

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
SIEGBERT ALBER
apresentadas em 16 de Setembro de 2003¹

I — Introdução

1. A acção por incumprimento proposta pela Comissão contra a República Portuguesa diz respeito à regulamentação da actividade dos serviços de segurança privada que, em Portugal, prestam serviços de vigilância de pessoas e bens. A Comissão invoca a incompatibilidade da legislação portuguesa com as disposições do Tratado relativas à livre circulação de trabalhadores, à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.

1 — Língua original: alemão.

II — Enquadramento jurídico

A — *Directiva 92/51/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Directiva 89/48/CEE (a seguir «Directiva 92/51») ²*

2. A Directiva 92/51 define o conceito de «certificado», no artigo 1.º, alínea c), primeiro travessão, como «qualquer título que sancione uma formação que não faça parte de um conjunto que constitua um diploma na acepção da Directiva 89/48/CEE ou um diploma ou um certificado na acepção da presente directiva [...]»

3. Na alínea f) da mesma disposição, define-se «actividade profissional regulamentada» como a «actividade profissional cujo acesso ou exercício, ou uma das

2 — JO L 209, p. 25.

modalidades de exercício num Estado-Membro, se encontre subordinado, directa ou indirectamente, por força de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de um título de formação ou de um atestado de competência.»

6. O artigo 7.º fixa os requisitos que as pessoas que exercem a actividade de segurança privada devem preencher. Entre eles encontra-se o requisito fixado no artigo 7.º, n.º 2, alínea b): «Ser aprovado em provas de conhecimentos e de capacidade física de conteúdo programático e duração a fixar por portaria do Ministro da Administração Interna, após curso de formação inicial reconhecido nos termos do n.º 2 do artigo 8.º»

B — Disposições nacionais

1. Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Junho de 1998 (a seguir «Decreto-Lei n.º 231/98»)³

7. O artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, regula a autenticação de um cartão profissional:

4. O artigo 1.º, n.º 3, alínea a), define a actividade de segurança privada como «[a] prestação de serviços por entidades privadas, legalmente constituídas para o efeito, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes».

«1) O pessoal de vigilância e de acompanhamento, defesa e protecção de pessoas deve ser titular de cartão profissional autenticado pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, válido pelo prazo de dois anos, susceptível de renovação por iguais períodos de tempo.

5. O artigo 3.º estabelece: «A actividade de segurança privada só pode ser exercida por entidades legalmente constituídas e autorizadas para o efeito nos termos do presente diploma.»

2) A autenticação do cartão profissional está condicionada à comprovação do cumprimento dos requisitos enunciados no artigo 7.º junto da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.»

3 — *Diário da República*, I série-A, n.º 167, de 22 de Julho de 1998, p. 3515.

8. O artigo 21.º, n.º 1, condiciona a autorização prévia o exercício da actividade de segurança privada. c) 50 000 000 PTE, se prestarem algum dos serviços previstos na alínea e) do artigo 2.º»

9. O artigo 22.º, n.ºs 1 e 2, determina:

«1) As entidades que exerçam a actividade de segurança privada prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 1.º devem ser constituídas de acordo com a legislação de um Estado membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu, possuir sede ou delegação em Portugal e dar cumprimento ao disposto no artigo 4.º do Código das Sociedades Comerciais.

2) O capital social das entidades referidas no número anterior não pode ser inferior a:

a) 10 000 000 PTE, se prestarem algum dos serviços previstos nas alíneas a) e b) do artigo 2.º;

b) 25 000 000 PTE, se prestarem algum dos serviços previstos nas alíneas c) e d) do artigo 2.º;

10. O artigo 24.º, n.º 1, enumera os elementos que devem acompanhar o pedido de autorização para a prestação dos serviços de segurança privada. Entre eles contam-se, nos termos da alínea d), os documentos que demonstrem a satisfação das condições específicas a que se refere o artigo 22.º

2. Código das Sociedades Comerciais

11. O artigo 4.º, n.º 1, estabelece: «A sociedade que não tenha a sede efectiva em Portugal, mas deseje exercer aqui a sua actividade por mais de um ano deve instituir uma representação permanente e cumprir o disposto na lei portuguesa sobre registo comercial.»

III — Fase pré-contenciosa

12. Por carta de 6 de Maio de 1999, a Comissão comunicou às autoridades portuguesas que considerava as disposições do Decreto-Lei n.º 231/98 incompatíveis com as disposições do Tratado relativas à livre

circulação de trabalhadores, à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços. Solicitava ao Governo português que lhe comunicasse as informações pertinentes que permitissem concluir pela compatibilidade do Decreto-Lei n.º 231/98 com o direito comunitário. Por carta de 10 de Setembro de 1999, o Governo português fez chegar à Comissão uma série de documentos.

13. Não tendo a Comissão, após ter analisado estes documentos, ficado convencida da legalidade da legislação portuguesa, dirigiu ao Governo português, em 1 de Fevereiro de 2000, uma notificação de incumprimento em que retomava as suas acusações anteriores. O Governo português respondeu a esta notificação de incumprimento em 23 de Maio de 2000.

14. Estas explicações do Governo português também não convenceram a Comissão da legalidade da legislação portuguesa, pelo que dirigiu um parecer fundamentado à República Portuguesa em 29 de Dezembro de 2000. O Governo português respondeu a este parecer em 20 de Março de 2001.

15. Tendo a Comissão, após apreciação das explicações, chegado à conclusão de que a legislação portuguesa é incompatível com as disposições do Tratado, propôs a presente acção em 8 de Maio de 2002.

IV — Exposição e pedidos das partes

16. Na sua acção, a Comissão formula, ao todo, seis acusações. Contesta que as empresas estrangeiras que pretendam exercer em Portugal, no sector dos serviços de segurança privada, a actividade de vigilância de pessoas e bens, no âmbito do regime de autorização a emitir pelo Ministro da Administração Interna:

— tenham de ter sede ou representação permanente em Portugal;

— não possam invocar as justificações e garantias já prestadas no seu Estado-Membro de estabelecimento;

— tenham de adoptar a forma de pessoa colectiva; e

— tenham de ter um capital social específico.

Contesta ainda

- que o pessoal destas empresas estrangeiras tenha de possuir um cartão profissional autenticado pelas autoridades portuguesas

e, finalmente, que

- as profissões do sector da segurança privada não estejam abrangidas pela regulamentação comunitária relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.

17. Quanto à exigência formulada no artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98, de ter sede ou representação permanente em Portugal, a Comissão entende que a mesma também se aplica a empresas que apenas exercem temporariamente (de acordo com o artigo 49.º CE) em Portugal, no sector dos serviços de segurança privada, a actividade de vigilância relativamente a pessoas e bens. Esta exigência torna a prestação de serviços praticamente impossível, pois se a sede ou a sucursal forem em Portugal estará a ser exercida a liberdade de estabelecimento e já não a liberdade de prestação de serviços, que se distingue pelo carácter temporário da prestação. Segundo a jurisprudência

Gebhard, o carácter temporário da prestação não exclui a possibilidade de o prestador de serviços se dotar de uma certa infra-estrutura⁴; no entanto, a existência dessa infra-estrutura não pode ser transformada em condição de exercício da liberdade de prestação de serviços.

18. A Comissão não considera convincente o facto de o Governo português ter invocado o artigo 4.º do Código das Sociedades Comerciais para limitar o campo de aplicação do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 231/98 apenas às entidades que prestam serviços de segurança por mais de um ano. A remissão do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 231/98 para o artigo 4.º do Código das Sociedades Comerciais apenas pode ser entendida como remissão para o cumprimento das disposições relativas ao registo comercial. Com efeito, o requisito que obriga o prestador de serviços a ter a sua sede ou uma representação permanente em Portugal resulta desde logo da letra do artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98.

19. Para a Comissão, a única interpretação plausível do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 231/98 é a de que também a prestação temporária de serviços de segurança obriga à existência, em Portugal, pelo menos, de uma delegação. Além disso, esta foi a interpretação apresentada pelo Governo português na sua resposta de 23 de Maio de 2000 à notificação de incumprimento da Comissão.

4 — Acórdão de 30 de Novembro de 1995 (C-55/94, Colect., p. I-4165, n.º 27).

20. Além disso, a conjunção «e», colocada entre a exigência de os prestadores de serviços disporem de um estabelecimento em Portugal e a de darem cumprimento ao disposto no artigo 4.º do Código das Sociedades Comerciais, milita no sentido da interpretação da Comissão. Determinadas prestações de serviços, como, por exemplo, a gestão de uma central de comunicações para recepção de alarmes, não podem ser efectuadas sem um estabelecimento local.

21. Em qualquer caso, a legislação portuguesa não é clara, violando por isso o princípio da segurança jurídica. Segundo a jurisprudência, a legislação dos Estados-Membros nos domínios abrangidos pelo direito comunitário tem de ser inequívoca e satisfazer as exigências da segurança jurídica⁵.

22. A restrição criticada também não pode ser justificada nos termos do artigo 46.º CE. Os serviços de segurança privada têm de se distinguir das forças de segurança pública e não visam garantir a segurança pública, na acepção do artigo 46.º CE.

23. Além disso, considerações administrativas, como uma maior possibilidade de controlo das empresas e dos seus empregados quando as empresas dispõem de um estabelecimento local, segundo a jurisprudência⁶, não são, em princípio, adequadas para justificar a restrição de uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado. Na medida em que se trate de uma melhor actuação em casos de responsabilidade, a constituição de uma garantia é um meio disponível, suficiente e menos limitativo⁷.

24. No que respeita à tomada em consideração, pelas autoridades portuguesas, das justificações e garantias já apresentadas pelas empresas estrangeiras no seu Estado-Membro de estabelecimento, a Comissão é de opinião de que o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 231/98 não permite concluir que as autoridades portuguesas, quando procedem à análise do pedido de autorização, apreciam os documentos e as garantias que já foram apresentados no Estado-Membro de estabelecimento. Esta disposição, de acordo com a sua letra, não é apenas aplicável a empresas cujo estabelecimento principal se situa em Portugal, mas também a empresas que já se encontram regularmente estabelecidas noutro Estado-Membro e apenas pretendem oferecer prestações de serviços de segurança em Portugal. Tal como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Comissão/Bélgica, a livre prestação de serviços, enquanto princípio fundamental do Tratado, só pode ser limitada por regulamentações justificadas pelo interesse geral e que se apliquem a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no

5 — A Comissão refere, neste contexto, o acórdão de 21 de Junho de 1988, Comissão/Itália (257/86, Colect., p. 3249, n.º 12).

6 — A Comissão remete para o acórdão de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/Alemanha (205/84, Colect., p. 3755, n.º 54).

7 — Em apoio da sua opinião, a Comissão refere o acórdão de 6 de Junho de 1996, Comissão/Itália (C-101/94, Colect., p. I-2691, n.º 23).

território do Estado-Membro de acolhimento, na medida em que esse interesse não esteja salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-Membro em que está estabelecido. Se um Estado-Membro exigir que todas as empresas satisfaçam as mesmas condições para obterem uma autorização ou uma aprovação prévias, impede de facto que se atenda às obrigações a que o prestador já está sujeito no Estado-Membro em que está estabelecido⁸. A legislação portuguesa, ao exigir a apresentação de justificações já apresentadas no Estado-Membro do estabelecimento, vai além do que é necessário para a realização do fim prosseguido e é por isso desproporcionada⁹.

25. A Comissão observa que a exigência aplicável às empresas estrangeiras de adoptarem a forma de pessoa colectiva prejudica os profissionais independentes ou as empresas individuais estabelecidos noutro Estado-Membro. O Tribunal de Justiça reconheceu o direito de os profissionais independentes exercerem a sua actividade, temporariamente, noutros Estados para além daquele em que habitualmente residem¹⁰. Esta jurisprudência não é posta em causa pela repartição de competências constante do título IV do Tratado CE. O Tribunal de Justiça já declarou que os serviços de segurança privada são abrangidos pelos artigos 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE¹¹ e

não podem confundir-se com os serviços públicos de segurança mencionados nos artigos 64.º CE e 68.º CE.

26. Relativamente à exigência de as empresas estrangeiras terem um capital específico mínimo, a Comissão alega que o direito português faz depender a criação de uma filial ou de uma representação permanente em Portugal do requisito de a sociedade-mãe estrangeira ter um capital não inferior ao montante indicado no artigo 22.º, n.º 2. Esta condição equivale a fazer depender directamente um acto, através do qual o interessado pretende exercer o seu direito a abrir a sua sucursal, das disposições do direito nacional relativas à constituição do estabelecimento principal. Esta condição impede um operador económico, cujo capital social está de acordo com as exigências do Estado-Membro em que está estabelecido, mas é inferior ao exigido em Portugal, de exercer a sua actividade em todo o território da Comunidade. A Comissão, invocando o acórdão Centros¹², defende que a exigência de cumprimento da disposição portuguesa relativa ao capital mínimo viola a liberdade de prestação de serviços, pois tal exigência excede o necessário para atingir o objectivo por ela prosseguido. Existem medidas menos restritivas como, por exemplo, a prestação de garantias. Por força da remissão do artigo 55.º CE, os princípios desenvolvidos pela jurisprudência no âmbito do direito de estabelecimento são aplicáveis à livre prestação de serviços.

8 — Acórdão de 9 de Março de 2000, Comissão/Bélgica (C-355/98, Colect., p. I-1221, n.ºs 37 e segs.).

9 — A Comissão refere-se ao acórdão de 17 de Dezembro de 1981, Webb (279/80, Colect., p. 3305, n.º 20).

10 — A Comissão remete para os acórdãos de 7 de Julho de 1988, Stanton/Inasti (143/87, Colect., p. 3877, n.ºs 11 a 13), e de 15 de Fevereiro de 1996, Inasti/Kemmler (C-53/95, Colect., p. I-703, n.ºs 10 e segs.).

11 — A Comissão invoca o acórdão de 29 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha (C-114/97, Colect., p. I-6717, n.ºs 42 e 48).

12 — Acórdão de 9 de Março de 1999 (C-217/97, Colect., p. I-1459, especialmente n.ºs 36 a 38).

27. A Comissão rejeita as preocupações do Governo português no sentido de evitar uma discriminação inversa. A Comissão considera não ser aplicável a este caso a jurisprudência *Alpine Investments e Peralta*¹³. A actividade das sociedades constituídas de acordo com o direito português noutros Estados-Membros não é prejudicada.

28. A Comissão põe também em causa a obrigação imposta aos empregados de empresas estrangeiras de serem titulares de um cartão profissional autenticado pelas autoridades portuguesas. A Comissão considera tal exigência não só um entrave à livre circulação de trabalhadores (artigo 39.º CE) como um entrave à livre prestação de serviços do seu empregador, pois restringe o seu direito de enviar para outro Estado-Membro os seus empregados autorizados no Estado-Membro em que está estabelecido (artigo 49.º CE).

29. O direito português exige que, para poderem exercer a sua actividade profissional em Portugal, todos os empregados de uma empresa de segurança privada obtenham uma autorização do Ministério da Administração Interna, sob a forma de um «cartão profissional». A legislação controvertida não prevê a situação em que requisitos com o mesmo valor jurídico já foram cumpridos pelos trabalhadores no Estado-Membro onde está estabelecida a empresa para que trabalham e onde já

foram efectuados controlos e verificações. Nesta medida, tal legislação configura uma restrição desproporcionada da referida liberdade fundamental¹⁴.

30. A Comissão considera igualmente que a limitação temporal da validade do cartão profissional é uma restrição desproporcionada das liberdades fundamentais. A legislação portuguesa já submete a um controlo permanente as empresas que prestam serviços de segurança. Nesta medida, a Comissão considera desnecessário o controlo periódico dos titulares de um cartão profissional.

31. Por fim, a Comissão também critica o facto de as profissões do sector da segurança privada não estarem submetidas ao regime comunitário de reconhecimento de qualificações profissionais. Em Portugal, os serviços de segurança privada só podem ser prestados por pessoal formado para a vigilância e para o acompanhamento, a defesa e a protecção de pessoas, que tenha ficado aprovado num curso obrigatório previsto pelo direito português [artigo 7.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 231/98]. O acesso e o exercício destas actividades profissionais estão reservados a pessoas que sejam titulares de um cartão profissional. Este cartão profissional garante que o seu titular preenche todos os requisitos legais para o exercício desta profissão, entre os quais se inclui a aprovação em provas de conhecimentos e de capacidade física, de conteúdo programático e duração fixados pela lei. Além disso, o cartão profissional

13 — Acórdãos de 10 de Maio de 1995, *Alpine Investments* (C-384/93, Colect., p. I-1141), e de 14 de Julho de 1994, *Peralta* (C-379/92, Colect., p. I-3453).

14 — Em apoio da sua posição jurídica, a Comissão remete novamente para os acórdãos *Comissão/Alemanha* (já referido na nota 6, n.º 47) e *Comissão/Bélgica* (já referido na nota 8, n.º 40).

autoriza o seu titular a exercer actividades de segurança privada. Em consequência, o cartão profissional constitui, do ponto de vista material, um certificado, na acepção do artigo 1.º, n.º 1, alínea c), primeiro travessão, da Directiva 92/51. Por isso, a Comissão defende que, em Portugal, as actividades de segurança privada constituem uma profissão regulamentada, na acepção do artigo 1.º, n.º 1, alínea e), em conjugação com o artigo 1.º, n.º 1, alínea c), primeiro travessão, e com o artigo 1.º, n.º 1, alínea f), da Directiva 92/51. Todavia, a legislação portuguesa adoptada para transposição da Directiva 92/51 não contempla as profissões do sector da segurança privada. Em Portugal, tais profissões não estão por isso submetidas às disposições relativas ao reconhecimento dos certificados profissionais previstos na referida directiva. No processo Vlassopoulou, o Tribunal de Justiça declarou que as autoridades nacionais, ao analisarem se estão preenchidos os requisitos para obtenção de uma autorização para o exercício de determinadas profissões, estão obrigadas a reconhecer as habilitações equivalentes exigidas para o exercício dessa profissão no Estado de origem do interessado¹⁵. Ora, a legislação portuguesa controvertida não o permite.

32. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) Declarar verificado que a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE,

bem como por força da Directiva 92/51/CEE, ao prever que:

a) no âmbito do regime da autorização a emitir pelo Ministro da Administração Interna, as empresas estrangeiras que desejem exercer em Portugal, no sector dos serviços de segurança privada, actividades de vigilância de pessoas e bens

— devem ter a sua sede ou um estabelecimento em território português,

— não podem fazer valer as justificações e garantias já apresentadas no seu Estado-Membro de estabelecimento,

— devem adoptar a forma de pessoa colectiva,

— devem ter um capital social específico,

b) o pessoal das empresas estrangeiras que desejem exercer em Portugal, no sector dos serviços de segurança privada, actividades de vigilância de pessoas e bens deve possuir um cartão profissional autenticado pelas autoridades portuguesas;

¹⁵ — Acórdão de 7 de Maio de 1991 (C-340/89, Colect., p. I-2357, n.ºs 16 e 23).

- c) as profissões do sector da segurança privada não estão sujeitas ao regime comunitário de reconhecimento das qualificações profissionais;
- 2) Condenar a República Portuguesa nas despesas.

ano fixado na lei, esta disposição não se aplica à livre prestação de serviços, mas ao direito de estabelecimento. Apenas a realização temporária de prestações de serviços é abrangida pela liberdade de prestação de serviços garantida pelo Tratado. Trata-se de actividades esporádicas, limitadas no tempo. Pelo contrário, as prestações que são realizadas por mais de um certo período de tempo, e que se caracterizam por uma certa frequência, regularidade e continuidade, são abrangidas pelas disposições relativas ao direito de estabelecimento. Nesta medida, a legislação controvertida não pode restringir a livre prestação de serviços.

33. A República Portuguesa conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- 1) Julgar aacção improcedente;
- 2) Condenar a Comissão nas despesas.

34. O Governo português defende que o campo de aplicação do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 231/98, em conjugação com o artigo 4.º do Código das Sociedades Comerciais, se limita a sociedades que não tenham a sua sede em Portugal e pretendam oferecer em Portugal serviços de segurança privada por um período superior a um ano. Devido a este limite temporal de mais de um

35. A legislação portuguesa responde igualmente às exigências de segurança jurídica. Nem os operadores económicos nem o Governo português têm dúvidas de que o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 231/98 não se aplica a operadores que prestam serviços temporários. Além disso, há empresas estabelecidas noutros Estados-Membros e que prestam serviços de segurança em Portugal sem aí terem uma sucursal. A circunstância de, na fase pré-contenciosa, o Governo português, na opinião da Comissão, ter feito interpretações contraditórias da disposição em causa não prova, na opinião do Governo português, a existência de uma violação da segurança jurídica.

36. Também relativamente à acusação de não serem levados em conta documentos já

apresentados no país de origem, o Governo português entende que a Comissão não determinou correctamente o âmbito de aplicação do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 231/98. Também neste âmbito apenas estão em causa empresas que pretendam oferecer em Portugal prestações de serviços de segurança por mais de um ano. Assim, o artigo 24.º só pode interferir com o direito de estabelecimento das empresas, mas não com a livre prestação de serviços.

37. O mesmo se aplica à exigência de que o prestador de serviços tenha a forma de pessoa colectiva. Só se pretenderem prestar serviços de segurança por mais de um ano é que são obrigados a ter sede ou representação permanente em Portugal. O direito de prestar serviços de segurança a título temporário em Portugal não é, assim, afectado. Em consequência, também aqui não se verifica uma restrição à livre prestação de serviços. Além disso, a própria Comissão reconhece que, em sectores sensíveis, as actividades podem, em larga medida, ser submetidas a uma autorização prévia.

38. Também a exigência de se tomar em consideração as disposições relativas ao capital mínimo, na opinião do Governo português, não diz respeito à livre prestação de serviços, mas ao direito de estabelecimento e, mais concretamente, ao direito de estabelecimento secundário. Na medida em que só esteja em causa a livre prestação de serviços, a disposição sobre o capital

mínimo não é aplicável; em contrapartida, ela é aplicável à constituição de sucursais. Portanto, se uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro abrir uma sucursal em Portugal para prestar serviços de segurança por mais de um ano, as disposições portuguesas relativas ao capital mínimo são-lhe aplicáveis.

39. O Governo português considera justificadas estas restrições à liberdade de estabelecimento secundário. O sector dos serviços de segurança não está harmonizado a nível do direito comunitário. A medida é proporcionada, pois qualquer outra interpretação conduziria a uma discriminação inversa. É verdade que, do ponto de vista do direito comunitário, as discriminações inversas não são, em princípio, proibidas, pois, em regra, só se referem a situações de facto puramente internas. Mas, se virmos a questão do ponto de vista do estrito cumprimento da disposição relativa ao capital mínimo, então as empresas podiam estabelecer-se num Estado-Membro que exigisse um capital mínimo inferior e, através da abertura de uma sucursal em Portugal, subtrair-se à aplicação das disposições portuguesas relativas ao capital mínimo. Isto conduziria a uma harmonização *de facto* ao nível mais baixo. Invocando as conclusões do advogado-geral J. L. da Cruz Vilaça no processo 63/86¹⁶, o Governo português observa que o direito de estabelecimento significa apenas o direito a estabelecer-se nas mesmas condições dos nacionais do Estado-Membro em causa. Na falta de harmonização

16 — Conclusões apresentadas em 22 de Outubro de 1987 no processo Comissão/Itália (63/86, Colect. 1988, pp. 29, 36).

jurídica comunitária, o Estado-Membro pode regular o direito de estabelecimento no seu território, desde que respeite o princípio da igualdade de tratamento.

muitos requisitos têm de ser periodicamente reapreciados. É por isso que, em Portugal, a autorização é concedida apenas por dois anos. Os requisitos exigidos são justificados por motivos imperativos de interesse geral, nomeadamente a segurança dos beneficiários das prestações de serviços.

40. Relativamente à alegada falta de reconhecimento de títulos já apresentados noutro Estado-Membro, o Governo português alega que não se trata tanto da questão de se exigir a autenticação de um cartão profissional, mas antes da legalidade dos requisitos para a emissão da carta — referidos no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 231/98 — e da prova do seu cumprimento. Como a própria Comissão admite, nada impede a exigência de autorização prévia. A questão de saber em que medida das condições exigidas pode resultar uma discriminação indirecta não foi suscitada no parecer fundamentado e, portanto, não pode ser objecto deste processo. Além disso, não existe qualquer discriminação, uma vez que as condições exigidas a cidadãos portugueses são ainda mais restritivas do que as exigidas aos cidadãos de outros Estados-Membros.

42. Quanto à acusação de violação da Directiva 92/51, o Governo português alega que esta directiva não é aplicável às prestações dos serviços de segurança. Nem o acesso a esta profissão nem o seu exercício estão dependentes da apresentação de um atestado de competência. Não existe qualquer certificado, na acepção do artigo 1.º, alínea c), da Directiva 92/51, para o exercício destas actividades.

43. O cartão profissional exigido tem uma validade limitada a dois anos. Não pode, por isso, ser considerado um atestado de competência. Relativamente à formação prevista na lei, deve ter-se em conta que ela só se realiza após uma oferta de emprego por parte do respectivo empregador. Devido a esta circunstância temporal, também ela não pode ser considerada formação e o certificado respectivo não pode ser considerado um certificado de formação na acepção da directiva.

41. Na falta de harmonização, a Comissão não pode obrigar Portugal, simplesmente, a aceitar o reconhecimento da regularidade da situação de uma empresa noutro Estado-Membro. Muitos dos requisitos mencionados no artigo 7.º não são pura e simplesmente exigidos noutros Estados-Membros. Na falta de harmonização, a República Portuguesa não pode ser impedida de estabelecer estes requisitos. Além disso,

44. A limitação temporal também não constitui uma medida desproporcionada.

Os requisitos existentes inicialmente podem deixar de se verificar posteriormente, pelo que é necessário um controlo periódico. Os controlos continuados, invocados pela Comissão, a que estão submetidas as entidades que prestam serviços de segurança, não asseguram a mesma garantia.

45. Em geral, o Governo português alega ainda que a segurança não é apenas uma função do Estado. As prestações de serviços de segurança privada são complementares dos serviços de segurança do Estado e estão em estreita ligação com eles. É por isso necessário usar de bastante prudência e rigor ao regular as condições de acesso e de exercício das actividades de segurança.

46. O artigo 27.º da Constituição portuguesa reconhece o direito de todos os cidadãos à segurança. Aos operadores privados de serviços de segurança cabe um papel decisivo na concretização deste direito.

47. É neste contexto que devem ser avaliadas as restrições estabelecidas no Decreto-Lei n.º 231/98. No quadro da sua avaliação jurídica, devem ser tidos em conta os fins que esta norma prossegue. Por um lado, são os interesses e as expectativas dos cidadãos que obtêm a garantia de que os serviços de segurança só são prestados por entidades aptas para esse efeito, sujeitas a controlos rigorosos e a normas de qualidade exigen-

tes. Por outro lado, são os interesses e as exigências do Estado, que dispõe de um instrumento que lhe permite gerir com mais eficácia a política de segurança. E, por fim, vêm os interesses e as exigências das empresas que prestam serviços de segurança, e também dos seus empregados, que têm, em qualquer caso, interesse na instituição de um quadro jurídico que regule o acesso e o exercício da profissão.

48. A fixação das exigências de segurança é uma matéria de âmbito profundamente nacional, que tem de ser decidida por cada Estado-Membro. A instituição de uma obrigação de autorização prévia é, neste âmbito, incontestável no plano do direito comunitário, em especial se não existirem medidas de harmonização.

49. O Governo português remete para a jurisprudência que considerou que as restrições à livre prestação de serviços eram legais, em casos, em sua opinião, menos graves¹⁷. Na sua opinião, mais facilmente se justificam as exigências aqui em causa.

17 — O Governo português refere-se aos acórdãos de 12 de Dezembro de 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, Colect., p. I-6511); de 18 de Dezembro de 1997, Landboden-Agrardienste (C-384/95, Colect., p. I-7387); e de 24 de Março de 1994, Schindler (C-275/92, Colect., p. I-1039).

50. O Governo português não considera pertinente a jurisprudência relativa aos serviços de segurança invocada pela Comissão¹⁸. As restrições tratadas nesses casos não estão previstas na legislação portuguesa.

V — Apreciação

51. Com a presente acção, a Comissão prossegue uma série de acções por incumprimento de Estado, resultantes de restrições à livre circulação de trabalhadores, ao direito de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços no domínio dos serviços de segurança privada. O Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre situações de facto com uma configuração semelhante, em processos contra a Espanha¹⁹, a Bélgica²⁰ e a Itália²¹.

A — Obrigação de constituir uma representação permanente

52. No âmbito das primeiras quatro acções, as partes discutem a delimitação dos

domínios de aplicação do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços. O Governo português expressa a opinião de que um prestador de serviços que oferece prestações de duração superior a um ano exerce o direito de estabelecimento e não a liberdade de prestação de serviços. A Comissão parte do princípio de que também, para além de um ano, se trata ainda do exercício da liberdade de prestação de serviços. O Governo português considera que, no caso de se tratar de restrições ao direito de estabelecimento, elas são justificadas.

53. Relativamente à acusação da Comissão de que a obrigação de constituição de uma representação permanente (o artigo 22.º fala de delegação, o artigo 4.º, de representação permanente) em Portugal é incompatível com a livre prestação de serviços, o Governo português entende que esta exigência só é aplicável a empresas (entidades) que prestem serviços de segurança em Portugal por mais de um ano. Em tal hipótese já não existe uma prestação temporária de serviços, pelo que não pode haver nenhuma violação da liberdade de prestação de serviços. Do que se trata é de uma prestação de serviços duradoura, que fica abrangida pelo campo de aplicação do direito de estabelecimento.

54. A possível limitação do campo de aplicação do artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98 aos prestadores de

18 — Refere-se aos acórdãos de 29 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha (C-114/97, Colect., p. I-6717); Comissão/Bélgica (já referido na nota 8); e de 31 de Maio de 2001, Comissão/Itália (C-283/99, Colect., p. I-4363).

19 — Já referido na nota 18.

20 — Já referido na nota 8.

21 — Já referido na nota 18.

serviços que prestem os seus serviços de segurança, por mais de um ano, em Portugal, não resulta, pelo menos directamente, da letra dessa disposição. Quando muito, pode resultar da remissão para o artigo 4.º do Código das Sociedades Comerciais.

55. As partes discutem sobre se o artigo 22.º faz essa remissão. Para a análise da legalidade do requisito de abertura de uma representação permanente, admita-se, pelo menos, por agora, que essa remissão existe e satisfaz as exigências de segurança e certeza jurídicas. Ora, mesmo que a remissão satisfaça estas exigências, coloca-se sempre a questão de saber se a liberdade de prestação de serviços pode, legalmente, ser restringida a um ano pelo direito nacional.

56. A jurisprudência do Tribunal de Justiça considera a duração da prestação do serviço um indício no âmbito da distinção entre o exercício do direito de estabelecimento e o da livre prestação de serviços. Assim, o facto de um cidadão comunitário participar, de modo estável e contínuo, na vida económica de um Estado-Membro diferente do seu Estado de origem constitui um indício de que está a exercer o seu direito de estabelecimento. Pelo contrário, a circunstância de uma actividade só temporariamente ser prestada noutro Estado-Membro é, em princípio, um indício do exercício da liberdade de prestação de serviços²².

57. Em todo o caso, a duração da prestação de serviços apenas é considerada pelo Tribunal de Justiça, na sua jurisprudência, um indício, entre muitos outros, a ter em conta para a qualificação de determinada actividade. Ao analisar uma actividade, a jurisprudência procedeu sempre a uma apreciação global de todas as circunstâncias em que a prestação é realizada. Além da duração, o Tribunal de Justiça considera a frequência, a periodicidade ou a continuidade da prestação de serviços em causa²³. Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que mesmo a criação de uma determinada infra-estrutura, como a abertura de um escritório ou de um gabinete não exclui, por si só, o exercício da liberdade de prestação de serviços²⁴. O advogado-geral P. Léger, nas suas conclusões no processo Gebhard, propôs que, a par da duração, se considerasse ainda o local onde o prestador de serviços tem o centro principal da sua actividade. Se este se situar num Estado-Membro diferente daquele em que presta o serviço, então trata-se do exercício da liberdade de prestação de serviços²⁵.

58. Da referida jurisprudência resulta que uma delimitação baseada apenas na duração da prestação de serviços não é suficiente para fazer uma delimitação clara do âmbito de aplicação do direito de estabelecimento e do da liberdade de prestação de serviços. Se o âmbito de aplicação do artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98 só não abrange os prestadores de serviços de segurança que oferecem os

23 — Acórdão Gebhard (já referido na nota 4, n.º 27).

24 — Acórdão Gebhard (já referido na nota 4, n.º 27).

25 — Conclusões do advogado-geral P. Léger apresentadas em 20 de Junho de 1995 no processo Gebhard (já referido na nota 4, n.º 37).

22 — Acórdão Gebhard (já referido na nota 4, n.ºs 25 e segs.).

seus serviços pelo período máximo de um ano, sem ter em conta as demais circunstâncias relacionadas com a prestação de serviços e sem dar a possibilidade de provar que as prestações com duração superior a esse período não têm carácter contínuo e de permanência, então esta disposição restringe a livre prestação de serviços de todos aqueles que pretendam prestar serviços em Portugal por mais de um ano, sem a intenção de aí participarem de modo estável e continuado na vida económica nem de aí estabelecerem o centro da sua actividade.

59. À semelhança da legislação italiana objecto de apreciação no processo Gebhard, o artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98, em conjugação com o artigo 4.º do Código das Sociedades Comerciais, estabelece a presunção inilidível de que, no caso de serem prestados serviços com uma duração superior a um ano, se trata do exercício do direito de estabelecimento²⁶. Não há qualquer fundamento para submeter o exercício do direito de estabelecimento a uma restrição deste tipo.

60. Em especial, as restrições admitidas ao exercício das outras liberdades fundamentais não poderiam ser alteradas através de tal obrigatoriedade de exercício de uma determinada liberdade fundamental. Ora, é precisamente a esse resultado que conduz o disposto no artigo 22.º, n.º 1, eventualmente em conjugação com o artigo 4.º do Código das Sociedades Comerciais. Através da obrigatoriedade de constituição de uma representação permanente em Portugal, o exercício da liberdade de prestação de

serviços torna-se não só mais difícil como também mais oneroso. Acresce que a jurisprudência considera tal obrigação uma negação pura e simples da liberdade de prestação de serviços, que viola assim o artigo 49.º CE²⁷. Deve por isso concluir-se que a exigência de constituição de uma representação permanente em Portugal, no caso de se pretender prestar serviços de segurança por um período superior a um ano, é incompatível com o artigo 49.º CE.

61. É por isso supérflua a análise da acusação de que a legislação viola o princípio da segurança jurídica. Ainda que admitíssemos, como foi o caso, que a remissão para o artigo 4.º do Código das Sociedades Comerciais é suficientemente clara e inequívoca, estaríamos sempre perante a negação já declarada da liberdade de prestação de serviços e, portanto, da ilegalidade da regulamentação à luz do direito comunitário.

62. Nestas circunstâncias, a questão da eventual justificação desta restrição, em rigor, já não se coloca. Se a exigência de constituição de uma representação nega completamente a liberdade de prestação de serviços, esta restrição constituirá, em qualquer caso, uma medida desproporcionada.

26 — V., sobre este ponto, as conclusões do advogado-geral P. Léger (já referidas na nota 25, n.º 84).

27 — Acórdãos de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/França (220/83, Colect., p. 3663, n.º 20); Comissão/Alemanha (já referido na nota 6, n.º 52); e Comissão/Bélgica (já referido na nota 8, n.º 27).

63. Devem analisar-se brevemente as causas de justificação alegadas pelo Governo português, para o caso de o Tribunal de Justiça não acolher esta interpretação.

64. Para justificar as restrições resultantes do Decreto-Lei n.º 231/98, o Governo português refere, antes de mais, que é de especial importância garantir que os serviços de segurança privada sejam prestados de acordo com a lei. Eles prestam apoio às forças de segurança pública e permitem ao Estado a adopção de uma política eficaz no domínio da segurança.

65. Nos processos por incumprimento já decididos contra a Espanha, a Bélgica e a Itália, o Tribunal de Justiça declarou claramente que as causas de justificação dos artigos 55.º CE e 46.º CE não se aplicam em caso de restrições a prestações de serviços de segurança privada²⁸, pois não está em causa o exercício da autoridade pública. Além disso, também improcede a invocação do artigo 46.º, uma vez que o direito de os Estados-Membros restringirem a livre circulação de pessoas e de prestação de serviços com base em razões de ordem

pública, de segurança pública e de saúde pública não visa excluir do âmbito de aplicação deste princípio sectores económicos inteiros, como os serviços de segurança privada²⁹.

66. A invocação de motivos imperativos de interesse geral, especialmente a garantia dada aos cidadãos de que os serviços de segurança privada só lhes são prestados por entidades aptas desse ponto de vista, submetidas a controlos estritos e a exigentes normas de qualidade, bem como a possibilidade de o Estado dispor de um instrumento que lhe permite conduzir a política de segurança de forma mais eficiente, e, por fim, a criação de um quadro jurídico para as empresas e os seus trabalhadores relativamente ao acesso ao exercício da profissão, não são aptos, em qualquer caso, para justificar a declarada restrição decorrente da exigência de constituição de uma representação permanente. Segundo jurisprudência assente, as medidas nacionais susceptíveis de afectar ou de tornar menos atractivo o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado devem preencher quatro condições: aplicarem-se de modo não discriminatório, justificarem-se por razões imperativas de interesse geral, serem adequadas para garantir a realização do objectivo que prosseguem e não ultrapassarem o que é necessário para atingir esse objectivo³⁰.

28 — Acórdãos Comissão/Espanha (já referido na nota 18, n.ºs 35 a 39); Comissão/Bélgica (já referido na nota 8, n.ºs 24 a 26); e Comissão/Itália (já referido na nota 18, n.ºs 20 e 22).

29 — Acórdão Comissão/Bélgica (já referido na nota 8, n.º 29); v., no mesmo sentido, as conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs apresentadas em 15 de Fevereiro de 2001 no processo Comissão/Itália (C-283/99, Colect. 2001, pp. I-4363, I-4365, n.º 47).

30 — Acórdão de 31 de Março de 1993, Kraus (C-19/92, Colect., p. I-1663, n.º 32); acórdão Gebhard (já referido na nota 4, n.º 37).

67. Como já acima referido, a exigência de constituição de uma representação permanente viola, em absoluto, a livre prestação de serviços. Esta restrição ultrapassa, por isso, o que é necessário para a prossecução dos objectivos acima referidos. Existem meios menos restritivos para os atingir, como, por exemplo a prestação de garantias, a contratação de determinados seguros ou a exigência da prova de determinadas qualificações profissionais. Em consequência, a restrição não pode ser justificada por razões imperativas de interesse geral.

68. Como conclusão da análise da exigência de uma representação permanente, deve declarar-se que a legislação em causa é incompatível com a livre prestação de serviços garantida no artigo 49.º CE.

B — Tomada em consideração dos elementos apresentados no Estado-Membro de origem

69. No âmbito da análise da legalidade do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 231/98, que indica os elementos que têm de ser apresentados com o pedido de autorização para se exercerem actividades de segurança, o Governo português limita-se a observar que o artigo 24.º só se aplica a empresas que prestem os seus serviços por um período superior a um ano. Tal como a argumenta-

ção relativa à exigência de abertura de uma sucursal, a opinião do Governo português deve ser rejeitada. O artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 231/98 afecta fundamentalmente também a livre prestação de serviços.

70. Como a Comissão, com razão, salienta, o Tribunal de Justiça, no seu acórdão Comissão/Bélgica, já declarou que a livre circulação das prestações de serviços, como princípio fundamental do Tratado, só pode ser limitada por regulamentações justificadas pelo interesse geral e que se apliquem a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado-Membro de acolhimento, na medida em que esse interesse não esteja salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-Membro em que está estabelecido³¹.

71. O artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 231/98 exige que qualquer requerente junte ao requerimento de autorização do exercício das actividades de segurança privada os elementos indicados nas alíneas a) a g) do n.º 1. A letra da lei não prevê que as provas equivalentes que já tenham sido apresentadas pelo prestador de serviços no Estado-Membro em que está estabelecido possam ser tidas em conta. O Governo

31 — Acórdão Comissão/Bélgica (já referido na nota 8, n.º 37 c segs.).

português também não alegou ter adoptado quaisquer outras medidas que garantam que a tomada em consideração, exigida pelo direito comunitário, das provas apresentadas nos outros Estados-Membros seja garantida. Em consequência, deve declarar-se que também o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 231/98 é incompatível com o artigo 49.º CE.

C — Exigência de constituição de uma pessoa colectiva

72. Também no âmbito da discussão da exigência de constituição de uma pessoa colectiva, o Governo português retoma o ponto de vista de que não se trata da liberdade de prestação de serviços, mas apenas de actividades com duração superior a um ano. Pelas razões acima expostas, esta argumentação deve ser rejeitada.

73. A exigência de constituição de uma pessoa colectiva não resulta, à primeira vista, da letra do artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98. Esta disposição fala apenas de entidades. Com este conceito neutro, podem abranger-se tanto pessoas colectivas como pessoas singulares ou associações de pessoas.

74. É certo que tem de se considerar que o artigo 22.º, n.º 1, exige que as entidades «devem ser constituídas» de acordo com a legislação portuguesa ou de um Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu. Mas só as pessoas colectivas podem ser constituídas ou fundadas, não as pessoas singulares. Isto demonstra que se pode partir do princípio de que o artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98 faz de facto depender o exercício das actividades de segurança da condição de o prestador de serviços se organizar sob a forma de pessoa colectiva. A actividade de profissional independente fica portanto impossibilitada.

75. A interpretação aqui defendida pode apoiar-se no artigo 22.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/98, que exige a constituição de um determinado capital mínimo. Esta disposição será analisada mais detalhadamente no próximo título. No presente contexto, é suficiente a constatação de que o capital social só é exigível para pessoas colectivas. Também isto permite concluir que, em Portugal, o exercício de actividades de segurança é reservado às pessoas colectivas.

76. Por fim, deve ainda referir-se o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 231/98. Esta disposição reserva o exercício de actividades de segurança a entidades legalmente constituídas («[...] só pode ser exercida por entidades legalmente constituídas [...]»). Ora, só as pessoas colectivas podem ser legalmente constituídas, isto é, de acordo com disposições legais.

77. Esta interpretação das disposições do Decreto-Lei n.º 231/98 foi também confirmada pelo Governo português na fase pré-contenciosa. Na sua resposta à notificação de incumprimento, o Governo português alegou que a opção do legislador quanto à forma de pessoa colectiva assentou no pressuposto de que esta estrutura merece a maior segurança e credibilidade. O passado demonstrou que a segurança e a solvabilidade das sociedades é substancialmente maior do que a dos comerciantes em nome individual com responsabilidade pessoal³². Na verdade, o Governo português não abordou este argumento nem na contestação nem na réplica. Não se encontra nestes articulados qualquer outra explicação plausível para a redacção do artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98, em conjugação com o artigo 3.º do mesmo. O Governo português limita-se antes à tese de que o artigo 22.º não é aplicável a prestações de serviços. Mas esta posição, como já vimos antes, não é sustentável.

78. Em conclusão, deve partir-se do princípio de que os prestadores de serviços que pretendam oferecer em Portugal serviços de segurança têm de se organizar sob a forma de pessoa colectiva. O que exclui que pessoas singulares, ou seja, profissionais independentes, efectuem tais prestações. Nesta medida, verifica-se uma restrição da liberdade de prestação de serviços.

79. Uma vez que o Governo português não indica qualquer motivo de justificação desta restrição, deve declarar-se que o artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98 viola o artigo 49.º CE, ao exigir a constituição de uma pessoa colectiva para a realização de prestações de serviços de segurança.

D — Cumprimento das normas portuguesas relativas ao capital mínimo

80. A Comissão critica ainda a obrigação relativa ao capital mínimo, estabelecida no artigo 22.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/98. Esta disposição exige que as empresas que pretendam exercer a actividade de segurança privada prevista no artigo 2.º do decreto-lei tenham um capital social não inferior a um determinado montante.

81. As disposições sobre o capital mínimo apenas se aplicam a potenciais prestadores de serviços que estejam organizados sob a forma de sociedade de capitais. Para profissionais independentes, não existem quaisquer disposições sobre um capital social a constituir. Ao excluir implicitamente a actividade de profissionais inde-

32 — «[...] a opção do legislador pela forma societária resulta do facto de aquela ser, no seu entender, a que se reveste de uma maior segurança e credibilidade. Os ensinamentos da história recente demonstram que a credibilidade das sociedades, no nosso ordenamento interno, é muito superior à que goza, por exemplo, o estabelecimento individual de responsabilidade limitada [...]», pp. 17 e segs. da resposta de 23 de Maio de 2000 à notificação de incumprimento de 1 de Fevereiro de 2000.

pendentes, esta disposição viola, desde logo, a liberdade de prestação de serviços.

82. Relativamente a prestações de serviços de sociedades de capitais, deve também declarar-se que as disposições sobre a exigência de um capital mínimo constituem uma restrição não justificada da liberdade de prestação de serviços. Para o exercício do direito de estabelecimento, o Tribunal de Justiça declarou, no acórdão Centros, que as disposições do Tratado relativas à liberdade de estabelecimento visam precisamente permitir às sociedades constituídas em conformidade com a legislação de um Estado-Membro, e que têm a sua sede social, a sua administração central ou o seu estabelecimento principal na Comunidade, exercerem, por intermédio de uma agência, de uma sucursal ou de uma filial, actividades noutros Estados-Membros. Nestas condições, o facto de um nacional de um Estado-Membro, que pretenda criar uma sociedade, optar por constituí-la num Estado-Membro cujas regras de direito das sociedades lhe parecem menos rigorosas e criar sucursais noutros Estados-Membros não pode constituir, em si, uma utilização abusiva do direito de estabelecimento. Com efeito, o direito de constituir uma sociedade em conformidade com a legislação de um Estado-Membro e de criar sucursais noutros Estados-Membros é inerente ao exercício, num mercado único, da liberdade de estabelecimento garantida pelo Tratado³³.

83. Nas minhas conclusões no processo Inspire Art, expressei a opinião de que a exigência de cumprimento das disposições relativas ao capital mínimo do Estado de acolhimento também constitui uma restrição do direito de estabelecimento, porque, através delas, é recusado o reconhecimento das sociedades regularmente constituídas de acordo com o direito de outro Estado-Membro, exigido pelo direito comunitário³⁴. Esta jurisprudência é transponível para a livre prestação de serviços. Se um profissional independente ou uma empresa estiverem regularmente estabelecidos noutro Estado-Membro, nele prestando serviços de segurança, a exigência de cumprimento das disposições sobre o capital mínimo conduz a que seja negado o reconhecimento da constituição de acordo com a lei no Estado de origem. Isto acaba por conduzir à negação do direito à liberdade de prestação de serviços às empresas legalmente estabelecidas noutro Estado-Membro.

84. A justificação alegada pelo Governo português na perspectiva de uma possível discriminação inversa é ilusória. Sob a etiqueta da discriminação inversa, que é, em princípio, irrelevante do ponto de vista do direito comunitário, no que ambas as partes estão de acordo, o que está em causa é apenas prevenir o risco de as disposições portuguesas relativas ao capital mínimo serem contornadas. O Governo português invoca expressamente o risco de uma empresa se poder estabelecer num Estado-Membro que exija um capital inferior e,

34 — Conclusões de 30 de Janeiro de 2003 no processo Kamer van Koophandel/Inspire Art (C-167/01, acórdão de 30 de Setembro de 2003, Colect., p. I-10155, p. I-10159, n.ºs 97 a 100).

33 — Acórdão Centros (já referido na nota 12, n.ºs 26 e segs).

pela via da constituição de uma sucursal em Portugal, poder subtrair-se à aplicação das disposições portuguesas sobre o capital mínimo. Como resulta da referida jurisprudência Centros, o risco *geral e abstracto* de existir um comportamento abusivo não é suficiente para justificar uma restrição às liberdades fundamentais garantidas no Tratado. Além disso, existem outras medidas menos restritivas, através das quais pode ser garantida a protecção dos credores, de forma igualmente eficaz, como, por exemplo, a prestação de garantias ou a contratação de seguros. Independentemente disso, é bastante discutível que através da constituição de determinado capital mínimo no momento da constituição de uma sociedade ou, transpondo a questão para o presente caso, no momento em que se inicie a prestação de serviços em Portugal, possa ser atingida a desejada protecção dos credores³⁵.

uma limitação da livre circulação de trabalhadores (artigo 39.º CE) quer uma restrição à liberdade de prestação de serviços do seu empregador, dado que lhe é dificultado o envio para Portugal dos seus empregados autorizados no Estado-Membro em que está estabelecido (artigo 49.º CE). O Governo português defende-se alegando que é em princípio admissível subordinar o exercício de determinadas actividades sensíveis a uma autorização prévia e que, ao autenticar o cartão profissional, verifica a existência dos requisitos previstos no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 231/98, estabelecidos com base em razões imperativas de interesse geral.

85. Em consequência do que precede deve declarar-se que a regulamentação do artigo 22.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/98 relativa à constituição de um capital mínimo é igualmente incompatível com o artigo 49.º CE.

E — *Exigência de um cartão profissional*

86. Na exigência de se ser titular de um cartão profissional, a Comissão vê quer

87. No seu acórdão Comissão/Bélgica, o Tribunal de Justiça declarou que a necessidade de obtenção de um documento de identificação constitui uma restrição à livre prestação de serviços, porque as formalidades que a obtenção desse documento de identificação implica podem tornar mais onerosa a prestação de serviços transfronteiriços. Tal restrição foi além disso considerada desproporcionada, pois o documento de identificação deve servir para identificar o prestador de serviços, o que já podia ser feito através do seu bilhete de identidade ou passaporte³⁶. Em aplicação desta jurisprudência, deve concluir-se que o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 231/98 restringe a livre prestação de serviços e a livre circulação dos trabalhadores.

35 — V., sobre esta questão, as considerações de fundo nas conclusões que apresentei no processo Inspire Art (já referido na nota 34, n.ºs 141 a 146).

36 — Acórdão Comissão/Bélgica (já referido na nota 8, n.ºs 39 e segs.).

88. Ao contrário do que se verificava no processo Comissão/Bélgica, a legislação portuguesa não tem por base a possibilidade de identificação do prestador de serviços, mas a verificação da existência dos requisitos do exercício da actividade, estabelecidos no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 231/98. Trata-se das qualidades pessoais e das capacidades do prestador de serviços. Esta verificação pode por isso ser considerada basicamente uma medida que garante a qualidade das prestações de segurança.

89. No entanto, põe-se a questão de saber se a medida não excede o que é necessário ao excluir a tomada em consideração de provas de igual valor já apresentadas pelo prestador de serviços no seu Estado de origem. Tal como acontece no artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98, já analisado, o artigo 9.º, n.º 2, do decreto-lei também não prevê, no âmbito da análise do cumprimento dos requisitos de actividade estabelecidos no artigo 7.º, que possam ser tidas em conta provas de igual valor igualmente exigidas no Estado de origem para o acesso à actividade da prestação de serviços de segurança. Segundo a jurisprudência, um Estado-Membro, ao qual tenha sido submetido um pedido de autorização de exercício de uma profissão cujo acesso está, segundo a legislação nacional, subordinado à posse de um diploma ou de uma qualificação profissional, é obrigado a tomar em consideração os diplomas, certificados e outros títulos que o interessado adquiriu com o objectivo de exercer essa mesma profissão noutro Estado-Membro, procedendo a uma comparação entre as competências comprovadas por este diploma e os conhecimentos e habilitações exigidos pelas regras nacionais³⁷. Este princípio, desenvolvido

para o direito de estabelecimento, é transponível para o domínio da livre circulação de trabalhadores e para a livre prestação de serviços, visto que os interesses são semelhantes. Nesta medida, deve declarar-se que o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 231/98 restringe a livre circulação de trabalhadores e a livre prestação de serviços para além do que seria necessário.

F — *Aplicabilidade da Directiva 92/51*

90. Como último ponto, a Comissão critica a não aplicação da Directiva 92/51 aos trabalhadores empregados no sector das prestações de serviços de segurança. Sobre este aspecto, as partes discutem, em especial, se o cartão profissional já referido no número anterior pode ser visto, do ponto de vista material, como um certificado, na acepção do artigo 1.º, n.º 1, alínea c), da Directiva 92/51.

91. Nos termos do artigo 1.º, alínea f), da Directiva 92/51, uma actividade profissional regulamentada é qualquer actividade profissional cujo acesso ou exercício se encontre, directa ou indirectamente, regulado por força de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas. Deve, portanto, considerar-se que o acesso a uma profissão ou o seu exercício devem estar directamente regulamentados se as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas do Estado-Membro de acolhimento estabelecerem um regime segundo o qual essa actividade profissional é expressamente reservada a pessoas que satisfaçam

37 — Acórdão C-340/89 (já referido na nota 15, n.º 16).

determinados requisitos, sendo o acesso a essa actividade negado àqueles que não preenchem esses requisitos³⁸. O exercício da actividade dos serviços de segurança depende da existência dos requisitos pessoais determinados nos artigos 7.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 231/98. Assim, trata-se do exercício de uma actividade profissional regulamentada, na acepção da Directiva 92/51.

92. O conceito de «certificado» é definido, no artigo 1.º, alínea c), primeiro travessão, da Directiva 92/51, como qualquer título que comprove uma formação que não faça parte de um conjunto que constitua um diploma na acepção da Directiva 89/48 ou um diploma ou um certificado na acepção da Directiva 92/51. Não existe um diploma para o exercício de actividades de segurança, pelo que aqui apenas está em causa um título que ratifica uma formação.

93. A Comissão considera que o cartão profissional referido no número anterior é um certificado deste tipo. Esse cartão certifica, designadamente, que foram prestadas as provas de conhecimentos e de capacidade física, de conteúdo programático e duração fixados na lei, previstas no artigo 7.º, n.º 2, alínea b), do decreto-lei, e autoriza o seu titular a prestar serviços de segurança privada.

94. No entanto, deve ter-se em conta que o cartão profissional tem uma validade limitada a dois anos, como refere o Governo português. Um certificado sobre uma determinada formação, pelo contrário, uma vez obtido, é válido por tempo ilimitado. Deste é preciso distinguir a autorização para o exercício de determinada profissão, para a qual é necessária determinada formação, que pode ser limitada no tempo, para assegurar determinados controlos. Devido à limitação temporal da sua validade, não se pode considerar que o cartão profissional é um certificado comprovativo da conclusão de determinada formação.

95. Além disso, deve afirmar-se que o cartão profissional não se destina apenas a certificar a frequência de um determinado curso e a aprovação nas respectivas provas. Nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 231/98, o cartão profissional só é autenticado depois de comprovado o cumprimento dos requisitos enunciados no artigo 7.º do decreto-lei. O certificado comprovativo da conclusão de uma determinada formação é apenas um aspecto parcial do cartão profissional. Além disso, comprovam-se, por exemplo, a nacionalidade ou a existência de eventuais antecedentes criminais. Também isto milita contra o facto de se considerar o cartão profissional um certificado na acepção da Directiva 92/51.

96. Devido a estas circunstâncias, não pode ser declarada a existência de qualquer violação da Directiva 92/51.

38 — Acórdãos de 1 de Fevereiro de 1996, Arانيتis (C-164/94, Colect., p. I-135, n.ºs 18 e segs.), e de 8 de Julho de 1999, Fernández de Bobadilla (C-234/97, Colect., p. I-4773, n.ºs 16 e segs.).

VI — Despesas

97. Nos termos do disposto no artigo 69.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Todavia, de acordo com o n.º 3, primeiro parágrafo, do mesmo artigo, o Tribunal de Justiça pode determinar que, se cada parte obtiver vencimento parcial ou em circunstâncias excepcionais, as despesas

sejam repartidas entre as partes ou que cada uma suporte as suas próprias despesas. Apenas a violação da Directiva 92/51 não foi declarada. Esta circunstância não é suficiente para compensar os outros incumprimentos declarados, de modo a ser adequada a repartição das despesas. Uma vez que a Comissão o requereu, Portugal, que foi vencido no seu pedido de improcedência da acção em todos os outros pontos, deve ser condenado no pagamento das despesas.

VII — Conclusão

98. Com base nas considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que decida:

1) A República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE, ao exigir:

- a) que no âmbito do regime da autorização a emitir pelo Ministro da Administração Interna, as empresas estrangeiras que desejem exercer em Portugal actividades de protecção de pessoas e bens, no sector dos serviços de segurança privada,

- devem ter a sua sede ou um estabelecimento em Portugal;
 - não possam invocar as justificações e garantias já prestadas no Estado-Membro de estabelecimento,
 - tenham de adoptar a forma de pessoa colectiva,
 - tenham de ter um capital social específico,
- b) que o pessoal das empresas estrangeiras que desejem exercer em Portugal, no sector dos serviços de segurança privada, actividades de vigilância de pessoas e bens deva possuir um cartão profissional autenticado pelas autoridades portuguesas.

- 2) Na parte restante, a acção é julgada improcedente.
- 3) A República Portuguesa é condenada nas despesas.