ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
13 de Maio de 1997 ^{*}

No processo C-233/94,

República Federal da Alemanha, representada por Bernd Kloke, Oberregierungs-
rat no Ministério Federal da Economia, D — 53107 Bona, na qualidade de agente,
e Hans-Jörg Niemeyer, advogado no foro de Bruxelas,

recorrente,

contra

Parlamento Europeu, representado por Johann Schoo, chefe de divisão no Serviço
Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no
Secretariado-Geral do Parlamento Europeu, Kirchberg,

e

Conselho da União Europeia, representado por Jill Aussant, consultor jurídico, e
Klaus Borchers e Jan-Peter Hix, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de
agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard,
director da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento,
100, boulevard Konrad Adenauer,

recorridos,

^{*} Língua do processo: alemão.

apoiados pela

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Dimitrios Gouloussis, consultor jurídico, e Ulrich Wölker, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniente,

que tem por objecto a anulação da Directiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO L 135, p. 5),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray e L. Sevón, presidentes de secção, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann (relator), H. Ragnemalm, M. Wathelet e R. Schintgen, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 5 de Novembro de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 10 de Dezembro de 1996,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 18 de Agosto de 1994, a República Federal da Alemanha, nos termos do artigo 173.º do Tratado CE, pediu a anulação da Directiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO L 135, p. 5, a seguir «directiva»), e, a título subsidiário, das disposições do artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 4.º, n.º 2, e do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, segundo período, da directiva.

- 2 A directiva foi adoptada com base no artigo 57.º, n.º 2, primeiro e terceiro períodos, do Tratado CE e de acordo com o procedimento referido no artigo 189.º-B do Tratado. A República Federal da Alemanha votou no Conselho contra a sua adopção.

- 3 A directiva foi precedida pela recomendação 87/63/CEE da Comissão, de 22 de Dezembro de 1986, relativa à instituição, na Comunidade, de sistemas de garantia de depósitos (JO 1987, L 33, p. 16, a seguir «recomendação da Comissão»). Nos termos do n.º 1, alínea b), dessa recomendação, os sistemas de garantia de depósitos tinham por objectivo proteger os depositantes da totalidade das instituições de crédito aprovadas, incluindo os depositantes das sucursais das instituições cujas sedes se situam noutros Estados-Membros.

- 4 Considerando que esta recomendação não tinha permitido atingir completamente o resultado desejado, a Comissão apresentou, em 14 de Abril de 1992, uma proposta de directiva do Conselho relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO C 163, p. 6).

5 O artigo 3.º da directiva dispõe:

«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. Salvo nas circunstâncias previstas no segundo parágrafo e no n.º 4, nenhuma instituição de crédito autorizada nesse Estado-Membro ao abrigo do disposto no artigo 3.º da [Primeira] Directiva 77/780/CEE [do Conselho, de 12 de Dezembro de 1977, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade dos estabelecimentos de crédito e ao seu exercício, JO L 322, p. 30; EE 06 F2 p. 21] poderá aceitar depósitos se não for membro de um desses sistemas.

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

- o sistema existe e está oficialmente reconhecido no momento da adopção da presente directiva,
- o sistema tem como objecto evitar que os depósitos junto das instituições de crédito pertencentes a esse sistema possam tornar-se indisponíveis e possui os meios necessários para o efeito,
- o sistema não consiste numa garantia prestada às instituições de crédito pelo próprio Estado-Membro ou pelas suas autoridades locais ou regionais,

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

Os Estados-Membros que utilizem esta faculdade notificarão a Comissão desse facto; os Estados-Membros devem comunicar, nomeadamente, as características desses sistemas de protecção e as instituições de crédito por eles cobertas, bem como quaisquer posteriores alterações às informações comunicadas. A Comissão informará disso o Comité consultivo bancário.

...

4. Sempre que a legislação nacional o permita, e com o consentimento expresso das autoridades competentes que tiverem emitido a respectiva autorização, uma instituição de crédito excluída de um sistema de garantia de depósitos pode continuar a aceitar depósitos se, antes da sua exclusão, tiver estabelecido mecanismos de garantia alternativos que assegurem aos depositantes um nível e um âmbito de protecção pelo menos equivalentes aos que forem oferecidos pelos sistemas reconhecidos oficialmente.»

6 O artigo 4.º dispõe:

«1. Os sistemas de garantia de depósitos introduzidos e oficialmente reconhecidos num Estado-Membro, em conformidade com o n.º 1 do artigo 3.º, garantirão os depositantes das sucursais estabelecidas por instituições de crédito noutros Estados-Membros.

Até 31 de Dezembro de 1999, o nível e o âmbito, incluindo a percentagem, da cobertura fornecida não devem exceder o nível e o âmbito de cobertura máximos oferecidos pelo sistema de garantia correspondente no território do Estado-Membro de acolhimento.

Antes dessa data, a Comissão elaborará um relatório com base na experiência adquirida com a aplicação do segundo parágrafo e ponderará a necessidade de manter este regime em vigor. Se necessário, a Comissão apresentará uma proposta de directiva ao Parlamento Europeu e ao Conselho destinada a prorrogar a sua vigência.

2. Sempre que o nível ou o âmbito, incluindo a percentagem, da cobertura oferecida pelo sistema de garantia do Estado-Membro de acolhimento exceder o nível ou o âmbito da cobertura fornecida no Estado-Membro em que a instituição de crédito está autorizada, o Estado-Membro de acolhimento deve assegurar que exista, no seu território, um sistema de garantia de depósitos oficialmente reconhecido a que a sucursal possa aderir voluntariamente a fim de complementar a garantia de que os seus depositantes já beneficiam devido ao facto de ser membro do sistema do Estado-Membro de origem.

O sistema a que a sucursal venha a aderir deve cobrir a categoria de instituições a que pertence ou aquela que melhor lhe corresponda no Estado-Membro de acolhimento.

3. Os Estados-Membros devem assegurar que sejam estabelecidas condições objectivas e genericamente aplicáveis para a adesão de sucursais ao sistema de um Estado-Membro de acolhimento nos termos do n.º 2. A admissão deve ficar subordinada ao cumprimento das obrigações inerentes à qualidade de membro, incluindo, em especial, o pagamento de quaisquer contribuições ou outros encargos. Para efeitos da aplicação deste número, os Estados-Membros reger-se-ão pelos princípios orientadores que constam do anexo II.

4. Se uma sucursal que tiver beneficiado de adesão voluntária prevista no n.º 2 não cumprir as obrigações que lhe incumbem enquanto membro do sistema de garantia de depósitos, as autoridades competentes que tiverem emitido a autorização serão notificadas e, em colaboração com o sistema de garantia, tomarão todas as medidas necessárias para assegurar o cumprimento das obrigações acima referidas.

Se essas medidas não forem suficientes para assegurar que a sucursal cumpra as referidas obrigações, o sistema de garantia pode excluir a sucursal, findo um período de pré-aviso adequado não inferior a doze meses e com o consentimento das autoridades competentes que tiverem emitido a autorização. Os depósitos efectuados antes da data da exclusão continuarão a ser garantidos pelo sistema a que a sucursal aderiu voluntariamente, até à data em que se vencerem. Os depositantes serão informados da retirada da cobertura complementar.

5. A Comissão apresentará até 31 de Dezembro de 1999, o mais tardar, um relatório sobre a aplicação dos n.ºs 2, 3 e 4 e, se necessário, proporá as alterações adequadas.»

7 O artigo 7.º dispõe seguidamente:

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

Até 31 de Dezembro de 1999, os Estados-Membros onde, no momento da adopção da presente directiva, os depósitos não estiverem garantidos até 20 000 ecus, podem manter o montante máximo previsto nos seus sistemas de garantia, sem que esse montante possa ser inferior a 15 000 ecus.

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. A lista dessas exclusões consta do anexo I.

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

- 8 Os artigos 8.º a 10.º fixam as condições da organização do sistema de garantia de depósitos.

Quanto ao pedido principal

- 9 Em apoio do seu pedido principal, destinado à anulação da directiva na sua globalidade, o Governo federal invoca dois fundamentos, um, relativo à errada base jurídica da directiva e, o outro, relativo à violação da obrigação de fundamentação inserida no artigo 190.º do Tratado CE.

Quanto ao fundamento relativo à errada base jurídica da directiva

- 10 O Governo alemão considera que o artigo 57.º, n.º 2, primeiro e terceiro períodos, do Tratado, nos termos do qual o Conselho e o Parlamento adoptam directivas que visem coordenar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, respeitantes ao acesso às actividades não assalariadas e ao seu exercício, não pode constituir a única base jurídica da directiva. Segundo o Governo alemão, resulta dos primeiro, segundo, quarto, décimo sexto e décimo sétimo considerandos da directiva que esta não se limita a regulamentar a actividade dos bancos, mas tem por objectivo, em primeiro lugar, reforçar a protecção dos depositantes. Assim, a directiva deveria também ter sido baseada no artigo 235.º do Tratado. Com efeito, sendo o artigo 57.º uma disposição especial em

relação ao artigo 100.º-A, esta última disposição não seria aplicável ao caso em apreço. Quanto ao artigo 129.º-A do Tratado, que diz especificamente respeito à protecção dos consumidores de que fazem parte os depositantes, ele não dá competência ao Conselho, exceptuando as medidas adoptadas nos termos do artigo 100.º-A, para adoptar medidas que relevem das categorias de actos jurídicos previstas no artigo 189.º do Tratado.

11 O Governo alemão conclui que, não havendo a unanimidade exigida pelo artigo 235.º do Tratado, a directiva não foi regularmente adoptada.

12 A este respeito, há que recordar que, no âmbito do sistema de competências da Comunidade, a escolha da base jurídica de um acto deve fundamentar-se em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional. Entre esses elementos figuram, nomeadamente, o objectivo e o conteúdo do acto (v., como mais recente, o acórdão de 3 de Dezembro de 1996, Portugal/Conselho, C-268/94, Colect., p. I-6177, n.º 22).

13 No caso concreto, há que declarar que, em conformidade com o seu primeiro considerando, que faz referência aos objectivos do Tratado que têm a sua formulação mais geral no seu artigo 2.º, a directiva tem por objectivo promover o desenvolvimento harmonioso da actividade 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 protecção dos aforradores.

14 Nos termos do artigo 3.º, alínea c), do Tratado, a acção da Comunidade implica a criação de um mercado interno caracterizado pela abolição, entre os Estados-Membros, dos obstáculos à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais. Em seguida, o artigo 7.º-A do Tratado prevê que a Comunidade adoptará as medidas destinadas a estabelecer o mercado interno, nos termos, nomeadamente, do disposto no artigo 57.º, n.º 2, do Tratado.

- 15 Conclui-se que as medidas adoptadas nos termos desta última disposição contríbuiem para a abolição dos obstáculos à livre circulação, que podem resultar, designadamente, da divergência das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao acesso às actividades não assalariadas e ao seu exercício.
- 16 Como o Tribunal de Justiça declarou diversas vezes, na ausência de coordenação comunitária, os Estados-Membros podem efectivamente, sob determinadas condições, impor medidas nacionais que prossigam um objectivo legítimo compatível com o Tratado e justificadas por razões impreteríveis de interesse geral de que faz parte a protecção dos consumidores (v., nomeadamente, acórdão de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/Alemanha, 205/84, Colect., p. 3755).
- 17 Daqui resulta que os Estados-Membros, em determinadas circunstâncias, podem adoptar ou manter medidas que impedem a livre circulação. São, nomeadamente, esses obstáculos que o artigo 57.º, n.º 2, do Tratado permite à Comunidade eliminar através da coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, respeitantes ao acesso às actividades não assalariadas e ao seu exercício. Dado que se trata de medidas de coordenação, a Comunidade tem em conta o interesse geral prosseguido pelos diferentes Estados-Membros e adopta um nível de protecção desse interesse que pareça aceitável na Comunidade.
- 18 No caso em apreço, a directiva prevê a inscrição obrigatória de todas as instituições de crédito em sistemas de garantia que assegurem a cobertura do conjunto dos depósitos de um mesmo depositante numa instituição de crédito, até 20 000 ecus, no caso de os depósitos ficarem indisponíveis. Além disso, os sistemas de garantia de depósitos instituídos num Estado-Membro nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da directiva cobrem os depositantes das sucursais criadas por instituições de crédito noutros Estados-Membros.

- 19 Os mecanismos assim instituídos pela directiva têm por efeito impedir que os Estados-Membros invoquem a protecção dos depositantes para colocar obstáculos às actividades das instituições de crédito autorizadas nos outros Estados-Membros. Nestas condições, parece claramente que a directiva suprime obstáculos à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços.
- 20 Conclui-se que foi de forma correcta que o Parlamento e o Conselho adoptaram a directiva com base no artigo 57.º, n.º 2, do Tratado e que não eram obrigados a recorrer a outra base jurídica.
- 21 Por conseguinte, o fundamento relativo à errada base jurídica deve ser rejeitado.

Quanto ao fundamento relativo à violação da obrigação de fundamentação

- 22 O Governo federal sustenta que a directiva deve ser anulada por violação da obrigação de fundamentação prevista no artigo 190.º do Tratado. Efectivamente a directiva não daria qualquer justificação quanto à sua compatibilidade com o princípio da subsidiariedade, tal como está consagrado no artigo 3.º-B, segundo parágrafo, do Tratado. O Governo alemão acrescenta que, uma vez que este princípio limita as competências da Comunidade e que o Tribunal de Justiça é competente para fiscalizar se o legislador comunitário não ultrapassou as suas competências, este princípio deve estar sujeito à fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça. Além disso, a obrigação de fundamentação enunciada no artigo 190.º impõe que se tenham em conta as considerações essenciais de facto e de direito em que é fundamentado um acto jurídico e de que faz parte o respeito do princípio da subsidiariedade.
- 23 Quanto ao conteúdo concreto da obrigação de fundamentação relativamente ao princípio da subsidiariedade, o Governo alemão alega que as instituições comuni-

tárias devem precisar de modo pormenorizado as razões pelas quais a Comunidade é a única competente para agir no domínio em causa, com exclusão dos Estados-Membros. Ora, no caso em apreço, a directiva não indica em que medida esses objectivos não poderiam ser suficientemente atingidos por uma acção realizada ao nível dos Estados-Membros nem os fundamentos que justificam uma acção da Comunidade.

- 24 A título liminar, importa sublinhar que, no âmbito deste fundamento, o Governo recorrente não sustenta que a directiva infringiu o princípio da subsidiariedade, censurando apenas o legislador comunitário por não ter exposto os fundamentos que demonstram que a sua acção estava em conformidade com esse princípio.
- 25 Quanto à obrigação de fundamentação, consagrada no artigo 190.º do Tratado, há que salientar que ela impõe que todos os actos abrangidos contendam uma exposição das razões que levaram a instituição a adoptá-los, de modo que o Tribunal de Justiça possa exercer a sua fiscalização e que tanto os Estados-Membros como os nacionais interessados conheçam as condições em que as instituições comunitárias aplicaram o Tratado (v., nomeadamente, acórdão de 17 de Maio de 1994, França/Comissão, C-41/93, Colect., p. I-1829, n.º 34).
- 26 No caso em apreço, há que referir que, no segundo considerando da directiva, o Parlamento e o Conselho consideraram que é conveniente «tomar as devidas precauções relativamente à situação susceptível de se verificar em caso de indisponibilidade dos depósitos de uma instituição de crédito que tenha sucursais noutros Estados-Membros» e que é «indispensável assegurar um nível mínimo harmonizado de protecção dos depósitos, independentemente da sua localização no interior da Comunidade». Estas considerações demonstram que o legislador comunitário considerava que o objectivo da sua acção podia, devido às dimensões da acção considerada, ser melhor realizada ao nível comunitário. O mesmo raciocínio reaparece no terceiro considerando, donde resulta que a decisão sobre o sistema de garantia competente, em caso de insolvibilidade de uma sucursal situada num Estado-Membro que não o da sede social da instituição de crédito, produz efeitos que se reflectem para além das fronteiras de cada Estado-Membro.

- 27 De resto, no quinto considerando, o Parlamento e o Conselho salientaram que o seguimento dado pelos Estados-Membros à recomendação da Comissão não tinha permitido atingir completamente o resultado desejado. Assim, o legislador comunitário considerou que o objectivo da sua acção não podia ser realizado de modo suficiente pelos Estados-Membros.
- 28 Resulta destas considerações que, de qualquer modo, o Parlamento e o Conselho especificaram as razões pelas quais consideravam que a sua acção estava em conformidade com o princípio da subsidiariedade e, portanto, cumpriram a obrigação de fundamentação, tal como está enunciada no artigo 190.º do Tratado. A este respeito, não podia ser exigido que esse princípio fosse expressamente mencionado.
- 29 Por estas razões, o fundamento relativo à violação da obrigação de fundamentação deve ser rejeitado.

Quanto ao pedido subsidiário

- 30 A título subsidiário, o Governo federal pede a anulação:

— do artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, da directiva, que dispõe que a cobertura de que beneficiam os depositantes das sucursais criadas pelas instituições de crédito noutros Estados-Membros diferentes daqueles onde estão autorizadas não pode exceder a cobertura proposta pelo sistema de garantia correspondente do Estado-Membro de acolhimento (a seguir «proibição de exportação»),

- do artigo 4.º, n.º 2, segundo o qual o Estado-Membro, cujo sistema de garantia dos depósitos exceda o nível ou o âmbito da cobertura prevista noutra Estado-Membro, deve assegurar um sistema de garantia de depósitos a que as sucursais das instituições de crédito autorizadas neste último Estado possam aderir a fim de complementar a sua garantia (a seguir «garantia complementar»), e

- do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, segundo período, da directiva, que prevê uma obrigação de adesão das instituições de crédito a um sistema de garantia (a seguir «obrigação de adesão»).

Quanto ao artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo

- 31 Em primeiro lugar, o Governo alemão alega que a «proibição de exportação», imposta pelo artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, da directiva, não está suficientemente fundamentada.

- 32 Em segundo lugar, seria contrária ao artigo 57.º, n.º 2, do Tratado, cujo objectivo é facilitar o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício noutra Estado-Membro.

- 33 Em terceiro lugar, seria incompatível com o objectivo da Comunidade, enunciado nos artigos 3.º, alínea s), e 129.º-A, de realizar um nível elevado de defesa dos consumidores.

- 34 Em quarto lugar, a «proibição de exportação» seria contrária ao princípio da proporcionalidade.

Quanto ao fundamento relativo à violação da obrigação de fundamentação

- 35 Segundo o Governo federal, o décimo quarto considerando, que é o único pertinente neste contexto, apenas contém uma fundamentação geral e não explica as razões pelas quais o Conselho e o Parlamento consideraram que era necessário que o nível e o âmbito da garantia não se transformem num instrumento de concorrência. Em especial, estas instituições deveriam especificar as circunstâncias que, na opinião delas, eram susceptíveis de provocar as perturbações do mercado que aí são evocadas.
- 36 Em relação à jurisprudência que foi recordada no n.º 25 do presente acórdão, há que declarar que as instituições comunitárias respeitaram a obrigação de fundamentar a «proibição de exportação». Com efeito, no décimo quarto considerando, especificaram que o mercado poderia ser perturbado pelo facto de as sucursais de certas instituições de crédito oferecerem níveis de cobertura mais elevados que os oferecidos pelas instituições de crédito autorizadas no Estado-Membro de acolhimento e acrescentaram que o nível e o âmbito da cobertura oferecidos pelo sistema de garantia não deviam transformar-se num instrumento de concorrência. Daí concluíram que era necessário, pelo menos durante um período inicial, estipular que o nível e o âmbito da cobertura oferecidos pelo sistema do Estado-Membro de origem aos depositantes de sucursais situadas noutra Estado-Membro não deviam ultrapassar o nível e o âmbito máximo oferecidos pelo sistema correspondente do Estado-Membro de acolhimento.
- 37 Estas considerações demonstram claramente as razões pelas quais o legislador adoptou a disposição do artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, da directiva.

- 38 O fundamento relativo à violação da obrigação de fundamentação deve, portanto, ser rejeitado.

Quanto ao fundamento relativo à violação do artigo 57.º, n.º 2, do Tratado

- 39 O Governo federal sustenta que a «proibição de exportação», ao obrigar as sucursais a reduzir o montante da sua garantia ao nível da do Estado-Membro de acolhimento, tem por efeito tornar mais difícil, mesmo impossível, o exercício da sua actividade nesse Estado e, portanto, é contrária ao objectivo do artigo 57.º, n.º 2, que é precisamente facilitar o acesso às actividades não assalariadas e ao seu exercício. A «proibição de exportação» impediria também o processo de redução das diferenças entre sistemas nacionais de garantia e, também nessa medida, seria contrária ao objectivo da directiva, que é instituir sistemas de garantia de depósitos em todos os Estados-Membros e harmonizar os que já existem. Estes objectivos deveriam ser atingidos mediante uma harmonização mínima e o reconhecimento mútuo dos sistemas nacionais.

- 40 A este respeito, o Governo federal alega que o regime alemão de garantia de depósitos, que é aplicável para a protecção dos aforradores nas sucursais situadas noutros Estados-Membros, não é reconhecido nestes últimos, de modo que o nível de protecção deve ser aí reduzido. A obrigação que daí resultaria, para as instituições de crédito alemãs, de instituir níveis de quotização diferenciados para as sucursais situadas noutros Estados-Membros, ocasionaria dificuldades consideráveis e impediria mesmo essas instituições de criar redes de filiais nesses outros Estados-Membros, como fariam na ausência de uma «proibição de exportação». Segundo o Governo federal, as instituições de crédito italianas, dinamarquesas e francesas são igualmente abrangidas, dado que, nos termos da directiva, devem reduzir o nível de protecção em relação aos depósitos efectuados nas sucursais situadas noutros Estados-Membros.

- 41 Antes de mais, há que recordar que o artigo 57.º, n.º 2, do Tratado permite ao Parlamento e ao Conselho adoptar directivas respeitantes ao acesso às actividades não

assalariadas e ao seu exercício, a fim de abolir os obstáculos à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços. Ora, é um facto que esse obstáculo residia nas diferenças fundamentais que têm os sistemas de garantia de depósitos existentes nos diferentes Estados-Membros. As legislações relativas a esses sistemas foram, por conseguinte, harmonizadas para facilitar a actividade das instituições de crédito ao nível comunitário.

42 Nestas condições, a «proibição de exportação» não pode ser considerada contrária ao artigo 57.º, n.º 2, apenas porque existem situações que não favorecem as sucursais de instituições de crédito autorizadas num determinado Estado-Membro. Aquando de uma harmonização, pode efectivamente acontecer que os operadores estabelecidos noutra Estado-Membro percam o benefício de uma legislação nacional, que lhes era especialmente favorável.

43 Seguidamente, é um facto que a «proibição de exportação» constitui uma excepção à harmonização mínima e ao reconhecimento mútuo prosseguidos de modo geral pela directiva. Todavia, há que observar que, atendendo à complexidade da matéria e às divergências que subsistiam entre as legislações dos Estados-Membros, o Parlamento e o Conselho estavam habilitados a efectuar progressivamente a harmonização necessária (v., neste sentido, acórdão de 29 de Fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos, C-193/94, Colect., p. I-929, n.º 27).

44 Por último, há que recordar que, segundo a recomendação da Comissão, os sistemas de garantia de depósitos do Estado-Membro de acolhimento deviam proteger os depositantes das sucursais de instituições cujas sedes se situam noutros Estados-Membros. Seguidamente, a Segunda Directiva 89/646/CEE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1989, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício e que altera a Directiva 77/780/CEE (JO L 386, p. 1, a seguir «Segunda Directiva bancária»), não tratou a questão dos sistemas de garantia de depósitos. Nestas condições, era concebível que o exercício da actividade bancária das sucursais das instituições autorizadas na Alemanha se confrontasse com a obrigação de fazer parte de um sistema de garantia noutra Estado-Membro, instituído

de acordo com a recomendação da Comissão. O artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, da directiva contribui para atenuar esse entrave na medida em que reduz de modo geral a influência dos sistemas de garantia do Estado-Membro de acolhimento a uma simples limitação da cobertura máxima dos depositantes nas sucursais criadas pelas instituições de crédito autorizadas noutros Estados-Membros, nos casos em que esta ultrapasse 20 000 ecus ou, eventualmente, 15 000 ecus. De qualquer modo, este limite é muito menos oneroso do que a obrigação de se submeter a diferentes legislações relativas aos sistemas de garantia de depósitos nos diferentes Estados-Membros de acolhimento. Daqui resulta que, mesmo no respeitante às sucursais de instituições de crédito autorizadas na Alemanha, o artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, facilitou o acesso à actividade bancária e ao seu exercício noutros Estados-Membros.

- 45 O fundamento relativo à violação do artigo 57.º, n.º 2, do Tratado deve, pois, ser rejeitado.

Quanto ao fundamento relativo à incompatibilidade com o objectivo, enunciado nos artigos 3.º, alínea s), e 129.º-A do Tratado, de um nível elevado de defesa dos consumidores

- 46 O Governo federal sublinha que, nos termos do artigo 3.º, alínea s), do Tratado, a defesa dos consumidores é um objectivo obrigatório da Comunidade e que, com o artigo 129.º-A, foi acrescentado ao Tratado um título específico «Defesa dos consumidores». Por outro lado, resultaria também dos primeiro e décimo sexto considerandos da directiva que esta última tem por objectivo aumentar a protecção dos aforradores, que seria tanto maior quanto o montante da garantia fosse mais elevado.

- 47 Ora, segundo o Governo alemão, a «proibição de exportação», imposta pelo artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, prejudicaria não apenas os aforradores de um Estado-Membro em que a cobertura é mínima e que têm depósitos numa sucursal de uma instituição de crédito autorizada num Estado-Membro que exige um nível de

protecção elevado mas também os aforradores que têm depósitos num Estado-Membro com um nível de protecção elevado e que desejem transferi-los para uma sucursal num Estado-Membro onde a protecção é menor. Deste modo, a referida disposição seria contrária ao objectivo do Tratado.

48 A este respeito, basta referir que, embora a defesa dos consumidores seja um dos objectivos da Comunidade, não é evidentemente o único. Já foi referido neste sentido que a directiva tem por objectivo promover a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços no sector bancário. Na verdade, essas liberdades devem ser acompanhadas de um nível elevado de defesa dos consumidores na Comunidade; no entanto, nenhuma disposição do Tratado obriga o legislador comunitário a homologar o mais elevado nível de defesa que possa ser encontrado num determinado Estado-Membro. A redução do nível de protecção que pode assim produzir-se em determinados casos, por aplicação do artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, da directiva, não põe em causa o resultado geral que a directiva pretende alcançar, que consiste em melhorar sensivelmente a protecção dos depositantes no interior da Comunidade.

49 Por estas razões, o fundamento relativo à incompatibilidade do artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, com o objectivo, enunciado nos artigos 3.º, alínea s), e 129.º-A do Tratado, de um nível elevado de defesa dos consumidores, deve também ser rejeitado.

Quanto ao fundamento relativo à violação do princípio da proporcionalidade

50 O Governo federal alega que o legislador comunitário deve, mesmo no caso de medidas de harmonização, estar vinculado pelo poder de apreciação de que dispõe e que tem os seus limites, nomeadamente, no princípio da proporcionalidade. Ora, este princípio não teria sido respeitado no caso em apreço.

- 51 A este respeito, o Governo federal alega que a «proibição de exportação» enunciada no artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, da directiva é, em princípio, incompatível com o artigo 52.º do Tratado, uma vez que restringe a liberdade de estabelecimento. Com efeito, as sucursais seriam privadas de um elemento de concorrência em relação aos bancos nacionais do Estado-Membro de acolhimento, a tal ponto que, em determinados casos, instituições financeiras poderiam mesmo ser obrigadas a renunciar, por essa razão, a instalar uma rede de sucursais noutro Estado-Membro.
- 52 Ora, segundo o Governo alemão, a «proibição de exportação» não é necessária para atingir o objectivo da directiva, isto é, impedir as perturbações do mercado que se produziriam se os clientes levantassem os seus depósitos das instituições de crédito nacionais para os transferir para as sucursais de instituições de crédito autorizadas noutros Estados-Membros, uma vez que existem alternativas para essa proibição que teriam por consequência perturbar menos intensamente a actividade das instituições de crédito. Assim, poder-se-ia, por exemplo, introduzir, a favor das instituições de crédito nos Estados-Membros em que a protecção dos depositantes é menos bem assegurada, uma cláusula de protecção que só autorize uma intervenção no caso de ser iminente uma perturbação do mercado num Estado-Membro.
- 53 Essa cláusula de protecção para os períodos de crise estaria, por um lado, em conformidade com a teoria das medidas de protecção em direito comunitário e, por outro, seria completamente suficiente no caso em apreço. Com efeito, não seriam de temer perturbações do mercado devido a transferências de capital efectuadas pelos depositantes nas sucursais de bancos autorizadas noutros Estados-Membros, porque o artigo 9.º, n.º 3, da directiva limita a utilização das informações relativas aos sistemas de garantia de depósitos para fins publicitários. Na falta de publicidade, os depositantes só pouco a pouco compreenderiam a existência de sistemas de garantia mais vantajosos e não procederiam todos imediatamente a levantamentos importantes, o que permitiria às autoridades em questão ter tempo para tomar medidas de protecção.

- 54 A este respeito, há que recordar a jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual, a fim de definir se uma disposição de direito comunitário está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, é necessário verificar se os meios que aplica são aptos para realizar o objectivo a atingir e se não ultrapassam aquilo que é necessário para o atingir (v., nomeadamente, acórdão de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho, C-84/94, Colect., p. I-5755, n.º 57).
- 55 Para apreciar a necessidade da medida em questão, há que sublinhar que a situação que o legislador comunitário tentou regulamentar é economicamente complexa. Antes da adopção da directiva, não existiam sistemas de garantia de depósitos em todos os Estados-Membros; além disso, a maior parte deles não cobriam os depositantes das sucursais criadas pelas instituições de crédito autorizadas noutros Estados-Membros. Assim, o legislador comunitário era levado a apreciar os efeitos futuros e incertos da sua intervenção. Ao fazê-lo, tinha a opção entre a prevenção geral de um risco e a criação de um sistema de protecção pontual.
- 56 Nessa situação, o Tribunal não pode substituir a apreciação do legislador comunitário pela sua própria apreciação. De resto, só pode censurar a opção normativa do legislador se esta for manifestamente errada ou se os inconvenientes daí resultantes para certos agentes económicos forem desproporcionados em relação às vantagens que apresenta.
- 57 Resulta do décimo quarto considerando da directiva que o Parlamento e o Conselho optaram por evitar desde o início qualquer perturbação do mercado resultante do facto de as sucursais de certas instituições de crédito oferecerem níveis de cobertura superiores aos oferecidos pelas instituições de crédito autorizadas pelo Estado-Membro de acolhimento. Não podendo a eventualidade dessa perturbação ser completamente excluída, resulta daí que o legislador comunitário demonstrou juridicamente que prosseguia um objectivo legítimo. Além disso, a restrição que

constitui a «proibição de exportação» para as actividades das instituições de crédito em causa não é manifestamente desproporcionada.

58 Conclui-se que o fundamento relativo à não tomada em consideração do princípio da proporcionalidade deve igualmente ser rejeitado.

59 Por estas razões, o pedido destinado à anulação do artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, da directiva deve também ser rejeitado.

Quanto ao artigo 4.º, n.º 2

60 Segundo o Governo alemão, a obrigação, inserida no artigo 4.º, n.º 2, da directiva, de permitir a adesão das sucursais ao sistema de garantia do Estado-Membro de acolhimento, para completar a garantia prevista no seu Estado de origem, é contrária ao princípio do controlo do Estado-Membro de origem e ao princípio da proporcionalidade.

Quanto ao fundamento relativo à violação do princípio do controlo pelo Estado de origem

61 O Governo recorrente alega que, no momento da adopção da directiva, o legislador comunitário estava já obrigado pelo princípio do controlo pelo Estado de

origem. Com efeito, este princípio, que foi definitivamente fixado pela Segunda Directiva bancária, que os Estados-Membros eram obrigados a transpor antes de 1 de Janeiro de 1993, tinha, desde 1985, sido designado no «Livro Branco» da Comissão como um meio decisivo para harmonizar e coordenar as disposições nacionais no domínio dos serviços financeiros. Este «Livro Branco» foi expressamente aprovado pelo Conselho Europeu em 1985.

62 Ao adoptar o artigo 4.º, n.º 2, o Parlamento e o Conselho teriam violado esse princípio. Com efeito, segundo o Governo alemão, se for utilizada a garantia complementar, o controlo dos bancos, a competência de verificação e a garantia de depósitos já não fazem parte exclusivamente da administração ou do sistema de garantia do Estado-Membro de origem, mas essas competências são partilhadas entre o Estado de origem e o Estado de acolhimento. A consequência daí resultante seria que o sistema de garantia de depósitos do Estado-Membro de acolhimento, que suportaria o risco de insolvabilidade da sucursal, seria impedido pela Segunda Directiva bancária, já referida, de verificar de forma suficiente a liquidez e a solvabilidade dessa sucursal.

63 Além disso, o Governo federal alega que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o legislador comunitário não pode, quando exerce os seus poderes, afastar-se da sua prática anterior sem justificação.

64 A este respeito, há que declarar, antes de mais, que não foi demonstrado que o legislador comunitário impôs o princípio do controlo pelo Estado de origem no

domínio do direito bancário, com a intenção de lhe subordinar de modo sistemático todas as outras regras neste domínio. Seguidamente, não se tratando de um princípio estabelecido no Tratado, o legislador comunitário poderia afastar-se dele, desde que não violasse a confiança legítima dos interessados. Uma vez que ainda não tinha intervindo em matéria de garantia de depósitos, essa confiança legítima não podia existir.

- 65 Por estas razões, o fundamento relativo à violação do princípio do controlo pelo Estado de origem deve ser rejeitado.

Quanto ao fundamento relativo à violação do princípio da proporcionalidade

- 66 Segundo o Governo federal, o artigo 4.º, n.º 2, da directiva é contrário ao princípio da proporcionalidade porque a medida que impõe não é indispensável para atingir o objectivo fixado.
- 67 A este respeito, o Governo federal considera que os sistemas de garantia de depósitos do Estado-Membro de acolhimento devem tomar a cargo a diferença entre a cobertura menos elevada prevista no Estado-Membro de origem e a cobertura mais elevada concedida no Estado-Membro de acolhimento e mesmo, em determinados casos, a totalidade da garantia.
- 68 A garantia complementar comportaria assim riscos consideráveis para os sistemas de garantia de depósitos do Estado-Membro de acolhimento, uma vez que seriam obrigados a indemnizar os depositantes, embora o Estado de acolhimento já não esteja em situação de controlar de modo suficiente a liquidez e a solvabilidade da sucursal e, portanto, de prever ou de evitar uma eventual falência de uma sucursal de uma instituição estrangeira. De qualquer modo, esses riscos não podem ser afastados pelo facto de cada sistema de garantia poder exigir, em conformidade com os

princípios directores que figuram no anexo II da directiva, a transmissão do conjunto das indicações pertinentes e controlar essas informações em acordo com a autoridade de controlo do Estado-Membro de origem. Com efeito, nenhuma disposição impõe às autoridades de controlo do Estado-Membro de origem que transmitam as informações necessárias.

69 O Governo federal também considera que uma disposição segundo a qual os sistemas de garantia de depósitos do Estado-Membro de origem forneceriam às sucursais estabelecidas noutra Estado-Membro uma garantia complementar, para lhes permitir atingir o nível de garantia do Estado-Membro de acolhimento, oferecerá uma alternativa menos radical. A vantagem dessa regulamentação, que, aliás, foi evocada no décimo terceiro considerando da directiva como uma alternativa à garantia complementar, consistiria no facto de o risco de insolvabilidade — e, portanto, a obrigação de indemnizar os depositantes — já não ser transferida para o sistema de garantia do Estado-Membro de acolhimento, mas ficaria a cargo do Estado de origem, que disporia de possibilidades de controlo muito superiores.

70 A este respeito, há que salientar que, de acordo com o décimo terceiro considerando, o artigo 4.º, n.º 2, da directiva destina-se a obviar aos inconvenientes que resultam das diferenças de indemnização e das condições de concorrência desiguais entre as instituições nacionais e as sucursais de instituições de outros Estados-Membros num mesmo território. Além disso, no décimo sexto considerando, o legislador comunitário considerou que deveria ser tido em conta o custo do financiamento do sistema de garantia e que parecia razoável fixar o nível mínimo de garantia harmonizado em 20 000 ecus. No artigo 7.º da directiva, foi prevista, até 31 de Dezembro de 1999, uma possibilidade de derrogação desse montante mínimo, podendo a garantia, antes dessa data, não exceder 15 000 ecus.

71 Resulta destes considerandos e destas disposições que o legislador comunitário não desejava impor um ónus demasiado pesado aos Estados-Membros de origem que

não dispunham ainda de sistemas de garantia de depósitos ou que dispunham apenas de sistemas prevendo uma garantia menos importante. Nestas condições, não podia fazer-lhes suportar o risco ligado a uma cobertura superior resultante da opção política de um determinado Estado-Membro de acolhimento. A alternativa de uma cobertura suplementar obrigatória pelos sistemas do Estado-Membro de origem, proposta pelo Governo recorrente, não permitiria, assim, atingir o objectivo considerado.

- 72 Deve acrescentar-se que, como salienta o advogado-geral nos n.ºs 136 a 146 das suas conclusões, a obrigação imposta ao Estado-Membro de acolhimento é acrescida de várias condições destinadas a facilitar a sua tarefa. Assim, o Estado-Membro de acolhimento pode, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, obrigar as sucursais que desejem aderir a um dos seus sistemas de garantia a pagar uma contribuição e, nos termos da alínea a), do anexo II, da directiva, exigir do Estado de origem informações sobre essas sucursais. Além disso, o artigo 4.º, n.º 4, da directiva tem por objectivo assegurar o cumprimento das obrigações que incumbem a uma tal sucursal, enquanto membro do sistema de garantia de depósitos. Resulta destas diversas disposições que o artigo 4.º, n.º 2, não tem por efeito fazer suportar um ónus excessivo aos sistemas de garantia dos Estados-Membros de acolhimento.
- 73 Visto o conjunto das considerações precedentes, há que rejeitar o fundamento relativo à violação do princípio da proporcionalidade.
- 74 Conclui-se que o pedido destinado à anulação do artigo 4.º, n.º 2, da directiva deve também ser rejeitado.

Quanto ao artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, segundo período

- 75 Segundo o Governo federal, a obrigação de adesão resultante do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, segundo período, da directiva é contrária ao artigo 3.º-B, terceiro parágrafo, do Tratado e ao princípio geral da proporcionalidade.
- 76 Antes de mais, o Governo alemão alega que o princípio da proporcionalidade enunciado no artigo 3.º-B, terceiro parágrafo, do Tratado foi concretizado, nomeadamente, nas conclusões do Conselho Europeu de Edimburgo relativas a essa disposição, que especificam que a Comunidade se esforça por ter em conta, sempre que adopta medidas legislativas, as práticas nacionais efectivamente estabelecidas e que as medidas adoptadas pela Comunidade devem permitir aos Estados-Membros soluções diferentes para realizar os objectivos em questão.
- 77 Todavia, segundo o Governo alemão, aquando da redacção do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, segundo período, da directiva, o Parlamento e o Conselho não teriam tido em consideração o sistema existente na Alemanha enquanto «prática nacional efectivamente estabelecida», na acepção dos princípios directores do Conselho Europeu. Assim, desde 1976, existiria, nesse Estado, um fundo de garantia dos depósitos da associação dos bancos alemães, no qual a inscrição era voluntária e que teria sempre funcionado bem.
- 78 Do mesmo modo, a obrigação de adesão imposta pela directiva não permite de nenhum modo que os Estados-Membros adoptem «soluções diferentes» para a aplicação da directiva, como um sistema de garantia de depósitos voluntário. A este respeito, o Governo alemão considera que, dado que a adesão voluntária constitui um benefício para as instituições de crédito no plano da concorrência, estas adeririam, sem que o Estado as deva obrigar, a um sistema de garantia de depósitos. Assim, na Alemanha, em Outubro de 1993, apenas cinco instituições, cujo volume de depósitos seria no conjunto pouco importante, ficaram fora desse sistema.

- 79 Por último, a inscrição obrigatória impõe uma carga excessiva para as instituições de crédito. Como provaria o sistema alemão, a protecção dos depositantes poderia ser implementada por outros meios menos coercivos, tais como a obrigação de um banco informar os seus clientes sobre a sua adesão a um sistema de garantia de depósitos.
- 80 Sem que seja necessário determinar o valor jurídico exacto das conclusões do Conselho Europeu de Edimburgo, invocadas a este respeito pelo Governo recorrente, há que, em primeiro lugar, sublinhar que, quando o legislador comunitário procede a uma harmonização, nem todas as «práticas nacionais efectivamente estabelecidas» podem ser respeitadas.
- 81 Em segundo lugar, parece que, no caso em apreço, a República Federal da Alemanha é o único Estado-Membro a invocar a adesão voluntária ao sistema de garantia de depósitos como tal prática.
- 82 Em terceiro lugar, está assente que o legislador comunitário considerava indispensável assegurar um nível mínimo harmonizado de garantia de depósitos, independentemente da localização destes últimos no interior da Comunidade. Tendo em conta este imperativo e o facto de que, em certos Estados-Membros, não existia nenhum sistema de garantia de depósitos, não pode ser censurado a esse legislador ter previsto uma obrigação de adesão, não obstante o bom funcionamento de um sistema de adesão voluntário na Alemanha.
- 83 Por último, há que acrescentar que o próprio Governo recorrente admite que, no mês de Outubro de 1993, só cinco instituições de crédito em trezentas não estavam filiadas num sistema de garantia de depósitos. O efeito da obrigação de inscrição limita-se, assim, a obrigar essas poucas instituições de crédito a inscrever-se e não pode, por conseguinte, ser considerado excessivo.
- 84 Pelas mesmas razões, não pode ser censurado ao legislador não ter previsto uma solução alternativa à obrigação de adesão, consistente, nomeadamente, numa obrigação de informar os clientes sobre uma eventual adesão. Essa outra obrigação não

permitiria, com efeito, atingir o objectivo que consiste em assegurar um nível mínimo harmonizado de garantia para todos os depósitos.

85 Conclui-se que o pedido destinado à anulação do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, primeiro período, da directiva deve ser rejeitado.

86 Resulta de todas as considerações precedentes que deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

87 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia requerido nesse sentido e tendo a República Federal da Alemanha sido vencida, há que a condenar nas despesas. Nos termos do n.º 4, primeiro parágrafo, a Comissão das Comunidades Europeias, que interveio no processo, suportará as suas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

- 2) **A República Federal da Alemanha é condenada nas despesas.**
- 3) **A Comissão das Comunidades Europeias suportará as suas despesas.**

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Wathelet

Schintgen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Maio de 1997.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias