Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOZZI
apresentadas em 17 de março de 2015 [1]

Processo C-127/14

Andrejs Surmačs
contra
Finanšu un kapitāla tirgus komisija

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Augstākā tiesa (Letónia)]

«Diretiva 94/19/CE — Sistema de garantia de depósitos — Exclusão de determinados depositantes da garantia de depósitos — Ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19/CE — Conceitos de 'administrador' e de 'dirigente' — Influência significativa»

1. Com o presente pedido de decisão prejudicial, o Augstākā tiesa, Supremo Tribunal da República da Letónia, submete ao Tribunal de Justiça três questões prejudiciais relativas à interpretação da Diretiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos [2], especificamente, do ponto 7 do seu anexo I.

2. Esta diretiva, que foi, recentemente, objeto de uma reformulação pela Diretiva 2014/49/UE [3], que prevê a sua revogação progressiva [4], visou assegurar um nível mínimo harmonizado de proteção dos depósitos bancários, em caso de indisponibilidade dos mesmos devido a uma crise de uma instituição de crédito. No âmbito desta regulamentação, a Diretiva 94/19, no ponto 7 do seu anexo I, prevê a possibilidade de os Estados-Membros excluírem da garantia os depósitos, *inter alia*, dos administradores e dos dirigentes da instituição de crédito em causa.

3. As questões prejudiciais submetidas no âmbito do presente processo foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe Andrejs Surmačs à Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Comissão dos Mercados Financeiro e de Capitais; a seguir «FKTK») a respeito da decisão desta última de excluir da garantia os depósitos de A. Surmačs, que ocupava o cargo de Vice-Presidente de um banco letão em processo de falência. Em substância, estas questões prejudiciais dizem respeito à interpretação dos dois conceitos, de «administrador» e de «dirigente», acima referidos. Apesar de a nova regulamentação constante da Diretiva 2014/49 já não prever a possibilidade de os Estados-Membros excluírem da

1 — Língua original: italiano.

2 — JO L 135, p. 5.

3 — Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO L 173, p. 149).

4 — V., em especial, artigos 20.° e 21.° da Diretiva 2014/49.

garantia de depósitos estas categorias de pessoas, a interpretação dos referidos conceitos assume, no entanto, uma relevância de natureza sistemática, na medida em que a legislação em matéria de garantia de depósitos bancários está, atualmente, incorporada no conjunto único de regras para os serviços financeiros (*Single Rulebook*) e constitui um dos elementos da União Bancária Europeia [5].

I – **Quadro normativo**

A – *Direito da União*

4. Resulta dos considerandos 1 e 2 da Diretiva 94/19 que, ao instituir sistemas de garantia de depósitos bancários em todos os Estados-Membros e harmonizar, partindo de um montante mínimo, as garantias aplicáveis, esta diretiva tinha por objetivo promover o desenvolvimento harmonioso da atividade das instituições de crédito em toda a União através da supressão de todas as restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, reforçando simultaneamente a estabilidade do sistema bancário e a proteção dos aforradores [6].

5. Para esse efeito, a Diretiva 94/19, no seu artigo 3.º, dispõe que cada Estado-Membro tomará todas as medidas para que sejam instituídos, no seu território, um ou mais sistemas de garantia de depósitos. Nos termos do artigo 7.º, n.os 1 e 1-A, da mesma diretiva, os Estados-Membros asseguram que, no caso de os depósitos ficarem indisponíveis, a cobertura do conjunto dos depósitos de um mesmo depositante seja de 100 000 EUR [7].

6. O sistema de garantia de depósitos instituído pela Diretiva 94/19 apresenta algumas exceções. Isto decorre, logo, do seu décimo sexto considerando, que, embora afirme, por um lado, que o nível mínimo de garantia a estabelecer pela referida diretiva não deve deixar sem proteção uma percentagem elevada de depósitos, precisa, por outro, que seria inadequado impor um nível de proteção que poderia, em certos casos, ter o efeito de incentivar uma gestão pouco sólida das instituições de crédito.

7. Além disso, nos termos do décimo oitavo considerando da mesma diretiva, «um Estado-Membro deve ter a possibilidade de excluir da garantia prestada pelos sistemas de garantia de depósitos determinadas categorias de depósitos ou depositantes, especificamente enunciados, se considerar que os mesmos não necessitam de proteção especial».

8. Nessa perspetiva, por um lado, o artigo 2.º da Diretiva 94/19 exclui de qualquer reembolso pelos sistemas de garantia alguns tipos de depósitos [8] e, por outro, o artigo 7.º, n.º 2, da mesma confere aos Estados-Membros a possibilidade de estabelecer que determinados depositantes ou depósitos sejam excluídos da garantia.

5 — Com efeito, o conjunto único de regras exaustivo e pormenorizado para os serviços financeiros (Single Rulebook), do qual a legislação em matéria de garantia de depósitos bancários, atualmente incluída na Diretiva 2014/49, faz parte, constitui um dos três pilares da União Bancária Europeia, conjuntamente com o mecanismo único de supervisão (Single Supervisory Mechanism) e com o mecanismo único de resolução (Single Resolution Mechanism). A este respeito, v. considerandos 11 e 12 do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO L 287, p. 63).

6 — V. acórdão do Tribunal de Justiça Alemanha/Parlamento e Conselho (C-233/94, EU:C:1997:231, n.º 13), e, além disso, p. 2 da exposição de motivos da Proposta de Diretiva do Conselho relativa aos sistemas de garantia de depósitos [COM(92) 188 final (JO C 163, p. 6)].

7 — O artigo 7.º foi alterado deste modo pelo artigo 1.º, n.º 3), da Diretiva 2009/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2009, que altera a Diretiva 94/19/CE relativa aos sistemas de garantia de depósitos, no que respeita ao nível de cobertura e ao prazo de reembolso (JO L 68, p. 3).

8 — Mais precisamente, trata-se dos depósitos feitos por outras instituições de crédito em seu próprio nome e por sua própria conta, dos depósitos abrangidos pela definição de «fundos próprios» e dos decorrentes de operações em relação às quais tenha sido proferida uma condenação penal por branqueamento de capitais.

9. A lista das exclusões referidas no artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 94/19 encontra-se no anexo I da mesma. Nos termos do ponto 7 desse anexo, podem ser excluídos da garantia os «[d]epósitos dos administradores, dos dirigentes, dos sócios responsáveis a título pessoal, dos titulares de pelo menos 5% do capital da instituição de crédito, das pessoas incumbidas da revisão legal das contas da instituição de crédito e dos depositantes com estatuto semelhante noutras empresas do mesmo grupo».

10. A Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE[9], no seu artigo 3.º, n.º 1, contém as seguintes definições:

«[…]

7) 'Órgão de administração': o órgão ou órgãos de uma instituição, designado nos termos do direito nacional, com poderes para definir a estratégia, os objetivos e a direção global da instituição e que fiscaliza e monitoriza o processo de tomada de decisões de gestão e inclui as pessoas que dirigem efetivamente as atividades da instituição;

8) 'Órgão de administração na sua função de fiscalização': o órgão de administração agindo no exercício da sua função de fiscalizar e monitorizar o processo de tomada de decisões de gestão;

9) 'Direção de topo': as pessoas singulares que exercem funções executivas numa instituição e que são responsáveis perante o órgão de administração pela gestão corrente da instituição;

[…]».

11. As Orientações sobre a avaliação da aptidão dos membros do órgão de administração e fiscalização e de quem desempenha funções essenciais, emitidas pela Autoridade Bancária Europeia[10] em conformidade com o artigo 16.º do Regulamento (UE) n.º 1093/2010[11] (a seguir «Orientações da Autoridade Bancária Europeia»), no seu Título I, n.º 2, contêm as seguintes definições:

«a. 'órgão de administração e fiscalização': o(s) órgão(s) de administração de uma instituição de crédito, incluindo as funções de gestão e de fiscalização, a quem compete o poder de decisão em última instância e a definição da estratégia, objetivos e orientação geral da instituição de crédito;

b. 'órgão de administração e fiscalização no exercício da sua função de fiscalização': o órgão de administração e fiscalização atuando no âmbito da sua função de fiscalização bem como de superintendência e monitorização da tomada de decisões em matéria de gestão;

c. 'membro': um membro do órgão de administração e fiscalização, proposto ou nomeado;

d. 'colaborador que desempenha funções essenciais': colaboradores cujas funções lhes conferem uma influência significativa na administração e fiscalização da instituição de crédito, mas que não são membros do órgão de administração e fiscalização. Podem incluir-se entre quem desempenha funções essenciais os responsáveis por linhas de negócio significativas, os gerentes de sucursais constituídas no EEE, responsáveis por filiais estabelecidas em países terceiros, e ainda os responsáveis pelas funções de apoio e de controlo interno».

9 — JO L 176, p. 338.

10 — ABE/GL/2012/06, de 22 de novembro de 2012 (https://www.eba.europa.eu/documents/10180/106695/EBA_2012_00220000_PT_COR.pdf)

11 — Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão (JO L 331, p. 12).

B – *Direito nacional*

12. O sistema de garantia de depósitos da Letónia é regulado pela Noguldījumu garantiju likums (Lei letã da garantia de depósitos), que transpõe para o ordenamento jurídico letão a Diretiva 94/19.

13. O artigo 3.º, n.º 1, desta lei fixa o montante da indemnização garantida a um depositante, que é igual ao montante do depósito garantido, com um limite de 100 000 euros.

14. Por outro lado, o artigo 17.º da mesma lei enumera as situações de exclusão do pagamento da indemnização garantida. Nos termos do n.º 4 desse artigo, na redação em vigor desde 19 de junho de 2009, a indemnização garantida não será paga no caso de «depósitos constituídos por acionistas de uma instituição depositária que tenham nela uma participação significativa, por membros do Conselho Geral ou do Conselho de Administração ou pelo seu Presidente, pelo Diretor do serviço de auditoria interna, pelo Revisor Oficial de Contas da sociedade e por outros colaboradores da instituição depositária que procedam à planificação, gestão e controlo da sua atividade e sejam responsáveis por ela».

II – **Matéria de facto, processo nacional e questões prejudiciais**

15. O pedido de decisão prejudicial apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio enquadra-se no âmbito de um litígio decorrente da falência do banco letão Latvijas Krājbanka. Por decisão de 21 de novembro de 2011, a FKTK declarou a suspensão da prestação de serviços financeiros pelo Latvijas Krājbanka, bem como a destituição dos membros do seu Conselho Geral e do Conselho de Administração.

16. À época, Andrejs Surmačs, recorrente perante o órgão jurisdicional de reenvio, ocupava no referido banco o cargo de Vice-Presidente responsável pelos assuntos de direito internacional e de direito financeiro. Tendo em conta este facto, a FKTK, por decisão de 5 de janeiro de 2012, em aplicação do artigo 17.º, n.º 4, da Lei letã da garantia de depósitos, negou a A. Surmačs o pagamento da indemnização garantida, por ser um colaborador da instituição depositária responsável pela planificação, gestão e controlo da atividade da referida instituição.

17. A. Surmačs recorreu da decisão da FKTK para o Administratīvā apgabaltiesa (tribunal administrativo regional), alegando que o cargo por si ocupado era, na realidade, apenas um cargo honorário, sem capacidade decisória sobre nenhum assunto, e pedindo, por conseguinte, que aquele tribunal impusesse à FKTK a obrigação de o reconhecer como pessoa com direito a obter a indemnização garantida.

18. No entanto, por decisão de 24 de abril de 2013, o Administratīvā apgabaltiesa negou provimento ao recurso de A. Surmačs. Em primeiro lugar, o referido tribunal entendeu que, atendendo ao significado do título «Vice-Presidente» em letão, quem desempenhasse tal cargo devia ser considerado como um colaborador com funções de dirigente. No caso em apreço, isso era demonstrado pelo facto de A. Surmačs ter estado na dependência direta do mais alto cargo da instituição de crédito, isto é, do Presidente do Conselho de Administração. Em segundo lugar, o Administratīvā apgabaltiesa considerou que, na classificação profissional do catálogo de profissões, o cargo de A. Surmačs estava incluído na categoria «Diretores-gerais e dirigentes de empresas», entre cujas principais funções figuram a determinação e o estabelecimento das orientações principais da atividade da empresa, bem como o planeamento, a gestão e a coordenação da referida atividade. Em terceiro lugar, aquele órgão jurisdicional entendeu que as responsabilidades mencionadas na descrição das funções do cargo ocupado por A. Surmačs permitiam concluir que as tarefas que lhe eram atribuídas incluíam a direção e a estruturação da atividade da instituição de crédito relativamente às suas operações internacionais e

a outras operações financeiras importantes da mesma instituição [12]. Por conseguinte, apesar de o cargo ocupado por A. Surmačs não estar incluído entre os habilitados a assinar documentos, o Administratīvā apgabaltiesa, no entanto, considerou que não havia dúvida de que, atendendo aos poderes conferidos a esse cargo, o recorrente tinha a possibilidade de influenciar a atividade da instituição de crédito.

19. A. Surmačs Avverso interpôs recurso da decisão do Administratīvā apgabaltiesa para o órgão jurisdicional de reenvio, alegando que o tribunal de primeira instância não tinha examinado, na sua essência, o conteúdo das obrigações e responsabilidades a seu cargo e que o mesmo tinha aplicado a lei letã sem ter em conta a Diretiva 94/19 e, em especial, o ponto 7 do anexo I da mesma. O órgão jurisdicional de reenvio considera que este recurso suscita algumas dúvidas quanto à interpretação da Diretiva 94/19.

20. Em primeiro lugar, o referido órgão jurisdicional questiona-se se a enumeração das pessoas ligadas à instituição de crédito às quais pode ser negada a indemnização garantida, nos termos do ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19, deve ser considerada exaustiva.

21. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se se a exclusão do pagamento da indemnização garantida, prevista no ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19, é admissível apenas em relação às pessoas responsáveis pela atividade da instituição de crédito no seu conjunto ou também em relação às pessoas cuja responsabilidade esteja limitada a uma função ou a um ramo específico da atividade da instituição de crédito. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, no segundo caso, tornar-se-ia, então, necessário clarificar igualmente se há que ter em consideração o conteúdo do referido ramo de atividade ou da função da pessoa, no sentido de que, tendo em conta a *ratio* da disposição em causa, o pagamento da indemnização garantida poderia ser recusada exclusivamente às pessoas cujos atos possam influir substancialmente nos resultados da atividade da instituição de crédito e, em consequência, favorecer ou dar lugar à indisponibilidade dos depósitos.

22. Em terceiro lugar, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, para efeitos da aplicação da exceção relativa às pessoas indicadas no ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19, é essencial esclarecer se é necessário que o colaborador disponha da plena responsabilidade quanto ao setor de atividade que lhe é atribuído ou se basta que o mesmo disponha da mera possibilidade de influenciar em maior ou menor grau a orientação do referido setor. Neste segundo caso, há que determinar os critérios com base nos quais é possível estabelecer que a influência exercida por um colaborador na atividade da instituição de crédito reveste suficiente importância para que o mesmo possa ser considerado «dirigente» na aceção dessa disposição, bem como se, para esse efeito, são apenas relevantes as obrigações e os direitos inerentes ao cargo ocupado pelo colaborador, como mencionados na descrição profissional do seu cargo, ou se também pode ser pertinente, à luz de todas as circunstâncias, a influência real, mesmo de natureza informal, exercida por esse colaborador sobre a atividade da instituição de crédito.

12 — Mais especificamente, essa descrição indicava que as principais responsabilidades do cargo de Vice-Presidente eram planificar, coordenar e supervisionar os aspetos jurídicos das operações de direito financeiro e internacionais do banco; estruturar, gerir e assegurar o apoio jurídico das operações financeiras internacionais, de outras operações financeiras importantes do banco, bem como dos seus novos produtos financeiros; prestar assessoria ao Conselho Geral e ao Conselho de Administração do banco relativamente a questões de direito financeiro e à emissão dos pareceres pertinentes, e elaborar pareceres jurídicos sobre questões de direito particularmente complexas.

23. À luz de todas estas considerações, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as três questões prejudiciais seguintes:

«1) Deve o n.º 7 do [a]nexo I da Diretiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, ser interpretado no sentido de que a enumeração que estabelece das pessoas que devem ser consideradas ligadas à instituição de crédito em causa, às quais deve ser recusado o direito à indemnização garantida, é taxativa?

2) Pode considerar-se como dirigente de uma instituição de crédito ou como outra das pessoas mencionadas no n.º 7 do [a]nexo I da Diretiva 94/19 uma pessoa que, atendendo à descrição do seu cargo, tem o poder de planificar, coordenar e supervisionar um ramo da atividade da instituição de crédito ou a execução de uma função, mas não a atividade da instituição de crédito no seu conjunto, e que não dispõe da possibilidade de dar ordens ou adotar decisões vinculativas para outras pessoas? Há que ter em conta o conteúdo do referido ramo da atividade da instituição de crédito ou da mencionada função?

3) Deve o n.º 7 do [a]nexo I da Diretiva 94/19 ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro pode recusar o pagamento da indemnização garantida a uma pessoa que, atendendo aos direitos e obrigações do cargo que figuram na descrição deste, não pode ser considerada como dirigente, mas que tem de facto uma influência considerável nas decisões dos dirigentes da instituição de crédito ou das pessoas pessoalmente responsáveis pela referida instituição? Pode ser relevante neste contexto a influência que tenha apenas caráter informal, resultante da autoridade, das competências ou do conhecimento da pessoa em relação à atividade da instituição de crédito?»

III – **Tramitação processual no Tribunal de Justiça**

24. O despacho de reenvio deu entrada na Secretaria em 18 de março de 2014. Apresentaram observações A. Surmačs, o Governo letão e a Comissão.

IV – **Análise jurídica**

A – *Quanto à primeira questão prejudicial*

25. Com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a lista constante do ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19, que indica algumas categorias de depositantes que os Estados-Membros podem excluir da garantia de depósitos em caso de indisponibilidade destes, tem caráter taxativo ou se os Estados-Membros podem estender o âmbito de aplicação dessas exclusões a outras pessoas não mencionadas nessa lista.

26. Em meu entender, vários elementos militam a favor da adoção de uma abordagem restritiva quanto à lista de depositantes constante do ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19.

27. Em primeiro lugar, há que salientar que, como resulta, de forma expressa, da exposição de motivos da Proposta de Diretiva apresentada pela Comissão com base na qual foi depois adotada a Diretiva 94/19, a «lista que consta do Anexo é exaustiva e os Estados-Membros apenas poderão excluir da garantia as instituições e as pessoas aí enunciadas, sendo toda e qualquer outra exclusão contrária à diretiva» [13].

13 — V. p. 16 da exposição de motivos da Proposta de Diretiva, já referida na nota 6, *supra*.

28. Em segundo lugar, o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 94/19 e o anexo I da mesma, para o qual aquela disposição remete, devem ser interpretados à luz do décimo oitavo considerando da mesma, recordado no n.º 8 das presentes conclusões, que, indubitavelmente, faz referência às exceções previstas nessa disposição. Resulta desse considerando que os Estados-Membros podem excluir da garantia prestada pelos sistemas de garantia de depósitos determinadas categorias de depósitos ou depositantes, *especificamente enunciados*.

29. Ora, o referido considerando não indica explicitamente que a lista de depósitos e de depositantes, constante do anexo I da Diretiva 94/19, é taxativa. Todavia, decorre do facto de estes últimos deverem estar «especificamente enunciados» que os Estados-Membros, nos casos em que optem por excluir da aplicação da garantia determinadas categorias de depósitos ou depositantes, devem indicar, na sua legislação interna, as categorias de depósitos e de depositantes a que a exclusão é aplicável [14]. Em meu entender, o facto de se prever que a legislação nacional de transposição da Diretiva 94/19 estabeleça necessariamente, com caráter taxativo, a lista das exclusões milita também, claramente, a favor de uma interpretação segundo a qual os Estados-Membros não se podem afastar das categorias de depósitos e de depositantes relativamente aos quais a própria diretiva prevê a possibilidade de exclusão da garantia e não podem estender o âmbito de aplicação subjetivo dessa exclusão.

30. Em terceiro lugar, deve observar-se que, como já foi salientado, a Diretiva 94/19 prevê que sejam instituídos nos Estados-Membros um ou mais sistemas de garantia de depósitos, com a dupla finalidade de suprimir quaisquer restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, bem como de proteger os aforradores e assegurar a estabilidade do sistema bancário.

31. O artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 94/19 confere aos Estados-Membros a possibilidade de estabelecerem que determinados depositantes ou depósitos indicados no anexo I da mesma diretiva sejam excluídos da garantia acima referida ou que lhes seja atribuído um nível de garantia inferior. Portanto, esta disposição constitui uma norma derrogatória da instituição da garantia de depósitos prevista na Diretiva 94/19. Diversamente do seu artigo 2.º, que prevê algumas exclusões obrigatórias, o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 94/19 deixa aos Estados-Membros a escolha quanto à oportunidade, ou não, de preverem exclusões da garantia relativamente aos depositantes indicados no anexo I.

32. Ora, de acordo com um critério de interpretação reiteradamente aplicado pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência constante, isenções, derrogações ou exceções a um princípio ou a uma regra de alcance geral decretados pela regulamentação da União são de interpretação estrita [15].

33. Em aplicação deste critério de interpretação, dado que a disposição que confere aos Estados-Membros a possibilidade de preverem a exclusão da garantia oferecida pelos sistemas de garantia de depósitos ou a atribuição de um nível de garantia inferior, constitui uma norma derrogatória desse sistema de garantia instituído pela própria diretiva, essa disposição deve ser interpretada de forma restritiva.

34. Por conseguinte, em meu entender, resulta das considerações anteriores que a lista de depositantes indicados no ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19 deve ser interpretada no sentido de que os Estados-Membros não podem estender o âmbito de aplicação da derrogação à garantia de depósitos a pessoas que não estão incluídas nas categorias de depositantes indicadas na mesma.

14 — Em meu entender, embora as outras versões linguísticas do décimo oitavo considerando possam dar azo a interpretações diferentes, a leitura que proponho do décimo oitavo considerando resulta, de forma especialmente clara, da redação da versão alemã da Diretiva 94/19, na qual se indica explicitamente que as categorias de depósitos e de depositantes *devem ser expressamente mencionados* («ausdrücklich genannt werden müssen»), referindo-se claramente à legislação nacional de transposição. A versão neerlandesa, que utiliza a expressão «in een limitatieve lijst vermelde», confirma esta interpretação.

15 — V., neste sentido, acórdãos Honyvem Informazioni Commerciali (C-465/04, EU:C:2006:199, n.º 24), e Pfeiffer e o. (C-397/01, EU:C:2004:584, n.º 52 e jurisprudência aí referida).

35. Contudo, como se verá melhor na análise das segunda e terceira questões prejudiciais, os conceitos constantes do ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19 e, especificamente, no que diz respeito ao processo pendente perante o tribunal *a quo*, os conceitos de «administrador» e de «dirigente» são conceitos do direito da União, que devem ser entendidos em termos funcionais. Por conseguinte, devem ser coordenados com os conceitos utilizados no direito nacional de cada Estado-Membro, bem como na prática comercial. Neste sentido, a exclusão da garantia pode ser aplicada a pessoas que ocupam um cargo cuja denominação no direito nacional ou na prática comercial seja diferente da de «administrador» ou de «dirigente», desde que as funções concretamente exercidas possam ser consideradas abrangidas pelo âmbito da definição desses conceitos. Pelo contrário, a exclusão da garantia não poderá ser estendida a pessoas que, funcionalmente, não estão abrangidas por esses conceitos. Compete ao órgão jurisdicional nacional proceder à análise destinada a determinar se uma pessoa, independentemente da denominação do cargo que ocupa, está abrangida, ou não, pelo âmbito dos conceitos de «administrador» ou de «dirigente».

36. Portanto, uma pessoa que, de acordo com o direito nacional ou com a prática comercial nacional ou própria da instituição de crédito em causa, ocupe, como no caso pendente perante o órgão jurisdicional de reenvio, o cargo de vice-presidente, pode perfeitamente estar abrangida pelo âmbito de aplicação da exclusão da proteção, prevista pela Diretiva 94/19, se, do ponto de vista funcional, o seu cargo puder ser considerado abrangido pelos conceitos de «administrador» ou «dirigente» na aceção da referida diretiva.

37. Em conclusão, deve responder-se à primeira questão prejudicial submetida pelo Augstākā tiesa que a enumeração constante do ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19 é taxativa, no sentido de que as legislações nacionais não podem estender o âmbito de aplicação da exclusão da garantia de depósitos a pessoas que, independentemente da denominação do seu cargo, do ponto de vista funcional não estejam abrangidas pelos conceitos previstos nessa lista.

B – *Quanto às segunda e terceira questões prejudiciais*

38. Com as segunda e terceira questões prejudiciais, que, em meu entender, podem ser analisadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pede, em substância, ao Tribunal de Justiça que esclareça quais são o nível e o âmbito da responsabilidade na gestão da instituição de crédito que devem ter os quadros superiores da mesma para que possam ser considerados como pessoas às quais é aplicável a exclusão da garantia de depósitos prevista no ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19. O órgão jurisdicional de reenvio coloca uma série de questões específicas, que, em seu entender, são decisivas para a solução do caso pendente perante si, relativas à extensão objetiva, ao nível e ao conteúdo dessa responsabilidade, bem como ao modo como tal responsabilidade deve ser determinada.

39. A título preliminar, deve referir-se que, embora o órgão jurisdicional de reenvio não o afirme expressamente, resulta da redação das questões prejudiciais e dos autos que o âmbito da segunda e da terceira questões prejudiciais deve ser entendido como estando limitado, entre as várias categorias de depositantes previstas no ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19, exclusivamente à interpretação das categorias de «administrador» e de «dirigente». Com efeito, as outras categorias de depositantes mencionadas no ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19 são irrelevantes para a decisão do processo pendente perante aquele órgão jurisdicional.

40. Ora, nem o anexo I da Diretiva 94/19, nem qualquer outra disposição da mesma define os conceitos de «administrador» ou de «dirigente». Nestas circunstâncias, deve proceder-se a uma interpretação destes dois conceitos que permita esclarecer o seu significado e o seu alcance.

41. A este respeito, antes de mais, deve observar-se que, com a Diretiva 94/19, o legislador da União, baseando-se no princípio da mínima harmonização [16], visou harmonizar os principais elementos dos sistemas de garantia de depósitos [17], de que faz parte o regime das exclusões da garantia de algumas categorias de depositantes, entre as quais figuram as indicadas no ponto 7 do anexo I da referida diretiva.

42. Além disso, cumpre recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, decorre das exigências tanto de aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ser interpretados em toda a União de modo autónomo e uniforme [18].

43. Decorre destas considerações que os conceitos de «administrador» e de «dirigente», constantes do ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19, possuem uma dimensão autónoma própria do direito da União e não correspondem necessariamente ao significado que os mesmos têm no direito nacional.

44. Segundo jurisprudência constante, quando se trata de conceitos de direito da União, para proceder à sua interpretação, deve ter-se em conta não só a redação da disposição em que esses conceitos figuram mas também o contexto em que se inscrevem e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que os mesmos fazem parte [19]. A génese de uma disposição do direito da União pode igualmente incluir elementos pertinentes para a sua interpretação [20].

45. Em primeiro lugar, no que diz respeito à interpretação literal dos dois termos em causa, deve observar-se que, em italiano, o termo «amministratore» faz referência ao poder/função de administrar e pode ser entendido, na linguagem jurídica comum, como um termo que indica um membro do conselho de administração de uma sociedade. Em contrapartida, o termo «dirigente» faz referência ao poder/função de direção e, em geral, indica um empregado que desempenha, predominantemente, funções de direção numa empresa.

46. Todavia, tanto o termo «administrador» como o termo «dirigente» podem ter significados com contornos diferentes nas diversas línguas da União. Neste sentido, por exemplo, o Governo letão, nas suas observações, salientou que o termo utilizado na versão letã da Diretiva 94/19 para indicar o «dirigente», ou seja, o termo «vadītājs», tem um alcance mais amplo do que o dos termos correspondentes utilizados nas versões inglesa (*manager*) e francesa (*dirigeants*).

47. Daí decorre, em meu entender, e sem que seja necessário desenvolver mais a análise textual, que a interpretação literal destes dois termos não pode fornecer uma resposta conclusiva quanto ao seu alcance. Por conseguinte, cabe proceder a uma interpretação teleológica e sistemática da disposição que contém esses dois conceitos, tendo em conta a génese da mesma.

48. No que diz respeito à interpretação teleológica da disposição em causa, resulta do décimo oitavo considerando que a *ratio* que justifica a possibilidade conferida aos Estados-Membros de excluírem determinados depositantes da garantia prestada pelos sistemas de garantia de depósitos reside no facto de esses depósitos ou depositantes não necessitarem de proteção especial. Infere-se, também, da

16 — V. considerando 6 da Diretiva 2014/49.

17 — V. considerando 9 da Diretiva 94/19.

18 — V. acórdão Deckmyn e Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, n.º 14 e jurisprudência aí referida).

19 — V. acórdão Circul Globus București (C-283/10, EU:C:2011:772, n.º 32). V., igualmente, no mesmo sentido, acórdãos Partena (C-137/11, EU:C:2012:593, n.º 56), e Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, n.º 34 e jurisprudência aí referida).

20 — V. acórdão Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho (C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 50).

proposta da Comissão, com base na qual foi depois adotada a Diretiva 94/19, que a ideia subjacente à previsão das exclusões em causa era a de não conceder a garantia de depósitos a pessoas que dificilmente se poderiam considerar como tendo direito à proteção em virtude da sua ignorância ou pouca informação na matéria [21].

49. Além disso, resulta igualmente do décimo sexto considerando da Diretiva 94/19, já referido no n.º 7 das presentes conclusões, que o legislador de 1994 considerou que o nível mínimo de garantia a estabelecer pela referida diretiva não devia impor um nível de proteção que poderia ter o efeito de incentivar uma gestão pouco sólida das instituições de crédito. Ora, como foi salientado pela Comissão, este considerando põe em evidência que, no contexto da Diretiva 94/19, a eventual exclusão de determinadas categorias de pessoas, em especial, dos quadros dirigentes das instituições de crédito, estava associada ao objetivo de evitar conflitos de natureza moral. A ideia subjacente era que os administradores ou dirigentes de instituições de crédito que pudessem ter a garantia de que, em caso de problemas relativos à atividade do banco, os seus depósitos estariam em qualquer caso protegidos, mesmo que apenas até um montante limitado, poderiam ser levados a tomar decisões mais arriscadas e, portanto, potencialmente prejudiciais para a instituição de crédito [22].

50. No entanto, a este respeito, não posso deixar de observar que, embora seja certamente verdade que esta é a *ratio* subjacente à opção do legislador em 1994 de prever a exclusão da garantia para os depósitos dos administradores e dos dirigentes das instituições de crédito, o legislador de 2014, na nova Diretiva 2014/49, parece, porém, ter optado por já não prosseguir esse objetivo. Com efeito, desta nova regulamentação já não constam, nem a exclusão dessas categorias de depositantes da garantia, nem a indicação, nos seus considerandos, da necessidade de prosseguir esse objetivo. Neste contexto, embora seja evidente que a Diretiva 2014/49 não é aplicável *ratione temporis* no caso pendente perante o órgão jurisdicional de reenvio, considero, contudo, que o facto de esse objetivo já não ser referido na nova diretiva pode permitir pensar que, no sistema da União, mesmo antes da adoção da Diretiva 2014/49, esse objetivo não era prosseguido com especial relevância.

51. No que diz respeito à interpretação sistemática, a legislação em matéria de sistemas de garantia de depósitos deve ser, atualmente, considerada como uma das peças de um sistema regulamentar da União relativo aos bancos e às outras instituições financeiras [23]. Mais especificamente, a mesma constitui um dos elementos da União Bancária Europeia [24]. Por outro lado, já a Diretiva 94/19 se inseria num quadro regulamentar mais amplo, como confirmam as referências a várias outras diretivas feitas em alguns dos seus considerandos [25]. Portanto, a interpretação dos conceitos de «administrador» e «dirigente» deve ter em conta o sistema normativo no qual os mesmos estão inseridos [26]. Em meu entender, o facto de algumas das disposições desse sistema normativo não estarem ainda em vigor à data dos factos objeto do processo principal não impede a sua utilização como instrumento interpretativo.

52. Ora, penso que uma análise da legislação da União em matéria de instituições de crédito mostra que se considera deverem ser regulados dois tipos de cargos equiparáveis aos de administrador e de dirigente na aceção da Diretiva 94/19. Assim, por um lado, a legislação da União prevê algumas disposições relativas ao órgão de administração das instituições de crédito, quer na sua função de

21 — V. p. 16 da exposição de motivos da Proposta de Diretiva, já referida na nota 6, *supra*.

22 — V., também, a este respeito, as observações constantes do n.º 167 do acórdão do Tribunal da EFTA, Órgão de Fiscalização da EFTA/Islândia (E-16/11), [2013] EFTA C. Rep., 4).

23 — V. Tribunal da EFTA, acórdãos Órgão de Fiscalização da EFTA/Islândia (já referido na nota 22, n.º 128), e Aresbank S. A./Landsbankinn hf., Fjármálaeftirlitið e Islândia (E-17/11, [2013] EFTA Ct. Rep., 916, n.ºs 86 a 95).

24 — V. n.º 3 e nota 5, *supra*.

25 — V., por exemplo, quinto e sexto considerandos da Diretiva 94/19.

26 — A este respeito, deve observar-se que o ponto 4 do anexo I da Diretiva 97/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de março de 1997, relativa aos sistemas de indemnização dos investidores (JO L 84, p. 22) prevê uma exceção idêntica à que é prevista no ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19.

gestão propriamente dita, quer na sua função de fiscalização e de controlo. Por outro, a referida legislação diz respeito também a pessoas que, embora não sejam membros dos órgãos de administração da instituição de crédito, desempenham, dentro da mesma, funções essenciais de gestão e respondem pela sua atuação perante o órgão de administração.

53. É precisamente neste sentido que a Diretiva 2013/36 prevê normas específicas relativas, quer ao órgão de administração, quer às pessoas que fazem parte da que é definida como «direção de topo» [27]. Esta diretiva prevê, por exemplo, sistemas de governo que se aplicam tanto ao órgão de administração como à direção de topo [28]. Ainda a título de exemplo, a mesma diretiva prevê também que, no caso de um projeto de aquisição de uma participação qualificada numa instituição de crédito, as autoridades competentes devem, a fim de garantir uma gestão sã e prudente da instituição de crédito objeto do projeto de aquisição, avaliar, *inter alia*, a idoneidade, os conhecimentos, as competências e a experiência, quer dos membros do órgão de administração, quer dos membros da direção de topo que dirigirão a atividade da instituição de crédito em causa em resultado da aquisição proposta [29].

54. Na mesma perspetiva, a Autoridade Bancária Europeia estabeleceu critérios e procedimentos a observar pelas instituições de crédito e autoridades competentes na avaliação da aptidão dos membros propostos ou nomeados do órgão de administração e fiscalização de uma instituição de crédito no exercício das suas funções tanto de gestão como de fiscalização, mas que dizem respeito também à avaliação de «quem desempenha funções essenciais», como é definido nas Orientações da Autoridade Bancária Europeia.

55. Ora, neste contexto normativo e à luz das definições constantes, tanto do artigo 3.º, n.º 1, pontos 7), 8) e 9), da Diretiva 2013/36, como das Orientações da Autoridade Bancária Europeia, considero que os membros dos órgãos sociais da instituição de crédito incumbidos do exercício das atividades de gestão e/ou de supervisão da mesma podem estar abrangidos pelo conceito de «administrador» na aceção da Diretiva 94/19 [30]. Esta definição do conceito de «administrador» parece-me coerente com o conceito de membro do órgão de administração, como definido quer na Diretiva 2013/36, quer nas Orientações da Autoridade Bancária Europeia.

56. Na mesma perspetiva, em meu entender, podem, em contrapartida, considerar-se abrangidos pela definição de «dirigente» os trabalhadores da instituição de crédito que, embora não fazendo parte do órgão de administração, desempenhem funções fundamentais na gestão corrente da instituição de crédito, tendo a possibilidade de exercer uma influência considerável sobre a direção da mesma instituição e que sejam diretamente responsáveis perante o órgão de administração pelo exercício das suas funções. Esta definição do conceito de «dirigente» também me parece coerente quer com o conceito de «direção de topo», a que se refere a Diretiva 2013/36, quer com o conceito de «colaborador que desempenha funções essenciais», na aceção das Orientações da Autoridade Bancária Europeia.

57. De resto, estas definições também são coerentes com os objetivos prosseguidos pelo legislador de 1994, como identificados nos n.ºs 48 e 49 das presentes conclusões.

58. No entanto, compete ao tribunal nacional, tendo em conta todas as circunstâncias do caso, apreciar, em concreto, se se pode, ou não, considerar uma pessoa ligada à instituição de crédito abrangida numa das duas categorias acima referidas.

27 — V. artigo 3.º, n.º 1, ponto 9), da Diretiva 2013/36, reproduzido no n.º 10, *supra*.

28 — V., por exemplo, o comité de nomeação, previsto no artigo 88.º, n.º 2, da Diretiva 2013/36.

29 — V. artigo 23.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2013/36.

30 — A este respeito, pode salientar-se, também, que, na Recomendação da Comissão 2004/913/CE, de 14 de dezembro de 2004, relativa à instituição de um regime adequado de remuneração dos administradores de sociedades cotadas (JO L 385, p. 55), o «administrador» é definido como «qualquer membro dos órgãos de administração, de direção ou de supervisão de uma sociedade cotada». V., especificamente, ponto 2.1 dessa recomendação.

59. Uma vez definidos os dois conceitos em causa, é agora possível, com base nos mesmos, responder pormenorizadamente às questões específicas submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio. Essas questões dizem respeito, por um lado, ao alcance objetivo da responsabilidade que deve ser reconhecida a um colaborador de uma instituição de crédito, para que o mesmo possa ser qualificado como dirigente, na aceção da Diretiva 94/19, e, por outro, ao nível e ao conteúdo dessa responsabilidade, bem como às circunstâncias concretas com base nas quais a mesma responsabilidade deve ser determinada.

60. No que diz respeito ao alcance objetivo da responsabilidade, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, antes de mais, se essa responsabilidade se deve estender à atividade da instituição de crédito no seu conjunto ou se basta que o colaborador seja responsável por um único ramo da atividade da mesma instituição. Neste segundo caso, aquele órgão jurisdicional questiona se é relevante o conteúdo desse ramo de atividade.

61. Com base na definição de dirigente adotada no n.º 56 das presentes conclusões, considero que, para que uma pessoa possa ser qualificada como tal, não é necessário que a responsabilidade inerente ao cargo que ocupa se estenda à atividade da instituição de crédito no seu conjunto. De facto, em meu entender, para que uma pessoa esteja em condições de exercer uma influência considerável sobre a direção de uma instituição de crédito, pode bastar que essa pessoa seja responsável por um ramo da atividade dessa instituição, que, no entanto, deve ter uma importância significativa no âmbito da atividade global da instituição. Portanto, é evidente que a possibilidade de exercer uma influência considerável sobre a direção da instituição de crédito dependerá do tipo de ramo de atividade em causa e da sua importância. Compete ao órgão jurisdicional nacional determinar, em concreto, se a responsabilidade relativa ao ramo de atividade em causa no caso pendente perante si permite, ou não, à pessoa que ocupa o cargo exercer uma influência considerável sobre a direção dessa instituição. A este respeito, considero que, de forma geral e sem prejuízo de uma análise pormenorizada das circunstâncias do caso concreto, a responsabilidade de dirigir, estruturar, planificar, coordenar e supervisionar a atividade de uma instituição de crédito, no que se refere às suas operações internacionais e a outras operações financeiras importantes da mesma instituição, permite exercer uma influência considerável sobre a direção da instituição.

62. Em seguida, no que diz respeito ao nível e ao conteúdo da responsabilidade necessária para que um colaborador de uma instituição de crédito possa ser reconhecido como dirigente, na aceção da Diretiva 94/19, o órgão jurisdicional de reenvio questiona, antes de mais, se é necessário que esse colaborador disponha de uma plena e total responsabilidade em relação à atividade da instituição de crédito ou à área de atividade da sua competência ou se também basta que exista uma mera possibilidade de influenciar, mesmo que informalmente, essa atividade. Em seguida, aquele órgão jurisdicional questiona se, para que uma pessoa seja qualificada como dirigente, é necessário que disponha do poder de dar ordens ou adotar decisões vinculativas para outras pessoas.

63. Neste contexto, decorre do conceito de dirigente, como identificado no n.º 56 das presentes conclusões, que, para que um colaborador possa ser qualificado como tal, deve desempenhar uma função fundamental na instituição de crédito, que lhe permita exercer uma influência considerável sobre a direção da mesma instituição, e deve ser diretamente responsável pela sua atividade perante o órgão de administração. À luz desta definição de dirigente, considero que, para que um colaborador possa ser qualificado como tal, não é estritamente necessário que disponha de uma completa e total responsabilidade por uma área de atividade, nem que disponha do poder de dar ordens ou de adotar decisões vinculativas. Com efeito, não está excluído que, em função das circunstâncias específicas de cada caso concreto, o poder de dirigir, planificar, coordenar ou supervisionar a atividade, ou uma área significativa da atividade de uma instituição de crédito, permita que quem dispõe desse poder exerça uma influência considerável sobre a mesma. No entanto, competirá ao órgão jurisdicional nacional

verificar, em concreto, com base em todas as circunstâncias do caso, se, apesar da inexistência de plena responsabilidade por uma área de atividade e/ou do poder de dar ordens ou adotar decisões vinculativas, o colaborador pode exercer efetivamente uma influência considerável sobre a direção da instituição de crédito.

64. Esta última observação leva-me a responder à última questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, que questiona se, para qualificar um colaborador como dirigente, são apenas relevantes as obrigações e os direitos inerentes ao cargo ocupado por este último, como mencionados na descrição profissional do seu cargo, ou se é relevante, à luz de todas as circunstâncias, a influência real, mesmo de caráter informal, exercida pela pessoa em causa em relação à atividade da instituição de crédito. Como resulta das considerações anteriores, penso que, para determinar se um colaborador pode, ou não, ser qualificado como dirigente, na aceção da Diretiva 94/19, o órgão jurisdicional nacional, na sua apreciação, deve ter em consideração todas as circunstâncias e todos os elementos do caso concreto. Daí decorre que, embora seja certo que a descrição profissional do cargo ocupado e das respetivas funções constitui um importante elemento de análise, o órgão jurisdicional nacional deve, porém, ter em conta a situação real e os poderes e a influência, mesmo de caráter informal, que a pessoa em causa efetivamente exerce na instituição de crédito.

V – **Conclusões**

65. Por conseguinte, pelas razões expostas, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Augstākā tiesa, do seguinte modo:

«A enumeração constante do ponto 7 do anexo I da Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, é taxativa, no sentido de que as legislações nacionais não podem estender o âmbito de aplicação da exclusão da garantia de depósitos a pessoas que, independentemente da denominação do seu cargo, do ponto de vista funcional não estejam abrangidas pelos conceitos previstos nessa enumeração.

Estão abrangidos pelo conceito de 'administrador', na aceção do ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19, os membros dos órgãos sociais da instituição de crédito incumbidos do exercício das atividades de gestão e/ou de supervisão da mesma. Estão abrangidos pelo conceito de 'dirigente', na aceção do ponto 7 do anexo I da Diretiva 94/19, os trabalhadores da instituição de crédito que, embora não fazendo parte do órgão de administração, desempenhem funções fundamentais na gestão corrente da instituição de crédito, tendo a possibilidade de exercer uma influência considerável sobre a direção da mesma instituição e que sejam diretamente responsáveis por aquelas perante o órgão de administração.

Para que um colaborador possa ser qualificado como 'dirigente', na aceção da Diretiva 94/19, não é estritamente necessário que a responsabilidade inerente ao cargo que ocupa se estenda à atividade da instituição de crédito no seu conjunto, nem que o mesmo disponha de uma completa e total responsabilidade por uma área de atividade ou do poder de dar ordens ou de adotar decisões vinculativas.

No entanto, compete ao órgão jurisdicional nacional, tomando em consideração todas as circunstâncias pertinentes do caso, incluindo também, para além da descrição profissional do cargo ocupado, a situação real e os poderes que o colaborador, efetivamente, exerce na instituição de crédito, verificar, em concreto, se este tem realmente a possibilidade de exercer uma influência considerável sobre a direção da instituição de crédito.»