ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

16 de Setembro de 2004 *

No processo C-28/03,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE,

apresentado pelo Symvoulio tis Epikrateias (Grécia), por decisão de 23 de Outubro de 2002, entrado no Tribunal de Justiça em 24 de Janeiro de 2003, no processo

Epikouriko kefalaio

contra

Ypourgos Anaptyxis,

sendo interveniente:

Omospondia Asfalistikon Syllogon Ellados,

* Língua do processo: grego.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, A. Rosas, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta e K. Lenaerts (relator), juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,
secretário: M.-F. Contet, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 6 de Maio de 2004,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Epikouriko kefalaio, por A. Gratsia-Plati, dikigoros,

— em representação do Governo helénico, por S. Spyropoulos, K. Georgiadis e M. Tassopoulou, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo do Reino Unido, por P. Ormond, na qualidade de agente, assistida por K. Smith, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. Zavvos e M. Shotter, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 10 de Junho de 2004,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial respeita à interpretação dos artigos 15.º e 16.º da Primeira Directiva 73/239/CEE do Conselho, de 24 de Julho de 1973, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício (JO L 228, p. 3; EE 06 F1 p. 143), alterada pela Segunda Directiva 88/357/CEE do Conselho, de 22 de Junho de 1988, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida, que fixa disposições destinadas a facilitar o exercício da livre prestação de serviços e que altera a Directiva 73/329 (JO L 172, p. 1), e pela Directiva 92/49/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directivas 72/239 e 88/357 (terceira directiva «seguro não vida») (JO L 228, p. 1). Respeita igualmente aos artigos 17.º e 18.º da Primeira Directiva 79/267/CEE do Conselho, de 5 de Março de 1979, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo de vida e ao seu exercício (JO L 63, p. 1; EE 06 F 2 p. 62), alterada pela Segunda Directiva 90/619/CEE do Conselho, de 8 de Novembro de 1990, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo de vida, que fixa as disposições destinadas a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços e altera a Directiva 79/267 (JO L 330, p. 50), e pela Directiva 92/96/CEE do Conselho, de 10 de Novembro de 1992, que estabelece a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas ao seguro directo vida e que altera as Directivas 79/267/CEE e 90/619 (terceira directiva «seguro vida») (JO L 360, p. 1).

2 Este pedido surge no quadro de um litígio que opõe o Epikouriko kefalaio (fundo de garantia subsidiário do seguro de responsabilidade por acidentes de automóveis) ao ministro do Desenvolvimento grego, na sequência da decisão deste último de desbloquear parte do fundo de garantia da empresa seguradora grega Intercontinental AE (a seguir «Intercontinental») para pagar créditos decorrentes de relações laborais.

Enquadramento jurídico

O direito comunitário

3 As Directivas 73/239 e 79/267, como alteradas, respectivamente, pela Directiva 92/49 e pela Directiva 92/96, consagraram os princípios da autorização única (artigos 6.º e 7.º de cada uma dessas directivas) e da competência exclusiva do Estado-Membro onde está situada a sede da empresa seguradora (Estado-Membro de origem) no que respeita à supervisão financeira dessa empresa (artigos 13.º da Directiva 73/239 e 15.º da Directiva 79/267).

4 Nos termos dos artigos 15.º da Directiva 73/239 e 17.º da Directiva 79/267, o Estado-Membro de origem exigirá a todas as empresas de seguros a constituição de provisões técnicas suficientes em relação ao conjunto das suas actividades. Os activos representativos dessas provisões são objecto de disposições destinadas a assegurar a diversificação da sua aplicação.

5 Nos termos dos artigos 16.º da Directiva 73/239 e 18.º da Directiva 79/267, o Estado-Membro de origem exigirá a todas as empresas de seguros a constituição de uma margem de solvência suficiente em relação ao conjunto das suas actividades que deve corresponder ao património disponível da empresa de seguros. Nos termos dos artigos 18.º da Directiva 73/239 e 21.º da Directiva 79/267, os Estados-Membros não podem estabelecer qualquer regra no que se refere à escolha dos activos que ultrapassam os que representam as provisões técnicas.

6 Os artigos 22.º da Directiva 73/239 e 26.º da Directiva 79/267 enunciam uma série de hipóteses em que a autorização pode ser revogada pela autoridade competente do Estado-Membro de origem e dispõem que, em tais hipóteses, essa autoridade tomará todas as medidas necessárias para salvaguardar os interesses dos segurados e imporá restrições à livre cessão dos activos da empresa.

7 Em 19 de Março de 2001, foi adoptada a Directiva 2001/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao saneamento e à liquidação das empresas de seguros (JO L 110, p. 28).

O direito nacional

8 As directivas mencionadas no n.º 1 do presente acórdão foram transpostas para o direito grego pelos Decretos Presidenciais n.^{os} 118/1985 (FEK A' 35) e 252/1996 (FEK A' 186), que alteraram o Decreto-Lei n.º 400/1970 relativo à actividade seguradora privada (FEK A' 10, a seguir «decreto-lei»).

9 O artigo 3.º, n.º 1, do decreto-lei dispõe que, para exercer as suas actividades, uma empresa de seguros com sede na Grécia deve obter uma autorização que é concedida pelo ministro do Comércio. Nos termos do artigo 3.º, n.^{os} 3 e 5, do decreto-lei, a revogação total ou parcial, definitiva ou temporária, da autorização,

nos casos previstos nesse decreto-lei, é efectuada por despacho fundamentado do ministro do Comércio. Nos termos do n.º 7 dessa mesma disposição, a revogação definitiva da autorização acarreta o cancelamento oficioso da autorização de constituição da empresa de seguros e a sua dissolução.

10 Por força do artigo 7.º do decreto-lei, as empresas de seguros com sede na Grécia são obrigadas a constituir provisões técnicas suficientes para o conjunto das suas actividades. Essas provisões técnicas devem ser cobertas por activos de valor equivalente e expressas na mesma moeda.

11 Por força do artigo 8.º do decreto-lei, as empresas de seguros com sede na Grécia são obrigadas a constituir um fundo de garantia, que consiste em afectar, na Grécia ou em qualquer outro Estado-Membro da União Europeia e do Espaço Económico Europeu, certos elementos do activo à garantia dos interesses dos beneficiários de qualquer prestação decorrente de um contrato de seguro. De acordo com essa mesma disposição, o fundo de garantia inclui os elementos do activo que cobrem as provisões técnicas referidas no artigo 7.º do decreto-lei e os elementos do activo que cobrem um quarto do mínimo a que se refere o artigo 20.º, n.º 2, A, alínea e), do decreto-lei.

12 O artigo 9.º, n.º 1, do decreto-lei dispõe que, se uma empresa de seguros não cumprir o disposto nos artigos 7.º e 8.º em matéria de provisões técnicas, o ministro do Comércio pode ordenar diferentes medidas, por despacho publicado no *Jornal Oficial da República Helénica*, após ter informado as autoridades competentes dos Estados-Membros onde a empresa opere através de sucursais ou em regime de livre prestação de serviços. Assim, pode afectar ao fundo de garantia todos ou parte dos activos disponíveis da empresa, proibir a livre cessão de parte ou da totalidade do seu património, cancelar temporária ou definitivamente a autorização relativamente a alguns ou à totalidade dos ramos em que a empresa opera ou tomar qualquer outra medida adequada com o fim de garantir os interesses dos segurados bem como de quaisquer outros beneficiários do seguro.

13 O artigo 10.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do decreto-lei, alterado pelo artigo 35.°, n.° 9, da Lei n.° 2496/1997 (FEK A' 87), dispõe:

«Os beneficiários do seguro e os seus sucessores a título universal ou particular gozam de privilégio em relação ao fundo de garantia que prevalece sobre os demais privilégios gerais ou especiais, com excepção do privilégio a que se refere o n.° 8 do artigo 12.°a e do privilégio dos créditos resultantes do trabalho assalariado que não sejam os decorrentes do direito de administração e de gestão da seguradora.»

14 O artigo 12.°a, n.° 8, do decreto-lei determina que a remuneração e as despesas do supervisor da liquidação ou da falência e do liquidatário, bem como a remuneração e as despesas do síndico pela liquidação da carteira de seguro, gozam de privilégio preferencial.

15 Pelo Decreto Presidencial n.° 27/1996 (FEK A'19), a competência para supervisionar as empresas de seguros foi transferida para o ministro do Desenvolvimento.

O litígio no processo principal e a questão prejudicial

16 O Epikouriko kefalaio é um organismo criado pela Lei n° 489/1976 (FEK A'331), onde estão filiadas as empresas que exercem, na Grécia, actividades de seguro de responsabilidade civil automóvel. A sua função consiste, nomeadamente, em indemnizar as vítimas (pessoas lesadas e sucessores) de acidentes de circulação, no caso de a empresa seguradora que cobre a responsabilidade do autor desse acidente falir ou de lhe ser retirada a autorização. Após indemnização, o Epikouriko kefalaio fica sub-rogado no privilégio instituído a favor do segurado, responsável pelo acidente, pelo artigo 10.° do decreto-lei.

17 Em 1995, a autorização da Intercontinental foi revogada pelo ministro do Comércio, que decidiu que a totalidade dos bens móveis e imóveis dessa empresa devia ser afectada ao fundo de garantia da mesma.

18 Pela Decisão n.º K3-9086, de 4 de Novembro de 1998 (Boletim das SA e das SARL de 10 de Novembro de 1998, fólio 8649, a seguir «decisão controvertida»), o ministro do Desenvolvimento desbloqueou do fundo de garantia da Intercontinental bens no valor de 28 967 185 GRD para assegurar a cobertura, a título preferencial, de créditos decorrentes de relações laborais, ao abrigo da disposição mencionada no n.º 13, *supra*.

19 Em 16 de Dezembro de 1998, o Epikouriko kefalaio, que pagou as indemnizações de seguro devidas pela Intercontinental, interpôs no Symvoulio tis Epikrateias um recurso de anulação da decisão controvertida, invocando como fundamento que a referida decisão conduziu à diminuição do património susceptível de satisfazer o crédito de que passou a dispor, por sub-rogação, sobre a Intercontinental.

20 O Symvoulio tis Epikrateias sublinha que a protecção dos segurados constitui um objectivo fundamental da legislação comunitária. Refere que a obrigação imposta às empresas de seguros de constituírem provisões técnicas e o artigo 9.º, n.º 1, do decreto-lei visam a realização desse objectivo. Considera que o artigo 35.º, n.º 9, da Lei nº 2496/1997 viola as disposições comunitárias mencionadas nos n.^{os} 4 a 6 do presente acórdão, ao prever que, na hipótese de falência, liquidação ou outra situação análoga de insolvência, o privilégio de que gozam os créditos decorrentes das relações laborais dos trabalhadores da empresa de seguro, relativamente ao fundo de garantia, tem prioridade sobre o privilégio dos segurados e seus sucessores. Segundo aquele órgão jurisdicional, a decisão controvertida deve portanto ser anulada.

21 Por entender, contudo, que a sua interpretação dá lugar a uma dúvida razoável, o Symvoulio tis Epikrateias decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Tendo em conta o disposto [...] nos artigos 15.º e 16.º da [...] Directiva 73/239/CEE [...], bem como o disposto nos artigos 17.º e 18.º da [...] Directiva 79/267/CEE [...], o legislador nacional pode prever que, quando uma seguradora abre falência, se encontre em processo de liquidação ou em qualquer situação análoga de insolvência, os créditos decorrentes de uma relação laboral com essa seguradora gozam de privilégio de creditório em relação aos elementos do activo incluídos nas suas provisões técnicas, privilégio esse que prevalece sobre os créditos dos beneficiários do seguro e dos seus sucessores a título universal ou particular?»

Quanto à questão prejudicial

22 Com a questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se as disposições comunitárias que prevêem a obrigação de as empresas de seguros constituírem provisões técnicas e uma margem de solvência suficientes em relação ao conjunto das suas actividades se opõem a disposições nacionais nos termos das quais, em caso de falência, liquidação ou outra situação análoga de insolvência da empresa de seguros, os activos representativos das provisões técnicas sejam prioritariamente utilizados para pagar os créditos decorrentes de relações laborais, antes do pagamento dos créditos de seguro.

23 Esta questão diz respeito a uma legislação que institui um privilégio a favor dos créditos de seguro, em caso de liquidação da seguradora. Esse privilégio incide sobre o fundo de garantia da empresa em causa e abrange, além dos activos representativos das provisões técnicas, outros elementos do activo da referida empresa. Pode ainda abarcar, por decisão ministerial, como no caso em apreço no processo principal, a totalidade dos activos disponíveis da empresa. O referido privilégio tem prioridade sobre qualquer outro privilégio, geral ou especial, com

excepção do relativo às despesas de liquidação e do relativo aos créditos decorrentes das relações laborais que não resultem do direito de administrar e gerir a empresa de seguros.

24 Como sublinham os Governos helénico e do Reino Unido e a Comissão, nem as disposições comunitárias relativas à obrigação de as empresas de seguros constituírem provisões técnicas e uma margem de solvência suficientes para o conjunto das suas actividades, nem nenhuma outra disposição das Directivas 73/239 e 79/267 incluem regras de coordenação em matéria de liquidação de uma empresa de seguros (v., neste sentido, segundo considerando da Directiva 2001/17).

25 É certo que a coordenação das disposições nacionais relativas às garantias financeiras exigidas à empresa de seguros realizada, nomeadamente, através das disposições comunitárias mencionadas nos n.os 4 e 5 do presente acórdão se destina a garantir, em todos os Estados-Membros da Comunidade, uma protecção adequada aos segurados e aos terceiros beneficiários (v. segundo considerando da Directiva 73/239 e primeiro considerando da Directiva 79/267). Em especial, a obrigação imposta às empresas de seguros de constituírem provisões técnicas suficientes destina-se a garantir que essas empresas disponham de meios financeiros para respeitarem os seus compromissos contratuais perante os segurados (v. acórdão de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/Alemanha, 205/84, Colect., p. 3755, n.º 38; v. igualmente nono considerando da Directiva 73/239 e sétimo considerando da Directiva 79/267, bem como o décimo segundo considerando da Directiva 92/49 e o décimo terceiro considerando da Directiva 92/96).

26 Todavia, daí não decorre que as disposições comunitárias possam ser interpretadas no sentido de que no espírito do legislador comunitário significam que, em caso de liquidação da empresa de seguros, os activos representativos das provisões técnicas devem, em qualquer circunstância, ser afectados com prioridade absoluta ao pagamento dos créditos de seguro.

27 Uma interpretação dessa natureza não encontra qualquer suporte nas Directivas 73/239 e 79/267. Além disso, é contrariada pelo artigo 10.º, n.º 1, da Directiva 2001/17, que, para «garantir a existência de um equilíbrio adequado entre a protecção dos credores de seguros e de outros credores privilegiados protegidos pela legislação dos Estados-Membros» (décimo quarto considerando), permite que os Estados-Membros concedam a certas categorias de créditos, nomeadamente aos dos trabalhadores assalariados da empresa de seguros, um privilégio preferencial ao dos créditos de seguros, incluindo sobre os activos representativos das provisões técnicas, quando o privilégio dos créditos de seguro não incide apenas sobre esses activos representativos.

28 Nestas condições, deve responder-se à questão prejudicial que os artigos 15.º e 16.º da Directiva 73/239 e os artigos 17.º e 18.º da Directiva 79/267 não se opõem a uma legislação nacional nos termos da qual, em caso de falência, liquidação ou outra situação análoga de insolvência da empresa de seguros, os activos representativos das provisões técnicas podem ser afectados ao pagamento dos créditos dos salários antes do dos créditos de seguro, quando essa legislação atribua a estes últimos um privilégio que incida, em qualquer caso, não só sobre os activos representativos das provisões técnicas, mas também sobre outros elementos do activo da empresa e possa abarcar, por decisão ministerial, a totalidade dos activos disponíveis da empresa.

Quanto às despesas

29 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. As despesas efectuadas para apresentar observações ao Tribunal de Justiça, que não as das referidas partes, não são reembolsáveis.

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

Os artigos 15.º e 16.º da Primeira Directiva 73/239/CEE do Conselho, de 24 de Julho de 1973, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício, alterada pela Segunda Directiva 88/357/CEE do Conselho, de 22 de Junho de 1988, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida, que fixa disposições destinadas a facilitar o exercício da livre prestação de serviços e que altera a Directiva 73/239, e pela Directiva 92/49/ /CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directiva 73/239 e 88/357 (terceira directiva «seguro não vida»), e os artigos 17.º e 18.º da Primeira Directiva 79/267/CEE do Conselho, de 5 de Março de 1979, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo de vida, e ao seu exercício, alterada pela Segunda Directiva 90/619/CEE do Conselho, de 8 de Novembro de 1990, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo de vida, que fixa as disposições destinadas a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços e altera a Directiva 79/267, e pela Directiva 92/96/CEE do Conselho, de 10 de Novembro de 1992, que estabelece a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas ao seguro directo vida, e que altera as Directivas 79/267 e 90/619 (terceira directiva «seguro vida»), não se opõem a uma legislação nacional nos termos da qual, em caso de falência, liquidação ou outra situação análoga de insolvência da empresa de seguros, os activos representativos das provisões técnicas podem ser afectados ao pagamento dos créditos dos salários antes do dos créditos de seguro, quando essa legislação atribua a estes últimos um privilégio que incida, em qualquer caso, não só sobre os activos representativos das provisões técnicas, mas também sobre outros elementos do activo da empresa e possa abarcar, por decisão ministerial, a totalidade dos activos disponíveis da empresa.

Assinaturas.