ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
13 de Julho de 1993 *

No processo C-42/92,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Raad van State van België, destinado a obter, no processo pendente neste órgão jurisdicional entre

Adrianus Thijssen

e

Controledienst voor de Verzekeringen,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 55.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente de secção, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse e D. A. O. Edward, juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz
secretário: L. Hewlett, administradora

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de Adrianus Thijssen, por Georges van Hecke, advogado no foro de Bruxelas,

* Língua do processo: neerlandês.

— em representação do Governo belga, por J. Devadder, director de administração no Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Comércio Externo e da Cooperação, na qualidade de agente, assistido por J. Putzeys, S. Gehlen e X. Leurquin, advogados no foro de Bruxelas,

— em representação do Governo do Reino Unido, por S. Cochrane, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por Nicholas Paines, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Antonio Caeiro, consultor jurídico, e Ben Smulders, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da recorrente no processo principal, do Governo do Reino Unido e da Comissão, na audiência de 18 de Fevereiro de 1993,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 24 de Março de 1993,

profere o presente

Acórdão

1 Por acórdão de 21 de Janeiro de 1992, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 17 de Fevereiro seguinte, o Raad van State van Belgïe apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, uma questão prejudicial sobre a interpretação do artigo 55.°, primeiro parágrafo, desse Tratado.

2 Essa questão foi suscitada no quadro de um litígio que opõe Adrianus Thijssen ao Controledienst voor de verzekeringen ou Office de contrôle des assurances (serviço de controlo de seguros) em relação a uma recusa de acesso às funções de revisor oficial de contas aprovado, tais como foram instituídas pelos artigos 38.° a 40.° da lei belga de 9 de Julho de 1975, relativa ao controlo das empresas de seguros (*Moniteur belge* de 29.7.1975, a seguir «lei de 1975»).

3 Resulta dos autos que, por carta de 24 de Setembro de 1986, A. Thijssen apresentou a sua candidatura ao lugar de revisor oficial de contas aprovado («commissaire agréé»), respondendo assim ao anúncio de concurso emitido pelo Office de contrôle des assurances (a seguir «OCA»). Os documentos juntos à carta de A. Thijssen mostravam que este era de nacionalidade neerlandesa. Por carta de 6 de Novembro de 1986, o presidente do OCA respondeu a A. Thijssen que a sua candidatura tinha sido rejeitada porque não satisfazia a condição da nacionalidade fixada no artigo 2.°, n.° 1, 1.° do Regulamento n.° 6 do OCA (*Moniteur belge* de 26.3.1986, a seguir «Regulamento n.° 6»).

4 A. Thijssen interpôs recurso de anulação dessa decisão para o Raad van State sustentando, como fundamento único, que a rejeição da sua candidatura pelo motivo de não ter a nacionalidade belga resultava de uma violação dos artigos 52.° a 55.° do Tratado. O recorrente no processo principal sublinha a este propósito que, segundo o acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Junho de 1974, Reyners (2/74, Recueil, p. 631), o artigo 52.° do Tratado é de efeito directo.

5 O recorrido no processo principal alega que, por força do artigo 55.°, primeiro parágrafo, do Tratado, o direito de estabelecimento não se aplica às funções de revisor oficial de contas aprovado.

6 Considerando que a solução do litígio dependia da interpretação do direito comunitário, o Raad van State decidiu apresentar ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A excepção à liberdade de estabelecimento constante do primeiro parágrafo do artigo 55.° do Tratado CEE é aplicável à função de revisor oficial de contas aprovado tal com foi instituída pelos artigos 30.° a 40.° da lei de 9 de Julho de 1975 relativa ao controlo das empresas de seguros?»

7 Para mais ampla exposição dos factos do processo principal, da tramitação processual, bem como das observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

8 Há que recordar, a título preliminar, que por força do artigo 55.°, primeiro parágrafo, do Tratado, constituem excepções à aplicação das disposições relativas à liberdade de estabelecimento as actividades que estão ligadas num Estado-membro, mesmo ocasionalmente, ao exercício da autoridade pública. Todavia, como salientou o Tribunal de Justiça no acórdão Reyners, já referido, n.° 45, a excepção prevista ao artigo 55.° deve ser limitada às actividades que, por si só consideradas, constituem uma participação directa e específica no exercício da autoridade pública.

9 A questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio incide, portanto, sobre o problema de saber se uma actividade tal como a exercida pelo revisor oficial de contas aprovado em conformidade com a lei de 1975 comporta uma ligação directa e específica com o exercício da autoridade pública. Para responder a essa questão, convém tomar em consideração a natureza das funções exercidas pelo revisor oficial de contas aprovado nos termos dessa lei, tal como é descrita pelo órgão jurisdicional nacional.

10 A este propósito, há que salientar que o primeiro parágrafo do artigo 29.° da lei de 1975, institui o OCA como estabelecimento público dotado de personalidade jurídica e sujeito à tutela do ministro encarregado dos Assuntos Económicos. Por força do segundo parágrafo desta mesma disposição, o OCA é encarregado de velar pela aplicação da lei e dos seus regulamentos de execução. Segundo o artigo 29.°, quarto parágrafo, o OCA tem competência regulamentar. A esse título, determina as obrigações às quais devem estar sujeitas as empresas de seguros «a fim de que as suas operações sejam conformes à técnica dos seguros, às exigências da equidade e ao interesse geral dos segurados e beneficiários de contratos de seguro».

11 É certo que o OCA tem ligação com o exercício da autoridade pública. A sua missão de controlo visa a protecção dos segurados e dos interesses da colectividade. Pode intervir directamente na gestão das empresas de seguros ditando ordens e formulando interdições.

12 Foi em virtude da sua competência regulamentar que o OCA adoptou o seu Regulamento n.° 2, de 20 de Novembro de 1978, relativo à aprovação dos revisores oficiais de contas (*Moniteur belge* de 15.12.1978) e o revogou posteriormente pelo Regulamento n.° 6, já referido.

13 Contrariamente ao Regulamento n.° 2, que habilitava, designadamente, os nacionais de outros Estados-membros a exercer funções de revisor oficial de contas aprovado, o Regulamento n.° 6, no seu artigo 2.°, n.° 1, dispõe o seguinte:

«Para poder ser aprovado pelo Office com vista a exercer as funções de revisor oficial de contas aprovado junto das empresas controladas, é necessário:

1.° ser belga,

...»

14 Verifica-se portanto que a condição da nacionalidade, que não é mencionada na lei de 1975, foi introduzida apenas em 1986, e isto por um regulamento do OCA.

15 Há que observar em seguida que o Regulamento n.° 6 não contém qualquer fundamentação quanto à necessidade de uma tal condição de nacionalidade. O Governo belga, por seu lado, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça, limitou-se a observar que tinha sido julgado necessário em 1986 acrescentar

a condição da nacionalidade belga. Segundo o artigo 20.° do Regulamento n.° 6, os revisores oficiais de contas aprovados, nacionais de outro Estado-membro, que estavam já designados quando da entrada em vigor desse regulamento, conservam a sua aprovação.

16 Há que salientar finalmente que, segundo o artigo 38.° da lei de 1975, as sociedades anónimas ou cooperativas de seguros belgas devem designar pelo menos um revisor oficial de contas de entre os membros do instituto de revisores oficiais de contas (Institut des réviseurs d'entreprises) criado por força da lei de 22 de Julho de 1953 que tiverem sido aprovados pelo OCA. Acontece a mesma coisa com as empresas belgas constituídas sob a forma de associações de seguros mútuos ou de associações sem fim lucrativo, bem como com as empresas estrangeiras de seguros, que são obrigadas a designar, para a gestão das suas operações na Bélgica, um revisor oficial de contas aprovado, escolhido entre as mesmas pessoas.

17 O revisor oficial de contas aprovado deve, segundo o artigo 39.° da lei de 1975, prestar juramento especial por escrito. Nos termos do artigo 40.°,

«A missão do revisor oficial de contas aprovado é exercida sob a fiscalização do Office de contrôle des assurances.

O revisor oficial de contas aprovado comunicará imediatamente aos administradores, gerentes ou mandatário geral da empresa, bem como ao Office, qualquer violação da presente lei e dos regulamentos adoptados em sua execução, bem como qualquer facto que lhe pareça susceptível de comprometer a situação financeira da empresa.

Além da sua missão geral de revisor oficial de contas, tal como é fixada pelas leis sobre as sociedades comerciais e sobre os estatutos sociais, o revisor oficial de contas aprovado elabora um relatório para o Office sobre a situação financeira e a gestão de empresa sempre que o Office lho solicitar e, na ausência de tal pedido, pelo menos uma vez por ano.

O revisor oficial de contas aprovado que tenha conhecimento de uma decisão da empresa cuja execução constitua uma infracção penal oporá o seu veto a essa execução comunicando imediatamente o facto ao Office. O veto tem efeito suspensivo de oito dias.»

18 Como o Governo belga sublinhou nas suas observações, as actividades do revisor oficial de contas ou «commissaire ordinaire», como o qualifica esse governo, não se incluem no exercício da autoridade pública. A missão deste consiste, com efeito, em controlar a situação financeira e as contas anuais da sociedade e a apresentar à assembleia geral um relatório sobre os controlos assim realizados com base em todos os documentos e todas as informações que está no direito de solicitar junto dos responsáveis pela empresa.

19 Os revisores oficiais de contas aprovados ou «commissaires agréés» são designados livremente e retribuídos pelas empresas de seguros entre os revisores oficiais de contas devidamente aprovados pelo OCA. Gozam da confiança da empresa de seguros da mesma forma que da das autoridades de controlo.

20 Quanto às obrigações do revisor oficial de contas aprovado, mencionadas acima no n.° 17, que consistem em elaborar um relatório para o OCA, regularmente ou a pedido deste último, em levar ao conhecimento deste factos particulares e em informar a empresa de seguros de eventuais infracções e factos que possam ameaçar a situação financeira desta, há que salientar, como o recorrente no processo principal referiu na audiência, que outros órgãos têm obrigações similares, sem que, por esse facto, tais obrigações sejam consideradas como incluídas no exercício da autoridade pública. Tal sucede, nomeadamente, com os estabelecimentos de crédito e instituições financeiras que, por força do artigo 6.° da Directiva 91/308/CEE do Conselho, de 10 de Junho de 1991, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais (JO L 166, p. 77), são obrigados a informar as autoridades de quaisquer factos que possam constituir indícios de tais operações de branqueamento.

21 No que toca ao veto que o revisor oficial de contas aprovado pode opor à execução de uma decisão da empresa cuja execução constitua uma infracção penal, convém notar que o revisor oficial de contas aprovado é obrigado a comunicá-lo de urgência ao OCA. Ainda que o seu veto tenha um efeito suspensivo de uma duração de oito dias, a decisão definitiva sobre esse ponto pertence exclusivamente ao OCA que não está de forma nenhuma vinculado pelo veto do revisor oficial de contas aprovado e toma, nos limites dos seus poderes, todas as medidas que a situação requeira. Há finalmente que sublinhar que, como especifica o artigo 40.° da lei de 1975, o revisor oficial de contas aprovado exerce as suas funções sob a fiscalização do OCA.

22 Resulta daí que o papel auxiliar e preparatório atribuído ao revisor oficial de contas aprovado face ao OCA — que é quem exerce a autoridade pública tomando a decisão final — não poderá ser considerado como uma participação directa e específica no exercício da autoridade pública, na acepção do artigo 55.°, primeiro parágrafo, do Tratado.

23 Assim, há que responder à questão apresentada pelo Raad van State van Belgïe que o artigo 55.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE deve ser interpretado no sentido de que a excepção ao direito de estabelecimento contida nessa disposição não se aplica à função de revisor oficial de contas aprovado, tal como vem descrita no acórdão de reenvio.

Quanto às despesas

24 As despesas efectuadas pelo Governo belga, pelo Governo do Reino Unido e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre a questão que lhe foi submetida pelo Raad van State van België, por acórdão de 21 de Janeiro de 1992, declara:

O artigo 55.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE deve ser interpretado no sentido de que a excepção ao direito de estabelecimento contida nessa disposição não se aplica à função de revisor oficial de contas aprovado, tal como vem descrita no acórdão de reenvio.

Rodríguez Iglesias — Joliet

Moitinho de Almeida — Grévisse — Edward

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Julho de 1993.

O secretário — O presidente da Quinta Secção

J.-G. Giraud — G. C. Rodríguez Iglesias