ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
4 de Dezembro de 1986 *

No processo 206/84,

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico, D. R. Gilmour, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório de G. Kremlis, membro do seu Serviço Jurídico, edifício Jean Monnet, Kirchberg,

demandante,

apoiada por

1) **Reino dos Países Baixos,** representado por I. Verkade, secretário geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na sede da sua embaixada, 5, rue C. M. Spoo,

2) **Reino Unido,** representado por J. R. J. Braggins, do Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, em Londres, na qualidade de agente, assistido por N. Phillips, QC., e por P. Lasok, Barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo, na sede da sua embaixada, 28, boulevard Royal,

intervenientes,

contra

Irlanda, representada por L. J. Dockery, Chief State Solicitor, Dublin Castle, Dublim, na qualidade de agente, assistido por John D. Cooke, Senior Counsel, e J. O'Reilly, Barrister-at-Law, com domicílio escolhido no Luxemburgo na sede da sua embaixada, 28, route d'Arlon,

demandada,

apoiada por

1) **Reino da Bélgica,** na pessoa do ministro das Relações Exteriores, representado por R. Hoebaer, director no Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Comércio Externo e da Cooperação para o Desenvolvimento, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na sede da sua embaixada, 4, rue des Girondins,

* Língua do processo: inglês.

2) **Reino da Dinamarca,** representado por L. Mikaelsen, conselheiro jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assitido por C. Gulmann, professor de direito, com domicílio escolhido no Luxemburgo junto do encarregado de negócios dinamarquês, Ib Bodenhagen, conselheiro ministerial, embaixada real da Dinamarca, 11 B, boulevard Joseph-II,

3) **República Francesa,** representada por G. Guillaume, director dos Assuntos Jurídicos no Ministério das Relações Exteriores, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na sede da sua embaixada, 2, rue Bertholet,

intervenientes,

que tem por objecto fazer declarar que a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos das disposições comunitárias, nomeadamente dos artigos 59.° e 60.° do Tratado CEE, quanto à livre prestação de serviços no domínio do co-seguro e da 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),

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 14 de Agosto de 1984, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, uma acção com o objectivo de fazer declarar que a Irlanda

a) ao adoptar as disposições do artigo 4.° das «European Communities (Co-insurance) Regulations 1983» (regulamento sobre o co-seguro comunitário — SI n.° 65 de 1983), que têm por objectivo a transposição da 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), e que obrigam as empresas de seguro comunitárias que desejem prestar serviços de seguros na Irlanda como seguradoras líder a serem autorizadas e, por isso, a terem estabelecimento nesse Estado-membro ou, conforme o caso, a informar o ministro irlandês competente e a obter o seu consentimento, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 59.° e 60.° do Tratado e da Directiva 78/473;

b) na medida em que as disposições do n.° 3 do anexo à regulamentação referida não permitem às seguradoras da Comunidade prestações de co-seguro na Irlanda mediante contratos de montante inferior ao especificado naquele número, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 59.° e 60.° do Tratado e da Directiva 78/473;

c) ao aplicar as disposições de direito interno referidas acima em vez das dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem em virtude do efeito directo dos referidos artigos do Tratado e do primado do direito comunitário.

2 A Comissão propôs igualmente acções por incumprimento de Estado contra a República Francesa (processo 220/83) e a Dinamarca (processo 252/83) relativas à transposição por estes Estados-membros da Directiva 78/473, já referida. Nestas acções, a Comissão faz acusações que coincidem largamente com as formuladas na presente acção. A Comissão propôs, além disso, uma acção contra a República Federal da Alemanha (processo 205/84), que contém acusações similares mas que é também dirigida contra as obrigações de autorização e estabelecimento impostas a qualquer prestador de serviços no sector do seguro em geral.

3 No presente processo, os governos belga, dinamarquês e francês intervieram em apoio da Irlanda, enquanto os governos britânico e neerlandês intervieram em apoio da Comissão.

4 Quanto às disposições da legislação irlandesa em causa, às directivas comunitárias de coordenação no sector do seguro e aos fundamentos e argumentos tanto das partes na acção como das intervenientes, remete-se para o relatório de audiência. Estes elementos do processo apenas serão aqui referidos na medida do necessário à fundamentação da decisão do Tribunal.

I — Sobre a admissibilidade

5 A título liminar, importa examinar certos problemas de admissibilidade que foram debatidos no Tribunal.

6 O Governo irlandês sustentou que, ao propôr o conjunto destas acções, a Comissão tenta antecipar-se relativamente a procedimentos já desencadeados pelo Conselho nos termos do n.° 2 do artigo 57.° do Tratado. A proposta de segunda directiva relativa ao seguro directo não vida (JO 1976, C 32, p. 2, doravante denominada «a proposta da segunda directiva»), actualmente sujeita a exame do Conselho, versaria exactamente os mesmos problemas da delimitação da livre prestação de serviços que estão em causa neste processo. De facto, a Comissão pedia ao Tribunal que garantisse a missão que o Tratado atribuiu ao Conselho.

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

8 Os governos irlandês e francês sustentaram que, na realidade, a Comissão põe em causa a conformidade da Directiva 78/473 com o Tratado e, portanto, contesta a legalidade daquela. Ora, a Comissão teria proposto em tempo útil recurso de anulação daquela directiva. Estes governos exprimem, por isso, dúvidas sérias quanto à admissibilidade da acção da Comissão que visa pôr em causa um texto de direito comunitário considerado definitivo.

9 Cabe declarar que esta argumentação evidencia uma divergência de interpretação da directiva. Na acção, a Comissão dá-lhe um sentido conforme à sua interpretação dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, enquanto os dois governos entendem a directiva de modo contrário à referida interpretação dos artigos 59.° e 60.° Ora, tais problemas de interpretação só podem ser resolvidos aquando do exame do mérito da causa.

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

II — Quanto ao mérito da causa

A — *Quanto ao primeiro fundamento da Comissão*

11 Em substância, a Comissão assenta este fundamento na tese de que é contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado a exigência a uma empresa de seguros, estabelecida num Estado-membro e que pretende exercer actividades no território de outro Estado-membro sob a forma de prestação de serviços, que seja autorizada e disponha de estabelecimento permanente neste último Estado. Segundo a Comissão, não há qualquer razão para distinguir, a este propósito, entre a situação da seguradora em geral e a da 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 admitiram na sua declaração comum constante da acta da reunião do Conselho de 23 de Maio de 1978. Por conseguinte, a directiva não poderia em caso algum ser interpretada no sentido de obrigar a seguradora líder a autorização e a estabelecimento no Estado-membro onde o risco se situar. Daí que a Irlanda tenha violado tanto esta directiva como os artigos 59.° e 60.° do Tratado quando, ao transpor a Directiva 78/473, dispensou unicamente as restantes seguradoras, e não a líder, das referidas obrigações.

13 O Governo irlandês contesta a tese geral da Comissão. Segundo ele, seria, efectivamente, conforme aos artigos 59.° e 60.° exigir que qualquer empresa de seguros que exerça actividades no território irlandês seja estabelecida e autorizada nesse Estado. A Directiva 78/473 apenas prescreveria a supressão destas obrigações para seguradoras que não sejam seguradoras líder. Bem pelo contrário, a Directiva autorizaria expressamente a manutenção destas obrigações para a líder quando, no seu artigo 2.°, n.° 1 alínea c), remete 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 irlandesa não violaria nem a Directiva 78/473 nem 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 ser autorizada e, tal como o Tribunal declarou no seu acórdão desta data no processo 205/84 (Comissão/República Federal da Alemanha, Recueil 1986, p. 3755 e 3793), uma seguradora já autorizada e estabelecida num Estado-membro não tem de ser necessariamente estabelecida num outro Estado-membro para aí poder cobrir a totalidade do risco situado no território deste último Estado.

15 Tal como o Tribunal declarou no seu 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, deve preferir-se a que tornar a disposição conforme ao Tratado à que conduza à verificação da sua incompatibilidade com ele. Nestas circunstâncias, não se deve interpretar a directiva isoladamente, mas examinar se as exigências em causa são ou não contrárias às disposições do Tratado acima referidas e aplicar o resultado de tal exame na interpretação da directiva.

16 Segundo jurisprudência constante do Tribunal, os artigos 59.° e 60.° do Tratado tornaram-se de aplicação directa após o termo do período de transição, sem que a sua aplicabilidade esteja sujeita à harmonização ou à coordenação das legislações dos Estados-membros. Estes artigos exigem a eliminação não apenas de todas as discriminações do prestador de serviços devidas à sua nacionalidade mas igualmente todas as restrições à livre prestação de serviços impostas em virtude da cir-

cunstância de ser estabelecido em Estado-membro diverso daquele onde a prestação deva ser fornecida.

17 O Tribunal admitiu entretanto, 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 serviços, não poderiam considerar-se incompatíveis com o Tratado exigências específicas impostas ao prestador, que seriam motivadas pela aplicação de normas reguladoras desses tipos de actividade. Todavia, a livre prestação de serviços, enquanto princípio fundamental do Tratado, não pode ser limitada a não ser por regulamentos justificados no interesse geral e aplicáveis a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado destinatário, na medida em que esse interesse não esteja salvaguardado por normas a que o prestador esteja sujeito no Estado-membro onde for estabelecido. Por outro lado, as referidas exigências devem ser objectivamente necessárias para garantir o cumprimento de regras profissionais e a protecção dos interesses que constitui o seu objectivo.

18 Importa declarar que o facto de exigir de uma empresa de seguros, já estabelecida e autorizada num outro Estado-membro e que pretende prestar serviços unicamente como seguradora líder, a obtenção de autorização das autoridades do Estado destinatário e que aí tenha estabelecimento permanente constitui uma restrição séria à livre prestação de serviços para esta seguradora. Como as actividades exercidas pelas empresas de seguros enquanto seguradoras líder têm um carácter tipicamente ocasional, a obrigação de informar o ministro competente e de obter o seu consentimento deve ser igualmente considerada uma restrição, nos termos do artigo 59.° do Tratado e isso mesmo que tal consentimento seja geral e, na prática, concedido em todos os casos, como o Governo irlandês afirmou.

19 Segue-se que essas 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 considerada, razões imperiosas ligadas ao interesse geral que justifiquem restrições à livre prestação de serviços, que esse interesse não esteja já garantido por normas do Estado do estabelecimento e que o mesmo resultado não possa ser obtido por normas menos restritivas.

20 No seu acórdão desta data no processo 205/84 (Comissão/República Federal da Alemanha), o Tribunal reconheceu existirem, no sector dos seguros em geral, razões imperiosas, relativas à 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 leis nacionais sobre esta matéria, o referido interesse não está necessariamente garantido pelas leis do Estado do estabelecimento. O Tribunal tirou daí a consequência de que a exigência de uma autorização separada, concedida pelas autoridades do Estado destinatário, continua justificada, em certas condições, no que respeita ao domínio dos seguros directos em geral. Pelo contrário, o Tribunal considerou que a exigência de estabelecimento, que constitui a própria negação da livre prestação de serviços, excede o indispensável para atingir o objectivo prosseguido e que, portanto, tal exigência é contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado.

21 No que respeita mais particularmente ao co-seguro, o Tribunal declarou nesse mesmo acórdão que a situação da seguradora líder objecto da Directiva 78/473 se distingue nitidamente da de uma seguradora em geral e que, por esse facto, nem a exigência de estabelecimento nem mesmo a de uma autorização no Estado destinatário podem ser consideradas 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 apenas abrange os seguros contra riscos que, pela sua natureza ou importância, necessitem da participação de várias seguradoras para sua cobertura. Além disso, segundo o n.° 1 do seu artigo 1.°, a directiva apenas se aplica a operações de co-seguro comunitário relativas a certos riscos referidos no anexo da Directiva 73/239. Por exemplo, não respeita nem aos seguros de vida nem aos seguros de acidentes e de doença nem aos seguros de responsabilidade civil por danos resultantes da circulação rodoviária. Os seguros abrangidos pela directiva apenas são aceites por grandes empresas ou grupos de empresas que estão em condições de apreciar e negociar as apólices de seguro que lhes são propostas. Por conseguinte, os argumentos retirados da protecção dos consumidores não têm a mesma pertinência que no caso de outras formas de seguro.

23 Em segundo lugar, a Directiva 78/473 tem por objectivo, tal como resulta dos seus considerandos, realizar o mínimo de coordenação considerado necessário para fa-

cilitar o exercício efectivo da actividade de co-seguro comunitário e a directiva organiza uma colaboração particular entre as autoridades de controlo dos Estados-membros e entre estas autoridades e a Comissão que, quanto às prestações de serviços no sector dos seguros em geral, apenas está prevista na proposta da segunda directiva relativa ao seguro directo não vida, proposta que se encontra ainda sob exame do Conselho. Impõe-se assim constatar que, quanto ao co-seguro comunitário, existe um instrumento que permite ao Estado-membro do estabelecimento a salvaguarda do interesse geral igualmente em relação às prestações de serviços fornecidas noutros Estados-membros.

24 Aliás, uma diferença de tratamento nesta matéria entre a seguradora líder e as co-seguradoras não seria objectivamente justificada. Efectivamente, se é à líder que cabe negociar o contrato e garantir a sua execução, nada impede que cubra uma parte do risco bem inferior à das outras seguradoras.

25 Nestas condições, as exigências em litígio, a saber, a obrigação de ser autorizada no Estado destinatário e de aí ter um estabelecimento permanente ou de informar o ministro competente e obter o seu consentimento, não podem ser justificadas em relação a uma empresa de seguros estabelecida e autorizada noutro Estado-membro e que pretenda exercer actividades como seguradora líder, no quadro da Directiva 78/473, apenas sob a forma de prestações de serviços. Tais exigências são contrárias aos artigos 59.° e 60.° do Tratado e, assim, também à directiva.

26 Impõe-se assim declarar que a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 59.° e 60.° do Tratado CEE e da Directiva 78/473 do Conselho ao obrigar as empresas de seguros comunitárias que, como seguradoras líder, pretendam fornecer, na Irlanda, prestações de serviços abrangidos pela directiva, quer a serem autorizadas, e assim a terem um estabelecimento nesse Estado-membro, quer, conforme o caso, a informar o ministro irlandês competente e a obter o seu consentimento.

B — *Quanto ao segundo fundamento da Comissão*

27 No decurso do processo perante o Tribunal, a Comissão esclareceu que este fundamento não põe em causa o nível dos limiares estabelecidos para certos riscos que são objecto do co-seguro comunitário, nem o facto de estes níveis terem sido fixa-

dos pela Irlanda de modo unilateral, mas a própria existência de tais limiares. Este fundamento assenta, assim, na tese geral da Comissão segundo a qual qualquer exigência de autorização e estabelecimento em matéria de livre prestação de serviços no sector do seguro é contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado. Como nestes dois pontos não poderia subsistir qualquer diferença entre os co-seguros sujeitos às disposições da Directiva 78/473 e os que o não estão, os Estados-membros não poderiam, ao transpor a directiva, limitar a isenção das obrigações de estabelecimento e autorização às co-seguradoras que participem em actividades de co-seguro que sejam incluídas no âmbito da directiva segundo a concepção de cada Estado.

28 A este propósito, importa lembrar que o Tribunal, ao examinar o primeiro fundamento, declarou que, no sector do co-seguro comunitário abrangido pela Directiva 78/473, tanto a exigência de autorização como a de estabelecimento são contrárias ao direito comunitário, enquanto, no seu acórdão desta data no processo 205/84 (Comissão/República Federal da Alemanha), o Tribunal declarou que, fora desse sector e no estado actual do direito comunitário, a exigência de autorização não poderia ser considerada injustificada. Importa, assim, admitir a necessidade de um critério de distinção preciso entre o co-seguro comunitário e as outras actividades de seguro, e os limiares postos em causa constituem justamente um tal critério. Justificando-se assim a existência de tais limiares, carece de fundamento a acusação.

29 Daí se segue que não deve ser atendida a segunda acusação da Comissão.

C — *Quanto ao terceiro fundamento da Comissão*

30 Na sua terceira acusação, a Comissão pretende fazer declarar que a Irlanda, ao aplicar as disposições atacadas no quadro dos dois primeiros fundamentos, não cumpriu a obrigação de respeitar o efeito directo dos artigos 59.° e 60.° do Tratado e, portanto, de respeitar o primado do direito comunitário.

31 A este propósito, basta verificar que este fundamento incide sobre a aplicação da regulamentação em litígio não podendo, por tal facto, ser considerada como um fundamento autónomo. Por conseguinte, não há que apreciá-lo isoladamente.

III — Quanto às despesas

32 Nos termos do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida será condenada nas despesas. Todavia, segundo o 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 cada uma obtiver vencimento parcial. Tendo cada uma das partes obtido vencimento parcial quanto a determinados fundamentos da acção, cada uma deve suportar as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **A Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 59.° e 60.° do Tratado CEE e da 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, ao obrigar as empresas de seguros comunitárias que pretendam fornecer, na Irlanda, como seguradoras líder, as prestações de serviço objecto da directiva, a serem autorizadas e, por isso, a terem estabelecimento nesse Estado-membro ou, conforme o caso, a informar o ministro irlandês competente e a obter o seu consentimento.**

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

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