



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

25 de março de 2021 *

«Reenvio prejudicial — Sistemas de garantia de depósitos — Diretiva 94/19/CE — Artigo 1.º, ponto 3, alínea i) — Artigo 7.º, n.º 6 — Artigo 10.º, n.º 1 — Conceito de “depósito indisponível” — Declaração da indisponibilidade do depósito — Autoridade competente — Direito a indemnização do depositante — Cláusula contratual contrária à Diretiva 94/19 — Princípio do primado do direito da União — Sistema europeu de supervisão financeira — Autoridade Bancária Europeia (ABE) — Regulamento (UE) n.º 1093/2010 — Artigo 1.º, n.º 2 — Artigo 4.º, ponto 2, alínea iii) — Artigo 17.º, n.º 3 — Recomendação da ABE a uma autoridade bancária nacional relativamente às medidas a tomar para dar cumprimento à Diretiva 94/19 — Efeitos jurídicos — Validade — Saneamento e liquidação das instituições de crédito — Diretiva 2001/24/CE — Artigo 2.º, sétimo travessão — Conceito de “medidas de saneamento” — Compatibilidade com o artigo 17.º, n.º 1, e o artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Responsabilidade dos Estados-Membros em caso de violação do direito da União — Requisitos — Violação suficientemente caracterizada do direito da União — Autonomia processual dos Estados-Membros — Princípio da cooperação leal — Artigo 4.º, n.º 3, TUE — Princípios da equivalência e da efetividade»

No processo C-501/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal Administrativo de Sófia, Bulgária), por Decisão de 17 de julho de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 30 de julho de 2018, no processo

BT

contra

Balgarska Narodna Banka,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: M. Vilaras, presidente de secção, N. Piçarra (relator), D. Šváby, S. Rodin e K. Jürimäe, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: A. Calot Escobar,

* Língua do processo: búlgaro.

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Balgarska Narodna Banka, por A. Kalaydzhiev, advokat,
- em representação da Comissão Europeia, inicialmente por H. Krämer, Y. Marinova e A. Steiblytė e, em seguida, por Y. Marinova e A. Steiblytė, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 17 de setembro de 2020,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação:

- do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), do artigo 7.º, n.º 6, e do artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO 1994, L 135, p. 5), conforme alterada pela Diretiva 2009/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2009 (JO 2009, L 68, p. 3) (a seguir «Diretiva 94/19»);
- do artigo 4.º, ponto 2, alínea iii), do artigo 17.º, n.º 3, e do artigo 26.º, n.º 2, do 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 2010, L 331, p. 12);
- do artigo 2.º, sétimo travessão, da Diretiva 2001/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de abril de 2001, relativa ao saneamento e à liquidação das instituições de crédito (JO 2001, L 125, p. 15), à luz do artigo 17.º, n.º 1, e do artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»);
- do princípio da responsabilidade dos Estados-Membros pelos danos causados aos particulares por violações do direito da União;
- do artigo 4.º, n.º 3, TUE, lido em conjugação com os princípios da autonomia processual dos Estados-Membros, da equivalência e da efetividade;

bem como da validade da Recomendação EBA/REC/2014/02 da Autoridade Bancária Europeia (ABE), de 17 de outubro de 2014, dirigida ao Balgarska Narodna Banka (Banco Central da Bulgária, a seguir «BNB») e ao Fond za garantirane na vzemaniata v bankite (Fundo de garantia dos depósitos bancários, a seguir «FGVB»), sobre as medidas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 94/19/CE.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe BT ao BNB a respeito de um pedido de indemnização pelo prejuízo que BT considera ter sofrido em consequência de vários atos e omissões do BNB no âmbito das medidas de supervisão tomadas contra o Korporativna targovska banka AD (a seguir «KTB»).

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 94/19

3 A Diretiva 94/19 foi revogada e substituída pela Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO 2014, L 173, p. 149). Na medida em que esta revogação produziu efeitos a partir de 4 de julho de 2015, a Diretiva 94/19 continua a ser aplicável ao processo principal.

4 O primeiro, segundo, oitavo, nono, vigésimo quarto e vigésimo quinto considerandos da Diretiva 94/19 enunciam o seguinte:

«Considerando que, em conformidade com os objetivos do Tratado, é conveniente promover o desenvolvimento harmonioso da atividade das instituições de crédito em toda a Comunidade 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;

[...] que, paralelamente à supressão das restrições à atividade das instituições de crédito, é conveniente tomar as devidas precauções relativamente à situação suscetível de se verificar em caso de indisponibilidade dos depósitos de uma instituição de crédito que tenha sucursais noutros Estados-Membros; que é indispensável assegurar um nível mínimo harmonizado de proteção dos depósitos, independentemente da sua localização no interior da Comunidade; que esta proteção dos depósitos é tão importante quanto as regras prudenciais para a realização do mercado único bancário;

[...]

[...] que a harmonização se deve limitar aos principais elementos dos sistemas de garantia de depósitos, devendo assegurar, num prazo muito curto, um pagamento ao abrigo da garantia, calculado com base num nível mínimo harmonizado;

[...] que os sistemas de garantia de depósitos devem intervir logo que ocorra a indisponibilidade dos depósitos;

[...]

[...] a presente diretiva 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 proteção dos depositantes nas condições estipuladas na presente diretiva;

[...] que a garantia dos depósitos constitui um elemento fundamental de realização do mercado interno e um complemento indispensável do sistema de supervisão das instituições de crédito, em virtude da solidariedade que cria entre todas as instituições de uma mesma praça financeira em caso de suspensão de pagamentos por parte de qualquer delas.»

5 O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«Para efeitos da aplicação da presente diretiva, entende-se por:

1. “Depósito”: os saldos credores resultantes de fundos existentes numa conta ou de situações transitórias decorrentes de operações bancárias normais, que devem ser restituídos pela instituição de crédito nas condições legais e contratuais aplicáveis, e as dívidas representadas por títulos emitidos pela instituição de crédito.

[...]

3. “Depósito indisponível”: o depósito que, tendo-se vencido e sendo exigível, não tiver sido pago por uma instituição de crédito ao abrigo das condições legais e contratuais que lhe sejam aplicáveis, quando:

i) As autoridades competentes tiverem verificado que, na sua opinião, a instituição de crédito em causa não parece ter, nesse momento, por razões diretamente relacionadas com a sua situação financeira, possibilidade de restituir os depósitos, nem perspectivas de proximamente vir a poder fazê-lo.

As autoridades competentes procedem a essa verificação o mais rapidamente possível e, o mais tardar, cinco dias úteis após se terem certificado pela primeira vez de que a instituição de crédito não restituiu os depósitos vencidos e exigíveis; [...]

[...]»

6 O artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, primeira frase, e n.º 2, da referida diretiva prevê:

«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. [...]

[...]

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 respetiva 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.»

7 O artigo 7.º, n.ºs 1-A, 2 e 6, da mesma diretiva dispõe:

«1-A. Até 31 de dezembro de 2010, os Estados-Membros asseguram que a cobertura do conjunto dos depósitos de um mesmo depositante seja de 100 000 [euros] no caso de os depósitos ficarem indisponíveis.

[...]

2. Os Estados-Membros podem estabelecer que determinados depositantes ou depósitos sejam excluídos desta garantia ou que lhes seja atribuído um nível de garantia inferior. [...]

[...]

6. Os Estados-Membros devem assegurar que o direito a indemnização dos depositantes possa ser objeto de recurso do depositante contra o sistema de garantia de depósitos.»

8 Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 94/19:

«Os sistemas de garantia de depósitos devem encontrar-se em condições de reembolsar os créditos devidamente verificados dos depositantes, relativos aos depósitos indisponíveis, no prazo de vinte dias úteis a contar da data em que as autoridades competentes procederem à verificação a que se refere a alínea i) do [ponto 3] do artigo 1.º [...]»

Regulamento n.º 1093/2010

9 Os considerandos 27 a 29 do Regulamento n.º 1093/2010 enunciam:

«(27) A garantia de uma execução correta e plena da legislação da União constitui um requisito de base fundamental para a integridade, transparência, eficiência e bom funcionamento dos mercados financeiros, para a estabilidade do sistema financeiro e para a neutralidade das condições de concorrência entre instituições financeiras na União. Assim, deverá ser estabelecido um mecanismo pelo qual a [ABE] possa agir em caso de não aplicação ou de aplicação incorreta da legislação da União que configure a violação dessa legislação. Esse mecanismo deverá ser aplicável nas áreas em que a legislação da União defina obrigações claras e incondicionais.

(28) Para permitir uma resposta proporcionada nos casos de aplicação incorreta ou insuficiente da legislação da União, deverá aplicar-se um mecanismo em três fases. Em primeiro lugar, a [ABE] deverá dispor de poderes para investigar as alegações de aplicação incorreta ou insuficiente de obrigações decorrentes da legislação da União por parte das autoridades nacionais nas suas práticas de supervisão, após o que apresentará uma recomendação. Em segundo lugar, caso a autoridade nacional competente não siga a recomendação, a Comissão deverá ser competente para emitir um parecer formal, tendo em conta a recomendação da [ABE], que exija à autoridade competente a adoção das medidas necessárias para garantir o cumprimento da legislação da União.

(29) Em terceiro lugar, a fim de ultrapassar as situações excecionais de inação persistente por parte de uma autoridade competente, a [ABE] deverá ser competente para, em última instância, adotar decisões dirigidas a instituições financeiras individuais. Essa competência deverá ser limitada às circunstâncias excecionais em que uma autoridade competente não dê cumprimento ao parecer formal que lhe seja dirigido e em que exista legislação da União diretamente aplicável às instituições financeiras por força de regulamentos da União em vigor ou a adotar futuramente.»

10 Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento, a ABE atua segundo os poderes que este regulamento lhe confere e no âmbito de aplicação, designadamente, da Diretiva 94/19, na medida em que esta se aplica às instituições de crédito e às instituições financeiras bem como às autoridades competentes que as supervisionam.

11 O artigo 4.º do referido regulamento enuncia:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

2. “Autoridades competentes”,

[...]

- iii) no que respeita aos sistemas de garantia de depósitos, os organismos que gerem esses sistemas nos termos da Diretiva [94/19] ou, nos casos em que o funcionamento do regime de garantia de depósitos seja administrado por uma empresa privada, a autoridade pública responsável pela supervisão dessa empresa nos termos da referida diretiva.»

12 O artigo 17.º do Regulamento n.º 1093/2010, sob a epígrafe «Violação da legislação da União», prevê:

«1. Caso uma autoridade competente não aplique os atos referidos no n.º 2 do artigo 1.º, ou os aplique de forma que pareça configurar uma violação da legislação da União, nomeadamente das normas técnicas de regulamentação e de execução estabelecidas nos termos dos artigos 10.º a 15.º, em especial não assegurando que uma instituição financeira respeite os requisitos definidos naqueles atos, a [ABE] faz uso das competências previstas nos n.ºs 2, 3 e 6 do presente artigo.

2. A pedido de uma ou mais autoridades competentes, do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão ou do Grupo das Partes Interessadas do Setor Bancário ou por sua própria iniciativa, e após informação à autoridade competente em questão, a [ABE] pode investigar o alegado incumprimento ou não aplicação da legislação da União.

[...]

3. A [ABE] pode, no prazo de dois meses a contar do lançamento da sua investigação, dirigir à autoridade competente em questão uma recomendação que defina as medidas necessárias para dar cumprimento à legislação da União.

[...]

6. Sem prejuízo dos poderes atribuídos à Comissão pelo artigo 258.º do TFUE, caso uma autoridade competente não cumpra o parecer formal referido no n.º 4 no prazo nele estabelecido e seja necessário sanar em tempo útil a situação de incumprimento para manter ou repor as condições de neutralidade concorrencial no mercado ou para garantir o bom funcionamento e a integridade do sistema financeiro, a [ABE] pode, caso os requisitos relevantes dos atos referidos no n.º 2 do artigo 1.º sejam diretamente aplicáveis às instituições financeiras, adotar uma decisão individual dirigida a uma instituição financeira exigindo-lhe a adoção das medidas necessárias para dar cumprimento às suas obrigações decorrentes da legislação da União, nomeadamente através da cessação de determinadas práticas.

[...]

7. As decisões adotadas ao abrigo do n.º 6 prevalecem sobre qualquer decisão anteriormente adotada pelas autoridades competentes sobre o mesmo assunto.

[...]»

Diretiva 2001/24

13 Os considerandos 2, 5 e 6 da Diretiva 2001/24 têm a seguinte redação:

«2) Paralelamente à supressão [de qualquer obstáculo à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços na União], deve ser dada atenção especial à situação que pode surgir em caso de dificuldades numa instituição de crédito, nomeadamente quando a referida instituição tenha sucursais noutros Estados-Membros.

[...]

5) A aprovação da Diretiva [94/19], que introduziu o princípio da adesão obrigatória das instituições de crédito a um sistema de garantia do Estado-Membro de origem, vem reforçar a necessidade do reconhecimento mútuo das medidas de saneamento e dos processos de liquidação.

6) Convém confiar às autoridades administrativas ou judiciais do Estado-Membro de origem a competência exclusiva para decidir e aplicar as medidas de saneamento previstas na legislação e nos usos em vigor nesse Estado-Membro; dada a dificuldade em harmonizar as legislações e usos dos Estados-Membros, torna-se necessário recorrer ao reconhecimento mútuo, pelos Estados-Membros, das medidas adotadas por cada um deles para restabelecer a viabilidade das instituições por eles autorizadas.»

14 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, desta diretiva, esta «é aplicável às instituições de crédito e às suas sucursais criadas num Estado-Membro que não o da sede estatutária, tal como definidas [no] primeiro e terceiro pontos do artigo 1.º da Diretiva 2000/12/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de março de 2000, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício [(JO 2000, L 126, p. 1)], sem prejuízo das condições e isenções previstas no n.º 3 do artigo 2.º [desta última diretiva]».

15 O artigo 2.º, sétimo travessão, da Diretiva 2001/24 define «medidas de saneamento» como «medidas destinadas a preservar ou restabelecer a situação financeira de uma instituição de crédito, suscetíveis de afetar direitos preexistentes de terceiros, incluindo medidas que impliquem a possibilidade de suspensão de pagamentos, suspensão de medidas de execução ou redução dos créditos».

16 Sob a epígrafe «Adoção de medidas de saneamento — lei aplicável», o artigo 3.º desta diretiva dispõe:

«1. Só as autoridades administrativas ou judiciais do Estado-Membro de origem têm competência para determinar a aplicação, numa instituição de crédito, inclusivamente em relação às sucursais estabelecidas noutros Estados-Membros, de uma ou mais medidas de saneamento.

2. Salvo disposição em contrário da presente diretiva, as medidas de saneamento são aplicadas de acordo com as leis, regulamentos e procedimentos aplicáveis no Estado-Membro de origem.

[...]

As medidas de saneamento produzirão os seus efeitos em toda a [União] logo que produzam os seus efeitos no Estado-Membro em que foram tomadas.»

Recomendação EBA/REC/2014/02

- 17 No considerando 25 da Recomendação EBA/REC/2014/02, a ABE declarou que o BNB violara o direito da União ao não declarar a indisponibilidade dos depósitos detidos pelo KTB em conformidade com o artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19 e ao suspender a execução de todas as obrigações do KTB, com a consequência de impedir os depositantes de acederem aos depósitos garantidos através do sistema previsto nesta diretiva.
- 18 Segundo o considerando 27 desta recomendação, embora nenhum ato expresso tenha declarado a indisponibilidade dos depósitos do KTB, na aceção desta disposição, essa declaração era inerente à decisão do BNB, de 20 de junho de 2014, de colocar o KTB sob supervisão especial e de suspender as suas obrigações.
- 19 No n.º 1 da referida recomendação, a ABE pediu ao BNB e ao FGVB que, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, TUE, tomassem todas as medidas adequadas para assegurar o cumprimento das suas obrigações nos termos do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), e do artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 94/19, incluindo, na medida do possível, interpretando o direito nacional em conformidade com essas disposições.
- 20 Por outro lado, nos n.ºs 2 e 3 da mesma recomendação, a ABE pediu ao BNB para assegurar que, até 21 de outubro de 2014, os depositantes tivessem acesso aos montantes garantidos dos seus depósitos no KTB, quer através da eliminação ou limitação da restrição de acesso aos depósitos resultante das medidas de supervisão, nomeadamente através da verificação referida no artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19. Caso o BNB não tomasse nenhuma dessas medidas no prazo indicado, a ABE pedia ao FGVB que verificasse os créditos dos depositantes no KTB e restituísse os montantes garantidos desses depósitos, em conformidade com o artigo 10.º da Diretiva 94/19, uma vez que as medidas de supervisão especial tomadas relativamente ao KTB pela decisão referida no n.º 18 do presente acórdão equivaliam a uma declaração de indisponibilidade dos referidos depósitos, na aceção do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19.

Direito búlgaro

Lei Relativa à Garantia dos Depósitos Bancários

- 21 Nos termos do seu artigo 1.º, a Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (Lei Relativa à Garantia dos Depósitos Bancários) (DV n.º 49, de 29 de abril de 1998), que transpôs as Diretivas 94/19 e 2009/14 para a ordem jurídica búlgara, «regula a criação, as atribuições e a atividade do [FGVB], bem como o procedimento de reembolso dos depósitos até ao limite do nível garantido».
- 22 Segundo o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da referida lei:

«1. O [FGVB] garante o reembolso integral dos montantes correspondentes aos depósitos de cada depositante num banco, independentemente do seu número, até ao montante de 196 000 [leva búlgaros (BGN) (cerca de 100 000 euros)].

2. O referido montante inclui igualmente os juros vencidos à data em que o [BNB] tome uma decisão nos termos do artigo 23.º, n.º 1.»

23 O artigo 23.º da mesma lei tem a seguinte redação:

«1. O [FGVB] reembolsará as dívidas do banco em causa aos seus depositantes até ao limite dos níveis garantidos quando o [BNB] revogar a licença bancária do banco comercial.

[...]

3. No prazo de três dias úteis a contar da data da decisão tomada pelo [BNB] nos termos do n.º 1, o administrador da insolvência, o liquidatário ou o síndico designado deve apresentar ao Conselho de Administração do [FGVB] informações sobre os depósitos existentes no banco.

[...]

10. Os depositantes reclamam, de acordo com a legislação em vigor, os seus créditos que excedam o montante recebido do [FGVB] sobre o património do banco.

[...]»

Lei das Instituições de Crédito

24 O artigo 36.º da *Zakon za kreditnite institutsii* (Lei das Instituições de Crédito) (DV n.º 59, de 21 de julho de 2006) prevê:

«[...]

2. O [BNB] revoga obrigatoriamente a licença concedida a um banco devido à sua insolvência quando:

1) o banco deixe de cumprir, por mais de sete dias úteis, as suas obrigações de pagamento tornadas exigíveis, sempre que tal esteja diretamente relacionado com a situação financeira desse banco e o [BNB] considere improvável que este venha a cumprir as suas obrigações de pagamento que se tenham tornado exigíveis num prazo razoável, ou

2) os seus fundos próprios atinjam um valor negativo.

3. O [BNB] toma a decisão referida no n.º 2 no prazo de cinco dias úteis a contar da declaração de insolvência.

[...]

7. Com a revogação da licença, a atividade do banco cessa e procede-se à sua liquidação forçada.

[...]»

25 O artigo 79.º, n.º 8, da referida lei dispõe:

«O [BNB], os seus órgãos e as pessoas por eles mandatadas não são responsáveis pelos danos causados no exercício das suas funções de supervisão, salvo se tiverem atuado de forma deliberada.»

26 O artigo 115.º da Lei das Instituições de Crédito tem a seguinte redação:

«1. Para efeitos do saneamento de um banco em risco de insolvência, o [BNB] pode colocar esse banco sob supervisão especial.

2. Um banco está em risco de insolvência:

[...]

2) quando o [BNB] considerar que os ativos líquidos do banco não são suficientes para permitir que o banco cumpra os seus compromissos no dia em que estes se tornarem exigíveis, ou

3) quando o banco não tiver cumprido, no prazo fixado, um ou mais compromissos que se tornaram exigíveis perante os seus credores.

[...]»

27 Nos termos do artigo 116.º desta lei:

«1. Nos casos referidos no artigo 115.º, n.º 1, o [BNB] coloca o banco em causa sob supervisão especial [...].

2. Nos casos referidos no n.º 1, o [BNB] pode:

1) reduzir os juros sobre os compromissos do banco ao seu valor médio de mercado;

2) suspender, total ou parcialmente, por um determinado período, o cumprimento de todos ou de determinados compromissos desse banco;

3) limitar, total ou parcialmente, a sua atividade;

[...]»

28 O artigo 119.º, n.ºs 4 e 5, da referida lei dispõe:

«4. Nos casos referidos no artigo 116.º, n.º 2, ponto 2, e relativamente ao período durante o qual o [BNB] exerceu esse poder, considera-se que o banco não está em mora no cumprimento das obrigações de pagamento cuja execução foi suspensa.

5. Nos casos referidos no artigo 116.º, n.º 2, ponto 2, o banco não é financeiramente responsável pelo incumprimento dos compromissos cuja execução tenha sido suspensa na sequência da supervisão especial. Durante a supervisão especial, não há juros de mora nem juros fixados antecipadamente pelo incumprimento das obrigações de pagamento do banco cuja execução tenha sido suspensa, ao passo que são devidos os juros convencionais sobre essas obrigações, juros que, no entanto, são pagos após o levantamento da colocação sob supervisão especial.»

Lei sobre as Insolvências Bancárias

- 29 Nos termos do artigo 94.º, n.º 1, da Zakon za bankovata nesastoyatelnost (Lei sobre as Insolvências Bancárias) (DV n.º 92, de 27 de setembro de 2002):

«Na partilha dos bens alienados, os créditos são pagos pela seguinte ordem:

[...]

- 4) [...] os créditos dos depositantes que não estejam cobertos pelo sistema de garantia de depósitos;

[...]»

Lei Relativa à Responsabilidade Civil do Estado e das Autarquias

- 30 O artigo 1.º da Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (Lei Relativa à Responsabilidade Civil do Estado e das Autarquias) (DV n.º 60, de 5 de agosto de 1988), dispõe:

«1. O Estado e as autarquias são responsáveis pelos danos sofridos por cidadãos e por pessoas coletivas na sequência de atos, omissões ou atos ilegais dos seus órgãos e funcionários no exercício da atividade administrativa ou por causa dela.

2. As ações intentadas ao abrigo do n.º 1 são tramitadas de acordo com o processo previsto no Administrativnoprotsesualen kodeks [(Código do Processo Administrativo)] [...]»

- 31 O artigo 4.º desta lei dispõe:

«O Estado e as autarquias são obrigados a indemnizar todos os danos morais e patrimoniais que sejam consequência direta e imediata do facto danoso, independentemente de culpa do funcionário.»

- 32 O artigo 8.º, n.º 3, da referida lei prevê:

«A presente lei não é aplicável quando uma lei ou um decreto tenha previsto um método específico de reparação.»

APK

- 33 Nos termos do artigo 204.º, n.º 1, do Código do Processo Administrativo (DV n.º 30, de 11 de abril de 2006, a seguir «APK»):

«Pode ser intentada uma ação [de indemnização] segundo o processo aplicável depois da anulação do ato administrativo.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 34 Em 2008, 2010 e 2011, BT celebrou com o KTB três contratos relativos a depósitos à ordem em euros e em leva búlgaros, em condições preferenciais. Os montantes depositados estavam garantidos, no seu conjunto, pelo FGVV até ao montante de 196 000 BGN (cerca de 100 000 euros).
- 35 Por cartas de 20 de junho de 2014, o KTB informou o BNB de que suspendia os seus pagamentos aos seus clientes por falta de liquidez causada por um levantamento em massa dos depósitos que detinha. Por decisão do mesmo dia, completada por decisão de 22 de junho de 2014, ambas tomadas com base na Lei das Instituições de Crédito, o BNB, devido ao risco de insolvência do KTB, colocou-o sob supervisão especial por um período de três meses, nomeou administradores, suspendeu o cumprimento de todas as obrigações do KTB e proibiu-o de exercer todas as atividades objeto da sua licença bancária. Por comunicado de imprensa de 22 de junho de 2014, o BNB declarou que o objetivo dessas decisões era preservar a estabilidade financeira do país.
- 36 Como resulta do pedido de decisão prejudicial, a data de 20 de junho de 2014 foi considerada pelo Sofiyski apelativen sad (Tribunal de Recurso de Sófia, Bulgária) como sendo a data do início do estado de insolvência do KTB, uma vez que, nessa data, os seus fundos próprios correspondiam a um montante negativo, no sentido do artigo 36.º, n.º 2, ponto 2, da Lei das Instituições de Crédito.
- 37 Por Decisão de 30 de junho de 2014, o BNB, com base na mesma lei, reduziu, com efeitos a partir de 1 de julho de 2014, as taxas de juro aplicadas aos depósitos no KTB, de forma a corresponderem à taxa média do mercado, e aprovou uma tabela das taxas de juro padrão. Nos termos dessa tabela, os juros sobre os depósitos de BT foram calculados como juros convencionais para o período até 6 de novembro de 2014.
- 38 Por Decisão de 16 de setembro de 2014, o BNB prorrogou as medidas de supervisão especial até 20 de novembro de 2014, tendo em conta a persistência dos motivos que tinham inicialmente justificado as Decisões de 20 e 22 de junho de 2014.
- 39 Em 25 de setembro de 2014, a Comissão enviou uma interpelação ao ministro das Finanças da Bulgária e ao BNB, nos termos do artigo 258.º TFUE, devido à transposição incorreta do artigo 1.º, ponto 3, e do artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 94/19, bem como à violação do princípio da livre circulação de capitais previsto no artigo 63.º TFUE. Através de um comunicado de imprensa do mesmo dia, a Comissão deu conhecimento de que dava início a um processo por incumprimento. Esse processo foi encerrado em 10 de dezembro de 2015.
- 40 Na sequência da Recomendação EBA/REC/2014/02, o BNB, por Decisão de 6 de novembro de 2014, revogou a autorização de aumento dos fundos próprios do KTB através de fundos fornecidos ao abrigo de um contrato de empréstimo, com o fundamento de que, tendo o KTB financiado o mutuante, esses fundos eram fornecidos pelo próprio KTB. Além disso, por decisão do mesmo dia, o BNB revogou, com base no artigo 36.º, n.º 2, ponto 2, da Lei das Instituições de Crédito, a licença bancária do KTB.
- 41 Ao abrigo desta última decisão, em 4 de dezembro de 2014, foi pago a BT, por intermédio do FGVV, o montante de 196 000 BGN (cerca de 100 000 euros), bem como os juros convencionais e remuneratórios relativos ao período compreendido entre 30 de junho e 6 de novembro de 2014. O

saldo credor remanescente, no montante de 44 070,90 BGN (cerca de 22 500 euros), foi inscrito na lista de créditos reconhecidos, elaborada no âmbito do processo de insolvência, segundo a ordem prevista no artigo 94.º, n.º 1, ponto 4, da Lei sobre as Insolvências Bancárias.

- 42 BT intentou no órgão jurisdicional de reenvio, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Lei relativa à Responsabilidade Civil do Estado e das Autarquias, e no artigo 204.º, n.º 1, do APK, uma ação de indemnização de todos os danos resultantes, direta e imediatamente, de atos e omissões do BNB cometidos em violação do direito da União.
- 43 No primeiro pedido, BT pede a condenação do BNB a pagar-lhe o montante de 8 627,96 BGN (cerca de 4 400 euros), correspondente aos juros legais sobre o montante garantido dos depósitos detidos pelo KTB no período compreendido entre 30 de junho e 4 de dezembro de 2014. Como fundamento deste pedido, BT alega que o BNB, enquanto autoridade competente, devia ter declarado, no prazo previsto no artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19, que esses depósitos se tinham tornado indisponíveis, no sentido do artigo 10.º, n.º 1, desta diretiva. O facto de o BNB não ter feito essa declaração teve o efeito de atrasar até 4 de dezembro de 2014 a restituição pelo FGVB dos depósitos garantidos. O comunicado de imprensa da Comissão, mencionado no n.º 39 do presente acórdão, e o considerando 25 da Recomendação EBA/REC/2014/02 confirmam a ilegalidade da omissão do BNB.
- 44 No segundo pedido, BT pede ao órgão jurisdicional de reenvio que condene o BNB a pagar-lhe o montante de 44 070,90 BGN (cerca de 22 500 euros), correspondente ao montante que ultrapassa o limite máximo do montante garantido dos depósitos. Como fundamento deste pedido, BT alega, designadamente, que as medidas de supervisão especial adotadas pelo BNB em relação ao KTB foram injustificadas e desproporcionadas à situação desse banco em 20 de junho de 2014. Essas medidas violaram igualmente os artigos 63.º a 65.º TFUE e não visavam a recuperação do banco, uma vez que este necessitava apenas de um apoio de liquidez. A título subsidiário, alega que os danos a que se refere o segundo pedido devem ser indemnizados a título de responsabilidade do BNB devido a uma omissão ilícita, que consistiu no exercício de uma supervisão deficiente, que agravou a situação do KTB e que, aliás, foi constatada pelo Smetna palata (Tribunal de Contas, Bulgária) num relatório relativo ao período compreendido entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2014.
- 45 Quanto ao primeiro pedido da ação, o órgão jurisdicional de reenvio considera essencial determinar o regime de responsabilidade que é aplicável no caso em apreço. Neste contexto, pergunta, em especial, se o direito a indemnização do depositante, previsto no artigo 7.º, n.º 6, da Diretiva 94/19, abrange todos os danos resultantes da não restituição dos depósitos nos prazos fixados, incluindo os resultantes de uma supervisão deficiente sobre a instituição de crédito que detém os depósitos, ou se este conceito abrange apenas o direito à restituição dos montantes garantidos dos depósitos, nos termos do artigo 7.º, n.º 1-A, desta diretiva.
- 46 Nestas condições, o Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal Administrativo de Sófia, Bulgária) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Decorre dos princípios da equivalência e da efetividade do direito da União que um tribunal nacional tem o dever de considerar oficiosamente que uma ação é proposta com fundamento no incumprimento, por um Estado-Membro, de uma obrigação decorrente do artigo 4.º, n.º 3, [TUE], quando a ação tem como objeto a responsabilidade extracontratual do Estado-Membro por danos resultantes de uma violação do direito da União cometida por uma autoridade do Estado-Membro, e

- na petição inicial, não foi mencionado expressamente como base jurídica o artigo 4.º, n.º 3, TUE, mas resulta da fundamentação da ação que o dano é invocado por violação de disposições do direito da União;
 - o pedido de indemnização dos danos foi fundamentado numa disposição do direito nacional relativa à responsabilidade do Estado pelos danos causados no exercício da atividade administrativa, que é independente da culpa e é desencadeada nas seguintes condições: ilegalidade de um ato jurídico, ato ou omissão de uma autoridade ou de um funcionário no exercício ou em relação com o exercício da atividade administrativa; danos sofridos, materiais ou morais;nexo de causalidade direto entre o dano e o comportamento ilegal da autoridade;
 - segundo o direito do Estado-Membro, o tribunal deve determinar oficiosamente a base jurídica da responsabilidade do Estado no que diz respeito à atuação das autoridades judiciais com base nas circunstâncias em que se baseia a ação?
- 2) Decorre do considerando 27 do Regulamento [n.º 1093/2010] que a recomendação emitida com base no artigo 17.º, n.º 3, do regulamento, na qual foi constatada uma violação do direito da União pelo banco central de um Estado-Membro, relacionada com o prazo de reembolso ao depositante dos depósitos garantidos na instituição de crédito respetiva, em circunstâncias como as do processo principal:
- confere aos depositantes desta instituição de crédito o direito de invocarem essa recomendação num tribunal nacional para fundamentarem uma ação de indemnização por perdas e danos por esta mesma violação do direito da União, tendo em conta a competência da [ABE] para constatar a existência de violações do direito da União e tendo em conta que os depositantes não são nem podem ser destinatários da recomendação e que esta não produz quaisquer efeitos jurídicos diretos na sua esfera jurídica;
 - Atendendo ao pressuposto de que a disposição violada deve prever obrigações claras e incondicionais, se se tiver em conta que o artigo 1.º, [ponto 3], alínea i), da Diretiva [94/19], interpretado em conjugação com os seus considerandos 12 e 13, não contém todos os elementos necessários para fundar uma obrigação clara e incondicional dos Estados-Membros e não confere aos depositantes nenhuns direitos imediatos; e considerando o facto de que esta diretiva apenas prevê uma harmonização mínima, que não contém indicações com as quais se possam determinar os depósitos indisponíveis, e que a recomendação não se baseou em outras disposições claras e incondicionais do direito da União que forneçam tais indicações, a saber, entre outras, a determinação da falta de liquidez e a inexistência de perspetivas de reembolso nesse momento; a existência de uma obrigação de ordenar medidas preventivas de intervenção e de continuar a atividade comercial da instituição de crédito;
 - tendo em conta o objeto, a garantia dos depósitos e a competência da [ABE] para emitir recomendações relativas ao sistema de garantia dos depósitos, nos termos do artigo 26.º, n.º 2, do Regulamento [n.º 1093/2010], é válida quanto ao banco central nacional, que não tem qualquer relação com o sistema nacional de garantia dos depósitos e não é uma autoridade competente na aceção do artigo 4.º, [ponto 2, alínea iii)], deste regulamento?

- 3) Decorre dos Acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia de 12 de outubro de 2004, Paul e o. (C-222/02, EU:C:2004:606, n.ºs 38, 39, 43 e 49 a 51), de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.ºs 42 e 51), de 15 de junho de 2000, Dorsch Consult/Conselho e Comissão (C-237/98 P, EU:C:2000:321, n.º 19), e de 2 de dezembro de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho (5/71, EU:C:1971:116 n.º 11), tendo também em conta o atual estado do direito da União aplicável ao processo principal, que:
- A) As disposições da Diretiva 94/19, em especial o seu artigo 7.º, n.º 6, conferem aos depositantes o direito de invocarem contra um Estado-Membro direitos a indemnização por perdas e danos em virtude da supervisão insuficiente sobre a instituição de crédito que gere os seus depósitos, e são estes direitos limitados ao montante garantido dos depósitos ou o conceito “direito a indemnização dos depositantes” constante desta disposição deve ser interpretado extensivamente?
 - B) As medidas de supervisão para o saneamento de uma instituição de crédito, ordenadas pelo banco central de um Estado-Membro, como as referidas no processo principal, entre as quais a suspensão dos pagamentos, previstas especialmente no artigo 2.º, sétimo travessão, da Diretiva [2001/24], constituem uma limitação injustificada e desproporcionada do direito de propriedade do depositante, que implica a responsabilidade extracontratual por danos resultantes de uma violação do direito da União, quando, tendo em vista o artigo 116.º, n.º 5, da [Lei das Instituições de Crédito], bem como o artigo 4.º, n.º 2, ponto 1, e o artigo 94.º, n.º 1, ponto 4, da Lei Relativa à Insolvência dos Bancos, o direito do Estado-Membro em causa prevê que, na vigência das medidas, são calculados juros contratuais e os créditos que ultrapassem o montante garantido dos depósitos são satisfeitos no processo geral de insolvência e que podem ser pagos juros?
 - C) Os pressupostos estabelecidos no direito nacional de um Estado-Membro para a responsabilidade extracontratual por danos causados por atos ou omissões relacionados com o exercício das competências de supervisão pelo banco central de um Estado-Membro, abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) TFUE, não podem ser contrários aos pressupostos e princípios do direito da União aplicáveis a esta responsabilidade, mais precisamente: o princípio da autonomia da ação indemnizatória em relação à ação de anulação e a inadmissibilidade de um pressuposto previsto no direito nacional, segundo o qual um ato jurídico ou uma omissão pelos quais a indemnização é pedida tem de ser previamente anulado; a inadmissibilidade de um pressuposto previsto pelo direito nacional relativo à culpa das autoridades ou dos funcionários por cujo comportamento é pedida a indemnização; o pressuposto de que o demandante em ações para reparação do dano material deve ter sofrido, no momento da propositura da ação, um dano certo e efetivo?
 - D) Com base no princípio da autonomia da ação indemnizatória em relação à ação de anulação, vigente no direito da União, deve estar cumprido o pressuposto da ilegalidade do comportamento da autoridade que é equivalente ao pressuposto do direito nacional do Estado-Membro, segundo o qual o ato jurídico ou a omissão que fundamentam o pedido de indemnização, a saber, as medidas de saneamento de uma instituição de crédito, teriam de ser anuladas, se se tiver em conta, além das circunstâncias do processo principal:
 - que estas medidas não são dirigidas ao demandante, que é depositante de uma instituição de crédito e que, segundo o direito e a jurisprudência nacionais, não tem o direito de pedir a anulação das decisões individuais com as quais estas medidas foram ordenadas e que estas decisões se tornaram definitivas;

- que o direito da União, concretamente, neste domínio, a Diretiva 2001/24, não impõe aos Estados-Membros nenhuma obrigação expressa de preverem, a favor de todos os credores, a possibilidade de impugnarem as medidas de supervisão a fim de ser verificada a respetiva validade;
- que, no direito de um Estado-Membro, não está prevista qualquer responsabilidade [extracontratual] pelos danos causados por um comportamento lícito de autoridades ou de funcionários?

E) No caso de se fazer uma interpretação no sentido de que, nas circunstâncias do processo principal, o pressuposto da ilegalidade do comportamento em causa da autoridade não é aplicável a ações indemnizatórias dos depositantes de uma instituição de crédito por atos e omissões do banco central de um Estado-Membro, em especial a pedidos de pagamento de juros relativamente aos depósitos garantidos não reembolsados dentro do prazo e de reembolso dos depósitos que ultrapassam o montante garantido, que são invocados a título de indemnização por violação dos artigos 63.º a 65.º e 120.º TFUE, do artigo 3.º TUE e do artigo 17.º da [Carta], são aplicáveis os pressupostos da responsabilidade extracontratual estabelecidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia por danos:

- que foram causados por um comportamento lícito de uma autoridade, mais concretamente, os três pressupostos cumulativos, a saber, a existência de um dano efetivo, um nexo de causalidade entre este e o comportamento em causa, bem como um tipo não habitual e especial de dano, particularmente quando se trata de pedidos de pagamento de juros por falta de reembolso de depósitos garantidos dentro do prazo, ou
- no domínio da política económica, em especial o pressuposto [de a responsabilidade poder ser desencadeada] “apenas quando se verifique uma violação suficientemente caracterizada de uma norma superior de direito para proteção dos particulares”, sobretudo no caso de ações de depositantes pedindo o reembolso dos depósitos que excedem o montante garantido, que foram invocados como danos e aos quais se aplica o processo previsto pelo direito nacional, tendo em conta o amplo poder de apreciação de que os Estados-Membros dispõem no contexto do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE, as medidas a que se refere a Diretiva 2001/24, e se as circunstâncias respeitantes à instituição de crédito e à pessoa que pede a indemnização apenas têm conexão com um único Estado-Membro, mas se aplicam a todos os depositantes as mesmas disposições legais e o princípio constitucional da igualdade perante a lei?

4) Decorre da interpretação do artigo 10.º, n.º 1, conjugado com o artigo 1.º, ponto 3, alínea i) e com o artigo 7.º, n.º 6, da Diretiva 94/19, e das considerações feitas no Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 21 de dezembro de 2016, Vervloet e o. (C-76/15, EU:C:2016:975, n.ºs 82 a 84), que são abrangidos pelo âmbito de aplicação das disposições da diretiva os depositantes

- cujos depósitos não eram reembolsáveis com base em contratos e disposições legais durante o período que decorreu desde a suspensão dos pagamentos da instituição de crédito até à data em que lhe foi retirada a licença bancária e o respetivo depositante não manifestou que pretendia o reembolso,

- que concordaram com uma cláusula que prevê o reembolso dos depósitos de montante garantido de acordo com o procedimento regulado no direito de um Estado-Membro, concretamente mesmo depois de retirada a licença da instituição de crédito que gere os depósitos e se verifica esta condição, e
- a referida cláusula do contrato de depósito, segundo o direito do Estado-Membro, tem força legal entre as partes contratantes?

Decorre das disposições desta diretiva ou de outras disposições do direito da União que o tribunal nacional pode não tomar em consideração esta cláusula do contrato de depósito e pode não examinar a ação de um depositante que pede o pagamento de juros por não lhe ter sido reembolsado dentro do prazo o montante garantido de um depósito, em conformidade com este contrato, com base nos pressupostos da responsabilidade extracontratual por danos resultantes de uma violação do direito da União e com base no artigo 7.º, n.º 6, da Diretiva 94/19?»

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

- 47 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 18 de setembro de 2018, o presente processo foi suspenso até à prolação do Acórdão a proferir no processo C-571/16. Na sequência do Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), o Tribunal de Justiça perguntou ao órgão jurisdicional de reenvio se pretendia manter o presente pedido de decisão prejudicial.
- 48 Por Despacho de 9 de novembro de 2018, o órgão jurisdicional de reenvio informou o Tribunal de Justiça de que mantinha o seu pedido de decisão prejudicial, uma vez que o Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), não respondeu, do seu ponto de vista, a todas as questões levantadas no presente processo.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à terceira questão, alínea a)

- 49 Com a sua terceira questão, alínea a), que importa examinar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 7.º, n.º 6, da Diretiva 94/19 deve ser interpretado no sentido de que o direito a indemnização do depositante nele previsto abrange apenas a restituição, pelo sistema de garantia dos depósitos, dos depósitos indisponíveis desse depositante, até ao montante fixado no artigo 7.º, n.º 1-A, desta diretiva, ou se o seu artigo 7.º, n.º 6, cria também, em benefício do referido depositante, um direito a indemnização do prejuízo causado pela restituição tardia do montante garantido de todos os seus depósitos ou por uma supervisão deficiente por parte das autoridades nacionais competentes relativamente à instituição de crédito cujos depósitos se tornaram indisponíveis.
- 50 Antes de mais, importa observar que a redação do artigo 7.º, n.º 6, da Diretiva 94/19, que impõe aos Estados-Membros que assegurem que o «direito a indemnização dos depositantes» possa ser objeto de uma ação destes contra o sistema de garantia de depósitos, não permite, por si só, dar uma resposta à questão do órgão jurisdicional de reenvio, pelo que se afigura necessário ter igualmente em conta o contexto desta disposição e os objetivos prosseguidos pela referida diretiva.

- 51 A Diretiva 94/19 visa instituir no interior da União a proteção dos depositantes em caso de indisponibilidade dos depósitos constituídos numa instituição de crédito que faz parte de um sistema de garantia de depósitos (Acórdão de 12 de outubro de 2004, Paul e o., C-222/02, EU:C:2004:606, n.º 26). Ao mesmo tempo, tem por finalidade assegurar a estabilidade do sistema bancário, evitando os fenómenos de levantamento em massa dos depósitos, não apenas de uma instituição de crédito em dificuldade, mas também de instituições sãs na sequência de uma perda de confiança do público na solidez desse sistema (Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 56 e jurisprudência referida). No entanto, a Diretiva 94/19 prevê, como resulta designadamente do seu oitavo considerando, apenas uma harmonização mínima em matéria de garantia dos depósitos (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Vervloet e o., C-76/15, EU:C:2016:975, n.º 82).
- 52 Neste contexto, o artigo 3.º da Diretiva 94/19 obriga os Estados-Membros a zelar pela instituição e o reconhecimento oficial no seu território de um ou mais sistemas de garantia de depósitos e prevê a obrigação de as autoridades competentes que concederam a licença às instituições de crédito assegurarem, em colaboração com o sistema de garantia de depósitos, que as referidas instituições de crédito cumpram as suas obrigações como membros desse sistema. Trata-se de assegurar aos depositantes que a instituição de crédito na qual efetuaram os seus depósitos pertence a um sistema de garantia de depósitos, de forma que seja salvaguardado o direito de serem indemnizados em caso de indisponibilidade dos seus depósitos em conformidade com as regras previstas na referida diretiva e mais particularmente no artigo 7.º da referida diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 12 de outubro de 2004, Paul e o., C-222/02, EU:C:2004:606, n.ºs 27 a 29).
- 53 Nesse caso, por força do artigo 7.º, n.º 1-A, da Diretiva 94/19, os sistemas de garantia de depósitos devem assegurar um nível mínimo de cobertura, de 100 000 euros para cada depositante, desde que os depósitos em causa não sejam excluídos da garantia, ao abrigo do artigo 2.º desta diretiva, nem sejam excluídos ou lhes seja atribuído um nível de garantia inferior no Estado-Membro em causa nos termos do artigo 7.º, n.º 2, da referida diretiva.
- 54 Por outro lado, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 94/19, os sistemas de garantia de depósitos devem encontrar-se em condições de pagar aos depositantes os créditos, relativos aos depósitos indisponíveis, que tiverem sido devidamente verificados no prazo de vinte dias úteis a contar da data em que as autoridades competentes constataram a indisponibilidade referida no artigo 1.º, ponto 3, desta diretiva.
- 55 Assim, resulta dos objetivos prosseguidos pela Diretiva 94/19 e do contexto em que se inscreve o seu artigo 7.º, n.º 6, que o «direito a indemnização» previsto nesta disposição, cujo montante está fixado no artigo 7.º, n.º 1-A, e as modalidades especificadas no artigo 10.º, n.º 1, desta diretiva, visa apenas a restituição, pelo sistema de garantia de depósitos, dos créditos devidamente verificados dos depositantes quando as autoridades competentes tenham apurado, em conformidade com o artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19, a indisponibilidade dos depósitos detidos pela instituição de crédito em causa.
- 56 Esta interpretação estrita do artigo 7.º, n.º 6, da Diretiva 94/19 é confirmada pelo seu vigésimo quarto considerando, que precisa que esta diretiva 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 criação 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 proteção dos depositantes nas condições estabelecidas na presente diretiva.

- 57 Neste contexto, o Tribunal de Justiça já precisou no seu Acórdão de 12 de outubro de 2004, Paul e o. (C-222/02, EU:C:2004:606, n.ºs 50 e 51), que, quando esteja assegurada a indemnização dos depositantes em caso de indisponibilidade dos seus depósitos, prevista na Diretiva 94/19, esta não confere aos depositantes direitos suscetíveis de desencadear a responsabilidade do Estado com base no direito da União em caso de indisponibilidade dos seus depósitos causada pela supervisão deficiente por parte das autoridades nacionais competentes.
- 58 A circunstância, salientada pela demandante no processo principal, de a instituição de crédito em causa no processo que deu origem ao acórdão referido no número anterior não participar no sistema de garantia de depósitos, contrariamente à instituição de crédito em causa no presente processo, não pode justificar uma apreciação diferente.
- 59 Por outro lado, como o Tribunal de Justiça já salientou, não se pode excluir que a eficácia prática da garantia de depósitos imposta pela Diretiva 94/19 seja posta em causa se os riscos que não estão diretamente relacionados com o objetivo desse sistema, como os ligados a uma supervisão deficiente das instituições de crédito por parte das autoridades competentes, forem imputados aos sistemas nacionais de garantia de depósitos. Com efeito, quanto mais elevados forem os riscos a garantir, mais a garantia de depósitos se dilui e menos o sistema de garantia dos depósitos pode, com os mesmos meios, contribuir para a realização do duplo objetivo prosseguido por esta diretiva, como recordado no n.º 51 do presente acórdão (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Vervloet e o., C-76/15, EU:C:2016:975, n.º 84).
- 60 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à terceira questão, alínea a), que o artigo 7.º, n.º 6, da Diretiva 94/19 deve ser interpretado no sentido de que o direito a indemnização do depositante que prevê abrange apenas a restituição, pelo sistema de garantia de depósitos, dos depósitos indisponíveis desse depositante, até ao montante fixado no artigo 7.º, n.º 1-A, desta diretiva, na sequência da declaração de indisponibilidade, pela autoridade nacional competente, dos depósitos detidos pela instituição de crédito em causa, em conformidade com o artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da referida diretiva, pelo que o artigo 7.º, n.º 6, da mesma diretiva não pode fundar, em benefício do referido depositante, um direito a indemnização do prejuízo causado pela restituição tardia do montante garantido de todos os seus depósitos ou por uma supervisão deficiente por parte das autoridades nacionais competentes relativamente à instituição de crédito cujos depósitos se tornaram indisponíveis.

Quanto à quarta questão

- 61 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se as disposições conjugadas do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), do artigo 7.º, n.º 6, e do artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 94/19 devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional ou a uma cláusula contratual, por força das quais um depósito numa instituição de crédito cujos pagamentos foram suspensos só se torna exigível após a revogação, pela autoridade competente, da licença bancária concedida a essa instituição e desde que o depositante tenha pedido expressamente a restituição desse depósito. Em caso de resposta afirmativa, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se estas disposições ou outras disposições do direito da União lhe impõem que afaste essa regulamentação nacional ou essa cláusula contratual, para decidir uma ação de indemnização do prejuízo pretensamente causado pela restituição do montante garantido desse depósito fora do prazo previsto por esta diretiva.

- 62 Importa recordar, em primeiro lugar, que, nos termos do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19, o conceito de «depósito indisponível», na aceção desta diretiva, designa «um depósito vencido e exigível e que não foi pago por uma instituição de crédito nas condições legais e contratuais que lhe são aplicáveis», quando as autoridades competentes tenham declarado, o mais tardar cinco dias úteis após ter sido demonstrado pela primeira vez que a referida instituição de crédito não restituiu os depósitos vencidos, que, por razões diretamente relacionadas com a sua situação financeira, «a instituição de crédito em causa não parece ter [...] possibilidade de restituir os depósitos, nem perspectivas de proximamente vir a poder fazê-lo».
- 63 Como resulta expressamente da redação do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), primeiro parágrafo, da Diretiva 94/19, a condição necessária e suficiente para declarar a indisponibilidade de um depósito vencido e exigível é que, na opinião da autoridade competente, a instituição de crédito em causa não pareça ter, nesse momento, por razões diretamente relacionadas com a sua situação financeira, possibilidade de restituir os depósitos, nem perspectivas de proximamente vir a poder fazê-lo (Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 49). Por outro lado, o prazo máximo de cinco dias fixado à autoridade competente para cumprir a obrigação incondicional e suficientemente precisa de proceder a essa declaração é, nos próprios termos do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), segundo parágrafo, desta diretiva, um prazo imperativo, não estando prevista nenhuma derrogação deste prazo noutras disposições desta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, n.ºs 60 e 100). Resulta assim da redação do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19 que este enuncia uma obrigação incondicional e suficientemente precisa que confere direitos aos particulares e que prevê, por conseguinte, uma regra com efeito direto (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, n.ºs 98 a 104).
- 64 Em segundo lugar, no sistema da Diretiva 94/19, por um lado, a declaração de indisponibilidade dos depósitos de uma instituição de crédito, que desencadeia o procedimento que conduz à intervenção dos sistemas nacionais de garantia de depósitos, determina o reembolso do montante garantido desses depósitos por esses sistemas, em conformidade com o artigo 7.º desta diretiva. Por outro lado, esta declaração, por força do seu artigo 10.º, n.º 1, marca o início da contagem do prazo em que deve ser efetuado esse reembolso, ou seja, vinte dias úteis (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 72).
- 65 Na medida em que essa declaração está ligada à situação financeira objetiva da instituição de crédito e tem por objeto, de modo geral, a totalidade dos depósitos detidos por essa instituição e não cada um dos depósitos que aquela detém, basta que seja declarado que a referida instituição de crédito não restituiu alguns depósitos e que os requisitos estabelecidos no artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19 estão preenchidos para que seja declarada a indisponibilidade de todos os depósitos detidos pela mesma instituição (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 82), incluindo os que, à data dessa declaração, não se tinham tornado vencidos e exigíveis, no termos das condições legais e contratuais aplicáveis, e que não cabia, por conseguinte, à instituição de crédito restituir.
- 66 Como salientou o advogado-geral no n.º 71 das suas conclusões, mesmo que um depósito não vencido nem exigível, nos termos das condições legais e contratuais que lhe são aplicáveis, não possa ser tido em conta pela autoridade competente para determinar a indisponibilidade dos depósitos, na aceção do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19, esse depósito deve, em contrapartida, ser qualificado de depósito restituível, ao abrigo da mesma disposição, a partir do momento em que a autoridade competente declarou a indisponibilidade dos depósitos detidos pela instituição de crédito em causa.

- 67 Esta interpretação é confirmada pelo duplo objetivo prosseguido pela Diretiva 94/19, como recordado no n.º 51 do presente acórdão. Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 58 das suas conclusões, se os depósitos não vencidos nem exigíveis no momento em que a autoridade competente declarou, nos termos do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), desta diretiva, a indisponibilidade de determinados depósitos detidos por uma instituição de crédito, não estivessem abrangidos pela garantia de depósitos prevista nesta diretiva, os depositantes em causa correriam o risco de não poderem recuperar os seus depósitos e a estabilidade do sistema bancário seria colocada à prova devido à perda de confiança do público na garantia dos seus depósitos.
- 68 Nestas condições, não se pode deduzir da circunstância de um sistema de garantia de depósitos ter restituído a um depositante montantes correspondentes a depósitos ainda não vencidos nem exigíveis, na aceção do artigo 1.º, ponto 3, da Diretiva 94/19, que esse sistema derogou a obrigação prevista no artigo 10.º, n.º 1, desta diretiva.
- 69 Daqui resulta que o artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19, lido em conjugação com o artigo 7.º, n.º 6, e com o artigo 10.º, n.º 1, desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que o titular de um depósito não vencido nem exigível, ao abrigo das condições legais e contratuais que lhe sejam aplicáveis, pode invocar o seu direito à restituição do montante garantido relativo a esse depósito quando a autoridade competente tenha procedido à declaração da indisponibilidade dos depósitos detidos pela instituição de crédito em causa.
- 70 Em terceiro lugar, uma vez que é exclusivamente determinada pelos requisitos enunciados no artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19, recordados no n.º 62 do presente acórdão, a declaração de indisponibilidade dos depósitos detidos por uma instituição de crédito não pode depender da revogação da licença bancária da instituição de crédito em causa nem estar subordinada à condição de o titular desse depósito ter previamente apresentado à instituição de crédito em causa, sem sucesso, um pedido de levantamento do mesmo (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, n.ºs 69, 87 e n.ºs 1 e 3 do dispositivo). Por conseguinte, estas disposições da Diretiva 94/19 devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional que impõe tais exigências ou que autoriza cláusulas contratuais a prevê-las.
- 71 Neste contexto, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, sempre que, do ponto de vista do seu conteúdo, as disposições de uma diretiva se afigurem incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar nos tribunais nacionais contra o Estado-Membro, quer quando este não as tenha transposto para o direito nacional, nos prazos previstos na diretiva, quer quando o tenha feito de forma incorreta.. Os sujeitos de direito podem invocar disposições incondicionais e suficientemente precisas de uma diretiva não apenas contra um Estado-Membro e todos os órgãos da sua Administração, mas igualmente contra organismos ou entidades, que se distinguem dos particulares e devem ser equiparados ao Estado, quer porque são pessoas coletivas de direito público que fazem parte do Estado em sentido amplo, quer porque estão sujeitos à autoridade ou ao controlo de uma autoridade pública, quer ainda porque foram encarregados, por essa autoridade, de exercer uma missão de interesse público e foram dotados, para esse efeito, de poderes exorbitantes (v., neste sentido, Acórdãos de 10 de outubro de 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, n.ºs 32 a 34, e de 22 de março de 2018, Anisimovienė e o., C-688/15 e C-109/16, EU:C:2018:209, n.º 109).

- 72 Por outro lado, qualquer juiz nacional a que se recorra no âmbito da sua jurisdição é obrigado a não aplicar, sob a sua própria autoridade, qualquer disposição nacional contrária a uma disposição do direito da União que tenha efeito direto no litígio que lhe é submetido, sem ter de solicitar ou aguardar a eliminação prévia dessa disposição por lei ou por qualquer outro procedimento constitucional [v., neste sentido, Acórdãos de 4 de dezembro de 2018, *Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, n.º 35, e de 19 de novembro de 2019, *A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal)*, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.ºs 160 e 161 e jurisprudência referida].
- 73 Por conseguinte, uma vez que, como foi recordado no n.º 63 do presente acórdão, o artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19 tem efeito direto, um órgão jurisdicional nacional chamado a conhecer de uma ação intentada pelo titular de um depósito que se tornou indisponível, na aceção desta disposição, com vista à reparação do prejuízo causado pela restituição tardia do montante garantido desse depósito, deve, por força do princípio do primado do direito da União, afastar uma disposição do direito nacional que subordine a restituição do referido montante aos requisitos referidos no n.º 70 do presente acórdão.
- 74 No âmbito dessa ação, o juiz nacional também não pode ter em conta uma cláusula contratual que se limita a refletir uma disposição do direito nacional incompatível com o artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19. Como o advogado-geral salientou no n.º 69 das conclusões, na medida em que esta cláusula contratual reproduz o conteúdo de uma disposição do direito nacional incompatível com o direito da União, o juiz nacional deve alargar a essa cláusula as consequências decorrentes da incompatibilidade dessa disposição com o direito da União.
- 75 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à quarta questão que as disposições conjugadas do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), do artigo 7.º, n.º 6, e do artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 94/19 devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional ou a uma cláusula contratual por força da qual um depósito numa instituição de crédito cujos pagamentos foram suspensos só se torna exigível após a revogação, pela autoridade competente, da licença bancária concedida a essa instituição e desde que o depositante tenha pedido expressamente a restituição desse depósito. Por força do princípio do primado do direito da União, qualquer órgão jurisdicional nacional chamado a conhecer de uma ação de indemnização do prejuízo pretensamente causado pela restituição do montante garantido desse depósito fora do prazo previsto no artigo 10.º, n.º 1, desta diretiva deve afastar essa regulamentação nacional ou essa cláusula contratual, para efeitos de decidir essa ação.

Quanto à segunda questão

- 76 Com a primeira parte da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1093/2010, lido à luz do seu considerando 27, deve ser interpretado no sentido de que uma recomendação da ABE, emitida com base nessa disposição e que declara uma violação do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19, como a Recomendação EBA/REC/2014/02, pode ser invocada por um depositante em apoio de uma ação de indemnização dos danos causados pela referida violação do direito da União, apesar de esse depositante não ser o destinatário dessa recomendação.
- 77 Com a segunda parte desta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a Recomendação EBA/REC/2014/02 é válida, na medida em que, por um lado, declara uma violação de uma disposição do direito da União que, segundo aquele órgão jurisdicional, não define uma obrigação clara e incondicional, na aceção do considerando 27 deste regulamento, e, por outro, é

dirigida ao BNB que, ainda segundo o órgão jurisdicional de reenvio, não tem relação com o sistema nacional de garantia de depósitos e não é uma autoridade competente, na aceção do artigo 4.º, ponto 2, alínea iii), do Regulamento n.º 1093/2010.

Quanto à interpretação do artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1093/2010

- 78 O artigo 17.º do Regulamento n.º 1093/2010 prevê, no seu n.º 3, primeiro parágrafo, que a ABE pode, o mais tardar no prazo de dois meses a contar do lançamento da sua investigação referida no seu n.º 2, dirigir à autoridade competente em questão uma recomendação que defina as medidas necessárias para dar cumprimento ao direito da União. Essa recomendação é emitida na sequência de uma investigação iniciada pela ABE no caso de as autoridades nacionais, nas suas práticas de supervisão, serem acusadas de uma pretensa não aplicação ou aplicação incorreta ou insuficiente do direito da União, nomeadamente dos atos referidos no artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento, entre os quais figura a Diretiva 94/19.
- 79 Como recordou o advogado-geral no n.º 76 das suas conclusões, uma recomendação da ABE baseada no artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1093/2010 está abrangida pela categoria dos atos da União prevista no artigo 288.º, quinto parágrafo, TFUE, uma vez que esta última disposição confere às instituições com competência para adotar tais atos um poder de incentivo e de persuasão, distinto do poder para adotar atos dotados de força vinculativa (v., neste sentido, Acórdão de 20 de fevereiro de 2018, Bélgica/Comissão, C-16/16 P, EU:C:2018:79, n.º 26).
- 80 No entanto, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, mesmo que as recomendações não se destinem a produzir efeitos jurídicos vinculativos, os juízes nacionais são obrigados a ter em consideração as recomendações, para a resolução dos litígios que lhes são submetidos, nomeadamente quando têm por objeto completar disposições da União com caráter vinculativo (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de dezembro de 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, n.º 18; de 11 de setembro de 2003, Altair Chimica, C-207/01, EU:C:2003:451, n.º 41; e de 15 de setembro de 2016, Koninklijke KPN e o., C-28/15, EU:C:2016:692, n.º 41 e jurisprudência referida).
- 81 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à primeira parte da segunda questão prejudicial que o artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1093/2010, lido à luz do seu considerando 27, deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional deve tomar em consideração uma recomendação da ABE emitida com base nesta disposição, com vista a resolver o litígio que lhe foi submetido, designadamente no âmbito de uma ação destinada a responsabilizar um Estado-Membro por danos causados a um particular devido à não aplicação ou à aplicação incorreta ou insuficiente do direito da União que deu origem ao procedimento de investigação que resultou na adoção desta recomendação. Os particulares lesados pela violação do direito da União declarada por essa recomendação, mesmo que não sejam os seus destinatários, devem poder basear-se nessa recomendação a fim de obter a declaração, perante os órgãos jurisdicionais nacionais competentes, da responsabilidade do Estado-Membro em causa devido à referida violação do direito da União.

Quanto à validade da Recomendação EBA/REC/2014/02

- 82 A título preliminar, é premente salientar que, embora o artigo 263.º TFUE exclua a fiscalização do Tribunal de Justiça sobre os atos que tenham a natureza de recomendação no âmbito de um recurso de anulação, resulta do artigo 19.º, n.º 3, alínea b), TUE e do artigo 267.º, primeiro

parágrafo, alínea b), TFUE que o Tribunal de Justiça é competente para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação e a validade dos atos adotados pelas instituições da União, sem nenhuma exceção [v., neste sentido, Acórdãos de 13 de dezembro de 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, n.º 8; de 13 de junho de 2017, Florescu e o., C-258/14, EU:C:2017:448, n.º 71; de 20 de fevereiro de 2018, Bélgica/Comissão, C-16/16 P, EU:C:2018:79, n.º 44; e de 14 de maio de 2019, M e o. (Revogação do estatuto de refugiado), C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, n.º 71 e jurisprudência referida].

- 83 Daqui resulta que o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar, a título prejudicial, sobre a validade da Recomendação EBA/REC/2014/02, através da qual a ABE pediu ao BNB e ao FGVB que adotassem as medidas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 94/19, nomeadamente para pôr termo à violação do seu artigo 1.º, ponto 3, alínea i).
- 84 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, uma vez que, contrariamente ao considerando 27 do Regulamento n.º 1093/2010, esta disposição não estabelece obrigações claras e incondicionais para os Estados-Membros nem cria diretamente direitos para os depositantes, não se podia considerar, na Recomendação EBA/REC/2014/02, que a referida disposição tinha sido violada.
- 85 A este respeito, é preciso salientar, antes de mais, que a Diretiva 94/19 figura entre os atos da União referidos no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1093/2010 e que, por conseguinte, em conformidade com o artigo 17.º, n.º 1 e n.º 2, primeiro parágrafo, deste regulamento, a ABE pode investigar a pretensa não aplicação ou a aplicação incorreta ou insuficiente das disposições desta diretiva por uma autoridade competente.
- 86 Por outro lado, como foi observado no n.º 63 do presente acórdão, o artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19, além de ter efeito direto e constituir uma regra de direito destinada a conferir direitos que permitem aos depositantes intentar uma ação de indemnização do prejuízo causado pelo reembolso tardio dos seus depósitos, em violação desta disposição, impõe uma obrigação incondicional e suficientemente precisa à autoridade competente, na aceção do artigo 4.º, ponto 2, alínea iii), do Regulamento n.º 1093/2010.
- 87 Nestas condições, como salientou o advogado-geral no n.º 116 das suas conclusões, as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio relativamente à validade da Recomendação EBA/REC/2014/02, por o artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19 não estabelecer obrigações claras e incondicionais, não têm fundamento.
- 88 Importa acrescentar que o considerando 27 do Regulamento n.º 1093/2010, que refere que o mecanismo previsto no artigo 17.º deste regulamento «deverá ser aplicável nas áreas em que a legislação da União defina obrigações claras e incondicionais», não pode ser entendido no sentido de que subordina a emissão de uma recomendação com base no artigo 17.º, n.º 3, do referido regulamento, à condição de essa recomendação visar necessariamente uma norma do direito da União que estabelece obrigações claras e incondicionais.
- 89 Com efeito, só o artigo 17.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1093/2010, à semelhança do que enuncia o considerando 29 deste regulamento, subordina a emissão, pela ABE, de uma decisão individual relativamente a uma instituição financeira à condição de esta decisão se basear numa disposição contida num ato previsto no artigo 1.º, n.º 2, deste regulamento que seja «diretamente aplicável às instituições financeiras». Em contrapartida, esse requisito não é retomado nem no artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, do referido regulamento, que diz respeito à abertura do procedimento de investigação, nem no artigo 17.º, n.º 3, do mesmo regulamento, que tem por objeto a emissão, pela ABE, de uma

recomendação. Assim, limitar o exercício das competências que o artigo 17.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 1093/2010 confere à ABE apenas aos casos em que estão em causa disposições do direito da União claras e incondicionais equivaleria a estabelecer um requisito adicional não previsto nestas últimas disposições.

- 90 Ora, embora o preâmbulo de um ato da União seja suscetível de precisar o conteúdo das disposições desse ato e forneça elementos de interpretação suscetíveis de esclarecer a vontade do autor do referido ato, não tem, no entanto, valor jurídico vinculativo e não pode ser invocado para derrogar as próprias disposições do ato em causa nem para interpretar essas disposições num sentido contrário à sua letra (v., neste sentido, Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Puppink e o./Comissão, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, n.ºs 75 e 76 e jurisprudência referida).
- 91 As dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio a respeito da validade da Recomendação EBA/REC/2014/02 referem-se, por outro lado, à circunstância de esta ter sido dirigida ao FGVb e ao BNB, quando, segundo este órgão jurisdicional, à data dessa recomendação, o BNB não tinha nenhuma relação com o sistema nacional de garantia de depósitos e não era uma autoridade competente, na aceção do artigo 4.º, ponto 2, alínea iii), do Regulamento n.º 1093/2010.
- 92 Resulta desta disposição que o conceito de «autoridades competentes», na aceção deste regulamento, designa, «no que respeita aos sistemas de garantia de depósitos, os organismos que gerem esses sistemas nos termos da Diretiva [94/19] ou, nos casos em que o funcionamento do regime de garantia de depósitos seja administrado por uma empresa privada, a autoridade pública responsável pela supervisão dessa empresa nos termos da referida diretiva».
- 93 Por outro lado, a referida disposição deve ser lida em conjugação com o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 94/19, que impõe a cada Estado-Membro que assegure a instituição e o reconhecimento oficial no seu território de um ou mais sistemas de garantia de depósitos, e com o artigo 1.º, ponto 3, alínea i), desta diretiva, que deixa uma margem de apreciação aos Estados-Membros para designar a autoridade competente para declarar a indisponibilidade dos depósitos (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 99).
- 94 Ora, como salientou o advogado-geral no n.º 107 das suas conclusões, no âmbito do processo que deu origem ao Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), foi demonstrado que o BNB era a autoridade competente para declarar a indisponibilidade dos depósitos em conformidade com o artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19.
- 95 Por conseguinte, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, à luz da legislação búlgara aplicável em 17 de outubro de 2014, data em que a ABE dirigiu a Recomendação EBA/REC/2014/02 ao BNB, se este último era o organismo encarregado da gestão ou, sendo caso disso, da supervisão do sistema nacional de garantia de depósitos em conformidade com a Diretiva 94/19 e, em especial, se era a autoridade competente para declarar a indisponibilidade dos depósitos ao abrigo do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), desta diretiva.
- 96 Para este efeito, incumbe-lhe verificar, designadamente, se é possível interpretar em conformidade com esta disposição o artigo 36.º da Lei das Instituições de Crédito, que atribui ao BNB competência para revogar obrigatoriamente a licença concedida a um banco quando este tenha deixado de cumprir, há mais de sete dias úteis, os seus compromissos financeiros que se tornaram exigíveis, no caso de esse incumprimento estar diretamente relacionado com a situação

financeira desse banco e de o BNB considerar improvável que este cumpra esses compromissos financeiros num prazo aceitável, devendo essa decisão de revogação ser tomada num prazo de cinco dias úteis a contar dessa declaração.

- 97 Em todo o caso, a falta de declaração de indisponibilidade dos depósitos, na aceção do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19, é suscetível de constituir uma violação suficientemente caracterizada do direito da União e de permitir a responsabilização de um Estado-Membro por violação do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 115).
- 98 É verdade que, na Recomendação EBA/REC/2014/02, a ABE considerou que, na falta de um ato expresse que declare a indisponibilidade dos depósitos do KTB, na aceção do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19, a decisão tomada pelo BNB de colocar o KTB sob supervisão especial e de suspender as obrigações deste último era equiparável a essa declaração.
- 99 No entanto, como o Tribunal de Justiça já declarou, a indisponibilidade dos depósitos deve ser declarada por um ato expresse da autoridade nacional competente e não pode ser deduzida de outros atos das autoridades nacionais, como a colocação sob supervisão especial de um banco cujos depósitos se tornaram indisponíveis (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, n.ºs 73 e 77).
- 100 Daqui resulta que o órgão jurisdicional de reenvio não pode, para decidir o litígio no processo principal, basear-se na premissa, contrária ao artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19, conforme interpretada pelo Tribunal de Justiça, segundo a qual a decisão do BNB de colocar o KTB sob supervisão especial e de suspender as suas obrigações pode ser equiparada a uma declaração de indisponibilidade dos depósitos do KTB.
- 101 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à segunda parte da segunda questão que a Recomendação EBA/REC/2014/02 é inválida, na medida em que equiparou a decisão do BNB de colocar o KTB sob supervisão especial e de suspender as suas obrigações a uma declaração de indisponibilidade dos depósitos, na aceção do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19.

Quanto à terceira questão, alínea b)

- 102 Com a sua terceira questão, alínea b), o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 2.º, sétimo travessão, da Diretiva 2001/24, lido à luz do artigo 17.º, n.º 1, e do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que uma medida de suspensão dos pagamentos, enquanto medida de supervisão aplicada por um banco central nacional com vista ao saneamento de uma instituição de crédito, constitui uma ingerência injustificada e desproporcionada no direito de propriedade dos depositantes nessa instituição de crédito, suscetível de fundamentar um direito a indemnização pelos danos causados por essa violação do direito da União aos depositantes, ainda que os juros convencionais tenham sido aplicados relativamente ao período visado por esta medida e os depósitos que excedam o montante garantido possam ser recuperados, acrescidos de juros, no âmbito de um processo geral de insolvência previsto no direito nacional.
- 103 A este respeito, deve salientar-se que a Diretiva 2001/24, como resulta do seu considerando 6, estabelece um sistema de reconhecimento mútuo das medidas tomadas por cada Estado-Membro para restabelecer a viabilidade das instituições de crédito por ele autorizadas,

sem pretender harmonizar a legislação nacional nesta matéria (v., neste sentido, Acórdãos de 24 de outubro de 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, n.º 22, e de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 104).

- 104 Além disso, contrariamente ao que alega o BNB, a Diretiva 2001/24 pode ser aplicável a uma situação puramente interna de um Estado-Membro. Com efeito, como resulta da própria redação do artigo 1.º, n.º 1, lido à luz do considerando 2 desta diretiva, esta aplica-se às instituições de crédito, nomeadamente quando têm sucursais num Estado-Membro que não o da sede estatutária, bem como a essas mesmas sucursais. Por outro lado, embora a Diretiva 2001/24 vise regulamentar especificamente uma situação suscetível de ocorrer em caso de dificuldades numa instituição de crédito que tenha sucursais noutros Estados-Membros, nada indica que as medidas de saneamento nela previstas sejam aplicáveis unicamente a essa situação transfronteiriça.
- 105 Em conformidade com o artigo 2.º, sétimo travessão, da Diretiva 2001/24, devem ser consideradas medidas de saneamento, na aceção desta diretiva, as medidas que, por um lado, se destinam a preservar ou restabelecer a situação financeira de uma instituição de crédito e, por outro, sejam suscetíveis de afetar direitos preexistentes de terceiros. Devem, em especial, ser incluídas entre essas medidas de saneamento as medidas de suspensão dos pagamentos, desde que, nomeadamente, como resulta do considerando 6 e do artigo 3.º, n.º 1, da referida diretiva, tenham sido adotadas por uma autoridade administrativa ou judicial (v., neste sentido, Acórdão de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 110).
- 106 Além disso, uma vez que essas medidas de suspensão de pagamentos, na aceção do artigo 2.º, sétimo travessão, da Diretiva 2001/24, devem ser consideradas no sentido de aplicarem o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, devem cumprir os direitos fundamentais consagrados nesta última, designadamente o direito de propriedade garantido no seu artigo 17.º, n.º 1 (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, n.ºs 17 a 19, e de 13 de junho de 2019, Moro, C-646/17, EU:C:2019:489, n.ºs 66 e 67 jurisprudência referida).
- 107 No entanto, o direito de propriedade garantido no artigo 17.º, n.º 1, da Carta não é uma prerrogativa absoluta e o seu exercício pode incluir restrições, desde que estas, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, estejam previstas por lei, respeitem o conteúdo essencial desse direito e que, no respeito pelo princípio da proporcionalidade, sejam necessárias e correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.ºs 69 e 70 e jurisprudência referida).
- 108 Uma vez que as medidas de suspensão dos pagamentos, como as que estão em causa no processo principal, visam preservar ou restabelecer a situação financeira de uma instituição de crédito, devem ser entendidas no sentido de que correspondem efetivamente a um objetivo de interesse geral reconhecido pela União. Com efeito, os serviços financeiros desempenham um papel central na economia da União, sendo os bancos e as instituições de crédito uma fonte essencial de financiamento para empresas ativas nos diferentes mercados. Além disso, existe frequentemente uma estreita ligação entre os bancos e a maior parte deles exerce as suas atividades no plano internacional. É por esta razão que existe o risco de a insolvência que afeta um ou mais bancos se propagar aos outros bancos, quer no Estado-Membro em causa quer noutros Estados-Membros, o que poderá, por sua vez, ter repercussões negativas noutros setores

da economia (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de julho de 2016, Kotnik e o., C-526/14, EU:C:2016:570, n.º 50, e de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º 72).

- 109 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, tendo em conta todas as circunstâncias que caracterizam o processo principal, se as medidas de supervisão em causa constituem, à luz dos objetivos prosseguidos, uma intervenção desmedida e intolerável que afeta a própria substância do direito de propriedade da demandante no processo principal, nomeadamente se, tendo em conta o risco iminente de perdas financeiras a que os depositantes do KTB teriam sido expostos em caso de insolvência deste, outras medidas menos restritivas, como a suspensão parcial dos pagamentos ou a limitação parcial das atividades do KTB, permitissem alcançar os mesmos resultados.
- 110 Ora, resulta do pedido de decisão prejudicial que as medidas de supervisão em causa no processo principal tiveram um alcance limitado no tempo e que, durante esse período, em conformidade com a legislação nacional, correram juros convencionais sobre os compromissos financeiros suspensos. Por outro lado, além de o montante garantido dos depósitos no KTB ter sido restituído à demandante no processo principal por intermédio do FGVB, o montante dos seus depósitos que ultrapassa o montante garantido continua a ser recuperável no âmbito do processo de insolvência instaurado contra esse banco.
- 111 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à terceira questão, alínea b), que o artigo 2.º, sétimo travessão, da Diretiva 2001/24, lido à luz do artigo 17.º, n.º 1, e do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que uma medida de suspensão dos pagamentos aplicada por um banco central nacional a uma instituição de crédito, enquanto medida de saneamento destinada a preservar ou restabelecer a situação financeira dessa instituição, constitui uma ingerência injustificada e desproporcionada no exercício do direito de propriedade dos depositantes na referida instituição se não respeitar o conteúdo essencial desse direito e se, tendo em conta o risco iminente de perdas financeiras ao qual ficariam expostos os depositantes em caso de insolvência desta instituição, outras medidas menos restritivas permitissem alcançar os mesmos resultados, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto à terceira questão, alíneas c) a e)

- 112 Com a sua terceira questão, alíneas c), d) e e), que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça em matéria de responsabilidade de um Estado-Membro pelos danos causados aos particulares devido a uma violação do direito da União devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional por força da qual o direito dos particulares de obterem uma indemnização pelo dano causado pela autoridade nacional em causa está subordinado, primeiro, à anulação prévia do ato ou da omissão na origem do dano, segundo, ao caráter intencional do dano e, terceiro, à obrigação de o particular apresentar prova da existência desse prejuízo material real e certo no momento em que a ação de indemnização é intentada.
- 113 A título preliminar, é premente recordar que, segundo jurisprudência constante, o princípio da responsabilidade do Estado pelos danos causados aos particulares por violações do direito da União que lhe sejam imputáveis é inerente ao sistema dos Tratados em que esta última se baseia. Os particulares lesados têm direito a indemnização desde que estejam preenchidos três requisitos, a saber, que a norma de direito da União violada tenha por objeto conferir-lhes direitos, que a

violação dessa norma seja suficientemente caracterizada e que haja um nexo de causalidade direto entre essa violação e o dano sofrido por esses particulares (Acórdão de 4 de outubro de 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, n.ºs 92 e 94 e jurisprudência referida).

- 114 Embora o direito da União não exclua que o Estado possa incorrer em responsabilidade por violação do direito da União mediante a verificação de pressupostos menos restritivos com base no direito nacional, opõe-se, em contrapartida, a que este imponha requisitos suplementares a este respeito (Acórdão de 4 de outubro de 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, n.ºs 120 e 121 e jurisprudência referida).
- 115 Como foi recordado no n.º 63 do presente acórdão, o artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19 constitui uma norma de direito destinada a conferir direitos aos particulares e que permite aos depositantes intentar uma ação de indemnização do prejuízo causado pelo reembolso tardio dos depósitos, deixando ao órgão jurisdicional nacional chamado a pronunciar-se sobre essa ação a tarefa de verificar, primeiro, se a falta de declaração de indisponibilidade dos depósitos no prazo de cinco dias úteis previsto nesta disposição, apesar de os requisitos claramente enunciados nessa disposição estarem preenchidos, constitui, nas circunstâncias em causa, uma violação suficientemente caracterizada na aceção do direito da União e, segundo, se existe um nexo de causalidade direto entre essa violação e o dano sofrido pelo depositante (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 117).
- 116 Por outro lado, importa recordar que, em conformidade com o princípio da autonomia processual, na falta de regulamentação do direito da União na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades das ações judiciais destinadas a assegurar a salvaguarda dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União. Assim, uma vez preenchidos os requisitos relativos à responsabilidade do Estado, o que cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais determinar, é no âmbito do direito nacional da responsabilidade que incumbe ao Estado reparar as consequências dos prejuízos causados ao particular pela violação do direito da União em causa, desde que os requisitos estabelecidos pelas legislações nacionais aplicáveis para o efeito não sejam menos favoráveis do que os aplicáveis a reclamações semelhantes baseadas numa violação do direito nacional (princípio da equivalência) e não sejam ajustados de modo que torne, na prática, impossível ou excessivamente difícil obter reparação (princípio da efetividade) (Acórdão de 4 de outubro de 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, n.ºs 122 e 123 e jurisprudência referida). O respeito destes dois princípios deve ser analisado tendo em conta o lugar que as regras em causa ocupam em todo o processo, a tramitação desse processo e as particularidades dessas regras nas diversas instâncias nacionais (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2019, *Călin*, C-676/17, EU:C:2019:700, n.º 31 e jurisprudência referida).
- 117 No que diz respeito, em especial, ao princípio da efetividade, quando se coloca a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos aos particulares pela ordem jurídica da União, é premente tomar em consideração, sendo caso disso, os princípios que estão na base do sistema judicial nacional, como a proteção dos direitos de defesa, o princípio da segurança jurídica e a boa tramitação do processo (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de dezembro de 1995, *Peterbroeck*, C-312/93, EU:C:1995:437, n.º 14; de 14 de dezembro de 1995, *van Schijndel e van Veen*, C-430/93 e C-431/93, EU:C:1995:441, n.º 19; de 15 de março de 2017, *Aquino*, C-3/16, EU:C:2017:209, n.º 53; e de 11 de setembro de 2019, *Călin*, C-676/17, EU:C:2019:700, n.º 42).
- 118 É à luz destas considerações que há que analisar as questões submetidas.

- 119 No que diz respeito ao primeiro requisito processual previsto pelo direito nacional, nos termos do qual a propositura, por um particular, de uma ação de indemnização pelos danos pretensamente causados por uma violação do direito da União está subordinada à prévia anulação do ato ou da omissão que está na origem do dano, o órgão jurisdicional de reenvio precisa que esse requisito não pode estar preenchido no processo principal, uma vez que as medidas de supervisão e de saneamento adotadas pelo BNB relativamente ao KTB não tiveram como destinatários os particulares, nomeadamente os depositantes dessa instituição de crédito, e que, por conseguinte, estes não têm legitimidade para interpor um recurso de anulação dessas medidas.
- 120 Ora, tal requisito pode tornar excessivamente difícil a obtenção da indemnização pelos danos causados pela violação do direito da União, quando, na prática, a anulação do ato ou omissão na origem desses danos estiver excluída ou muito limitada e, por conseguinte, não é razoável impor tal requisito à pessoa lesada (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, n.ºs 143, 146 e 147).
- 121 No que diz respeito ao segundo requisito previsto pelo direito nacional, relativo ao caráter intencional do comportamento da autoridade pública ou do agente que está na origem do dano, o direito da União opõe-se a uma regulamentação nacional que subordina o direito dos particulares a obterem uma indemnização ao requisito suplementar, além da violação suficientemente caracterizada do direito da União, que consiste no caráter intencional desse comportamento, como o que decorre do artigo 79.º, n.º 8, da Lei das Instituições de Crédito (v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, n.ºs 126 a 128 e n.º 5, segundo travessão, do dispositivo).
- 122 No que se refere ao terceiro requisito previsto pelo direito nacional, que exige que a demandante faça prova de que sofreu um dano real e certo no momento da propositura da ação de indemnização, importa recordar que a obrigação de os particulares lesados demonstrarem suficientemente a extensão do dano sofrido em consequência de uma violação do direito da União constitui, em princípio, um requisito da responsabilidade do Estado por esses danos.
- 123 Resulta do pedido de decisão prejudicial que a demandante no processo principal quantificou claramente os danos que alega ter sofrido em consequência das violações do direito da União que imputa ao BNB. Assim, no âmbito do seu primeiro pedido, a demandante avaliou em 8 627,96 BGN (cerca de 4 400 euros) o seu prejuízo a título de juros legais sobre o montante garantido dos seus depósitos no KTB, relativamente ao período compreendido entre a data do início do estado de insolvência deste banco e a data em que os montantes garantidos dos seus depósitos lhe foram restituídos. No âmbito do seu segundo pedido, a demandante no processo principal avaliou em 44 070,90 BGN (cerca de 22 500 euros) o seu prejuízo a título do montante dos seus depósitos que excediam o limite do montante garantido.
- 124 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o segundo pedido da demandante no processo principal não tem por objeto um dano real e certo, mas um dano que ainda não se verificou, uma vez que o processo de insolvência, no âmbito do qual podem ser restituídos à demandante no processo principal os montantes que excedem o montante garantido dos seus depósitos, ainda não está encerrado. No entanto, embora essa circunstância deva ser tomada em consideração no âmbito da apreciação do mérito da ação no processo principal, não é pertinente no que se refere à admissibilidade dessa ação.

- 125 A este respeito, é oportuno recordar que, na medida em que a indemnização pelos danos causados aos particulares por violações do direito da União deve ser adequada ao prejuízo sofrido, por forma a assegurar uma proteção efetiva dos seus direitos (Acórdãos de 5 de março de 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 82, e de 29 de julho de 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, C-620/17, EU:C:2019:630, n.º 46), os órgãos jurisdicionais nacionais têm legitimidade para zelar por que a proteção dos direitos garantidos pela ordem jurídica da União não implique um enriquecimento sem causa dos titulares desses direitos (v., neste sentido, Acórdão de 13 de julho de 2006, *Manfredi e o.*, C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, n.º 94).
- 126 Não obstante, é igualmente oportuno recordar que a proteção efetiva do direito a indemnização pelos danos causados aos particulares por violações do direito da União deve permitir uma ação de indemnização com base em danos iminentes e previsíveis com um grau suficiente de certeza, mesmo que o prejuízo não possa ainda ser quantificado com precisão (v., por analogia, Acórdão de 2 de junho de 1976, *Kampffmeyer e o./CEE*, 56/74 a 60/74, EU:C:1976:78, n.º 6).
- 127 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à terceira questão, alíneas c) a e), que o direito da União, em especial o princípio da responsabilidade dos Estados-Membros pelos danos causados aos particulares devido a uma violação do direito da União, bem como os princípios da equivalência e da efetividade, deve ser interpretado no sentido de que:
- não se opõe a uma regulamentação nacional que subordina o direito dos particulares de obterem uma indemnização pelo dano sofrido em consequência de uma violação do direito da União à anulação prévia do ato administrativo ou da omissão administrativa na origem do dano, desde que essa anulação, mesmo que seja necessária para os pedidos semelhantes baseados numa violação do direito nacional, não esteja, na prática, excluída ou muito limitada;
 - se opõe a uma regulamentação nacional que subordina o direito dos particulares de obterem uma indemnização pelo dano sofrido em consequência de uma violação do direito da União ao requisito relativo ao caráter intencional do dano causado pela autoridade nacional em questão;
 - não se opõe a uma regulamentação nacional que subordina o direito dos particulares de obterem uma indemnização pelo dano sofrido em consequência de uma violação do direito da União ao requisito de apresentar a prova de um dano real e certo no momento da propositura da ação, desde que esse requisito, por um lado, não seja menos favorável do que os aplicáveis aos pedidos semelhantes baseados numa violação do direito nacional e, por outro, não seja concebido de forma que torne o exercício desse direito impossível ou excessivamente difícil, tendo em conta as particularidades do caso concreto.

Quanto à primeira questão

- 128 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os princípios da equivalência e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que obrigam um órgão jurisdicional chamado a conhecer de uma ação de indemnização formalmente baseada numa disposição de direito nacional relativa à responsabilidade do Estado por danos resultantes de uma atividade administrativa, mas na qual são invocados fundamentos relativos à violação do direito da União em consequência dessa atividade, a qualificar oficiosamente essa ação como tendo por base um incumprimento das obrigações decorrentes para os Estados-Membros do artigo 4.º, n.º 3, TUE.

- 129 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio precisa que, no âmbito de uma ação de responsabilidade do Estado resultante da atividade judicial, intentada com base no *Grazhdanski protsesualen kodeks* (Código de Processo Civil), o órgão jurisdicional competente é obrigado a qualificar oficiosamente essa ação, tendo em conta as circunstâncias em que esta se baseia. Em contrapartida, no âmbito de uma ação de indemnização intentada com base no APK, como a que está em causa no processo principal, o órgão jurisdicional competente não pode qualificar oficiosamente essa ação e, assim, se for caso disso, aplicar oficiosamente o direito da União.
- 130 A título preliminar, importa recordar que os particulares devem dispor de uma via de recurso judicial que lhes permita defender os direitos que lhes são garantidos pelo direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.ºs 142 a 144), designadamente o direito a uma indemnização que, quando estejam preenchidos os requisitos relativos à responsabilidade do Estado, recordados no n.º 113 do presente acórdão, é diretamente fundado no direito da União.
- 131 Como foi recordado no n.º 116 do presente acórdão, na ausência de regulamentação do direito da União na matéria, a questão relativa à qualificação jurídica de uma ação é abrangida, por força do princípio da autonomia processual, pelo direito interno de cada Estado-Membro, sem prejuízo do respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade.
- 132 No que se refere, por um lado, ao princípio da equivalência, não é pertinente que, em virtude do direito nacional, o órgão jurisdicional chamado a conhecer de uma ação intentada ao abrigo do APK, com vista a que seja declarada a responsabilidade do Estado pelos danos resultantes de uma atividade administrativa, não tenha a possibilidade de qualificar oficiosamente essa ação, tendo em conta as circunstâncias em que esta se baseia, quando um órgão jurisdicional chamado a conhecer de uma ação intentada nos termos do Código de Processo Civil, com vista a que seja declarada a responsabilidade do Estado por danos resultantes da atividade judicial, é obrigado a realizar essa qualificação.
- 133 Com efeito, o princípio da equivalência implica um tratamento igual das ações baseadas numa violação do direito nacional e das ações semelhantes baseadas numa violação do direito da União, e não a equivalência das regras processuais nacionais aplicáveis a contenciosos de natureza diferente, como o contencioso cível no processo principal, por um lado, e o contencioso administrativo, por outro (v., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 2015, *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, n.º 34).
- 134 Por outro lado, o princípio da efetividade, recordado no n.º 117 do presente acórdão, não obriga o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se, por força do direito nacional, sobre uma ação de responsabilidade do Estado pelos danos causados aos particulares em consequência de uma violação do direito da União, a qualificar oficiosamente essa ação como tendo por base o artigo 4.º, n.º 3, TUE, na medida em que nenhuma disposição do direito nacional impede esse órgão jurisdicional de examinar os fundamentos relativos à violação do direito da União invocados na ação. Com efeito, uma solução contrária seria suscetível de tornar impossível ou excessivamente difícil o exercício, pelas pessoas lesadas, do seu direito a indemnização com base no direito da União.
- 135 Esta interpretação não é posta em causa pela jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual o princípio da efetividade não exige, em princípio, que os órgãos jurisdicionais nacionais invoquem oficiosamente um fundamento relativo à violação de disposições do direito da União,

quando o exame desse fundamento os obrigue a extravasar os limites do litígio tal como foi circunscrito pelas partes, baseando-se em factos e circunstâncias diferentes daqueles nos quais a parte que tem interesse na aplicação das referidas disposições baseou o seu pedido (Acórdãos de 14 de dezembro de 1995, *van Schijndel e van Veen*, C-430/93 e C-431/93, EU:C:1995:441, n.º 22; de 7 de junho de 2007, *van der Weerd e o.*, C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, n.ºs 36 e 41; e de 26 de abril de 2017, *Farkas*, C-564/15, EU:C:2017:302, n.º 32).

- 136 Com efeito, uma vez que a demandante invocou efetivamente um fundamento relativo à violação do direito da União para determinar a responsabilidade do Estado, a análise deste fundamento pelo órgão jurisdicional nacional competente não o obrigará, em princípio, a extravasar os limites do litígio tal como foi circunscrito pela demandante.
- 137 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à primeira questão que os princípios da equivalência e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que não obrigam um órgão jurisdicional chamado a conhecer de uma ação de indemnização formalmente baseada numa disposição de direito nacional relativa à responsabilidade do Estado por danos resultantes de uma atividade administrativa, mas na qual são invocados fundamentos relativos à violação do direito da União em consequência dessa atividade a qualificar oficiosamente essa ação como tendo por base o artigo 4.º, n.º 3, TUE, desde que esse órgão jurisdicional não esteja impedido, pelas disposições de direito nacional aplicáveis, de examinar os fundamentos relativos à violação do direito da União invocados nessa ação.

Quanto às despesas

- 138 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) declara:

- 1) O artigo 7.º, n.º 6, da Diretiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, conforme alterada pela Diretiva 2009/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2009, deve ser interpretado no sentido de que o direito a indemnização do depositante que prevê abrange apenas a restituição, pelo sistema de garantia de depósitos, dos depósitos indisponíveis desse depositante, até ao montante fixado no artigo 7.º, n.º 1-A, desta diretiva, conforme alterada pela Diretiva 2009/14, na sequência da declaração de indisponibilidade, pela autoridade nacional competente, dos depósitos detidos pela instituição de crédito em causa, em conformidade com o artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da referida diretiva, conforme alterada pela Diretiva 2009/14, pelo que o artigo 7.º, n.º 6, da mesma diretiva, conforme alterada pela Diretiva 2009/14, não pode fundar, em benefício do referido depositante, um direito a indemnização do prejuízo causado pela restituição tardia do montante garantido de todos os seus depósitos ou por uma supervisão deficiente por parte das autoridades nacionais competentes relativamente à instituição de crédito cujos depósitos se tornaram indisponíveis.

- 2) As disposições conjugadas do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), do artigo 7.º, n.º 6, e do artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 94/19, conforme alterada pela Diretiva 2009/14, devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional ou a uma cláusula contratual, por força da qual um depósito numa instituição de crédito cujos pagamentos foram suspensos só se torna exigível após a revogação, pela autoridade competente, da licença bancária concedida a essa instituição e desde que o depositante tenha pedido expressamente a restituição desse depósito. Por força do princípio do primado do direito da União, qualquer órgão jurisdicional nacional chamado a conhecer de uma ação de indemnização do prejuízo pretensamente causado pela restituição do montante garantido desse depósito fora do prazo previsto no artigo 10.º, n.º 1, desta diretiva, conforme alterada pela Diretiva 2009/14, deve afastar essa regulamentação nacional ou essa cláusula contratual, para efeitos de decidir essa ação.
- 3) O artigo 17.º, n.º 3, do 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, lido à luz do seu considerando 27, deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional deve tomar em consideração uma recomendação da Autoridade Bancária Europeia emitida com base nesta disposição, com vista a resolver o litígio que lhe foi submetido, designadamente no âmbito de uma ação destinada a responsabilizar um Estado-Membro por danos causados a um particular devido à não aplicação ou à aplicação incorreta ou insuficiente do direito da União que deu origem ao procedimento de investigação que resultou na adoção desta recomendação. Os particulares lesados pela violação do direito da União declarada por essa recomendação, mesmo que não sejam os seus destinatários, devem poder basear-se nessa recomendação a fim de obter a declaração, perante os órgãos jurisdicionais nacionais competentes, da responsabilidade do Estado-Membro em causa devido à referida violação do direito da União.

A Recomendação EBA/REC/2014/02 da Autoridade Bancária Europeia, de 17 de outubro de 2014, ao Balgarska Narodna Banka (Banco Central da Bulgária) e ao Fond za garantirane na vlogovete v bankite (Fundo de garantia dos depósitos bancários), sobre as medidas necessárias para dar cumprimento à Diretiva 94/19/CE, é inválida, na medida em que equiparou a decisão do Balgarska Narodna Banka (Banco Central da Bulgária) de colocar o Korporativna targovska banka AD sob supervisão especial e de suspender as suas obrigações a uma declaração de indisponibilidade dos depósitos, na aceção do artigo 1.º, ponto 3, alínea i), da Diretiva 94/19, conforme alterada pela Diretiva 2009/14.

- 4) O artigo 2.º, sétimo travessão, da Diretiva 2001/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de abril de 2001, relativa ao saneamento e à liquidação das instituições de crédito, lido à luz do artigo 17.º, n.º 1, e do artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que uma medida de suspensão dos pagamentos aplicada por um banco central nacional a uma instituição de crédito, enquanto medida de saneamento destinada a preservar ou restabelecer a situação financeira dessa instituição, constitui uma ingerência injustificada e desproporcionada no exercício do direito de propriedade dos depositantes na referida instituição se não respeitar o conteúdo essencial desse direito e se, tendo em conta o

risco iminente de perdas financeiras ao qual ficariam expostos os depositantes em caso de insolvência desta instituição, outras medidas menos restritivas permitissem alcançar os mesmos resultados, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

5) O direito da União, em especial o princípio da responsabilidade dos Estados-Membros pelos danos causados aos particulares devido a uma violação do direito da União, bem como os princípios da equivalência e da efetividade, deve ser interpretado no sentido de que:

- não se opõe a uma regulamentação nacional que subordina o direito dos particulares de obterem uma indemnização pelo dano sofrido em consequência de uma violação do direito da União à anulação prévia do ato administrativo ou da omissão administrativa na origem do dano, desde que essa anulação, mesmo que seja necessária para os pedidos semelhantes baseados numa violação do direito nacional, não esteja, na prática, excluída ou muito limitada;**
- se opõe a uma regulamentação nacional que subordina o direito dos particulares de obterem uma indemnização pelo dano sofrido em consequência de uma violação do direito da União ao requisito relativo ao caráter intencional do dano causado pela autoridade nacional em questão;**
- não se opõe a uma regulamentação nacional que subordina o direito dos particulares de obterem uma indemnização pelo dano sofrido em consequência de uma violação do direito da União ao requisito de apresentar a prova de um dano real e certo no momento da propositura da ação, desde que esse requisito, por um lado, não seja menos favorável do que os aplicáveis aos pedidos semelhantes baseados numa violação do direito nacional e, por outro, não seja concebido de forma que torne o exercício desse direito impossível ou excessivamente difícil, tendo em conta as particularidades do caso concreto.**

6) Os princípios da equivalência e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que não obrigam um órgão jurisdicional chamado a conhecer de uma ação de indemnização formalmente baseada numa disposição de direito nacional relativa à responsabilidade do Estado por danos resultantes de uma atividade administrativa, mas na qual são invocados fundamentos relativos à violação do direito da União em consequência dessa atividade, a qualificar oficiosamente essa ação como tendo por base o artigo 4.º, n.º 3, TUE, desde que esse órgão jurisdicional não esteja impedido, pelas disposições de direito nacional aplicáveis, de examinar os fundamentos relativos à violação do direito da União invocados nessa ação.

Assinaturas