

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

29 de Abril de 2004 *

No processo C-171/02,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Patakia e A. Caeiros, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Portuguesa, representada por L. Fernandes, na qualidade de agente, assistido por J. M. Calheiros, advogado, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que:

1. tendo em conta que, no âmbito do regime de 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 de bens

* Língua do processo: português.

- a) devem ter a sua sede ou estabelecimento em território português,

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

 - c) devem revestir a forma de uma pessoa colectiva,

 - d) devem ter um capital social específico,
2. tendo em conta que o pessoal das empresas estrangeiras que desejem exercer em Portugal, no sector dos serviços de segurança privada, actividades de vigilância de pessoas e de bens deve possuir um cartão profissional emitido pelas autoridades portuguesas,
3. tendo em conta que as profissões do sector da segurança privada não estão sujeitas ao regime comunitário de reconhecimento das qualificações profissionais,

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 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 (JO L 209, p. 25),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: P. Jann (relator), exercendo funções de presidente da Quinta Secção, A. Rosas e S. von Bahr, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Setembro de 2003,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 8 de Maio de 2002, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.º CE, uma acção que tem por objecto obter a declaração de que:

- tendo em conta que, no âmbito do regime de 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 de bens

- devem ter a sua sede ou estabelecimento em território português,

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

- devem revestir a forma de uma pessoa colectiva,

- devem ter um capital social específico,

- tendo em conta que o pessoal das empresas estrangeiras que desejem exercer em Portugal, no sector dos serviços de segurança privada, actividades de vigilância de pessoas e de bens deve possuir um cartão profissional emitido pelas autoridades portuguesas,

- tendo em conta que as profissões do sector da segurança privada não estão sujeitas ao regime comunitário de reconhecimento das qualificações profissionais,

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 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 (JO L 209, p. 25, a seguir «Directiva 92/51»).

Quadro jurídico

A regulamentação comunitária

As definições

- 2 Nos termos do artigo 1.º, alínea c), da Directiva 92/51, entende-se por «certificado» «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,

ou

— emitido na sequência da apreciação das qualidades pessoais, das aptidões ou dos conhecimentos do requerente, consideradas essenciais para o exercício de uma profissão, por uma autoridade designada nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de um Estado-Membro, sem que seja requerida a prova de uma formação prévia».

- 3 Segundo o artigo 1.º, alínea e), da Directiva 92/51, entende-se por «profissão regulamentada» «a actividade ou o conjunto de actividades profissionais regulamentadas que constituem esta profissão num Estado-Membro».
- 4 Em conformidade com o disposto no artigo 1.º, alínea f), da Directiva 92/51, uma «actividade profissional regulamentada» é «qualquer actividade profissional cujo acesso ou exercício, ou uma das 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 [...]». «[O] exercício de uma actividade ao abrigo de um título profissional, desde que o uso desse título apenas seja autorizado aos possuidores de um título de formação ou de um atestado de competência, definido em disposições legislativas, regulamentares ou administrativas», constitui uma «das modalidades de exercício de uma actividade profissional regulamentada».

As regras de fundo

- 5 Nos termos do artigo 8.º da Directiva 92/51:

«Quando no Estado-Membro de acolhimento o acesso a uma profissão regulamentada ou o seu exercício dependerem da posse de um atestado de competência, a autoridade competente não pode recusar a um nacional de um Estado-Membro, por falta de habilitações, o acesso a essa profissão ou o seu exercício nas mesmas condições que os seus nacionais:

- a) Se o requerente possuir um certificado de competência exigido por outro Estado-Membro para ter acesso ou exercer essa mesma actividade profissional no seu território e que tenha sido obtido noutra Estado-Membro

ou

- b) Se o requerente provar possuir habilitações obtidas noutros Estados-Membros,

e que, nomeadamente em matéria de saúde, de segurança, de protecção do ambiente e de defesa dos consumidores, dêem garantias equivalentes às exigidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas do Estado-Membro de acolhimento.

Se o requerente não provar possuir esse atestado de competência ou essas habilitações, aplicar-se-ão as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas do Estado-Membro de acolhimento.»

A regulamentação nacional

As definições

- 6 Segundo o artigo 1.º, n.º 3, alínea a), do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho de 1998 (*Diário da República*, I série-A, n.º 167, de 22 de Julho de 1998, a seguir «decreto-lei»), sobre a actividade de segurança privada, para efeitos do mesmo, considera-se «actividade de segurança privada» «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».

As regras de fundo

7 O artigo 3.º do decreto-lei sobre a actividade de segurança privada dispõe:

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

8 O artigo 7.º, n.º 2, alínea b), do decreto-lei sobre a actividade de segurança privada prevê que um dos requisitos específicos de admissão do pessoal de vigilância e de acompanhamento, de defesa e protecção das pessoas é a aprovação 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 artigo 8.º, n.º 2, do referido diploma.

9 O artigo 9.º, n.º 1, do decreto-lei sobre a actividade de segurança privada especifica que o pessoal de vigilância e acompanhamento, defesa e protecção das 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.

10 Segundo o artigo 9.º, n.º 2, do decreto-lei sobre a actividade de segurança privada, 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.

11 Conforme o disposto no artigo 21.º, n.º 1, do decreto-lei sobre a actividade de segurança privada, a actividade de segurança privada a que se refere o artigo 1.º, n.º 3, alínea a), do mesmo só pode ser exercida após autorização concedida do Ministro da Administração Interna, titulada por alvará.

12 O artigo 22.º, n.º 1, do decreto-lei sobre a actividade de segurança privada prevê:

«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.»

13 O artigo 22.º, n.º 2, do decreto-lei sobre a actividade de segurança privada dispõe que o capital social das entidades que exercem a actividade de segurança privada conforme definida no artigo 1.º, n.º 3, alínea a), do mesmo diploma não pode ser inferior aos montantes previstos, respectivamente, nas alíneas a), b) e c), do referido n.º 2.

14 O artigo 24.º do decreto-lei sobre a actividade de segurança privada dispõe que o pedido de autorização para a prestação de serviços de segurança previstos no artigo 2.º do referido diploma deve ser dirigido ao Ministro da Administração Interna, acompanhado de documentação cujos elementos são enumerados no n.º 1, alíneas a) a g), do referido artigo 24.º

- 15 O artigo 24.º, n.º 1, alínea d), do decreto-lei sobre a actividade de segurança privada exige que, em caso de pedido de uma autorização para a prestação de serviços na acepção do artigo 1.º, n.º 3, alíneas a), do referido diploma, esse pedido seja acompanhado de documentos que demonstrem que se encontram satisfeitas as condições específicas a que se refere o seu artigo 22.º
- 16 No caso de incumprimento grave ou reiterado das normas do decreto-lei sobre a actividade de segurança privada, o alvará ou a licença previstos para o exercício de tal actividade podem, segundo o artigo 27.º do mesmo diploma, ser cancelados por despacho do Ministro da Administração Interna, sob proposta do secretário-geral do Ministério da Administração Interna.
- 17 O artigo 4.º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais prevê:

«1. 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.

2. A sociedade que não cumpra o disposto no número anterior fica, apesar disso, obrigada pelos actos praticados em seu nome em Portugal e com ela respondem solidariamente as pessoas que os tenham praticado, bem como os gerentes ou administradores da sociedade.

3. Não obstante o disposto no número anterior, o tribunal pode, a requerimento de qualquer interessado ou do Ministério Público, ordenar que a sociedade que não dê cumprimento ao disposto nos n.ºs 1 e 2 cesse a sua actividade no país e decretar a liquidação do património situado em Portugal.»

A fase pré-contenciosa

- 18 Depois de ter notificado a República Portuguesa para apresentar as suas observações, a Comissão dirigiu-lhe, em 29 de Dezembro de 2000, um parecer fundamentado assinalando que certos aspectos da regulamentação nacional em matéria de serviços de segurança privada desse Estado-Membro lhe pareciam incompatíveis com o direito comunitário, em especial com a livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento, bem como com o acervo comunitário em matéria de profissões regulamentadas e convidando o referido Estado a dar cumprimento às suas obrigações resultantes do Tratado CE e da Directiva 92/51 no prazo de dois meses a contar da notificação desse parecer. Não tendo ficado satisfeita com a resposta dada ao mesmo por ofício de 20 de Março de 2001 das autoridades portuguesas, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto à acção

- 19 Em apoio da sua acção, a Comissão invoca seis acusações relativas às condições exigidas pela República Portuguesa para o exercício de uma actividade de segurança privada nesse Estado-Membro.

- 20 Tais acusações assentam respectivamente:

— na incompatibilidade com o artigo 49.º CE da condição que exige que o operador económico tenha a sua sede ou um estabelecimento permanente no território português;

- na incompatibilidade com os artigos 43.º CE e 49.º CE da condição que exige que o operador económico revista a forma de uma pessoa colectiva;

- na incompatibilidade com os artigos 43.º CE e 49.º CE da condição que exige que o operador económico possua um capital social mínimo;

- na incompatibilidade com o artigo 49.º CE da condição que exige que o operador económico obtenha uma autorização das autoridades portuguesas, sem que sejam tidas em conta as justificações e garantias já apresentadas no Estado-Membro de origem;

- na incompatibilidade com os artigos 39.º CE e 49.º CE da condição que exige que os membros do pessoal do operador económico possuam um cartão profissional emitido pelas autoridades portuguesas, sem serem tidos em conta os controlos e verificações já efectuados no Estado-Membro de origem;

- numa violação do artigo 249.º CE, conjugado com o artigo 10.º CE, resultante de uma transposição incorrecta do artigo 8.º da Directiva 92/51 para o direito nacional.

21 Antes de examinar sucessivamente a procedência destas diferentes acusações, há no entanto que tratar uma questão subjacente à maioria delas, ou seja, a relativa à delimitação dos respectivos âmbitos de aplicação dos artigos 49.º CE e 43.º CE.

Quanto à delimitação dos respectivos âmbitos de aplicação do direito à livre prestação de serviços (artigo 49.º CE) e do direito ao livre estabelecimento (artigo 43.º CE)

Argumentação das partes

- 22 O Governo português alega que um operador económico que propõe os seus serviços no Estado-Membro de destino durante um certo período já não é um prestador transfronteiras, mas torna-se, apenas por esta razão, um operador estabelecido neste Estado-Membro. Por conseguinte, uma medida que só se aplica aos operadores económicos que propõem os seus serviços em Portugal por período superior a um ano não pode violar o princípio da livre prestação de serviços.
- 23 A Comissão considera que, mesmo quando os serviços foram fornecidos durante um período superior a um ano, trata-se sempre do exercício do direito à livre prestação de serviços, quando estes são propostos num Estado-Membro a partir de outro Estado-Membro.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 24 No que respeita à delimitação dos respectivos âmbitos de aplicação dos princípios da livre prestação de serviços e do livre estabelecimento, há que assinalar que o elemento-chave é a questão de saber se o operador económico está ou não estabelecido no Estado-Membro em que propõe o serviço em questão (v., neste sentido, acórdão de 30 de Novembro de 1995, Gebhard, C-55/94, Colect., p. I-4165, n.º 22). Quando esteja estabelecido (a título principal ou a título secundário) no Estado-Membro em que propõe o serviço (Estado-Membro de destino ou Estado-Membro de acolhimento), cai no âmbito de aplicação do princípio do livre estabelecimento, conforme definido no artigo 43.º CE. Quando,

pelo contrário, o operador económico não esteja estabelecido neste Estado-Membro de destino, é um prestador transfronteiras abrangido pelo princípio da livre prestação de serviços consignado no artigo 49.º CE.

- 25 Neste contexto, o conceito de estabelecimento implica que o operador proponha os seus serviços, de modo estável e continuado, a partir de um domicílio profissional no Estado-Membro de destino (v., neste sentido, acórdãos Gebhard, já referido, n.ºs 25 e 28, bem como de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/Alemanha, 205/84, Colect., p. 3755, n.º 21). Em contrapartida, são prestações de serviços na acepção do artigo 49.º CE, todas as prestações que não sejam propostas de modo estável e continuado, a partir de um domicílio profissional no Estado-Membro de destino.
- 26 O Tribunal de Justiça declarou assim que podem constituir serviços na acepção do artigo 49.º CE as prestações que um operador económico estabelecido num Estado-Membro fornece de forma mais ou menos frequente ou regular, mesmo ao longo de um período alargado, a pessoas estabelecidas num ou em vários outros Estados-Membros, por exemplo, a actividade de consulta ou de informações contra remuneração. Com efeito, o Tribunal de Justiça assinalou que nenhuma disposição do Tratado permite determinar, de maneira abstracta, a duração ou a frequência a partir da qual o fornecimento de um serviço ou de um certo tipo de serviços noutro Estado-Membro deixa de poder ser considerado uma prestação de serviços na acepção do Tratado (acórdão de 11 de Dezembro de 2003, Schnitzer, C-215/01, Colect., p. I-14847, n.ºs 30 e 31).
- 27 Daqui resulta que o mero facto de um operador económico estabelecido num Estado-Membro fornecer serviços noutro Estado-Membro durante um período prolongado não basta para que se considere estabelecido neste último Estado-Membro.
- 28 Por conseguinte, mesmo se, no caso vertente, as medidas nacionais controvertidas se aplicam unicamente a operadores económicos que oferecem os seus serviços em Portugal durante um período superior a um ano, são, no entanto, em princípio, susceptíveis de restringir a liberdade de prestação de serviços.

Quanto à primeira acusação, assente na incompatibilidade com o artigo 49.º CE da condição que exige que o operador económico tenha a sua sede ou um estabelecimento permanente no território português

Argumentação das partes

- 29 A Comissão alega que a condição relativa à existência de um estabelecimento permanente no território português constitui uma restrição à livre prestação de serviços.
- 30 Além disso, sustenta que a regulamentação portuguesa não pode ser justificada pelo objectivo por ela prosseguido ou é, de qualquer modo, desproporcionada.
- 31 O Governo português alega que a medida em questão não restringe o direito à livre prestação de serviços.
- 32 O referido governo acrescenta que, mesmo supondo que a medida em questão comporta uma restrição à livre prestação de serviços, é justificada por razões de interesse geral, como a segurança pública, a ordem pública e a protecção dos consumidores, e é proporcionada em relação aos objectivos prosseguidos. Com efeito, as actividades de segurança privada são exercidas no quadro de uma relação de complementaridade e de colaboração com o sistema nacional de segurança pública.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 33 A este respeito, verifica-se que, quanto a uma regulamentação análoga à regulamentação portuguesa criticada pela Comissão e em presença de argumentos de defesa semelhantes aos do Governo português, o Tribunal de Justiça julgou que a condição segundo a qual uma empresa de vigilância deve ter a sua sede operacional no Estado-Membro de destino contraria directamente a livre prestação de serviços, na medida em que torna impossível a prestação, nesse Estado, de serviços por empresas estabelecidas noutros Estados-Membros (acórdão de 9 de Março de 2000, Comissão/Bélgica, C-355/98, Colect., p. I-1221, n.ºs 27 a 30).
- 34 O facto de as actividades de segurança privada serem exercidas no quadro de uma relação de complementaridade e de colaboração com o sistema de segurança pública não pode por si só justificar tal restrição à livre prestação de serviços.
- 35 Nestas condições, a primeira acusação é procedente.

Quanto à segunda acusação, assente na incompatibilidade com os artigos 43.º CE e 49.º CE da condição que exige que o operador económico revista a forma de uma pessoa colectiva

Argumentação das partes

- 36 A Comissão considera que a condição segundo a qual o operador económico deve ter a forma de uma pessoa colectiva para poder exercer actividades de segurança privada em Portugal constitui uma restrição à livre prestação de serviços.

- 37 Além disso, essa regulamentação portuguesa impede os operadores comunitários que sejam pessoas singulares de exercerem o seu direito de estabelecimento secundário em Portugal.
- 38 O Governo português alega que a medida em questão não restringe nem o direito à livre prestação de serviços nem o direito a um estabelecimento, a título principal ou a título secundário, dos operadores que sejam pessoas singulares.
- 39 Só se o operador que seja uma pessoa singular desejar criar uma sociedade em Portugal — o que constitui uma forma possível do exercício do direito de livre estabelecimento — é que se deve sujeitar às condições exigidas para a constituição de uma sociedade nesse Estado-Membro. Os artigos 4.º e 40.º do Código das Sociedades Comerciais não dizem respeito, nem um nem outro, ao estabelecimento secundário dos operadores que sejam pessoas singulares.
- 40 De qualquer modo, eventuais restrições justificam-se pela protecção dos credores. Com efeito, as sociedades apresentam uma segurança e uma solvabilidade bem superiores às dos operadores individuais.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 41 A este respeito, verifica-se que a condição segundo a qual os operadores de segurança privada devem revestir a forma de uma pessoa colectiva é susceptível de entravar as actividades dos prestadores transfronteiras estabelecidos em Estados-Membros que não a República Portuguesa, onde fornecem legalmente serviços análogos e constitui, assim, uma restrição na acepção do artigo 49.º CE. Com efeito, tal condição exclui toda e qualquer possibilidade de um prestador transfronteiras que seja uma pessoa singular fornecer serviços em Portugal.

- 42 Além disso, tal condição constitui uma restrição na aceção do artigo 43.º CE. Com efeito, impede os operadores económicos que sejam pessoas singulares de criarem um estabelecimento secundário em Portugal (v., neste sentido, acórdãos de 12 de Julho de 1984, Klopp, 107/83, Recueil, p. 2971, n.º 19, e de 7 de Julho de 1988, Stanton, 143/87, Colect., p. 3877, n.º 11).
- 43 Tal condição não pode ser justificada pelo motivo de protecção dos credores. Com efeito, existindo meios para atingir tal objectivo, menos restritivos da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento, como a constituição de uma garantia ou a subscrição de um contrato de seguro, tal condição deve considerar-se desproporcionada.
- 44 Nestas condições, a segunda acusação é procedente.

Quanto à terceira acusação, assente na incompatibilidade com os artigos 43.º CE e 49.º CE da condição que exige que o operador económico tenha um capital social mínimo

Argumentação das partes

- 45 A Comissão considera que a condição segundo a qual o operador económico deve ter um capital social mínimo para poder exercer actividades de segurança privada

em Portugal é uma restrição tanto à livre prestação de serviços como à liberdade de estabelecimento.

46 Com efeito, esta condição obriga um prestador transfronteiras a aumentar o seu capital social, mesmo se este é suficiente à luz das exigências da legislação do seu Estado-Membro de origem.

47 Além disso, a referida condição impede um operador, estabelecido num Estado-Membro que não a República Portuguesa e cujo capital social seja inferior ao montante mínimo exigido pela regulamentação portuguesa, a constituir uma filial ou uma sucursal em território português.

48 A Comissão alega que, mesmo que a exigência de um capital social mínimo pudesse ser justificada por razões de interesse geral, não constitui uma medida adequada a garantir a realização do objectivo que prossegue e vai além do que é necessário para o atingir.

49 O Governo português alega que a referida condição não restringe nem a livre prestação de serviços nem o direito a um estabelecimento secundário.

- 50 Segundo o referido governo, uma eventual restrição do direito ao livre estabelecimento secundário é, de qualquer forma, justificada por razões imperiosas de interesse geral, como a protecção dos credores e a necessidade de evitar uma discriminação em relação aos operadores nacionais.
- 51 Em primeiro lugar, importa garantir a solidez financeira dos operadores susceptíveis de exercer actividades de segurança privada e prevenir o risco de falência fraudulenta devida à insolvabilidade daquelas cuja capitalização inicial seja insuficiente.
- 52 Em segundo lugar, não exigir que um operador económico que deseje exercer o seu direito de estabelecimento secundário em Portugal possua, no seu Estado-Membro de origem, o capital mínimo exigido pela lei portuguesa para aceder a actividades de segurança privada conduziria a uma discriminação em relação aos operadores nacionais, uma vez que estes seriam, de qualquer forma, obrigados a ter o capital social mínimo previsto pela lei portuguesa.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 53 A este respeito, verifica-se que a condição segundo a qual os operadores de segurança privada devem ter um capital social mínimo é susceptível de entravar as actividades dos prestadores transfronteiras estabelecidos em Estados-Membros que não a República Portuguesa, onde fornecem legalmente serviços análogos, e constitui, assim, uma restrição na acepção do artigo 49.º CE. Com efeito, os prestadores transfronteiras que tenham um capital social inferior ao montante mínimo exigido pela regulamentação portuguesa vêem-se impedidos de fornecer os seus serviços em Portugal.

- 54 Além disso, tal condição constitui uma restrição na aceção do artigo 43.º CE (v. acórdão de 30 de Setembro de 2003, Inspire Art, C-167/01, Colect., p. I-10155, n.ºs 100 e 101). Com efeito, impede um operador comunitário que tenha um capital social inferior ao montante mínimo exigido pela República Portuguesa de constituir uma filial ou uma sucursal em território português.
- 55 Tal condição não pode ser justificada pelo motivo de protecção dos credores, na medida em que existem meios menos restritivos da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento, como a constituição de uma garantia ou a subscrição de um contrato de seguro.
- 56 A vontade de impedir eventuais tentativas de contornar a regulamentação nacional também não pode justificar a referida condição. Com efeito, 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, um uso abusivo do direito de estabelecimento (v. acórdão de 9 de Março de 1999, C-212/97, Colect., p. I-1459, n.º 27).
- 57 Nestas condições, a terceira acusação é procedente.

Quanto à quarta acusação, assente na incompatibilidade com o artigo 49.º CE da condição que exige que o operador económico obtenha uma autorização das autoridades portuguesas, sem que sejam tidas em conta justificações e garantias já apresentadas no Estado-Membro de origem

Argumentação das partes

- 58 Segundo a Comissão, a condição segundo a qual o operador económico deve obter uma autorização emitida pelas autoridades portuguesas para o exercício das actividades de segurança privada em Portugal, sem que sejam tidas em conta as justificações e as garantias já apresentadas no Estado-Membro de origem, é uma restrição à livre prestação de serviços.
- 59 O Governo português alega que a referida condição não restringe o direito à livre prestação de serviços.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 60 A este respeito, verifica-se que, quanto a uma regulamentação análoga à regulamentação portuguesa criticada pela Comissão e em presença de argumentos de defesa semelhantes aos do Governo português, o Tribunal de Justiça julgou que uma regulamentação nacional que sujeite a realização de determinadas prestações de serviços no território nacional, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, à concessão de uma autorização administrativa constitui uma restrição à livre prestação de serviços, na acepção do artigo 49.º CE. Tal restrição não pode ser justificada uma vez que, ao excluir que se atenda às obrigações a que o prestador transfronteiras já está sujeito no Estado-Membro em que está estabelecido, excede, de qualquer modo, o que é necessário para alcançar o objectivo pretendido, que é o de garantir um controlo rigoroso das referidas actividades (acórdão Comissão/Bélgica, já referido, n.ºs 35 a 38).

61 Nestas condições, a quarta acusação é procedente.

Quanto à quinta acusação, assente na incompatibilidade com os artigos 39.º CE e 49.º CE da condição que exige que os membros do pessoal do operador económico possuam um cartão profissional emitido pelas autoridades portuguesas, sem que sejam tidos em conta os controlos e as verificações já efectuados no Estado-Membro de origem

Argumentação das partes

- 62 A Comissão sustenta que a condição segundo a qual os membros do pessoal do operador económico devem possuir um cartão profissional emitido pelas autoridades portuguesas constitui um obstáculo à livre prestação de serviços por aquele, bem como à livre circulação dos membros do seu pessoal.
- 63 Em sua opinião, o cartão profissional é uma forma de autorização que deve obter todo e qualquer membro do pessoal de uma empresa de segurança privada para poder exercer a sua actividade em território português. Em consequência, a Comissão considera que se encontra restringido o direito de destacar pessoal autorizado a exercer tal actividade no Estado-Membro de origem do prestador transfronteiras.
- 64 Além disso, a Comissão considera que, mesmo que a condição relativa à necessidade de possuir um cartão profissional pudesse ser justificada por razões de interesse geral, vai além do que é necessário para atingir o objectivo prosseguido, se não foram tidas em conta as condições preenchidas para obter tal cartão no Estado-Membro de origem.

- 65 Segundo o Governo português, o cartão profissional permite verificar se os membros do pessoal de uma empresa que exerce actividades de segurança privada preenchem as condições, como a escolaridade mínima obrigatória, a aprovação nas provas de conhecimentos e de capacidade física, bem como a robustez física e o perfil pedagógico necessários, para o exercício das actividades de segurança privada. Num sector de reconhecida especificidade, como é o da segurança privada, a autoridade de fiscalização do Estado-Membro de destino pode e deve proceder a verificações periódicas.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 66 A este respeito, verifica-se que a condição segundo a qual os membros do pessoal de um operador de segurança privada devem possuir um cartão profissional emitido pelas autoridades portuguesas constitui uma restrição na aceção dos artigos 39.º CE e 49.º CE na medida em que não tem em conta os controlos e as verificações já efectuados no Estado-Membro de origem.

- 67 Nestas condições, a quinta acusação é procedente.

Quanto à sexta acusação, assente numa violação do artigo 249.º CE, conjugado com o artigo 10.º CE, resultante de uma transposição incorrecta do artigo 8.º da Directiva 92/51 para o direito nacional

Argumentação das partes

- 68 A Comissão alega essencialmente que, ao não submeter as profissões do sector da segurança privada ao regime comunitário do reconhecimento das qualificações profissionais, a República Portuguesa não cumpriu a sua obrigação de transpor para o direito nacional o artigo 8.º da Directiva 92/51.
- 69 Considera que o cartão profissional é um atestado de competência na acepção do referido artigo 8.º, conjugado com o artigo 1.º, alínea c), da Directiva 92/51. Com efeito, as actividades de segurança privada só podem ser exercidas em Portugal pelo pessoal que seguiu um curso de formação obrigatório em conformidade com a legislação portuguesa e que passou em provas de conhecimentos e de aptidão física comprovadas pela emissão do cartão profissional. Segundo essa legislação, o acesso às referidas actividades está subordinado à posse desse cartão profissional pelos membros do pessoal do operador.
- 70 O Governo português alega que o acesso às actividades de segurança privada não está subordinado à posse de uma atestação de competência. Não existe qualquer certificado ou título, na acepção do artigo 8.º da Directiva 92/51, que sancione uma formação. A República Portuguesa não deixou assim de cumprir a sua obrigação de transpor o artigo 8.º da directiva.

Apreciação do Tribunal de Justiça

71 Pelas razões assinaladas pelo advogado-geral nos n.ºs 92 a 95 das suas conclusões, o cartão profissional não pode ser considerado uma atestação de competência na acepção do artigo 8.º da Directiva 92/51, conjugado com o artigo 1.º, alínea c), da mesma.

72 Deste modo, a condição segundo a qual os membros do pessoal do operador de segurança privada devem possuir um cartão profissional emitido pelas autoridades portuguesas não é portanto contrária ao artigo 8.º da Directiva 92/51.

73 Nestas condições, a sexta acusação assente na falta de transposição do artigo 8.º da Directiva 92/51 deve ser rejeitada.

74 Atendendo ao que precede, verifica-se que, ao exigir como condições para que os operadores estrangeiros possam exercer em Portugal, no sector dos serviços de segurança privada, actividades de vigilância de pessoas e de bens, que esses operadores

— tenham a sua sede ou um estabelecimento permanente em território português;

— revistam a forma de uma pessoa colectiva;

- tenham um capital social mínimo;

- obtenham uma autorização emitida pelas autoridades portuguesas, sem que sejam tidas em conta as justificações e as garantias já apresentadas no Estado-Membro de origem, e que

- os membros do seu pessoal possuam um cartão profissional emitido pelas referidas autoridades sem que sejam tidos em conta os controlos e as verificações já efectuados no Estado-Membro de origem,

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

Quanto às despesas

- ⁷⁵ Nos termos do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Portuguesa e tendo esta sido vencida no essencial dos seus fundamentos, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

- 1) Ao exigir como condições para que os operadores estrangeiros possam exercer em Portugal, no sector dos serviços de segurança privada, actividades de vigilância de pessoas e de bens, que esses operadores
 - a) tenham a sua sede ou um estabelecimento permanente em território português;
 - b) revistam a forma de uma pessoa colectiva;
 - c) tenham um capital social mínimo;
 - d) obtenham uma autorização emitida pelas autoridades portuguesas, sem que sejam tidas em conta as justificações e as garantias já apresentadas no Estado-Membro de origem, e que

- e) os membros do seu pessoal possuam um cartão profissional emitido pelas referidas autoridades sem que sejam tidos em conta os controlos e as verificações já efectuados no Estado-Membro de origem,

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

2) Quanto ao restante, a acção é julgada improcedente.

3) A República Portuguesa é condenada nas despesas.

Jann

Rosas

von Bahr

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de Abril de 2004.

O secretário

O presidente

R. Grass

V. Skouris