

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

14 de Março de 2000 *

No processo C-54/99,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), pelo Conseil d'État (França), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Association Église de scientologie de Paris,

Scientology International Reserves Trust

e

Primeiro-Ministro,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 73.º-D, n.º 1, alínea b), do Tratado CE [actual artigo 58.º, n.º 1, alínea b), CE],

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward e R. Schintgen, presidentes de secção, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (relator), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, H. Ragnemalm, M. Wathelet e V. Skouris, juízes,

advogado-geral: A. Saggio,
secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação da associação Église de scientologie de Paris e do Scientology International Reserves Trust, por E. Piwnica e J. Molinié, advogados junto do Conseil d'État e da Cour de cassation,
- em representação do Governo francês, por R. Abraham, director dos Assuntos Jurídicos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e S. Seam, secretário dos Negócios Estrangeiros na Direcção dos Assuntos Jurídicos do mesmo ministério, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Patakia, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Governo francês, representado por R. Abraham e S. Seam, do Governo helénico, representado por F. Spathopoulos, chefe do

Serviço Jurídico do Ministério da Economia, na qualidade de agente, e da Comissão, representada por M. Patakia, na audiência de 7 de Setembro de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 21 de Outubro de 1999,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por decisão de 6 de Janeiro de 1999, chegada ao Tribunal de Justiça em 16 de Fevereiro seguinte, o Conseil d'État colocou, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), uma questão prejudicial relativa à interpretação do artigo 73.º-D, n.º 1, alínea b), do Tratado CE [actual artigo 58.º, n.º 1, alínea b), CE].
- 2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe a associação Église de scientologie de Paris, associação de direito francês, e o Scientology International Reserves Trust, *trust* britânico constituído, ao Primeiro-Ministro francês, a respeito da decisão tácita deste último de indeferir o seu pedido de revogação das disposições relativas ao regime de autorização prévia previsto pela regulamentação francesa para certas categorias de investimentos directos estrangeiros.

Enquadramento jurídico comunitário

- 3 O artigo 73.º-B, n.º 1, do Tratado CE (actual artigo 56.º, n.º 1, CE), dispõe:

«No âmbito das disposições do presente capítulo, são proibidas todas as restrições aos movimentos de capitais entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros.»

- 4 O artigo 73.º-D do Tratado prevê:

«1. O disposto no artigo 73.º-B não prejudica o direito de os Estados-Membros:

a) ...

b) tomarem todas as medidas indispensáveis para impedir infracções às suas leis e regulamentos, nomeadamente em matéria fiscal e de supervisão prudencial das instituições financeiras, preverem processos de declaração dos movimentos de capitais para efeitos de informação administrativa ou estatística, ou tomarem medidas justificadas por razões de ordem pública ou de segurança pública.

2. ...

3. As medidas e procedimentos a que se referem os n.ºs 1 e 2 não devem constituir um meio de discriminação arbitrária, nem uma restrição dissimulada à livre circulação de capitais e pagamentos, tal como definida no artigo 73.º-B.»

A regulamentação francesa

- 5 O artigo 1.º da Lei n.º 66-1008, de 28 de Dezembro de 1966, relativa às relações financeiras com o estrangeiro (a seguir «Lei n.º 66-1008»), prevê:

«As relações financeiras entre a França e o estrangeiro são livres. Esta liberdade é exercida segundo as modalidades previstas na presente lei, no respeito dos compromissos internacionais assumidos pela França.»

- 6 O artigo 3.º, 1º, alínea c), da Lei n.º 66-1008 esclarece:

«O Governo pode, para garantir a defesa dos interesses nacionais e por decreto adoptado com base em relatório do ministro da Economia e das Finanças:

1º submeter a declaração, autorização prévia ou controlo:

...

c) a constituição e a liquidação dos investimentos estrangeiros em França;

...»

- 7 O artigo 5.º-1, I, 1º, da Lei n.º 66-1008, introduzido pela Lei n.º 96-109, de 14 de Fevereiro de 1996, relativa às relações financeiras com o estrangeiro no que diz respeito aos investimentos estrangeiros em França, dispõe:

«O ministro encarregado da Economia, se verificar que um investimento estrangeiro está a ser ou foi realizado em actividades que em França envolvam, ainda que a título ocasional, o exercício da autoridade pública, ou que um investimento estrangeiro é susceptível de pôr em causa a ordem pública, a saúde pública ou a segurança pública ou que o mesmo é realizado em actividades de investigação, de produção ou de comércio de armas, de munições, de pós e substâncias explosivas destinadas a fins militares ou de materiais de guerra, na ausência de pedido de autorização prévia exigido com fundamento no artigo 3.º, 1º, c), da presente lei, ou não obstante uma recusa de autorização ou sem que estejam satisfeitas as condições da autorização, pode ordenar ao investidor que não dê seguimento à operação, que modifique ou que reponha, à sua custa, a situação anterior.

Esta intimação só pode ocorrer depois do envio de uma interpelação ao investidor, para este dar a conhecer as suas observações no prazo de quinze dias.»

- 8 O artigo 11.º do Decreto n.º 89-938, de 29 de Dezembro de 1989, adoptado em aplicação do artigo 3.º da Lei n.º 66-1008, alterado pelo Decreto n.º 96-117, de 14 de Fevereiro de 1996 (a seguir «Decreto n.º 89-938»), prevê:

«Os investimentos directos estrangeiros realizados em França são livres. Estes investimentos são objecto, quando da sua realização, de uma declaração administrativa.»

9 Nos termos do artigo 11.º *bis* do Decreto n.º 89-938:

«O regime definido no artigo 11.º não se aplica aos investimentos visados no artigo 5.º-1, I, 1º, da Lei n.º 66-1008, de 28 de Dezembro de 1966, relativa às relações financeiras com o estrangeiro, alterada nomeadamente pela Lei n.º 96-109, de 14 de Fevereiro de 1996.»

10 O artigo 12.º do Decreto n.º 89-938 acrescenta:

«Os investimentos directos estrangeiros realizados em França que sejam abrangidos pelo artigo 11.º *bis* estão sujeitos a autorização prévia do ministro encarregado da Economia. Esta autorização considera-se concedida um mês depois da recepção da declaração de investimento apresentada ao ministro encarregado da Economia, salvo se este tiver, dentro do mesmo prazo, decidido o adiamento da operação em causa. O ministro encarregado da Economia pode renunciar ao direito de adiamento antes do termo do prazo fixado no presente artigo.»

11 O artigo 13.º do Decreto n.º 89-938 esclarece que um determinado número de investimentos directos estão dispensados da declaração administrativa e da autorização prévia previstas nos artigos 11.º e 12.º, por exemplo, a criação de sociedades, de sucursais ou de novas empresas, as operações de investimentos directos realizados entre as sociedades pertencentes todas ao mesmo grupo, as operações de investimentos directos realizados, até ao limite de um montante de 10 milhões de FRF, em empresas artesanais, de comércio retalhista e de hotelaria, bem como as aquisições de terrenos agrícolas.

O litígio no processo principal e a questão prejudicial

- 12 Em 1 de Fevereiro de 1996, os recorrentes no processo principal requereram ao Primeiro-Ministro que revogasse determinadas disposições regulamentares prevendo um regime de autorização prévia dos investimentos directos estrangeiros. Verificando posteriormente que as alterações regulamentares ocorridas em 14 de Fevereiro de 1996 mantinham um regime de autorização prévia, consideraram que se tratava de uma decisão do Primeiro-Ministro que devia ser entendida como um indeferimento do seu pedido e contestaram a referida decisão no Conseil d'État, alegando excesso de poder. Em apoio do seu recurso, invocaram a violação das normas comunitárias relativas à livre circulação de capitais.
- 13 Considerando que existiam dúvidas quanto à interpretação a dar ao artigo 73.º-D do Tratado, o Conseil d'État decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 73.º-D do Tratado de 25 de Março de 1957 que institui a Comunidade Económica Europeia, na sua actual redacção, segundo o qual a proibição de quaisquer restrições ao movimento de capitais entre Estados-Membros não prejudica o direito de os Estados-Membros 'tomarem medidas justificadas por razões de ordem pública ou de segurança pública', permite a um Estado-Membro, por derrogação ao regime de total liberdade ou de declaração aplicável aos investimentos estrangeiros no seu território, manter um regime de autorização prévia unicamente em relação aos investimentos susceptíveis de pôr em perigo a ordem, a saúde ou a segurança públicas, precisando-se que esta autorização se presume concedida decorrido que seja um mês da recepção da declaração de investimento apresentada ao ministro, salvo se este, dentro deste mesmo prazo, ordenar o adiamento da operação em causa?»

- 14 Verifica-se que uma disposição nacional que sujeita um investimento directo estrangeiro a uma autorização prévia constitui uma restrição aos movimentos de capitais na acepção do artigo 73.º-B, n.º 1, do Tratado (v., neste sentido, acórdão de 14 de Dezembro de 1995, Sanz de Lera e o., C-163/94, C-165/94 e C-250/94, Colect., p. I-4821, n.ºs 24 e 25).

- 15 Essa disposição constitui uma restrição, mesmo se, como no processo principal, a autorização se considera concedida um mês depois da recepção do pedido quando a autoridade competente não decide o adiamento da operação em causa dentro do mesmo prazo. De igual modo, é irrelevante que, como alega aqui o Governo francês, o não respeito da obrigação de pedir uma autorização prévia não seja passível de nenhuma sanção.
- 16 A questão que se coloca é portanto a de saber se o artigo 73.º-D, n.º 1, alínea b), do Tratado, por força do qual o artigo 73.º-B do Tratado não afecta o direito que os Estados-Membros têm de tomar medidas justificadas por razões ligadas à ordem pública ou à segurança pública, autoriza uma regulamentação nacional, como a que está aqui em causa, que se limita a exigir uma autorização prévia para os investimentos directos estrangeiros susceptíveis de pôr em causa a ordem pública ou a segurança pública.
- 17 A este respeito, em primeiro lugar, embora, quanto ao essencial, os Estados-Membros continuem a ser livres de determinar, em conformidade com as suas necessidades nacionais, as exigências de ordem pública e de segurança pública, não deixa de ser verdade que, no contexto comunitário, e nomeadamente enquanto derrogação ao princípio fundamental da livre circulação de capitais, estes motivos devem ser entendidos estritamente, de modo que o seu alcance não pode ser determinado unilateralmente por cada um dos Estados-Membros, sem controlo das instituições da Comunidade (v., neste sentido, acórdão de 28 de Outubro de 1975, Rutili, 36/75, Colect., p. 415, n.ºs 26 e 27). Assim, a ordem pública e a segurança pública só podem ser invocadas em caso de ameaça real e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade (v., neste sentido, acórdãos Rutili, já referido, n.º 28, e de 19 de Janeiro de 1999, Calfa, C-348/96, Colect., p. I-11, n.º 21). Estes motivos não podem, além disso, ser desviados da sua função própria para servir, de facto, para fins puramente económicos (v., neste sentido, acórdão Rutili, já referido, n.º 30). E mais, toda e qualquer pessoa afectada por uma medida restritiva fundada em tal derrogação deve gozar do direito de recurso (v., neste sentido, acórdão de 15 de Outubro de 1987, Heylens e o., 222/86, Colect., p. 4097, n.ºs 14 e 15).

- 18 Em segundo lugar, saliente-se que medidas restritivas da livre circulação de capitais só podem ser justificadas por razões ligadas à ordem pública e à segurança pública se forem necessárias para a protecção dos interesses que pretendem garantir e apenas se tais objectivos não puderem ser alcançados através de medidas menos restritivas (v., neste sentido, acórdão Sanz de Lera e o., já referido, n.º 23).
- 19 Apesar de tudo, embora o Tribunal tenha declarado, nos seus acórdãos de 23 de Fevereiro de 1995, Bordessa e o. (C-358/93 e C-416/93, Colect., p. I-361), e Sanz de Lera e o., já referido, que diziam respeito à exportação de divisas, que os regimes de autorização prévia não eram, naqueles casos específicos, necessários para permitir às autoridades nacionais efectuarem um controlo para evitarem as infracções às suas leis e regulamentos e que, assim, tais regimes constituíam restrições contrárias ao artigo 73.º-B do Tratado, não julgou no entanto que um regime de autorização prévia nunca podia ser justificado, nomeadamente se tal autorização for efectivamente necessária para a protecção da ordem pública ou da segurança pública (v. acórdão de 1 de Junho de 1999, Konle, C-302/97, Colect., p. I-3099, n.ºs 45 e 46).
- 20 Com efeito, quanto aos investimentos directos estrangeiros, a dificuldade em identificar e em bloquear os capitais, uma vez entrados num Estado-Membro, pode tornar necessário impedir *ab origine* as operações que ameacem a ordem pública ou a segurança pública. Daqui resulta que, no caso de investimentos directos estrangeiros que constituam uma ameaça real e suficientemente grave para a ordem pública ou a segurança pública, um regime de declaração prévia pode revelar-se insuficiente face a tal ameaça.
- 21 Todavia, no processo principal, o regime em causa caracteriza-se pelo facto de a autorização prévia ser exigida para todo e qualquer investimento directo estrangeiro «susceptível de pôr em causa a ordem pública e a segurança pública»,

sem qualquer outra precisão. Assim, não é de modo algum indicado aos investidores interessados quais as circunstâncias específicas em que é necessária uma autorização prévia.

- 22 Tal indeterminação não permite aos particulares conhecerem o alcance dos seus direitos e das suas obrigações resultantes do artigo 73.º-B do Tratado. Nestas condições, o regime instituído é contrário ao princípio da segurança jurídica.
- 23 Assim, há que responder à questão colocada que o artigo 73.º-D, n.º 1, alínea b), do Tratado deve ser interpretado no sentido de que não autoriza um regime de autorização prévia para os investimentos directos estrangeiros, que se limita a definir em termos gerais os investimentos em causa como investimentos susceptíveis de pôr em causa a ordem pública e a segurança pública, de forma que os interessados não estão em condições de conhecer as circunstâncias específicas em que é necessária uma autorização prévia.

Quanto às despesas

- 24 As despesas efectuadas pelos Governos francês e helénico bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Conseil d'État, por decisão de 6 de Janeiro de 1999, declara:

O artigo 73.º-D, n.º 1, alínea b), do Tratado CE [actual artigo 58.º, n.º 1, alínea b), CE] deve ser interpretado no sentido de que não autoriza um regime de autorização prévia para os investimentos directos estrangeiros, que se limita a definir em termos gerais os investimentos em causa como investimentos susceptíveis de pôr em causa a ordem pública e a segurança pública, de forma que os interessados não estão em condições de conhecer as circunstâncias específicas em que é necessária uma autorização prévia.

Rodríguez Iglesias	Moitinho de Almeida	
Edward	Schintgen	Kapteyn
Gulmann	Puissochet	Hirsch
Ragnemalm	Wathelet	Skouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Março de 2000.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias