RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 220/83 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. O sector do co-seguro, isto é o seguro caracterizado pela participação de várias seguradoras, foi objecto das seguintes directivas de harmonização.

a) 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 F 1 p. 143) foi adoptada com base no n.° 2 do artigo 57.° do Tratado e tem por objecto facilitar a criação de agências e de sucursais de empresas de seguros de outros Estados-membros mediante a coordenação das condições de acesso e de exercício das actividades das empresas de seguro directo cuja sede social seja situada no interior da Comunidade (artigos 6.° a 22.°) bem como das actividades das agências ou sucursais com estabelecimento no interior da Comunidade e que respeitem a empresas de seguro directo cuja sede social seja situada fora da Comunidade (artigos 23.° a 29.°).

Por força desta directiva, o acesso à actividade de seguro directo no território de um Estado-membro, tanto para as empresas que tenham a sua sede social no interior da Comunidade como para as que a tenham fora dela, está subordinado à concessão de uma autorização administrativa (artigos 6.° e 23.°).

Mais especificamente, no que respeita a empresas com a sede social no interior da Comunidade, a directiva prevê, nos n.os 1 e 2 do seu artigo 6.°:

«1) Cada Estado-membro fará depender de uma autorização administrativa o acesso, no seu território, à actividade de seguro directo.

2) Esta autorização deve ser solicitada junto da autoridade competente do Estado-membro interessado:

a) pela empresa que fixa a sua sede social no território desse Estado;

b) pela empresa cuja sede social está situada num outro Estado-membro e que abre uma sucursal ou uma agência no território do Estado-membro interessado;

c) pela empresa que, depois de ter recebido a autorização prevista nas alíneas a) ou b), alarga a sua actividade a outros ramos, no território desse Estado;

d) pela empresa que, tendo obtido, nos termos do n.° 1 do artigo 7.°, autorização para actuar numa parte do território nacional, estende a sua actividade para além dessa mesma parte.»

A autorização de que se trata, «é válida para o conjunto do território nacional, salvo se o requerente, na medida em que a legislação nacional o permite, solicitar autorização para exercer a sua actividade apenas numa parte do território nacional» (n.° 1 do artigo 7.°).

Por outro lado, a Directiva 73/239 regulamenta o controlo das condições do exercício da actividade de seguro directo e nomeadamente da situação financeira das empresas em causa (artigo 13.°). A este respeito, a autoridade de controlo do Estado-membro no território do qual estiver situada a sede social da empresa, deve verificar o estado de

* Língua do processo: francês.

solvência dessa empresa relativamente ao conjunto de todas as suas actividades (artigo 14.°). A directiva contém ainda regras relativas à constituição de uma margem de solvabilidade suficiente em relação ao conjunto das suas actividades e correspondente ao património livre da empresa (artigos 16.° a 18.°). Em matéria de reservas técnicas, a directiva prevê que devem ser suficientes e representadas por activos congruentes e localizadas em cada país de exploração (artigo 15.°), mas reserva por outro lado a coordenação desta matéria para directivas posteriores.

Em matéria de controlo das empresas abrangidas, o artigo 19.° dispõe:

«1) Cada Estado-membro exigirá às empresas que tenham a sua sede social no seu território, que prestem anualmente, em relação ao conjunto de todas as operações, contas da sua situação e da sua solvência.

2) Os Estados-membros exigirão às empresas que actuem no seu território, a apresentação periódica da documentação necessária ao exercício da fiscalização, bem como de documentos estatísticos. As autoridades de fiscalização competentes comunicarão entre si os documentos e esclarecimentos úteis ao exercício da fiscalização.»

Enfim, a directiva prevê uma estreita colaboração entre a Comissão e as autoridades competentes dos Estados-membros «com vista a facilitar a fiscalização do seguro directo no interior da Comunidade e a examinar as dificuldades que possam surgir na aplicação da presente directiva» (artigo 33.°).

b) A Directiva 78/473 do Conselho, de 30 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), foi adoptada com base nos artigos 57.°, n.° 2 e 66.° do Tratado e regulamenta, de maneira específica, as operações de co-seguro comunitário. Nos termos do primeiro parágrafo do n.° 2 do artigo 1.°, respeita «aos riscos referidos no primeiro parágrafo do n.° 1 que, pela sua natureza ou importância, necessitem, para a sua cobertura, da participação de várias seguradoras». O n.° 1 do artigo 2.° estabelece que apenas são abrangidas as operações de co-seguro comunitário que satisfaçam as seguintes condições:

«a) O risco, nos termos do n.° 1 do artigo 1.°, que esteja coberto por várias empresas de seguros, a seguir denominadas "co-seguradoras", das quais uma seja a líder, sem que haja solidariedade entre elas, através de um contrato único, com um prémio global e com a mesma duração;

b) este risco esteja situado na Comunidade;

c) para garantir este risco, 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;

d) pelo menos uma das co-seguradoras participe no contrato através da sua sede ou através de uma agência ou sucursal estabelecida noutro Estado-membro que não seja o da líder;

e) a líder assuma plenamente o papel que lhe cabe na prática do co-seguro, determinando, nomeadamente, as condições do seguro e da tarifação.»

Ao invés, as operações de co-seguro que não correspondam a estas condições ou que não se refiram aos riscos mencionados no artigo 1.° «continuarão sujeitas às legislações nacionais vigentes no momento da entrada em vigor da presente directiva» (n.° 2 do artigo 2.°).

A adopção do n.° 1 do artigo 2.° está na origem da declaração seguinte que figura na acta da reunião do Conselho de 23 de Maio de 1978:

«O Conselho sublinha que a adopção da presente directiva e nomeadamente do n.° 1 do artigo 2.° não prejudica em nada a solução do diferendo entre os Estados-membros e a Comissão relativo à interpretação a dar aos acórdãos do Tribunal de Justiça em matéria de livre prestação de serviços (33/74, Van Binsbergen).

Este texto não prejudica em nada as disposições nacionais referentes ao estabelecimento da seguradora líder que devem ser analisadas em função do Tratado e sendo caso disso, em última instância, pelo Tribunal de Justiça.»

A faculdade de participar num co-seguro comunitário, para as empresas que tenham a sede social num Estado-membro e estejam submetidas e satisfaçam ao exigido nas disposições da Directiva 73/239, não podem ser subordinadas a quaisquer outras disposições para além das previstas na Directiva 78/473 (artigo 3.°).

As condições e modalidades do co-seguro comunitário são objecto, nomeadamente, das seguintes disposições:

«Artigo 4.°

1) O montante das reservas técnicas será determinado pelas diferentes co-seguradoras, de acordo com as regras fixadas pelo Estado-membro onde estejam estabelecidas ou, na sua ausência, com as práticas usuais nesse Estado. Todavia, a reserva para pagamento de sinistros será, pelo menos, igual à determinada pela líder de acordo com as regras ou práticas do Estado onde se encontre estabelecida.

2) As reservas técnicas constituídas pelas diferentes co-seguradoras serão representadas por activos congruentes. Os Estados-membros onde as co-seguradoras estejam estabelecidas, podem, no entanto, determinar uma certa flexibilidade à regra da congruência, tendo em conta as necessidades de uma boa gestão das empresas de seguros. A seguradora pode localizar os activos, quer nos Estados-membros onde as seguradoras estejam estabelecidas, quer num Estado-membro onde a líder esteja estabelecida.

Artigo 5.°

Os Estados-membros velarão por que as co-seguradoras estabelecidas no seu território disponham de elementos estatísticos que evidenciem a importância das operações de co-seguro comunitário, bem como os países em causa.

Artigo 6.°

As autoridades de fiscalização dos Estados-membros colaborarão estreitamente na execução da presente directiva, comunicando-se, para o efeito, todas as informações necessárias.»

Por outro lado, a Directiva 78/473 prevê a estreita colaboração entre a Comissão e as autoridades de controlo dos Estados-membros (artigo 8.°):

«A Comissão e as autoridades competentes dos Estados-membros colaborarão estreitamente a fim de examinar as dificuldades que possam surgir na aplicação da presente directiva.

No âmbito desta colaboração serão, nomeadamente, examinadas as eventuais práticas que possam revelar que as disposições constantes da presente directiva e, em especial, o n.° 2 do seu artigo 1.° e o artigo 2.°, estão a ser distorcidas, ou porque a líder não desempenha o papel que lhe compete na prática do co-seguro, ou porque a cobertura dos riscos em causa não carece, manifestamente, da participação de diversas seguradoras.»

Enfim, de acordo com os seus quatro primeiros considerandos, a directiva foi adoptada, nomeadamente:

«considerando que se deve facilitar o exercício efectivo da actividade de co-seguro comunitário, através de um mínimo de coordenação, a fim de evitar distorções de concorrência e desigualdades de tratamento, sem prejuízo do regime de liberdade existente em vários Estados-membros;

considerando que esta coordenação abrange apenas as operações de co-seguro que maior interesse apresentam, do ponto de vista económico, isto é, aquelas que, pela sua natureza ou importância, são susceptíveis de ser cobertas pelo co-seguro internacional;

considerando que a presente directiva constitui, assim, um primeiro passo para a coordenação de todas as operações susceptíveis de serem praticadas em regime de livre prestação de serviços; que aliás, tal é o objectivo da proposta de segunda directiva do Conselho relativa às disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo diverso do seguro de vida e estabelecendo as disposições destinadas a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços...;

considerando que a seguradora líder está em melhores condições que as outras co-seguradoras para avaliar os sinistros e fixar um montante mínimo de reservas para sinistros a pagar».

c) A referida proposta da segunda directiva do Conselho (JO 1976, C 32, p. 2; EE 10 F1 p. 18), foi apresentada pela Comissão em 30 de Dezembro de 1975. Esta proposta, conforme foi alterada em Fevereiro de 1978, após parecer do Comité Económico e Social e do Parlamento Europeu, tem o objectivo de estabelecer disposições específicas de molde a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços pelas empresas e filiais de seguradoras referidas na Directiva 73/239, supra referida, nomeadamente no que respeita ao cálculo das reservas técnicas, às regras aplicadas aos contratos de seguro e ao controlo das empresas abrangidas.

Resulta do processo que foram obtidos progressos sensíveis num certo número de aspectos, a saber, a definição dos grandes riscos, a escolha da lei aplicável, os seguros obrigatórios e os procedimentos necessários para o acesso e exercício de seguros quanto a, respectivamente, grandes riscos e riscos de massa.

Ao invés, outras questões que revestem aspecto mais técnico, por exemplo as disposições referentes a transferências de carteiras de seguros ou ao cálculo das reservas técnicas, continuam ainda a ser examinadas. Por outro lado, as discussões não chegaram até ao presente a qualquer solução unanimamente aceite no que se refere à aplicação das regras relativas à congruência ou à forma de tratar certos seguros, tal como o seguro de construção em França ou o seguro imobiliário contra incêndio na Dinamarca. O mesmo se verifica quanto aos problemas fiscais (questão dos modos de cobrança e controlo). Enfim, a separação entre livre prestação de serviços e estabelecimento no domínio do seguro directo continua, ainda, sujeita a controvérsia.

2. Com o objectivo de proceder à transposição para o seu direito interno da Directiva 78/473, supra referida, a República Francesa adoptou a Lei n.° 81-5, de 7 de Janeiro de 1981, relativa ao contrato de seguro e às operações de capitalização (JORF de 8.1.1981, p. 194), bem como o Decreto n.° 81-443, de 7 de Maio de 1981, que modifica o código de seguros na parte referente ao co-seguro comunitário (JORF de 9.5.1981, p. 1303).

a) O artigo 36.° da lei de 7 de Janeiro de 1981 dispõe que «a empresa de seguros francesa ou estrangeira que assuma, mediante um contrato de co-seguro comunitário, o papel de seguradora líder deve ser autorizada nas condições do artigo L 321-1 do [código de seguros]». Nos termos deste artigo, «as empresas sujeitas ao controlo do Estado... só podem iniciar as respectivas operações após obterem uma autorização administrativa».

Por outro lado, o n.° 1 do artigo R 321-7, do código de seguros prevê que «todo o pedido de autorização administrativa apresentado por uma empresa estrangeira cuja sede social se situe no território de um Estado-membro da Comunidade Económica Europeia deve... incluir... a prova de que a empresa possui, no território da República Francesa, para as suas actividades neste território, uma sucursal onde escolha domicílio».

Convém referir, por outro lado, o artigo 1004.° do código dos impostos, segundo o qual «as seguradoras estrangeiras devem... indicar um representante francês, aprovado pelas autoridades fiscais, pessoalmente responsável pelos impostos e penalidades aplicadas».

b) O decreto de 7 de Maio de 1981, adoptado em cumprimento da lei acima referida, prevê o estabelecimento de limiares de garantia acima dos quais serão permitidas as operações de co-seguro comunitário.

3. Considerando que a lei francesa era contrária às disposições do Tratado em matéria de livre prestação de serviços, a Comissão, por carta de 7 de Janeiro de 1982, notificou o Governo francês para se pronunciar sobre o incumprimento, nos termos do n.° 1 do artigo 169.° do Tratado.

Nessa carta, a Comissão sustenta, nomeadamente, por um lado, que a obrigação de fixar o estabelecimento em França ou de solicitar uma autorização prévia, para as empresas que não estejam estabelecidas em França e que pretendam actuar como seguradoras líder, constitui uma restrição à livre prestação de serviços, proibida pelos artigos 59.° e 60.° do Tratado CEE e, por outro, que a fixação dos limiares de garantia, a partir dos quais são permitidas as operações de seguro comunitário, tem como efeito a exclusão de quaisquer prestações de serviços para além das referidas no dito decreto e infringe, assim, os direitos que decorrem dos artigos 59.° e 60.° do Tratado.

Na sua resposta de 6 de Abril de 1982, o Governo francês sustenta que a lei de 7 de Janeiro de 1981, e em particular o seu artigo 36.°, adoptam a formulação do n.° 1, alínea c), do artigo 2.° da Directiva 78/473 e, por isso, não poderia contrariar as disposições do Tratado. Quanto ao decreto de 7 de Maio de 1981, limitar-se-ia a prever montantes máximos que exigiriam medidas de execução a aprovar pelo ministro da Economia e das Finanças.

Em 3 de Setembro de 1982, a Comissão emitiu o parecer fundamentado, nos termos do n.° 1 do artigo 169.° do Tratado. Neste parecer, sustentou que a obrigação de estabelecimento ou de autorização prévia, imposta pela lei francesa, constituía uma restrição proibida pelo artigo 59.° do Tratado.

Tal restrição não seria justificada, dado que todas as empresas de seguros da Comunidade estariam hoje sujeitas, em todos os Estados-membros, a um processo comum de autorização instituído pelo artigo 6.° da Directiva 73/239.

Por força do mútuo reconhecimento das autorizações assim concedidas, os Estados-membros estariam obrigados a permitir o pleno exercício da livre prestação de serviços às empresas comunitárias não estabelecidas no respectivo território. Pelas mesmas razões, a liberdade de prestação de serviços não poderia ser limitada em função da importância e da natureza dos riscos.

O Governo francês foi convidado a pôr fim à infracção num prazo de dois meses a contar da notificação do parecer fundamentado.

Por carta de 17 de Dezembro de 1982, o Governo francês respondeu ao parecer fundamentado. Manteve o seu ponto de vista fazendo nomeadamente referência às exigências específicas dos controlos nos domínios da fiscalidade e das normas imperativas bem como à impossibilidade, para as autoridades do Estado-membro do estabelecimento, de efectuar controlos adequados.

Por requerimento de 29 de Setembro de 1983, a Comissão interpôs o presente recurso.

4. A acção deu entrada na Secretaria do Tribunal em 3 de Outubro de 1983.

Por requerimentos entregues na Secretaria do Tribunal, respectivamente, em 6 e 9 de Fevereiro de 1984, o Reino Unido e o Reino dos Países Baixos pediram para ser admitidos a intervir em apoio das conclusões da Comissão. Por requerimentos entregues na Secretaria do Tribunal, respectivamente, em 22 de Dezembro de 1983 e 3, 8 e 14 de Fevereiro de 1984, a República Italiana, o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha e a Irlanda pediram para ser admitidos a intervir em apoio das conclusões do demandado.

Por decisões de 18 de Janeiro e de 29 de Fevereiro de 1984, o Tribunal, ouvido o advogado-geral, decidiu aceitar as intervenções, nos termos do artigo 93.° do Regulamento Processual.

Com base no relatório preliminar do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo, sem diligências de instrução prévia. Pediu, todavia, nos termos do artigo 21.° do Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, à Comissão e ao Governo francês que respondessem, por escrito, antes da audiência, a algumas questões e fornecessem ao Tribunal certas informações referentes, em substância, à interpretação da Directiva 78/473, ao andamento dos trabalhos referentes ao projecto da segunda directiva em matéria de seguro directo não vida, à evolução do co-seguro comunitário, aos regulamentos e práticas nacionais em matéria de autorização de actividades de co-seguro, bem como aos limiares para aplicação das normas sobre co-seguro. Em resposta a estas questões, foi fornecido ao Tribunal um certo número de informações e documentos de que se dá conta, no essencial, na exposição dos factos e dos fundamentos e argumentos das partes.

II — Pedidos das partes

A *Comissão,* apoiada pelo Reino Unido e pelo Reino dos Países Baixos, concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— 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 participar 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.

— condenar a República Francesa nas despesas.

A *República Francesa*, apoiada pela República Italiana, Reino da Bélgica, República Federal da Alemanha e Irlanda, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar a acção improcedente

— condenar a Comissão nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

1. *Quanto à admissibilidade*

a) Os *governos francês, italiano e irlandês,* levantam a questão da admissibilidade da presente acção na medida em que seria dirigida, indirectamente e fora dos prazos prescritos no artigo 173.° do Tratado, contra a Directiva 78/473. A Comissão contestaria, na realidade, a validade da referida directiva, nos termos dos artigos 59.° e 60.° do Tratado.

b) A *Comissão* responde que as directivas de harmonização nesta matéria têm por objecto facilitar a liberdade dos serviços de seguros e devem, por tal razão, ser interpretadas em conformidade com as disposições do Tratado.

2. *Quanto ao mérito da causa*

a) *Observações gerais sobre as disposições do Tratado em matéria de livre prestação de serviços e sobre as directivas de harmonização*

aa) A *Comissão* sustenta que os artigos 59.° e 60.° do Tratado têm por objecto a eliminação imediata das restrições à livre prestação de serviços. De acordo com a jurisprudência estabelecida pelo Tribunal, estas disposições teriam efeito directo e confeririam aos particulares direitos que as jurisdições nacionais são obrigadas a respeitar. Considerando que não contêm nenhuma restrição em razão da matéria, aplicar-se-iam igualmente ao sector dos seguros, qualquer que fosse a natureza ou importância dos riscos cobertos.

O seu alcance não poderia ser limitado por disposições do direito comunitário derivado nem subordinado à aplicação de directivas

de harmonização, adoptadas nos termos do n.° 2 do artigo 57.° do Tratado, pois, tais directivas visariam não aplicar mas apenas facilitar as liberdades do Tratado, mediante a eliminação das disparidades entre legislações nacionais não discriminatórias.

O n.° 3 do artigo 60.° do Tratado, segundo o qual o prestador de serviços está sujeito às mesmas condições que o Estado-membro da prestação impõe aos seus nacionais, não seria aplicável no caso em apreço, dado que teria por objecto apenas o caso em que o prestador devesse exercer a sua actividade mediante presença física, no país da prestação e não a hipótese de o serviço prestado produzir efeitos no país destinatário, como é o caso quando o risco coberto está situado neste país.

No que se refere à Directiva 78/473 (directiva sobre co-seguro), a Comissão explica que apresentou a sua proposta original ao Conselho em Maio de 1974, isto é, antes do acórdão de 3 de Dezembro de 1974 (Van Binsbergen, 33/74, Recueil, p. 1299). O texto estaria, assim, ainda assente na tese de que os Estados-membros tinham o direito de prever na sua legislação disposições referentes ao estabelecimento da seguradora líder e que o direito à livre prestação de serviços no domínio do co-seguro, tanto para a seguradora líder como para as outras co-seguradoras, dependia da adopção pelo Conselho de directivas adequadas.

A Comissão teria, todavia, a partir da sua proposta alterada, de Maio de 1975, defendido a tese de que o objecto da directiva não devia ser o de liberalizar o co-seguro comunitário mas apenas o de o facilitar e que as disposições nacionais relativas à fixação do lugar de estabelecimento da seguradora líder já não eram aplicáveis por estarem em desconformidade com o Tratado. Dado que vários Estados-membros não poderiam aceitar esta tese, a Comissão teria examinado a possibilidade de alterar o texto de modo a que as operações de co-seguro comunitário abrangidas pela directiva fossem limitadas àquelas para as quais o contrato era celebrado sob a égide de uma seguradora líder, estabelecida quer no país do risco quer no país do domicílio do tomador do seguro. Teria, no entanto, sido entendido que a seguradora líder podia, igualmente, ser estabelecida em país diverso do do risco ou do tomador, caso em que não beneficiaria das facilidades da directiva.

A Comissão remete, a este propósito, para a declaração do Conselho, de 23 de Maio de 1978, (ver, p. 3667 do presente relatório para audiência). Excluiria, assim, que o n.° 1, alínea c) do artigo 2.° da Directiva 78/473 pudesse ser interpretado no sentido de que a seguradora líder deveria ser estabelecida no país do risco ou de que os Estados-membros teriam a faculdade de exigir que aí fosse estabelecida.

bb) O *Governo britânico* acrescenta que, nos termos dos 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), as determinações imperativas do artigo 59.° do Tratado incluem a eliminação de todas as discriminações, face ao prestador de serviços, em virtude da sua nacionalidade ou da circunstância de estar estabelecido em Estado-membro diverso daquele em que a presta-

ção deva ser fornecida. Esta obrigação compreenderia igualmente a eliminação de discriminações dissimuladas.

Embora a jurisprudência do Tribunal deixe aos Estados-membros a liberdade de aplicar a respectiva legislação nacional aos prestadores de serviços estabelecidos num outro Estado-membro, na medida em que esta legislação seja objectivamente justificada, tal liberdade comportaria todavia duas reservas: por um lado, a exigência duma autorização não se justificaria quando o prestador de serviços estabelecido num outro Estado-membro aí possuísse já uma licença concedida em condições semelhantes e que tais actividades estivessem sujeitas a uma fiscalização adequada, qualquer que seja o Estado-membro destinatário da prestação. Por outro lado, qualquer justificação devia ser considerada objectivamente. Por conseguinte, deviam ser adoptadas as disposições menos restritivas e tais disposições deveriam ser proporcionais ao resultado a atingir. A existência de directivas de harmonização nesta matéria reduziria ainda mais a margem da competência nacional.

cc) O *Governo francês*, ao invés, considera que o co-seguro comunitário reveste um carácter particular, nos termos do acórdão de 17 de Dezembro de 1981 (Webb, já referido). Tal carácter consistiria na repartição da responsabilidade por um risco entre várias seguradoras directas, cabendo a cada uma fracção do prémio, proporcional à sua participação nos encargos. A líder seria a seguradora encarregada de estabelecer as condições da assunção do risco (redacção do contrato e estabelecimento do prémio); actuaria, no decurso da execução do contrato, em nome das restantes co-seguradoras (avaliação e peritagem dos danos; condução dos processos contenciosos; cálculo dos compromissos técnicos).

A harmonização instituída, no domínio do seguro, pelas directivas 73/239 e 78/473, seria apenas parcial e deixaria subsistir importantes diferenças entre as legislações nacionais, nomeadamente no que se refere às modalidades práticas do controlo das empresas. Quanto a este aspecto, o Governo francês salienta:

— que as modalidades de avaliação dos compromissos técnicos (determinação do passivo) são fixadas pelos Estados-membros e, assim, sujeitas a regras e práticas diversas. Estas modalidades teriam influência sobretudo nos resultados financeiros (lucros ou prejuízos);

— que a constituição do activo apenas está harmonizada, em medida limitada, pelo n.° 2 do artigo 15.° da Directiva 73/239. Esta disposição limitar-se-ia a estabelecer que «as reservas técnicas devem estar representadas por activos equivalentes, congruentes e localizados em cada país de exploração», permitindo aos Estados-membros a flexibilização das normas sobre congruência e localização. A representação dos compromissos técnicos (aquisição e detenção de determinado montante de activos equivalentes a esses compromissos) aplicar-se-ia, em certos Estados-membros (França, Bélgica, Dinamarca, Itália, Luxemburgo), à totalidade dos compromissos técnicos, sem dedução da parte das resseguradoras em tais compromissos (representação bruta), enquanto noutros Estados-membros (Alemanha, Reino Unido, Países-Baixos) apenas se aplicaria à parte da seguradora, com exclusão da que incumbisse às resseguradoras (representação líquida);

— que subsistiriam diferenças importantes entre os sistemas jurídicos dos Estados-membros em matéria de relações entre segurador e tomador. Tais diferenças consistiriam sobretudo nas consequências jurídicas da falta, pelo segurado, ao dever de informar o segurador da natureza do risco (nulidade do contrato *ab origine* no direito britânico; nulidade do contrato apenas quando o segurado age de má fé, no direito francês). Os sistemas jurídicos difeririam igualmente no respeitante às «warranties», isto é, às disposições do contrato que devem ser estritamente aplicadas pelo segurado, sob pena de nulidade do contrato, e as «bases of the contract clauses».

dd) O *Governo italiano* apoia, em substância, as observações do Governo francês a que acrescenta o seguinte: a necessidade de uma coordenação mais aprofundada seria reconhecida nos considerandos da Directiva 78/473, segundo os quais esta directiva não constitui senão «um primeiro passo para a coordenação de todas as operações susceptíveis de serem praticadas na livre prestação de serviços». Enquanto não se chegar a uma harmonização comunitária suficiente, a livre prestação de serviços de seguros só poderia ser realizada respeitando certas condições dentro dos limites das disposições do Tratado.

ee) O *Governo belga* refere que os artigos 59.° e 60.° do Tratado, sendo de aplicação directa, não têm um carácter absoluto. Desde logo, a livre prestação de serviços teria um carácter residual, no sentido de que a sua aplicação deve ser afastada quando o exercício de uma actividade cai no âmbito das regras relativas à livre circulação de mercadorias, de capitais e de pessoas (n.° 1 do artigo 60.° do Tratado).

Depois, por força do n.° 3 do artigo 60.° do Tratado, a prestação de serviços deveria exercer-se dentro do respeito das disposições legais e regulamentares em vigor no país destinatário da prestação, quer se tratasse de deslocação física do prestador quer este agisse por meio de intermediários ou mediante correspondência.

Enfim, a interpretação das disposições do Tratado não poderia fazer-se sem referência às directivas de harmonização previstas no n.° 2 do artigo 57.° do Tratado, de modo que uma falta de harmonização poderia justificar a manutenção temporária de medidas específicas e adaptada a situações objectivas resultantes dessa carência.

ff) O *Governo alemão* considera que a definição do conteúdo da livre prestação de serviços pode colocar dificuldades quando, num Estado-membro, a prestação de serviços por prestadores estabelecidos num outro Estado-membro estiver em oposição às regras a que o prestador nacional está também sujeito. Neste caso, tratar-se-ia de determinar a extensão e os limites da livre prestação de serviços tendo em conta, simultaneamente, o objectivo da livre prestação de serviços como um dos quatro fundamentos do mercado comum, a vontade de protecção da legislação nacional, os princípios gerais do direito comunitário (livre concorrência e igualdade) e o grau de harmonização do direito.

gg) O *Governo irlandês* acrescenta que, se a aplicabilidade directa dos artigos 59.° e 60.° está assente, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal, e que não pode pôr-se em causa a aplicabilidade destas disposições às prestações no domínio dos seguros, em razão da matéria, existem, todavia, divergências objectivas entre as diversas ca-

tegorias e tipos de seguros que exigiriam, no interesse geral, um tratamento diverso, dentro dos limites do disposto nestes artigos. A decisão do Tribunal deveria, assim, limitar-se estritamente ao domínio do co-seguro.

b) *Sobre a obrigação de a seguradora líder se estabelecer em França ou de aí se sujeitar a um processo de autorização prévia*

aa) A *Comissão* sustenta, em primeiro lugar, que a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, na medida em que a legislação francesa obrigaria as empresas de seguros comunitárias a estabelecerem-se em França ou a sujeitarem-se a um processo de autorização prévia para aí poderem efectuar prestação de serviços, no domínio do co-seguro, na qualidade de seguradora líder. Refere, a este propósito, em resposta a um pedido do Tribunal, que a violação dos artigos 59.° e 60.° do Tratado implica, em seu entender, igualmente uma má transposição da Directiva 78/473, que deveria ser interpretada em conformidade com o Tratado.

As restrições impostas pela legislação francesa em matéria de estabelecimento e de autorização da seguradora líder não se justificariam pela possibilidade de as empresas não estabelecidas em França não se conformarem com as disposições imperativas estabelecidas no interesse geral.

Por um lado, nenhuma medida preventiva poderia prevenir totalmente infracções cometidas dolosamente. Por outro, quanto a um eventual desconhecimento das disposições imperativas nacionais, bastaria que as autoridades francesas estabelecessem uma lista de tais disposições. Esta actuação caberia nomeadamente nas obrigações decorrentes do artigo 5.° do Tratado e das diferentes disposições de direito derivado que obrigam os Estados-membros a cooperar entre si e prestar-se mútua assistência (ver artigo 33.° da Directiva 73/239 e os artigos 6.° e 8.° da Directiva 78/473).

Além disso, a verificação do respeito pelas normas imperativas apenas poderia situar-se, razoavelmente, a jusante do fornecimento das prestações e não a montante, isto é, importaria orientar a investigação no sentido de controlos *a posteriori*. Sob este ponto de vista, a exigência de uma autorização prévia mostrar-se-ia desproporcionada.

Tal obrigação mostrar-se-ia igualmente injustificada na medida em que se cumularia com a autorização prévia obrigatória que as empresas devem obter das autoridades públicas do Estado do seu estabelecimento (artigo 6.° da Directiva 73/239) e retiraria todo o alcance real ao princípio do reconhecimento recíproco dos documentos e certificados que são objecto de coordenação no plano comunitário.

A única função que a autorização prévia poderia ter seria a de permitir o controlo da honorabilidade e competência profissional, exigidas em geral, e da situação financeira das empresas não estabelecidas em França. Ora, decorreria dos n.° 3 do artigo 8.°, n.° 3 do artigo 10.°, artigos 13.°, 14.°, 15.° e 19.° da Directiva 73/239, bem como do artigo 5.° da Directiva 78/473 que tais controlos são doravante exclusivamente da competência das autoridades do Estado de estabelecimento.

Enfim, importaria sublinhar que a obrigação de uma autorização prévia dá lugar a uma discriminação indirecta ou disfarçada, já que empresas que não estão na mesma situação ver-se-iam submetidas ao mesmo tratamento: as empresas francesas não estariam efectivamente submetidas a autorização prévia a não ser quando começassem a sua acti-

vidade, enquanto as empresas estabelecidas num outro Estado-membro e que nele estejam já autorizadas seriam obrigadas a pedir de novo uma autorização.

O argumento segundo o qual um Estado-membro do estabelecimento estaria impossibilitado de exercer uma fiscalização adequada sobre as actividades desenvolvidas no estrangeiro não seria pertinente, no caso em apreço, tendo em conta os meios de detecção e de intervenção à disposição do Estado-membro do local da prestação do serviço.

Por outro lado, existiriam múltiplos meios de controlo directo ligados aos diferentes contactos que qualquer seguradora ou tomador de seguro deve necessariamente ter com as autoridades do Estado da prestação do serviço, por exemplo, aquando do pagamento dos impostos e taxas, dos controlos de câmbios e das contas das sociedades.

Por outro lado, a obrigação de estreita colaboração entre as autoridades de controlo dos Estados-membros e a obrigação de informação imposta às empresas (ver artigos 13.°, 14.°, 19.° e 33.° da Directiva 73/239 e artigos 5.° e 6.° da Directiva 78/473) proporcionariam meios de controlo indirecto.

A pedido do Tribunal, a Comissão apresentou, além disso, um esquema das regulamentações e práticas nacionais referentes à prestação de serviços no domínio do co-seguro, aplicáveis noutros Estados-membros, à excepção da França e da Dinamarca. Esta visão de conjunto faria ressaltar uma grande divergência entre as legislações dos diversos Estados-membros.

No que respeita à exigência de autorização, verifica-se que certos Estados-membros (Países Baixos, Reino Unido) permitem, em geral, a uma empresa neles não autorizada, a cobertura de riscos situados no seu território ou a celebração de contratos com os seus residentes quer como seguradora líder quer como co-seguradora não líder. Ao invés, outros Estados (Bélgica, República Federal da Alemanha, Irlanda, Luxemburgo) permitiriam este tipo de actividade apenas dentro de certas condições, nomeadamente quando o risco seguro atingisse certos limiares quantitativos. Enfim, alguns Estados-membros (Grécia, Itália) pareceriam excluir, em geral, tais actividades por empresas não autorizadas nesses Estados.

A Comissão refere que, na medida em que se exija uma autorização, tratar-se-ia sempre de uma autorização do tipo da referida na primeira directiva de coordenação (73/239) que seria concedida às próprias empresas seguradoras (e não aos seus eventuais intermediários) e estaria ligada, de um modo ou de outro, a uma exigência de estabelecimento.

Quanto a garantias financeiras exigidas às empresas seguradoras, a Comissão sublinha que em todos os casos em que uma empresa de seguros estabelecida num outro Estado-membro e não autorizada no primeiro Estado fosse admitida a celebrar um contrato de seguro com residentes neste primeiro Estado ou a cobrir um risco situado no seu território, este Estado-membro não imporia, por si, o respeito por qualquer garantia financeira. Seria, assim, deixado ao Estado-membro do estabelecimento da empresa e, se fosse o caso, ao Estado da sua sede social, a fiscalização da garantia financeira do contrato e da empresa. Tal estaria em conformidade com a interpretação que a Comissão dá à Directiva 73/239 e, segundo a qual, incumbe ao Estado-membro do estabelecimento e ao da sede social da empresa efectuar esta fiscalização financeira.

bb) O *Governo britânico* observa que os tomadores do co-seguro são geralmente empresas industriais e comerciais de grande envergadura, que dispõem de meios consideráveis e de consultores qualificados e não teriam assim necessidade de uma especial protecção. Além disso, contrariamente por exemplo ao mercado do trabalho, nenhum perigo de perturbações sociais resultaria da actividade de co-seguro.

Nesta perspectiva, o n.° 1, alínea c) do artigo 2.° da Directiva 78/473, relativo à autorização da seguradora líder devia ser interpretado, em sentido compatível com o Tratado, como tendo em vista apenas uma autorização concedida em qualquer Estado-membro da Comunidade.

A legislação francesa constituiria uma discriminação na medida em que sujeitaria as empresas de outros Estados-membros à exigência duma dupla autorização na Comunidade, enquanto as empresas francesas estariam apenas submetidas a uma única autorização. Esta discriminação seria particularmente notória dado que uma seguradora não participaria senão ocasionalmente numa operação de co-seguro e que, por isso, a obrigação de estabelecimento tornaria esta operação não rentável.

O argumento do Governo francês, assente nas pretensas dificuldades de interpretar a legislação francesa, pareceria ignorar a possibilidade de os tomadores de seguros domiciliados em França, ao proporem acções (ver artigos 8.° e 9.° da convenção de 27 de Setembro de 1968, relativa à competência judiciária e à execução das decisões em matéria civil e comercial).

A cobrança de impostos podia ser garantida através dos numerosos contactos que existem entre o segurador ou o segurado e o Estado credor. Poderia, por exemplo, ter lugar quando os pagamentos dos prémios são enviados para fora do país ou mediante dedução obrigatória, pelo tomador do seguro, do imposto exigível no prémio devido ao segurador.

Enfim, importaria salientar que uma obrigação de autorização ou de estabelecimento apenas é susceptível de garantir a situação financeira, a lealdade e probidade das empresas de seguros mas não poderia impedir as violações da legislação nacional a que apenas se poderia reagir quando se verificassem.

cc) O *Governo neerlandês* observa que resulta da história da Directiva 78/473 que a alínea c) do n.° 1 do seu artigo 2.° apenas obriga a seguradora líder a obter a autorização do Estado-membro do risco.

Efectivamente, o projecto inicial apresentado pela Comissão ao Conselho permitiria ainda aos Estados-membros estabelecer que a seguradora líder devia estar estabelecida no Estado da localização do risco. No projecto alterado, todavia, tal disposição teria sido suprimida na sequência do acórdão de 3 de Dezembro de 1974 (Van Binsbergen, 33/74, Recueil, p. 1299), que entendeu que uma legislação nacional que previsse que a seguradora líder devesse estar estabelecida no território de um certo Estado-membro seria contrária ao artigo 59.° do Tratado, tal como o Tribunal o interpretou.

Não existiria justificação que permitisse a exigência do estabelecimento ou da autorização no Estado-membro da prestação de serviço. Antes de mais, as condições essenciais que permitem o exercício de um controlo responsável sobre as actividades de seguro — prejuízos directos seriam coordenadas por directivas de harmonização (ver artigos 13.°, 14.°, 19.°, n.° 2, e 33.° da Directiva 73/239; artigo 6.° da Directiva 78/473).

Além disso, a condição de estabelecimento ou de autorização para as seguradoras líder teria como consequência um duplo controlo que constituiria uma discriminação injustificada das seguradoras estabelecidas noutros Estados-membros, em relação às seguradoras francesas.

Enfim, a exigência de um estabelecimento ou de uma autorização no Estado-membro da prestação de serviços não seria também necessária para garantir o recebimento dos impostos sobre os seguros, já que bastaria, a este propósito, prescrever que o imposto seria pago pelo tomador do seguro. O co-seguro abrangeria apenas seguros em que o tomador exerce uma profissão ou uma actividade industrial e deve, por isso, ter uma contabilidade. Seria assim, em qualquer momento, possível controlar *a posteriori* se os seguros foram feitos e se o imposto que sobre eles incide foi pago.

dd) De acordo com o *Governo francês*, a Directiva 78/473 podia ser interpretada de duas maneiras:

De acordo com uma primeira interpretação, o n.° 1 alínea c) do artigo 2.° desta directiva, em conjungação com o artigo 6.° da Directiva 73/239, devia ser entendido como exigindo a autorização no Estado-membro do risco e o n.° 1, alínea d), do artigo 2.° da Directiva 78/473 devia sê-lo no sentido de que pelo menos uma das co-seguradoras deve actuar em prestação de serviços.

Esta interpretação constituiria uma abordagem pragmática da livre prestação de serviços, em que as condições colocadas para prestação de serviços da seguradora líder seriam contrabalançadas pela possibilidade aberta às outras seguradoras de actuar em livre prestação de serviços, em permanência no mercado sem aí terem estabelecimento.

A autorização da seguradora líder responderia, por outro lado, a um imperativo técnico, próprio da profissão, que exigiria, para o seguro directo, a presença de uma estrutura permanente no Estado da prestação, considerando a longa duração da relação entre o segurador e o tomador do seguro e a natureza do serviço prestado (reparação das consequências pecuniárias de um evento).

De acordo com uma segunda interpretação, a Directiva 78/473 teria por único objecto harmonizar algumas prescrições técnicas referentes às operações de co-seguro comunitário que responderiam aos critérios estabelecidos pelos seus artigos 1.° e 2.° Nesta perspectiva, o artigo 2.° estabeleceria apenas o campo de aplicação da directiva que abrangeria apenas as operações que tivessem por líder uma seguradora autorizada no Estado do risco.

Segundo esta última interpretação, a directiva visaria somente a coordenação de certas condições financeiras do co-seguro que, poderiam ser impostas unicamente às co-seguradoras que quisessem participar numa operação de co-seguro em livre prestação de serviços.

O Tribunal teria reconhecido, no acórdão de 17 de Dezembro de 1981 (Webb, já citado), a legalidade de autorizações prévias para a prestação de serviços com fundamento, por um lado, na natureza particular de certas prestações de serviços e, por outro, no facto de que, contrariamente às pessoas singulares ou colectivas estabelecidas, o prestador teria a possibilidade de se subtrair ao controlo das autoridades do país da prestação, no respeitante ao cumprimento dos seus deveres deontológicos, da responsabilidade, da protecção de terceiros e das normas de ordem pública. No caso em apreço, importaria ter em conta que a autorização prévia, no domínio do co-seguro, responde a razões de interesse geral, relacionadas, nomeadamente, com a ordem pública, económica, monetária e financeira bem como

com a protecção dos segurados e das vítimas de prejuízos. A livre prestação de serviços em matéria de seguros seria exclusiva de sociedades e não de pessoas singulares, como noutros sectores de actividade por conta própria. As seguradoras não estariam, assim, sujeitas a quaisquer limitações físicas, características da livre prestação de serviços efectuada por indivíduos, podendo operar continuamente num determinado mercado sem nele estarem representadas.

A exigência de uma autorização não ultrapassaria o fim prosseguido pela legislação francesa, dado que os controlos *a posteriori* não permitiriam garantir o respeito das normas de natureza fiscal, nomeadamente no que respeita ao controlo dos câmbios relativos à transferência de prémios. Não se poderia, a este propósito, contar com os diferentes contactos do segurador com as autoridades de controlo do Estado da prestação de serviços aquando do pagamento dos impostos e taxas, já que o objectivo do defraudador seria precisamente evitar qualquer contacto com a administração fiscal, nem com o controlo da contabilidade e dos balanços do tomador, na medida em que não se poderia substituir ao controlo do segurador o do segurado.

Enfim, a autorização da seguradora líder seria a medida menos limitativa a poder ser tomada para garantir o respeito pelas disposições que correspondem a necessidades objectivas. Considerando que a autorização apenas seria exigida à seguradora líder e não às outras co-seguradoras, uma seguradora poderia sempre participar num contrato de co-seguro comunitário sem estar sujeita à necessidade de autorização.

O Governo francês acrescenta, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal, que a autorização dada à seguradora líder seria análoga à que é concedida às co-seguradoras estabelecidas em França. Não seria específica de uma dada operação de co-seguro, autorizando a empresa beneficiária a actuar em permanência, nos ramos especificados, quer a título individual quer por meio do co-seguro. Neste último caso, a empresa poderia ser quer seguradora líder quer simples participante.

A autorização seria concedida nas condições estabelecidas pelos artigos 6.° e seguintes da primeira directiva de harmonização (73/239). A empresa teria o direito à autorização quando preenchesse as condições estabelecidas pela directiva e disporia, em França, de recurso contencioso contra qualquer decisão de recusa. Contrariamente aos princípios aplicáveis às sucursais das empresas não comunitárias, a Directiva 73/239 não subordinaria a outorga da autorização administrativa nem a um depósito prévio, nem a uma caução bancária nem, de uma maneira geral, à existência de qualquer activo no território dos Estados-membros.

ee) O *Governo italiano* sublinha que a prestação dos serviços de seguro reveste um carácter específico em virtude do qual — no estado actual das legislações nacionais, insuficientemente harmonizadas — seria opor-

tuno que o Estado de localização do risco exigisse o estabelecimento da seguradora líder. Uma tal exigência corresponderia ao interesse público sem limitar, de forma desproporcionada, a livre prestação de serviços.

O Governo italiano refere-se, a este propósito, nomeadamente, ao n.° 2 do artigo 61.° do Tratado segundo o qual «a liberalização dos serviços bancários e de seguros ligados a movimentos de capitais deve efectuar-se de harmonia com a progressiva liberalização da circulação dos capitais». Desta disposição resultaria que é necessário atingir previamente a livre circulação e a liberdade de investimento de capitais. Os seguros contra danos poderiam envolver importantes transferências de capitais tanto para o pagamento de indemnizações como para os investimentos em divisas estrangeiras de reservas técnicas cujos rendimentos financeiros poderiam ter influência na fixação dos níveis tarifários e, por isso, no livre jogo da concorrência entre empresas estabelecidas em países diferentes.

ff) O *Governo belga* sustenta que a Directiva 78/473 se fundamenta na hipótese de a seguradora líder estar autorizada no país da localização do risco. Somente partindo desta hipótese não haveria necessidade de submeter a uma autorização específica os co-seguradores com sede social noutro Estado-membro.

Esta concepção resultaria nomeadamente da alínea c) do n.° 1 do artigo 2.° da Directiva 78/473, em conjugação com a Directiva 73/239, bem como do n.° 1 do artigo 4.° da Directiva 78/473, segundo a qual a reserva para sinistros a pagar deve ser pelo menos igual à determinada pela seguradora líder «de acordo com as regras ou práticas do Estado onde se encontre estabelecida».

A exigência de autorização prévia no Estado da prestação de serviços justificar-se-ia em virtude da especificidade do sector dos seguros e, em particular, do co-seguro. O contrato de seguro, pela sua complexidade e terminologia utilizada, frequentemente hermética, ultrapassaria o entendimento da maior parte dos tomadores de seguro, que não poderiam tratar em plano de igualdade com a seguradora. Por outro lado, o seguro seria um produto de alta tecnicidade que faria apelo às leis da probabilidade e do juro e que apresentaria, assim, para o segurador, um risco elevado.

Na ausência de total harmonização, a exigência de uma autorização seria necessária simultaneamente para proteger o segurado — incapaz de verificar ele próprio se a empresa fornece garantias financeiras bastantes — e evitar distorções da concorrência entre as empresas estabelecidas e as não estabelecidas e, portanto, perturbações da ordem pública, económica e monetária num Estado-membro.

gg) O *Governo alemão* sublinha a importância da decisão a tomar para o conjunto do domínio dos seguros. Terá, nomeadamente, consequências no âmbito da responsabilidade civil automóvel que, nos termos da legislação alemã, só pode ser transferida por contrato para uma empresa de seguros autorizada no país onde se realizar a operação de seguro. A necessidade de autorização seria a contrapartida necessária da obrigação da aceitação que permitiria a qualquer detentor do veículo a realização de um contrato de seguro de responsabilidade civil automóvel. Tendo em conta que não se poderia impôr esta obrigação a empresas de seguros estrangeiras, estas poderiam escolher o risco mais favorável, o que acarretaria uma distorção da concorrência.

A necessidade de autorização da seguradora no Estado-membro da efectivação do seguro resultaria das disposições combinadas da alínea c) do n.° 1 do artigo 2.° da Directiva 78/473 e do artigo 6.° da Directiva 73/239. Tendo em conta que todas as empresas estariam sujeitas a autorização, com base nesta última directiva, não teria sido necessária uma norma particular referente à autorização da seguradora líder se a autorização num Estado-membro tivesse sido considerada suficiente.

Além disso, se a seguradora líder não tivesse necessidade de autorização no Estado do exercício da actividade de seguro, a norma da alínea d) do n.° 1 do artigo 2.° da Directiva 78/473 não faria sentido, pois não se compreenderia a exigência de que as co-seguradoras que pretendessem realizar conjuntamente um seguro noutro Estado-membro, duas pelo menos, a saber, a seguradora líder e uma co-seguradora, tivessem de ter estabelecimento em Estados-membros diferentes.

A necessidade de autorização da seguradora líder estaria de acordo com os artigos 59.° e 60.° do Tratado, por ser indispensável para a salvaguarda de uma norma estabelecida no interesse geral. O sector dos seguros figuraria, nos vários Estados-membros, entre os sectores económicos que estão sujeitos a uma regulamentação especial e a um intenso controlo por parte do Estado. Na República Federal da Alemanha, este controlo compreenderia, entre outros, as bases jurídicas dos contratos de seguro, incluindo as suas condições gerais, e a verificação dos formulários de proposta e das apólices de seguros.

Tais controlos apenas poderiam ser assegurados pelas autoridades do Estado-membro da prestação do seguro, considerando que a autorização prevista na Directiva 73/239 teria efeito apenas no território do Estado para que é concedida e que, além disso, as directivas de harmonização não preveriam, de modo imperativo, um controlo da honorabilidade profissional nem da verificação das qualificações técnicas dos administradores.

hh) O *Governo irlandês* entende, tal como os governos francês, belga e alemão, que a exigência de autorização e de estabelecimento para a seguradora líder, no Estado da localização do risco, resulta directamente do texto das directivas de harmonização. Essa interpretação seria corroborada, além do mais, pelos considerandos da Directiva 78/473 que reconheceriam que «a seguradora líder está em melhores condições que as outras co-seguradoras para avaliar os sinistros e fixar o montante mínimo de reservas para sinistros a pagar». Esta constatação implicaria que a seguradora líder tem mais do que uma mera ligação temporária com o mercado dos seguros no Estado de localização do risco.

A exigência de autorização e de estabelecimento seria compatível com os artigos 59.° e 60.° do Tratado, à luz, nomeadamente, do acórdão de 17 de Dezembro de 1981 (Webb, já referido). O sector dos seguros seria efectivamente um sector particularmente sensível que teria repercussões no interesse geral. Na óptica da salvaguarda deste interesse, os seguros seriam objecto de uma regulamentação detalhada em todos os Estados-membros, compreendendo controlos governamentais estritos.

Importaria, igualmente, considerar que as operações de seguro implicam a transferência de capitais importantes, devido simultaneamente ao pagamento das indemnizações e ao investimento das reservas técnicas em moedas estrangeiras. Esta circunstância poderia provocar importantes movimentos de capitais, susceptíveis de causar danos a certos Estados-membros.

c) *Sobre a proibição das operações de co-seguro para riscos inferiores a certos limiares*

aa) A *Comissão* e o *Governo britânico* sustentam ainda que a República Francesa não cumpriu também as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, na medida em que a regulamentação francesa (decreto de 7 de Maio de 1981) proibiria as operações de co-seguro quanto a riscos inferiores aos referidos na-

quela regulamentação. Nos termos dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, as empresas comunitárias teriam a liberdade de efectuar todas as operações de co-seguro referentes a qualquer risco, qualquer que fosse a sua natureza ou importância.

Resultaria de uma análise da regulamentação francesa que existem, actualmente, em França, por um lado, as operações de co-seguro que entram no campo da aplicação da Directiva 78/473, em virtude dos limiares fixados unilateralmente pelas autoridades francesas, e beneficiam assim das vantagens decorrentes da coordenação realizada pela mesma directiva e, por outro, as outras operações de co-seguro que não podem beneficiar das disposições da directiva e que permanecem, assim, submetidas ao regime de direito comum, isto é, à legislação nacional.

A Comissão refere, em resposta a uma questão formulada pelo Tribunal, que, em seu entender, o co-seguro visado pela Directiva 78/473 é apenas uma parte do co-seguro em sentido geral, devendo ser como tal considerado o seguro de um risco por várias empresas de seguros (co-seguradoras), em que uma é a seguradora líder, sem que exista solidariedade entre elas, mediante um contrato único, com o estabelecimento de um prémio global para um mesmo período. O co-seguro a que se aplica a Directiva 78/473 não incluiria, por exemplo, a cobertura de riscos classificados em certos ramos nem o co-seguro de qualquer risco quando todas as empresas de seguros nele participassem mediante uma sede social, agência ou sucursal situadas no mesmo Estado-membro.

A Comissão considera que os artigos 59.° e 60.° do Tratado se aplicam a qualquer situação em que uma co-seguradora, abrangendo a seguradora líder, cubra um risco ou um segurado situado em Estado-membro diverso do do estabelecimento (sede social, agência ou sucursal), ao passo que as disposições da directiva abrangeriam apenas os riscos que, dada a sua natureza ou importância, necessitassem a participação de várias seguradoras para a sua garantia. Por conseguinte, a República Francesa excluiria, erradamente, a aplicação dos artigos 59.° e 60.° do Tratado às operações de co-seguro que estivessem abaixo dos limites que ela própria fixara.

bb) Segundo o parecer dos *governos francês, italiano, alemão e irlandês,* a fixação dos limiares não teria sido efectuada unilateralmente mas resultaria directamente do n.° 2 do artigo 1.° da Directiva 78/473. Os limiares impostos pelo decreto de 7 de Maio de 1981 adoptariam, efectivamente, os números aceites pela conferência das autoridades de controlo.

A determinação dos limiares corresponderia a uma necessidade lógica. Tal como o indicariam os considerandos da Directiva 78/473, o co-seguro comunitário não teria razão de ser senão para cobrir riscos que «pela sua natureza ou importância são susceptíveis de ser cobertos pelo co-seguro internacional», isto é, que representem compromissos que um segurador não pode razoavelmente assumir por si só.

O Governo francês refere, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal, que os limiares fixados pela regulamentação francesa foram estabelecidos de acordo com um relatório elaborado pelo primeiro grupo de trabalho sobre seguro comunitário, em aplicação da primeira declaração do Conselho na acta da adopção da directiva, assim redigida:

«O Conselho convida as autoridades de controlo dos Estados-membros a tomar, em colaboração com a Comissão, todas as medidas para o estabelecimento, de comum acordo e num prazo de doze meses, a contar da notificação da directiva, as grandes orientações sobre o que deve entender-se por "natureza" e "importância" dos riscos que justifiquem o recurso à técnica do co-seguro.

O Conselho admite que, por razões legislativas e administrativas, os Estados-membros possam ser levados a incluir nos instrumentos que concedam força de lei a esta directiva critérios que permitam a interpretação do primeiro parágrafo do n.° 2 do artigo 1.°»

O grupo de trabalho, no seu conjunto, teria considerado necessário fixar, para a aplicação da directiva, além de um critério qualitativo referente à actividade profissional do tomador, limiares quantitativos variáveis em função dos ramos abrangidos pelo texto comunitário. Os números aceites pelo Governo francês seriam os aprovados pela maioria das autoridades de controlo e corresponderiam, segundo os casos, aos riscos representados. O Governo francês indica, além disso, que os números mencionados no artigo R 321-2 do código de seguros constituem apenas limites máximos, devendo os montantes definitivos dos limiares ser definidos ulteriormente por despacho do ministro da Economia e das Finanças.

cc) De acordo com o *Governo belga*, os artigos 1.°, n.° 2, e 8.°, segundo parágrafo, da Directiva 78/473 demonstrariam que é apenas na medida em que a directiva completou a coordenação para certas operações que as co-seguradoras podem ser dispensadas das exigências impostas a qualquer prestador de serviço no país onde se verificar a prestação. Ao invés, as demais operações estariam sujeitas ao regime geral da livre prestação de serviços que incluiria limitações provisórias.

d) *Sobre a violação do efeito directo e do primado do direito comunitário*

aa) A *Comissão* sustenta, por fim, que a República francesa não cumpriu as obrigações que decorrem do efeito directo dos artigos 59.° e 60.° do Tratado e da regra do primado do direito comunitário na medida em que as autoridades francesas aplicariam uma regulamentação nacional contrária às referidas disposições do Tratado.

Tal como o Tribunal teria reconhecido no acórdão de 9 de Março de 1978 (Simmenthal, 106/77, Recueil, p. 629), as autoridades nacionais teriam a obrigação de garantir o pleno efeito das disposições do direito comunitário de efeito directo deixando de aplicar, por sua própria iniciativa, qualquer disposição em contrário da respectiva lei nacional.

Ora, de acordo com as informações de que a Comissão disporia, as autoridades francesas continuariam a exigir o respeito pela regulamentação francesa quanto, simultaneamente, à obrigação de a seguradora líder se estabelecer em França — ou de se sujeitar a um processo de autorização prévia — e a impossibilidade de participar em operações de co-seguro quanto aos riscos não incluídos na regulamentação francesa.

A Comissão acrescenta, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal, que ao solicitar a declaração do não cumprimento das regras de efeito directo e do primado dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, tinha em vista dois objectivos, a saber, por um lado, assegurar a aplicação imediata dos referidos artigos pelas autoridades nacionais e, por outro, evitar aos particulares a via do reenvio prejudicial para obter o reconhecimento imediato dos seus direitos decorrentes das mesmas disposições.

bb) Os *governos francês, belga, alemão e irlandês* respondem, em substância, que, sendo a regulamentação francesa conforme ao direito comunitário, a sua aplicação não poderia constituir de modo algum uma infracção.

IV — Respostas às questões colocadas pelo Tribunal

Para além dos elementos de facto, de que se já deu conta acima, resulta das respostas dadas pela Comissão às questões colocadas pelo Tribunal que o relatório sobre a evolução do co-seguro, previsto no artigo 9.° da Directiva 78/473, ainda não foi entregue ao Conselho.

A Comissão indicou, por outro lado, que não dispunha de elementos estatísticos suficientes para poder informar o Tribunal da evolução do volume do co-seguro comunitário.

V — Fase oral do processo

A Comissão das Comunidades Europeias, representada por D. Gilmour e J. Delmoly, assistidos por E. Steindorff e A. Philip, o Governo francês, representado por R. De Gouttes; o Governo britânico, representado pelos advogados N. Phillips, QC, e P. Lasok; o Governo neerlandês, representado por D. J. Keur, o Governo italiano, representado por O. Fiumara, o Governo belga, representado por R. Hoebaer, G. Vernaillen e Ph. Beaufay, e ainda o Governo irlandês, representado por J. D. Cooke e J. O'Reilly, advogados, foram ouvidos nas suas alegações orais e nas suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal na audiência de 6 e 7 de Novembro de 1985.

No decurso da audiência, a Comissão declarou que a segunda acusação não tem por objecto a fixação unilateral do nível dos limiares, mas a própria existência de tais limiares. Tal acusação basear-se-ia na tese segundo a qual qualquer exigência de autorização e de estabelecimento em matéria de livre prestação de serviços no sector dos seguros, viola os artigos 59.° e 60.° do Tratado e que os Estados-membros não poderiam, na transposição da Directiva 78/473, limitar a isenção das obrigações de estabelecimento e de autorização aos co-segurados que participem em actividades de seguro que, segundo a concepção de cada Estado, se incluam no campo de aplicação da directiva.

O advogado-geral apresentou as suas conclusões na audiência de 20 de Março de 1986.

U. Everling
Juiz relator