# ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

9 de Março de 2000 *

No processo C-355/98,

**Comissão das Comunidades Europeias,** representada por M. Patakia, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

**Reino da Bélgica,** representado por J. Devadder, consultor geral na Direcção-Geral dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Comércio Externo e da Cooperação para o Desenvolvimento, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Bélgica, 4, rue des Girondins,

demandado,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao adoptar, no quadro da lei de 10 de Abril de 1990 sobre as empresas de vigilância, as empresas de segurança e os serviços internos de vigilância, disposições

* Língua do processo: francês.

a) que sujeitam a exploração de uma empresa abrangida pela referida lei a uma autorização prévia dependente de um certo número de condições, isto é:

— da obrigação da empresa de vigilância de ter uma sede operacional na Bélgica;

— da obrigação para as pessoas que

— asseguram a direcção efectiva de uma empresa de vigilância ou de um serviço interno de vigilância

ou

— trabalham numa empresa desse tipo ou por conta dela ou estão afectas a essas actividades, com excepção do pessoal interno com funções administrativas ou logísticas,

de terem o seu domicílio, ou na falta deste, a sua residência habitual na Bélgica;

— da obrigação, para uma empresa já estabelecida noutro Estado-Membro, de obter uma autorização, sem que sejam tidas em conta as justificações e as garantias já apresentadas por essa empresa para o exercício da sua actividade no Estado-Membro de estabelecimento;

b) que exigem que qualquer pessoa interessada no exercício de uma actividade de vigilância ou na prestação de um serviço interno de vigilância na Bélgica obtenha um bilhete de identidade nos termos definidos nessa mesma lei,

o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.° CE, 43.° CE e 49.° CE),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente da Sexta Secção, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, L. Sevón, C. Gulmann, J.-P. Puissochet e P. Jann (relator), juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Setembro de 1999,

profere o presente

## Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Setembro de 1998, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), uma acção destinada a obter a declaração de que, ao adoptar, no quadro da Lei de 10 de Abril de 1990 sobre as empresas de vigilância, as empresas de segurança e os serviços internos de vigilância (*Moniteur belge* de 29 de Maio de 1990, p. 10963, a seguir «lei»), disposições

a) que sujeitam a exploração de uma empresa abrangida pela referida lei a uma autorização prévia dependente de um certo número de condições, isto é:

— da obrigação da empresa de vigilância de ter uma sede operacional na Bélgica;

— da obrigação para as pessoas que

— asseguram a direcção efectiva de uma empresa de vigilância ou de um serviço interno de vigilância

ou

— trabalham numa empresa desse tipo ou por conta dela ou estão afectas a essas actividades, com excepção do pessoal interno com funções administrativas ou logísticas,

de terem o seu domicílio, ou na falta deste, a sua residência habitual na Bélgica;

— da obrigação, para uma empresa já estabelecida noutro Estado-Membro, de obter uma autorização, sem que sejam tidas em conta as justificações e as garantias já apresentadas por essa empresa para o exercício da sua actividade no Estado-Membro de estabelecimento;

b) que exigem que qualquer pessoa interessada no exercício de uma actividade de vigilância ou na prestação de um serviço interno de vigilância na Bélgica obtenha um bilhete de identidade nos termos definidos nessa mesma lei,

o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.° CE, 43.° CE e 49.° CE).

## Enquadramento jurídico

2 O artigo 1.º da lei estabelece:

«1. Considera-se empresa de vigilância, para efeitos da presente lei, uma pessoa singular ou colectiva que exerça uma actividade consistente em fornecer a terceiros de modo permanente ou ocasional, serviços de:

*a)* vigilância e protecção de móveis ou imóveis;

*b)* protecção de pessoas;

*c)* vigilância e protecção de transportes de bens;

*d)* gestão de centrais de alarme.

2. Considera-se serviço interno de vigilância, para efeitos da presente lei, qualquer serviço organizado, para necessidades próprias, por uma pessoa singular ou colectiva, em locais acessíveis ao público, sob a forma das actividades enumeradas no n.º 1, alíneas *a), b),* ou *c).*

3. Considera-se empresa de segurança, para efeitos da presente lei, uma pessoa singular ou colectiva que exerça uma actividade consistente em fornecer a terceiros, de modo permanente ou ocasional, serviços de concepção, de instalação e de manutenção de sistemas e de centrais de alarme.

...»

3 Nos termos do artigo 2.° da lei, ninguém pode explorar uma empresa de vigilância ou organizar o serviço interno de vigilância sem autorização prévia do ministro do Interior, após parecer do ministro da Justiça. As empresas de vigilância podem assumir a forma de pessoas colectivas constituídas segundo a legislação de um Estado-Membro da União Europeia, mas a sua sede operacional deve situar-se na Bélgica. Nos termos do artigo 4.° da lei, ninguém pode explorar uma empresa de segurança sem autorização prévia do ministro do Interior.

4 Em conformidade com o artigo 5.° da lei, as pessoas que asseguram a direcção efectiva de uma empresa de vigilância ou de um serviço interno de vigilância devem ter o seu domicílio, ou na falta deste, a sua residência habitual na Bélgica. Esta condição também se aplica, nos termos do artigo 6.° da lei, ao pessoal das empresas de vigilância e dos serviços internos de vigilância, com excepção do pessoal administrativo ou logístico.

5 O artigo 8.° da lei prevê que as pessoas que trabalham ao serviço ou por conta de uma empresa de vigilância ou de um serviço interno de vigilância devem possuir um bilhete de identidade emitido pelo ministro do Interior.

6 A lei foi modificada, com efeitos a partir de 28 de Agosto de 1997, pela lei de 18 de Julho de 1997 (*Moniteur belge* de 28 de Agosto de 1997, p. 21964). Todavia, as modificações introduzidas não incidem sob os aspectos da lei a que se refere a presente acção por incumprimento.

## Fase pré-contenciosa

7 Por carta de 11 de Abril de 1996, a Comissão notificou o Governo belga para lhe apresentar observações sobre a compatibilidade das disposições da lei com a livre prestação de serviços, a liberdade de estabelecimento e a livre circulação dos trabalhadores.

8 Em 14 de Junho de 1996, o Governo belga respondeu que as restrições às referidas liberdades, impostas pela lei, se justificavam ao abrigo das excepções constantes dos artigos 48.°, n.° 3, do Tratado e 56.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 46.° CE), conjugado, eventualmente, com o artigo 66.° do Tratado CE (actual artigo 55.° CE).

9 Por carta de 10 de Junho de 1997, a Comissão enviou ao Reino da Bélgica um parecer fundamentado em que o convidava a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento a esse parecer num prazo de dois meses a contar da sua notificação.

10 Na sua resposta, datada de 6 de Maio de 1998, o Governo belga invocou a especificidade do sector da segurança privada referindo-se, a este propósito, ao artigo 55.° do Tratado CE (actual artigo 45.° CE).

11 Relativamente, em especial, à obrigatoriedade de possuir a sede operacional na Bélgica, o Governo belga alegou que essa obrigação se justificava por razões de ordem pública referidas no artigo 56.° do Tratado. Relativamente à exigência de uma autorização ou aprovação prévias, sublinhou a falta de cooperação entre os Estados-Membros na matéria e o facto de não estar demonstrado que noutros Estados-Membros também eram prestados serviços análogos aos prestados na Bélgica. Relativamente, por último, à condição de domicílio ou de residência habitual, invocou a necessidade de proceder a um «screening» das pessoas que pretendem exercer a sua actividade no sector da vigilância.

12 Não tendo ficado satisfeita com esta resposta, a Comissão intentou a presente acção por incumprimento.

## Argumentação das partes

13 A Comissão alega que a lei comporta diversas restrições à livre prestação de serviços. Essas restrições decorriam da obrigação de as empresas de vigilância possuírem a sua sede operacional na Bélgica, da exigência de autorização para exercer as actividades de uma empresa de vigilância bem como de uma aprovação para exercer as actividades de uma empresa de segurança e, por último, da obrigação de o pessoal das empresas e serviços internos de vigilância possuírem um bilhete de identidade emitido pelo ministro do Interior belga.

14 A Comissão sustenta igualmente que a lei restringe a liberdade de estabelecimento e a livre circulação dos trabalhadores na medida em que impõe uma condição de residência, por um lado, às pessoas que asseguram a direcção efectiva de uma empresa de vigilância ou de um serviço interno de vigilância e, por outro, ao pessoal dessas empresas e desses serviços, com excepção do pessoal administrativo e logístico.

15 A Comissão considera que o artigo 55.° do Tratado não é aplicável, dado que as empresas e serviços internos de vigilância e as empresas de segurança não participam no exercício da autoridade pública.

16 Quanto à obrigação de a sede operacional estar situada na Bélgica, a Comissão considera que essa exigência só se podia justificar por razões de ordem pública, na acepção do artigo 56.° do Tratado, se se provasse que o comportamento individual da pessoa ou da empresa em causa constitui uma ameaça actual, real e suficientemente grave, que afecta um interesse fundamental da sociedade. Não foi, no caso em apreço, feita prova dessa ameaça. A Comissão considera, além disso, que a exigência em questão é desproporcionada relativamente ao objectivo prosseguido.

17 A exigência de autorização ou de aprovação bem como a de um bilhete de identidade, emitidos pelo ministro do Interior belga, eram igualmente desproporcionadas para uma prestação ocasional de serviços. Por um lado, a lei não permitia que se atendesse às garantias já dadas pelo prestador para o exercício da sua actividade no Estado-Membro de estabelecimento. Por outro lado, por força do artigo 4.°, n.° 2, da Directiva 73/148/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-Membros na Comunidade em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços (JO L 172, p. 14; EE 06 F1 p. 132), qualquer pessoa que entre temporariamente no território belga a fim de aí prestar um serviço já era obrigada a possuir um bilhete de identidade ou um passaporte válido.

18 Quanto às condições de residência impostas pela lei, a Comissão considera que a necessidade de proceder a um «screening» das pessoas em causa não as justificava.

19 O Governo belga sublinha que, devido à sua natureza específica, a actividade de vigilância exige uma regulamentação estrita, que não existia a nível comunitário nem na maior parte dos Estados-Membros. Segundo esse governo, as empresas de vigilância podem constituir uma ameaça real e suficientemente grave, susceptível de afectar um interesse fundamental da sociedade, ou seja, a ordem e a segurança públicas.

20 Relativamente às condições de residência, o Governo belga refere ter tomado conhecimento do acórdão de 29 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha (C-114/97, Colect., p. I-6717), e esclarece que, em função desse acórdão, está a ser actualmente examinada a possibilidade de se modificar as disposições controvertidas da lei.

21 Por carta de 23 de Agosto de 1999, o Governo belga enviou ao Tribunal de Justiça o texto da lei de 9 de Junho de 1999 que modifica a Lei de 10 de Abril de 1990 (*Moniteur belge* de 29 de Julho de 1999, p. 28316), bem como a cópia de uma carta através da qual solicitou à Comissão que considerasse a possibilidade de desistir do pedido.

## Apreciação do Tribunal de Justiça

22 Relativamente à comunicação do Governo belga de 23 de Agosto de 1999, importa recordar que, segundo uma jurisprudência constante, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal (v., designadamente, acórdão de 16 de Dezembro de 1997, Comissão/Itália, C-316/96, Colect., p. I-7231, n.° 14).

23 Relativamente às disposições da lei, na versão que vigorava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, que constituem o objecto da presente acção, o Governo belga não contesta o facto de constituírem restrições à livre circulação de trabalhadores, à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços. Sustenta, em contrapartida, que essas medidas se justificam.

24 A título preliminar, cabe observar que a excepção constante do artigo 55.°, primeiro parágrafo, do Tratado, conjugada, eventualmente, com o artigo 66.° do Tratado, não é aqui aplicável.

25 Com efeito, segundo uma jurisprudência constante, essa derrogação deve restringir-se às actividades que, consideradas em si próprias, constituam uma participação directa e específica no exercício da autoridade pública (acórdãos de 21 de Junho de 1974, Reyners, 2/74, Colect., p. 325, n.° 45, e Comissão/Espanha, já referido, n.° 35).

26 A actividade das empresas de vigilância ou de segurança e dos serviços internos de vigilância não constitui, normalmente, uma participação directa e específica no exercício da autoridade pública e o Governo belga não apresentou elementos capazes de demonstrar o contrário.

*Quanto à obrigação de ter a sede operacional na Bélgica*

27 Importa observar que a condição segundo a qual uma empresa de vigilância deve ter a sua sede operacional na Bélgica contraria directamente a livre prestação de serviços na medida em que torna impossível a prestação, na Bélgica, de serviços por empresas estabelecidas noutros Estados-Membros (v. acórdão de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/Alemanha, 205/84, Colect., p. 3755, n.° 52).

28 Relativamente às razões de ordem e de segurança públicas invocadas para justificar esta exigência, cabe recordar, por um lado, que a noção de ordem pública pressupõe a existência de uma ameaça real e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade. Como todas as derrogações de um princípio fundamental do Tratado, a excepção de ordem pública deve ser interpretada de forma estrita (v., neste sentido, acórdão de 19 de Janeiro de 1999, Calfa, C-348/96, Colect., p. I-11, n.os 21 e 23).

29 Por outro lado, a faculdade de os Estados-Membros limitarem a livre circulação de pessoas e de serviços por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública não tem por objecto colocar sectores económicos, como o da segurança privada, ao abrigo da aplicação deste princípio, do ponto de vista do acesso ao emprego, antes visa permitir que os Estados-Membros recusem o acesso ou a estadia no seu território a pessoas cujo acesso ou estadia nesses territórios constitua, enquanto tal, um perigo para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública (v. acórdão Comissão/Espanha, já referido, n.º 42).

30 Como o argumento do Governo belga segundo o qual qualquer empresa de vigilância pode constituir uma ameaça real e suficientemente grave para a ordem e a segurança públicas é patentemente infundado e, de qualquer modo, não foi demonstrado, não podia justificar a restrição à livre prestação de serviços resultante da obrigação de as sociedades que exploram uma empresa desse tipo terem a sua sede operacional na Bélgica.

*Quanto à obrigação de residência*

31 A obrigação de residência imposta tanto aos dirigentes como ao pessoal das empresas de vigilância e dos serviços internos de vigilância, com excepção do pessoal administrativo e logístico, constitui uma restrição tanto à liberdade de estabelecimento (v. acórdão Comissão/Espanha, já referido, n.º 44) como à livre circulação de trabalhadores (v. acórdão de 7 de Maio de 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, Colect., p. I-2521, n.os 27 a 30).

32 Não se pode justificar esta condição pela necessidade de verificar os antecedentes e a conduta das pessoas em questão, como sustentou o Governo belga na sua resposta ao parecer fundamentado.

33 Com efeito, a necessidade de obter informações sobre a conduta dos dirigentes e do pessoal pode ser satisfeita através de meios menos restritivos da liberdade de circulação, eventualmente através de uma cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros.

34 Além disso, podem ser feitos controlos e podem ser aplicadas sanções a toda e qualquer empresa estabelecida no Estado-Membro, qualquer que seja o lugar de residência dos seus dirigentes (v., neste sentido, acórdão Comissão/Espanha, já referido, n.° 47).

*Quanto à exigência de uma autorização ou de aprovação prévias*

35 Segundo uma jurisprudência constante, uma regulamentação nacional que sujeite a realização de determinadas prestações de serviços no território nacional, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, à concessão de uma autorização administrativa constitui uma restrição à livre prestação de serviços, na acepção do artigo 59.° do Tratado (v., designadamente, acórdão de 9 de Agosto de 1994, Vander Elst, C-43/93, Colect., p. I-3803, n.° 15).

36 Relativamente à natureza específica das actividades de vigilância e de segurança e à inexistência de legislação a nível comunitário e na maior parte dos Estados-Membros, invocadas pelo Governo belga para justificar esta exigência, cabe observar que a lei, de qualquer modo, excede o que é necessário para alcançar o objectivo pretendido, que é o de garantir um controlo rigoroso das referidas actividades.

37 Com efeito, importa recordar que a livre prestação de serviços, enquanto princípio fundamental do Tratado, só pode ser limitada por regulamentações justificadas pelo interesse geral e que se apliquem a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado-Membro de acolhimento, na medida em que esse interesse não esteja salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-Membro em que está estabelecido (acórdão de 17 de Dezembro de 1981, Webb, 279/80, Recueil, p. 3305, n.º 17).

38 Ora, ao exigir de todas as empresas que satisfaçam as mesmas condições para a obterem uma autorização ou uma aprovação prévias, a legislação belga impede que se atenda às obrigações a que o prestador já está sujeito no Estado-Membro em que está estabelecido.

*Quanto à exigência de bilhete de identidade*

39 A condição segundo a qual qualquer membro do pessoal de uma empresa de vigilância ou de um serviço interno de vigilância deve possuir um bilhete de identidade, emitido pelo ministro do Interior belga, também deve ser considerada uma restrição à livre prestação de serviços. Com efeito, as formalidades que a obtenção desse bilhete de identidade implica podem tornar mais onerosa a prestação de serviços transfronteiriços.

40 Por outro lado, tal como a Comissão justamente sublinhou, o prestador de um serviço que se desloca a outro Estado-Membro deve estar na posse de um bilhete de identidade ou de um passaporte. Segue-se que a exigência de um documento de identidade suplementar, emitido pelo ministro do Interior belga, é desproporcionada relativamente à necessidade de garantir a identificação das pessoas em questão.

41 Do conjunto das considerações que antecedem decorre que, ao adoptar, no âmbito da lei, disposições

a) que sujeitam a exploração de uma empresa abrangida pela referida lei a uma autorização prévia dependente de um certo número de condições, isto é:

— da obrigação da empresa de vigilância de ter uma sede operacional na Bélgica;

— da obrigação para as pessoas que

— asseguram a direcção efectiva de uma empresa de vigilância ou de um serviço interno de vigilância

ou

— trabalham numa empresa desse tipo ou por conta dela ou estão afectas a essas actividades, com excepção do pessoal interno com funções administrativas ou logísticas,

de terem o seu domicílio, ou na falta deste, a sua residência habitual na Bélgica;

— da obrigação, para uma empresa já estabelecida noutro Estado-Membro, de obter uma autorização, sem que sejam tidas em conta as justificações e as garantias já apresentadas por essa empresa para o exercício da sua actividade no Estado-Membro de estabelecimento;

b) que exigem que qualquer pessoa interessada no exercício de uma actividade de vigilância ou na prestação de um serviço interno de vigilância na Bélgica obtenha um bilhete de identidade nos termos definidos nessa mesma lei,

o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado CE.

**Quanto às despesas**

42 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino da Bélgica e tendo este sido vencido nos seus fundamentos, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) Ao adoptar, no âmbito da lei de 10 de Abril de 1990 sobre as empresas de vigilância, as empresas de segurança e os serviços internos de vigilância, disposições

a) que sujeitam a exploração de uma empresa abrangida pela referida lei a uma autorização prévia dependente de um certo número de condições, isto é:

— da obrigação da empresa de vigilância de ter uma sede operacional na Bélgica;

— da obrigação para as pessoas que

— asseguram a direcção efectiva de uma empresa de vigilância ou de um serviço interno de vigilância

ou

— trabalham numa empresa desse tipo ou por conta dela ou estão afectas a essas actividades, com excepção do pessoal interno com funções administrativas ou logísticas,

de terem o seu domicílio, ou da falta deste, a sua residência habitual na Bélgica;

— da obrigação, para uma empresa já estabelecida noutro Estado-Membro, de obter uma autorização, sem que sejam tidas em conta as justificações e garantias já apresentadas por essa empresa para o exercício da sua actividade no Estado-Membro de estabelecimento;

b) que exigem que qualquer pessoa interessada no exercício de uma actividade de vigilância ou na prestação de um serviço interno de vigilância na Bélgica obtenha um bilhete de identidade nos termos definidos nessa mesma lei,

**o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.° CE, 43.° CE e 49.° CE).**

2) **O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.**

Moitinho de Almeida Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de Março de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

D. A. O. Edward