ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
4 de Dezembro de 1986 *

No processo 220/83,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por David Gilmour, consultor jurídico e Jacques Delmoly, membro do Serviço Jurídico da Comissão, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no escritório de Georges Kremlis, membro do Serviço Jurídico da Comissão, edifício Jean Monnet, no Luxemburgo,

demandante,

apoiada por

1) **Reino Unido,** representado por J. R. J. Braggins, Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistido por N. Phillips, Q. C., e por P. Lasok, Barrister, com domicílio escolhido na sede da embaixada do Reino Unido, 28, boulevard Royal, no Luxemburgo,

2) **Reino dos Países Baixos,** representado por A. Bos, na qualidade de agente, com domicílio escolhido na sede da embaixada dos Países Baixos, 5, rue C. M. Spoo, no Luxemburgo,

intervenientes,

contra

República Francesa, representada por Gilbert Guillaume, director dos negócios jurídicos do Ministério da Relações Exteriores, e Alain Sortais, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido na sede da embaixada de França, 2, rue Bertholet, no Luxemburgo,

demandada,

apoiada por

1) **República Italiana,** representada por Arnaldo Squillante, presidente de secção do Conselho de Estado e Oscar Fiumara, Avvocato dello Stato, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido na sede da embaixada de Itália, 5, rue Marie Adélaide, no Luxemburgo,

* Língua do processo: francês.

2) **Reino da Bélgica**, representado por R. Hoebaer, G. Vernaillen e Ph. Beaufay, com domicílio escolhido na sede da embaixada da Bélgica, 4, rue des Girondins, no Luxemburgo,

3) **República Federal da Alemanha**, representada por Martin Seidel, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agente, com domicílio escolhido na sede da embaixada da República Federal da Alemanha, 20-22, avenue E. Reuter, no Luxemburgo,

4) **Irlanda**, representada por Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, na qualidade de agente, com domicílio escolhido na sede da embaixada da Irlanda, 28, route d'Arlon, no Luxemburgo,

intervenientes,

com o objecto de fazer declarar que a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições comunitárias, nomeadamente dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, no que se refere à livre prestação de serviços no domínio do co-seguro,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. Mackenzie Stuart, presidente, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, presidentes de secção, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann e R. Joliet, juízes,

advogado-geral: Sir Gordon Slynn
secretário: J. A. Pompe, secretário adjunto

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 6 e 7 de Novembro de 1985,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 20 de Março de 1986,

profere o presente

ACÓRDÃO

1 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal em 3 de Outubro de 1983, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, uma acção com o objectivo de fazer declarar que a República Francesa

a) ao adoptar a Lei n.° 81-5, de 7 de Janeiro de 1981, e o Decreto n.° 81-443, de 7 de Maio de 1981, que obrigam as empresas de seguros comunitárias a estabelecerem-se em França ou a sujeitarem-se a um processo de autorização prévia para efectuarem em França prestações de serviços no domínio do co-seguro, na qualidade de seguradora líder, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos dos artigos 59.° e 60.° do Tratado;

b) ao adoptar o Decreto n.° 81-443, de 7 de Maio de 1981, que impede as empresas de seguros comunitárias não estabelecidas em França de participarem em operações de co-seguro por riscos que, dada a sua natureza ou importância, não estejam abrangidos no artigo 1.° do decreto em causa, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos dos artigos 59.° e 60.° do Tratado;

c) ao aplicar, por meio de decisões das autoridades nacionais, as disposições legislativas e regulamentares constantes das alíneas a) e b) supra referidas, em vez das disposições dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, não cumpriu as obrigações que decorrem do efeito directo das referidas disposições do Tratado e da regra do primado do direito comunitário.

2 A Comissão propôs igualmente acções por incumprimento contra o Reino da Dinamarca (processo 252/83) e a Irlanda (processo 206/84), relativas à livre prestação de serviços no domínio do co-seguro. Em tais acções, a Comissão sustenta acusações que coincidem em grande parte com as levantadas no presente processo. A Comissão propôs por outro lado, uma acção contra a República Federal da Alemanha (processo 205/84), que contém acusações similares, mas que é igualmente dirigida contra a exigência de autorização e de estabelecimento imposta aos prestadores de serviços nos sectores dos seguros em geral.

3 No presente processo, o Reino Unido e o Reino dos Países Baixos intervieram em apoio da Comissão, enquanto o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a Irlanda e a República Italiana intervieram em apoio da demandada.

4 No que respeita às disposições da legislação francesa em causa, às directivas comunitárias de harmonização no sector dos seguros e aos fundamentos e argumentos quer das partes principais quer das intervenientes, remete-se para o relatório da audiência. Estes elementos do processo não serão aqui referidos a não ser na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

I — A admissibilidade

5 Importa, liminarmente, examinar algumas questões relativas à admissibilidade da acção suscitadas perante o Tribunal.

6 O Governo irlandês sustenta que, ao propor o conjunto destas acções, a Comissão tenta antecipar-se aos processos já iniciados pelo Conselho nos termos do n.° 2 do artigo 57.° do Tratado. A proposta da segunda directiva relativa ao seguro directo não vida (JO 1976, C 32, p. 2, doravante designada «proposta da segunda directiva») actualmente sob exame do Conselho, versaria exactamente os mesmos problemas de delimitação da livre prestação de serviços aqui em causa. De facto, a Comissão estaria a pedir ao Tribunal que exercesse a missão que o Tratado atribui ao Conselho.

7 A este propósito, importa recordar que, nos termos do artigo 155.° do Tratado, incumbe à Comissão velar pela aplicação das disposições daquele. No cumprimento desta missão, pertence-lhe, se considerar que um Estado-membro faltou a uma das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado, propor uma acção nos termos do artigo 169.° O facto de a proposta de um acto legislativo, cuja adopção e transposição para o direito nacional seriam de molde a pôr fim à infracção constatada pela Comissão, se encontrar já submetida à apreciação do Conselho, não exclui que a Comissão proponha a acção por incumprimento.

8 O Governo francês e alguns dos governos que intervêm no processo em seu apoio sustentaram que, na realidade, a Comissão põe em causa a conformidade com o Tratado da Directiva 78/473 do Conselho, de 31 de Maio de 1978, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas em matéria de co-seguro comunitário (JO L 151, p. 25; EE 06 F2 p. 28) e, por isso, contesta a sua legalidade. Ora, a Comissão não teria interposto, em tempo útil, um recurso de anulação desta directiva. Estes governos expressam, por isso, sérias dúvidas quanto à admissibilidade da acção da Comissão que põe em causa um texto de direito comunitário considerado definitivo.

9 Há que ter em conta que esta argumentação revela uma divergência de interpretação da directiva. No seu recurso, a Comissão considera-a em conformidade com a sua interpretação dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, enquanto os referidos governos a entendem em contradição com a interpretação dos mesmos artigos. Ora, estes problemas de interpretação apenas podem ser decididos no momento do exame do mérito da causa.

10 Nestas condições nada impede que o Tribunal proceda ao exame do mérito da causa.

II — Quanto ao mérito da causa

A — *Quanto à primeira acusação da Comissão*

11 Em substância, a Comissão baseia a sua acusação na tese de que é contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado a exigência de que uma empresa de seguros, estabelecida num Estado-membro e que pretenda exercer actividades no território de um outro Estado-membro exclusivamente sob a forma de prestações de serviços, seja autorizada e disponha de um estabelecimento permanente neste último Estado. No entender da Comissão, não há qualquer razão para distinguir, a este propósito, a situação da seguradora em geral e a da seguradora líder em particular.

12 A Comissão reconhece que a Directiva 78/473, já referida, é ambígua neste ponto, mas sustenta que deve ser interpretada no sentido da sua conformidade com o Tratado, o que os Estados-membros aceitaram na sua declaração comum que consta da acta da reunião do Conselho de 23 de Maio de 1978. Por conseguinte, a directiva não poderia de modo algum ser entendida no sentido de obrigar a seguradora líder a solicitar autorização e a ter estabelecimento no Estado-membro

onde o risco for situado. Daí que a República Francesa tivesse violado os artigos 59.° e 60.° do Tratado na medida em que, ao transpôr a Directiva 78/473, apenas dispensou as outras seguradoras, e não a seguradora líder, das referidas obrigações.

13 O Governo francês contesta a tese geral da Comissão. Segundo ele, seria efectivamente conforme aos artigos 59.° e 60.° a exigência de que qualquer empresa de seguros que exerça actividades no território francês estivesse autorizada por este Estado-membro, o que suporia, segundo o direito nacional, um estabelecimento permanente no território francês. A Directiva 78/473 só exigiria a supressão destas obrigações para as seguradoras que não fossem seguradoras líder. Autorizaria, no entanto, expressamente, a manutenção de tais obrigações para a seguradora líder ao remeter, na alínea c) do n.° 1 do seu artigo 2.°, para a Directiva 73/239 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). Por conseguinte, a legislação francesa não violaria os artigos 59.° e 60.° do Tratado.

14 É verdade que a referida disposição da directiva prevê que «a líder esteja autorizada nas condições previstas na primeira directiva de coordenação, isto é, que seja tratada como se fosse uma seguradora que cobrisse a totalidade do risco». A directiva não indica, todavia, em que Estado-membro deve a seguradora líder estar autorizada e, tal como o Tribunal afirmou no seu acórdão desta data, no processo 205/84 (Comissão/República Federal da Alemanha, Recueil 1986, p. 3755), uma seguradora, já autorizada e estabelecida num Estado-membro, não necessita necessariamente de ser estabelecida num outro para poder cobrir a totalidade de um risco situado no território deste último.

15 Como o Tribunal decidiu no acórdão de 13 de Dezembro de 1983 (Comissão/-Conselho, 218/82, Recueil, p. 4063), quando um texto de direito comunitário derivado é susceptível de mais de uma interpretação, importa preferir a que tornar a disposição conforme com o Tratado em vez da que conduzir à conclusão da existência duma incompatibilidade. Nestas condições, não há que interpretar a directiva, isoladamente, mas que examinar se as exigências em causa são ou não contrárias às referidas disposições do Tratado e aplicar o resultado desta análise com vista à interpretação da directiva.

16 De acordo com uma jurisprudência constante do Tribunal, os artigos 59.° e 60.° do Tratado tornaram-se de aplicação directa após a expiração do período de transição, sem que a sua aplicabilidade esteja subordinada à harmonização ou à coordenação das legislações dos Estados-membros. Estes artigos exigem a eliminação não apenas de quaisquer discriminações quanto ao prestador de serviços em virtude da sua nacionalidade mas igualmente de todas as restrições à livre prestação de serviços impostas em virtude da circunstância de estar estabelecido num Estado-membro diferente daquele onde a prestação deva ser efectuada.

17 O Tribunal admitiu, no entanto, nomeadamente nos seus acórdãos de 18 de Janeiro de 1979 (van Wesemael, 110 e 111/78, Recueil, p. 35) e de 17 de Dezembro de 1981 (Webb, 279/80, Recueil, p. 3305) que, tendo em conta a natureza particular de certas prestações de serviço, não poderiam considerar-se como incompatíveis com o Tratado exigências específicas impostas ao prestador, motivadas pela aplicação de normas reguladoras de tais tipos de actividades. Todavia, a livre prestação de serviços, enquanto princípio fundamental do Tratado, só pode ser limitada por disposições fundamentadas no interesse geral e aplicáveis a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado destinatário, na medida em que tal interesse não seja salvaguardado pelas normas a que o prestador de serviços está sujeito no Estado-membro onde for estabelecido. Além disso, as referidas exigências devem ser objectivamente necessárias para garantir o cumprimento das normas profissionais e assegurar a protecção dos interesses que constitui o objectivo destas.

18 Importa ter em conta que o facto de exigir a uma empresa de seguros já estabelecida e autorizada noutro Estado-membro e que pretenda prestar serviços unicamente como seguradora líder, que obtenha autorização das autoridades do Estado destinatário e aí tenha um estabelecimento permanente constitui uma restrição séria à livre prestação de serviços por esta seguradora líder, tanto mais que as actividades exercidas pelas empresas de seguros enquanto seguradoras líder têm um carácter tipicamente ocasional.

19 Segue-se que estas exigências não podem ser consideradas compatíveis com os artigos 59.° e 60.° do Tratado a não ser que se verifique existirem, no domínio da actividade em causa, razões imperiosas ligadas ao interesse geral que justifiquem restrições à livre prestação de serviços, que este interesse não esteja já garantido

pelas normas do Estado do estabelecimento e que o mesmo resultado não possa ser obtido por regras menos limitativas.

20 No seu acórdão desta data, no processo 205/84 (Comissão/República Federal da Alemanha), o Tribunal verificou que existem, no sector dos seguros em geral, razões imperiosas de protecção dos consumidores, enquanto tomadores de seguros e segurados que podem justificar restrições à livre prestação de serviços. O Tribunal reconheceu igualmente que no estado actual do direito comunitário e nomeadamente dos trabalhos de coordenação das normas nacionais sobre a matéria, o referido interesse não está necessariamente garantido por regras do Estado de estabelecimento. O Tribunal tirou daí a conclusão de que a exigência de uma autorização autónoma concedida pelas autoridades do Estado destinatário continua justificada sob certas condições, no que respeita aos seguros directos em geral. O Tribunal considerou, pelo contrário, que a exigência de um estabelecimento, que constitui a própria negação da livre prestação de serviços, excede o indispensável para atingir o objectivo procurado e que, por isso, tal exigência é contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado.

21 No que respeita mais particularmente ao co-seguro, o Tribunal entendeu, nesse mesmo acórdão, que a situação da seguradora líder visada na Directiva 78/473 se distingue nitidamente da de uma seguradora em geral e que, por isso, nem a exigência de um estabelecimento nem a de uma autorização no Estado destinatário podem ser consideradas como compatíveis com os artigos 59.° e 60.° do Tratado.

22 Efectivamente, em primeiro lugar, resulta do n.° 2 do artigo 1.° da Directiva 78/473 que esta respeita apenas aos seguros contra riscos que, pela sua natureza ou importância, necessitem da participação de várias seguradoras para a sua garantia. Além disso, nos termos do n.° 1 do seu artigo 1.°, a directiva apenas se aplica às operações de co-seguro comunitário referentes a certos riscos enumerados no anexo da Directiva 73/239. Por exemplo, não respeita nem aos seguros de vida nem aos seguros contra acidentes e de doença, nem aos de responsabilidade civil resultante da circulação rodoviária. Os seguros visados na directiva apenas são feitos por grandes empresas ou grupos de empresas que estão em condições de analisar e negociar as apólices de seguro que lhes sejam apresentadas. Por conseguinte, os argumentos retirados da protecção dos consumidores não têm a mesma relevância que no caso de outras formas de seguro.

23 Em segundo lugar, a Directiva 78/473 tem em vista, tal como resulta dos seus considerandos, a realização do mínimo de coordenação considerado necessário para facilitar o exercício efectivo da actividade de co-seguro comunitário e organiza uma colaboração especial entre as autoridades de controlo dos Estados-membros e entre essas autoridades e a Comissão que, quanto às prestações de serviços no sector dos seguros em geral, apenas é prevista na proposta da segunda directiva relativa ao seguro directo não vida, proposta que continua pendente de apreciação do Conselho. Impõe-se, assim, concluir que, quanto ao co-seguro comunitário, existe um instrumento que permite ao Estado-membro do estabelecimento a salvaguarda do interesse geral, também, em relação a prestações de serviços efectuadas noutros Estados-membros.

24 Aliás, uma diferença de tratamento, neste aspecto, entre a seguradora líder e as restantes co-seguradoras não tem justificação objectiva. Efectivamente, se é à seguradora líder que compete negociar o contrato e garantir a sua execução, nada impede que ela cubra uma parte do risco muito inferior à das outras co-seguradoras.

25 Nestas condições, as exigências em causa, a saber, a exigência de autorização e de estabelecimento permanente no Estado destinatário, não podem justificar-se quanto a uma empresa de seguros estabelecida e autorizada num outro Estado-membro e que pretenda exercer actividades como seguradora líder, no quadro da Directiva 78/473, sob a forma de prestação de serviços. Tais exigências são contrárias aos artigos 59.° e 60.° do Tratado.

26 Há pois que concluir que a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, ao obrigar as empresas de seguros comunitárias a estabelecerem-se em França ou a sujeitarem-se a um processo de autorização prévia para efectuarem nesse país, na qualidade de seguradoras líder, prestações de serviços no domínio do co-seguro comunitário.

B — *Quanto à segunda acusação da Comissão*

27 No decurso do processo perante o Tribunal, a Comissão declarou que esta acusação não se dirige contra o nível dos limiares fixados pela França para alguns riscos objecto de co-seguro comunitário, nem contra o facto de tal nível ter sido fixado

pela França de modo unilateral, mas contra a própria existência desses limiares. Esta acusação é, assim, fundada na tese geral da Comissão segundo a qual qualquer exigência de autorização e de estabelecimento, em matéria de livre prestação de serviços no sector dos seguros é contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado. Como, nestes dois pontos, não poderia aceitar-se qualquer diferença entre as co-seguradoras que estejam sujeitas às disposições da Directiva 78/473 e as que o não estejam, os Estado-membros não poderiam, na transposição da directiva, limitar a isenção das obrigações de estabelecimento e de autorização às co-seguradoras que participem em actividades de seguro que, segundo a concepção de cada Estado, se incluam no campo de aplicação da directiva.

28 A este propósito, importa lembrar que o Tribunal, ao examinar a primeira acusação, entendeu que, no sector do co-seguro comunitário visado pela Directiva 78/473, tanto a exigência de autorização como a de estabelecimento são contrárias ao direito comunitário, enquanto que, no seu acórdão desta data no processo 205/84 (Comissão/República Federal da Alemanha, Recueil 1986, p. 3755, 3793), o Tribunal decidiu que, fora deste sector e no estado actual do direito comunitário, a exigência de autorização não devia ser considerada injustificada. É necessário, assim, admitir a necessidade de um critério de distinção preciso entre o co-seguro comunitário e as restantes actividades seguradoras, e os limiares impugnados constituem exactamente esse critério. Justificando-se deste modo a existência de tais limiares, carece de fundamento a acusação.

29 Conclui-se daqui que a segunda acusação da Comissão deve ser considerada improcedente.

C — *Quanto à terceira acusação da Comissão*

30 Na sua terceira acusação, a Comissão pretende a declaração de que a República Francesa, ao aplicar as disposições criticadas nas duas primeiras acusações, não cumpriu a obrigação de respeitar o efeito directo dos artigos 59.° e 60.° do Tratado e, portanto, a de respeitar o primado do direito comunitário.

31 A este propósito, basta dizer que esta crítica se refere à aplicação da regulamentação em litígio e não pode, por isso, ser considerada como uma acusação distinta. Por conseguinte, não há que decidir sobre ela especificamente.

III — Quanto às despesas

32 Nos termos do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte que sucumbir deve ser condenada nas despesas. Todavia, nos termos do primeiro parágrafo do n.° 3 do mesmo artigo, o Tribunal pode determinar que as partes suportem as respectivas despesas no todo ou em parte, se obtiverem vencimento parcial. Tendo cada uma das partes sido parcialmente vencida na acção deve suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **A República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado ao obrigar as empresas de seguros comunitárias a estabelecerem-se em França e a sujeitarem-se a um processo de autorização prévia para aí efectuarem, na qualidade de seguradoras líder, prestações de serviços no domínio do co-seguro comunitário.**

2) **É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**

3) **Cada uma das partes, incluindo as intervenientes, suportará as suas próprias despesas.**

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Due Everling Bahlmann Joliet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 4 de Dezembro de 1986.

O secretário

P. Heim

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart