

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

14 de Janeiro de 2010*

No processo C-343/08,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 23 de Julho de 2008,

Comissão Europeia, representada por M. Šimerdová e N. Yerrell, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Checa, representada por M. Smolek, na qualidade de agente,

demandada,

* Língua do processo: checo.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: J. N. Cunha Rodrigues, presidente da Segunda Secção, exercendo funções de presidente da Terceira Secção, P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus e A. Ó Caoimh (relator), juízes,

advogado-geral: Y. Bot,
secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 10 de Setembro de 2009,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 6 de Outubro de 2009,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com a sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Checa, não tendo transposto plenamente para a sua ordem jurídica interna a Directiva 2003/41/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Junho de 2003, relativa às actividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (JO L 235, p. 10), e nomeadamente não tendo transposto os artigos 8.º, 9.º, 13.º, 15.º a 18.º e 20.º, n.ºs 2 a 4, desta directiva, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da mesma, em especial do seu artigo 22.º, n.º 1.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

- 2 O primeiro, sexto, oitavo, nono, vigésimo, trigésimo sexto e trigésimo sétimo considerandos da Directiva 2003/41, que foi adoptada com base nos artigos 47.º, n.º 2, CE, 55.º CE e 95.º, n.º 1, CE, dispõem:

«(1) Um verdadeiro mercado interno dos serviços financeiros é fundamental para o crescimento económico e a criação de emprego na Comunidade.

[...]

- (6) A presente directiva representa assim um primeiro passo na direcção de um mercado interno de realização dos planos de pensões profissionais organizado à escala europeia. Ao definir-se o princípio do ‘gestor prudente’ como princípio subjacente para o investimento de capitais e ao permitir que as instituições exerçam actividades transfronteiriças, encoraja-se a reorientação da poupança para o sector de realização dos planos de pensões profissionais, contribuindo-se assim para o progresso económico e social.

[...]

- (8) As instituições que sejam completamente distintas de qualquer empresa contribuinte e que operem em regime de capitalização, tendo por única finalidade assegurar prestações a título de reforma, deverão beneficiar da

liberdade de prestação de serviços e da liberdade de investimento, subordinando-se unicamente a requisitos prudenciais coordenados, independentemente de terem ou não personalidade jurídica.

- (9) Segundo o princípio [da] subsidiariedade, os Estados-Membros deverão continuar a ser plenamente responsáveis pela organização dos seus sistemas de reformas e pela tomada de decisões quanto ao papel a desempenhar por cada um dos três pilares do sistema de reformas nos diversos Estados-Membros. Deverão também, no contexto do segundo pilar, ser plenamente responsáveis pelo papel e pelas funções a desempenhar pelas diferentes instituições de realização de planos de pensões profissionais, tais como os fundos de pensões por sector de actividade, os fundos de pensões empresariais e as empresas de seguros de vida. A presente directiva não pretende pôr em causa essa prerrogativa.

[...]

- (20) As instituições de realização de planos de pensões profissionais são prestadores de serviços financeiros que assumem uma grande responsabilidade no que se refere ao pagamento de prestações dos planos de pensões profissionais, pelo que deverão satisfazer determinadas normas prudenciais mínimas no que se refere às suas actividades e condições de funcionamento.

[...]

- (36) Sem prejuízo da legislação social e laboral nacional sobre organização dos regimes de reformas, incluindo os de adesão obrigatória e os resultantes de acordos de negociação colectiva, as instituições devem ter a possibilidade de prestarem os seus serviços noutros Estados-Membros [...]

(37) O direito de uma instituição gerir, num Estado-Membro, um plano de pensões profissionais contratado noutra Estado-Membro deve ser exercido na plena observância das disposições relevantes da legislação social e laboral em vigor no Estado-Membro de acolhimento e aplicáveis aos planos de pensões profissionais, designadamente das respeitantes à definição e ao pagamento de prestações de reforma e às condições de transferibilidade dos direitos de pensão.»

3 Segundo o seu artigo 1.º, a Directiva 2003/41 tem por objecto estabelecer regras relativas ao acesso à actividade das instituições de gestão de planos de pensões profissionais e ao seu exercício.

4 O artigo 2.º desta directiva prevê:

«1. A presente directiva é aplicável às instituições de realização de planos de pensões profissionais. [...]

2. A presente directiva não é aplicável:

a) Às instituições responsáveis pela gestão de regimes de segurança social abrangidos pelos Regulamentos (CEE) n.ºs 1408/71 [do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98)], e [...] 574/72 [do Conselho, de 21 de Março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 (JO L 74, p. 1; EE 05 F1 p. 156)];

b) Às instituições abrangidas [pela Primeira Directiva] 73/239/CEE [do Conselho, de 24 de Julho de 1973, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício (JO L 228, p. 3; EE 06 F1 p. 143)], [pela Directiva] 85/611/CEE [do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes a alguns

organismos de investimento colectivo em valores mobiliários (OICVM) (JO L 375, p. 3; EE 06 F3 p. 38)], [pela Directiva] 93/22/CEE [do Conselho, de 10 de Maio de 1993, relativa aos serviços de investimento no domínio dos valores mobiliários (JO L 141, p. 27)], [pela Directiva] 2000/12/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000, relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício (JO L 126, p. 1),] e [pela Directiva] 2002/83/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Novembro de 2002, relativa aos seguros de vida (JO L 345, p. 1)];

- c) Às instituições que operam em regime de repartição;

 - d) Às instituições em que os trabalhadores assalariados das empresas contribuintes não tenham direitos legais a prestações e em que as mesmas possam resgatar os activos em qualquer momento e não satisfazer necessariamente as suas obrigações de pagamento de prestações de reforma;

 - e) Às empresas que constituem reservas contabilísticas para o pagamento de prestações de reforma aos seus trabalhadores.»
- 5 Por força do artigo 4.º da Directiva 2003/41, os Estados-Membros podem optar pela aplicação de algumas das suas disposições às actividades de gestão de planos de pensões profissionais prestadas por empresas de seguros abrangidas pela Directiva 2002/83.
- 6 Segundo o artigo 5.º da Directiva 2003/41, os Estados-Membros podem também optar pela não aplicação, total ou parcial, da mesma a instituições situadas no seu território que giram planos de pensões que contenham um total de membros inferior a 100 e, sendo caso disso, às instituições nas quais a prestação do serviço de gestão de planos de

pensões profissionais tenha natureza estatutária, em conformidade com a legislação, e seja garantida por uma autoridade pública.

7 Nos termos do artigo 6.º desta directiva:

«[...]», entende-se por:

a) ‘Instituição de realização de planos de pensões profissionais’, ou ‘instituição’, uma instituição, independentemente da sua forma jurídica, que funcione em regime de capitalização, distinta de qualquer empresa contribuinte ou de um ramo de actividade e que tem por objecto assegurar prestações de reforma no contexto de uma actividade profissional, com base num acordo ou contrato estabelecido:

— individual ou colectivamente entre a ou as entidades patronais e o ou os trabalhadores assalariados ou entre os respectivos representantes, ou

— com trabalhadores por conta própria, segundo a legislação dos Estados-Membros de origem e de acolhimento,

e que desenvolva actividades que daí decorram directamente;

- b) 'Plano de pensões', um contrato, um acordo, um contrato fiduciário ou regras que definem as prestações de reforma concedidas e as respectivas condições de concessão;

- c) 'Empresa contribuinte', qualquer empresa ou organismo, independentemente de incluir ou de ser composto por uma ou várias pessoas singulares ou colectivas, que actue como entidade patronal ou na qualidade de trabalhador por conta própria, ou em qualquer combinação possível, e que contribua para uma instituição de realização de planos de pensões profissionais;

[...]

- i) 'Estado-Membro de origem', o Estado-Membro em que a instituição possui a sua sede e a sua administração principal ou, quando não tenha sede, a sua administração principal;

- j) 'Estado-Membro de acolhimento', o Estado-Membro cuja legislação social e laboral relevante em matéria de regimes de pensões profissionais é aplicável à relação entre a empresa contribuinte e os membros.»

8 O artigo 8.º da referida directiva prevê que cada Estado-Membro deve assegurar a separação jurídica entre a empresa contribuinte e a instituição de gestão de planos de pensões profissionais, a fim de garantir que, em caso de falência da empresa contribuinte, os activos da instituição sejam salvaguardados no interesse dos membros e dos beneficiários.

9 O artigo 9.º da mesma directiva dispõe, no seu n.º 1, que os Estados-Membros devem assegurar que as instituições situadas no seu território respeitam certas condições de funcionamento, nomeadamente, que sejam inscritas pela autoridade de supervisão

competente num registo nacional ou estejam autorizadas, que sejam dirigidas por pessoas idóneas que possuam as habilitações e a experiência profissionais adequadas ou recorrer a assessores com as devidas habilitações e experiência profissionais e que sejam sujeitas a regras adequadas. O n.º 5 deste artigo prevê que, em caso de actividade transfronteiriça, as condições de funcionamento das instituições devem ser sujeitas a autorização prévia das autoridades competentes do Estado-Membro de origem.

- 10 Segundo o artigo 10.º da Directiva 2003/41, os Estados-Membros exigem que todas as instituições situadas no seu território elaborem relatórios e contas anuais que tenham em conta todos os planos de pensões por elas geridos.
- 11 Nos termos do artigo 12.º desta directiva, os Estados-Membros asseguram que todas as instituições situadas no seu território elaborem uma declaração escrita de princípios em matéria de política de investimento.
- 12 Por força do artigo 13.º da referida directiva, cada Estado-Membro deve assegurar que as autoridades competentes disponham dos poderes e dos meios necessários para garantir a supervisão das actividades das instituições de gestão de planos de pensões profissionais estabelecidas no seu território.
- 13 Os artigos 15.º a 18.º da mesma directiva prevêem que os Estados-Membros de origem devem certificar-se de que as instituições de gestão de planos de pensões profissionais constituem, respectivamente, provisões técnicas para os planos de pensões, dispõem de activos suficientes para a cobertura dessas provisões e de activos adicionais para servir de protecção e investem os seus activos de acordo com o princípio do gestor prudente.

14 Nos termos do artigo 20.º, n.ºs 1 a 4, da Directiva 2003/41:

«1. Sem prejuízo da legislação social e laboral nacional sobre a organização dos regimes de pensões, incluindo os de adesão obrigatória e os resultantes das convenções colectivas, os Estados-Membros autorizam as empresas situadas no seu território a contribuir para instituições de realização de planos de pensões profissionais situadas noutros Estados-Membros; autorizam igualmente as instituições de realização de planos de pensões profissionais situadas no seu território a aceitar as contribuições de empresas situadas no território de outros Estados-Membros.

2. Uma instituição que deseje aceitar contribuições de uma empresa contribuinte situada noutro Estado-Membro está sujeita a autorização prévia pela autoridade competente do Estado-Membro de origem, nos termos do n.º 5 do artigo 9.º Essa instituição deve notificar as autoridades competentes do Estado-Membro de origem em que está autorizada da sua intenção de aceitar contribuições de empresas contribuintes situadas no território de outros Estados-Membros.

3. Os Estados-Membros devem exigir às instituições situadas nos seus territórios e que pretendam receber as contribuições de empresas situadas no território de outro Estado-Membro que apresentem as seguintes informações aquando de uma notificação nos termos do n.º 2:

a) O(s) Estado(s)-Membro(s) de acolhimento;

b) A designação da empresa contribuinte;

- c) As principais características do plano de pensões a gerir para a empresa contribuinte.

4. Sempre que as autoridades do Estado-Membro de origem sejam notificadas nos termos do n.º 2, e salvo se tiverem motivos para recear que a estrutura administrativa ou a situação financeira da instituição ou a idoneidade e competência ou experiência profissionais dos gestores da instituição não sejam compatíveis com as operações propostas no Estado-Membro de acolhimento, comunicarão as informações previstas no n.º 3 às autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento no prazo de três meses a contar da sua recepção e informarão a instituição nesse sentido.»

- 15 O artigo 22.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta directiva dispõe:

«Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva antes de 23 de Setembro de 2005 e informar imediatamente a Comissão desse facto.»

- 16 Por força dos n.ºs 3 e 4 do referido artigo, os Estados-Membros podem, em determinadas condições, adiar até 23 de Setembro de 2010 a aplicação de algumas das disposições previstas nos artigos 17.º e 18.º da mencionada directiva às instituições de gestão de planos de pensões profissionais estabelecidas no respectivo território.

Legislação nacional

- 17 A Directiva 2003/41 foi transposta para a ordem jurídica checa através da Lei n.º 340/2006, de 24 de Maio de 2006, relativa às actividades das instituições de gestão de planos de pensões profissionais dos Estados-Membros da União Europeia, que altera a Lei n.º 48/1997 relativa ao seguro de doença público, que altera e completa várias leis conexas.

Procedimento pré-contencioso

- 18 Em 11 de Julho de 2006, a República Checa informou a Comissão de que tinha transposto a Directiva 2003/41 para a sua ordem jurídica interna através da Lei n.º 340/2006.
- 19 Em 18 de Outubro de 2006, a Comissão, em aplicação do artigo 226.º CE, dirigiu uma notificação para cumprir à República Checa na qual observava que os artigos 1.º a 5.º, 8.º, 9.º, 13.º e 15.º a 21.º da referida directiva não tinham sido transpostos ou apenas o tinham sido parcialmente.
- 20 Na sua resposta de 18 de Dezembro de 2006, a República Checa explicou, no essencial, que, na medida em que nenhuma instituição de gestão de planos de pensões profissionais abrangida pelo âmbito de aplicação da Directiva 2003/41 está estabelecida no seu território, a Lei n.º 340/2006 limitou-se a transpor as suas disposições que têm por objectivo permitir o exercício, pelas instituições de gestão de planos de pensões profissionais estabelecidas noutros Estados-Membros, de actividades transfronteiriças através do fornecimento de serviços destinados ao território checo e, assim, permitir às empresas estabelecidas neste último território contribuírem para os regimes de pensões propostos por estas instituições. A República Checa recordava a este propósito que os

Estados-Membros dispõem, por força do artigo 137.º, n.º 4, primeiro travessão, CE, de liberdade de escolha quanto à organização do seu sistema nacional de segurança social.

- 21 Insatisfeita com esta resposta, a Comissão enviou, em 23 de Março de 2007, um parecer fundamentado à República Checa, convidando-a a adoptar as medidas necessárias, no prazo de dois meses a contar da recepção desse parecer, para, de acordo com o artigo 22.º, n.º 1, da Directiva 2003/41, transpor integralmente esta última para o seu direito interno, nomeadamente os seus artigos 8.º, 9.º, 13.º, 15.º a 18.º e 20.º, n.ºs 2 e 4.
- 22 Por carta de 24 de Julho de 2007, este Estado-Membro respondeu ao parecer fundamentado reafirmando que o dever de transpor a referida directiva não podia prejudicar os direitos dos Estados-Membros de definirem os princípios fundamentais dos respectivos sistemas nacionais de segurança social.
- 23 A Comissão, por não considerar satisfatória essa resposta, decidiu propor a presente acção.

Quanto à acção

Quanto à admissibilidade

- 24 Com a presente acção, a Comissão pretende, segundo os termos do dispositivo da sua petição inicial, obter a declaração de que a República Checa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 2003/41, «nomeadamente» não tendo transposto os seus artigos 8.º, 9.º, 13.º, 15.º a 18.º e 20.º, n.ºs 2 a 4.

- 25 A este respeito, importa lembrar que o Tribunal de Justiça pode apreciar oficiosamente se estão preenchidos os requisitos previstos no artigo 226.º CE para a propositura de uma acção por incumprimento (acórdãos de 31 de Março de 1992, Comissão/Itália, C-362/90, Colect., p. I-2353, n.º 8; de 15 de Janeiro de 2002, Comissão/Itália, C-439/99, Colect., p. I-305, n.º 8; e de 4 de Maio de 2006, Comissão/Reino Unido, C-98/04, Colect., p. I-4003, n.º 16).
- 26 Ora, resulta do artigo 38.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e da jurisprudência a ele relativa que a petição inicial deve indicar o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido, e que esta indicação deve ser suficientemente clara e precisa para permitir ao demandado preparar a sua defesa e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização. Daqui resulta que os elementos essenciais de facto e de direito em que se funda uma acção devem decorrer, de forma coerente e compreensível, do texto da própria petição e que os pedidos desta última devem ser formulados de forma inequívoca a fim de evitar que o Tribunal de Justiça decida *ultra petita* ou não conheça de uma acusação (v. acórdãos de 26 de Abril de 2007, Comissão/Finlândia, C-195/04, Colect., p. I-3351, n.º 22 e jurisprudência referida, e de 21 de Fevereiro de 2008, Comissão/Itália, C-412/04, Colect., p. I-619, n.º 103).
- 27 No caso em apreço, observe-se que, uma vez que, através da utilização do termo «nomeadamente» no dispositivo da sua petição inicial, a Comissão pretende incluir na sua acção outras disposições da Directiva 2003/41 para além das referidas de modo explícito, a mencionada petição não satisfaz estas exigências, visto que nem a identidade dessas outras disposições nem as razões pelas quais a República Checa não as transpôs no prazo fixado são precisadas na acção.
- 28 Por conseguinte, a presente acção apenas é admissível na medida em que respeite à alegada não transposição pela República Checa dos artigos 8.º, 9.º, 13.º, 15.º a 18.º e 20.º, n.ºs 2 a 4, da Directiva 2003/41.

Quanto ao mérito

- 29 É pacífico que os artigos 8.º, 9.º, 13.º, 15.º a 18.º e 20.º, n.ºs 2 a 4, da Directiva 2003/41 não foram transpostos pela República Checa no prazo fixado por esta directiva ou até ao termo do prazo fixado no parecer fundamentado. Este Estado-Membro, que não invoca o benefício da faculdade de adiamento parcial previsto no artigo 22.º, n.ºs 3 e 4, da mencionada directiva, no que respeita a algumas disposições dos seus artigos 17.º e 18.º, reconhece, com efeito, que as disposições visadas explicitamente na presente acção não foram transpostas para a sua ordem jurídica interna nos referidos prazos. Ora, nenhuma disposição da Directiva 2003/41 prevê a possibilidade de os Estados-Membros ou alguns deles serem dispensados dessa transposição.
- 30 A República Checa considera, no entanto, que não tem de efectuar a transposição das disposições da Directiva 2003/41 visadas explicitamente na acção porque, se o fizesse, seria obrigada a alterar os princípios fundamentais do seu sistema de segurança social, cuja organização se inscreve, por força do artigo 137.º, n.º 4, primeiro travessão, CE, no âmbito do poder dos Estados-Membros, ao introduzir no seu sistema de pensões de reforma um regime de pensões profissionais, quando tal regime não existe no direito nacional.
- 31 A República Checa explica a este respeito que o seu sistema de pensões de reforma prevê unicamente dois componentes constituídos, respectivamente, pelo primeiro pilar e pelo terceiro pilar dos sistemas de pensões de reforma. O primeiro pilar, regido pela Lei n.º 155/1995 sobre o seguro de pensões, é constituído pela pensão legal, geral e obrigatória para todos os inscritos e insere-se no regime nacional de segurança social. O terceiro pilar, regido pela Lei n.º 42/1994 sobre o seguro de pensões complementar, que beneficia de uma contribuição do Estado, é constituído pelos contratos individuais de seguro de pensões celebrados pelos inscritos numa base voluntária com os fundos de pensões criados com base na referida lei. A inscrição nestes fundos não está ligada a um emprego, a um empregador ou ao exercício de uma actividade independente. Em contrapartida, o sistema checo de pensões de reforma não prevê um segundo pilar, constituído pelas pensões complementares concedidas relativamente a uma actividade profissional, por conta de outrem ou independente.

- 32 Assim, a República Checa salienta que, de acordo com a regulamentação nacional actualmente em vigor, uma instituição de gestão de planos de pensões profissionais não pode estabelecer-se no território checo para aí exercer essa actividade, porque isso violaria as disposições legais que regulam o exercício de uma actividade profissional no mercado financeiro e poderia ser objecto de procedimentos administrativos ou penais. Além disso, não existe vontade política nem potencial económico suficientes para introduzir um plano de pensões profissionais nesse Estado-Membro.
- 33 Segundo a República Checa, uma vez que o artigo 137.º, n.º 4, primeiro travessão, CE deixa aos Estados-Membros o poder de delimitar a estrutura fundamental do seu regime nacional de segurança social, não pode ser exigida uma transposição da Directiva 2003/41 que afecte o exercício efectivo do direito garantido pelo direito primário. Ora, visto que as disposições desta directiva visadas explicitamente na presente acção impõem precisamente obrigações aos Estados-Membros em cujo território estão estabelecidas instituições de gestão de planos de pensões profissionais, a transposição das mesmas implicaria inevitavelmente a criação do quadro jurídico necessário ao funcionamento das empresas estabelecidas no território da República Checa no domínio das pensões profissionais e, portanto, o estabelecimento, de facto e de direito, de um segundo pilar neste Estado-Membro, o que afectaria gravemente o equilíbrio financeiro global do sistema nacional de pensões de reforma.
- 34 A título de exemplo, a República Checa remete a este propósito para o artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 2003/41, que prevê a obrigação de os Estados-Membros inscreverem num registo nacional as instituições de gestão de planos de pensões profissionais estabelecidas no seu território ou de as autorizarem. Com efeito, a criação do registo adequado ou o estabelecimento de um sistema adequado de autorização exige necessariamente a adopção de uma regulamentação correspondente. A adopção isolada dessa regulamentação, sem que seja instaurado um plano de pensões profissionais enquanto sistema complexo, ou seja, sem definir, por exemplo, os direitos e obrigações das partes contratantes, não é possível.
- 35 A República Checa precisa que está consciente do facto de, de modo geral, as instituições de gestão de planos de pensões profissionais não poderem ser confundidas com o segundo pilar dos sistemas de pensões de reforma. Contudo, estas instituições

são um elemento essencial desse pilar e a criação de um quadro para o seu estabelecimento implicaria necessariamente alterações nos próprios sistemas de pensões de reforma.

³⁶ A República Checa salienta, além disso, que a transposição realizada pela Lei n.º 340/2006 atinge o objectivo prosseguido pela Directiva 2003/41. Com efeito, esta lei transpõe todas as disposições relativas à prestação transfronteiriça de serviços de gestão de planos de pensões profissionais por instituições estabelecidas noutros Estados-Membros, permitindo assim às empresas estabelecidas no seu território contribuir para os regimes de pensões de reforma propostos por essas instituições e, simultaneamente, a estas últimas propor os serviços adequados na República Checa.

³⁷ Daqui resulta que, através desta argumentação, a República Checa pretende, no essencial, justificar a não transposição das disposições em causa da Directiva 2003/41, por um lado, com o facto de nenhuma instituição de gestão de planos de pensões profissionais estar estabelecida no seu território devido à proibição imposta pelo direito nacional a esse estabelecimento e, por outro, com a circunstância de a transposição das referidas disposições a obrigar a alterar o seu sistema nacional de pensões de reforma ao introduzir um segundo pilar, quando o artigo 137.º, n.º 4, primeiro travessão, CE reconhece aos Estados-Membros a competência de organizarem os seus sistemas nacionais na matéria.

³⁸ Importa pois verificar se estas considerações, relativas, respectivamente, ao direito nacional e ao direito comunitário, são susceptíveis de justificar a não transposição das disposições da Directiva 2003/41 visadas explicitamente na presente acção.

³⁹ A este propósito, no que respeita ao facto alegado de nenhuma instituição de gestão de planos de pensões profissionais estar estabelecida na República Checa, cumpre recordar que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a inexistência num determinado Estado-Membro de uma certa actividade referida numa directiva

não pode liberar esse Estado da sua obrigação de adoptar medidas legislativas ou regulamentares a fim de assegurar uma transposição adequada de todas as disposições dessa directiva (acórdãos de 16 de Novembro de 2000, Comissão/Grécia, C-214/98, Colect., p. I-9601, n.º 22; de 13 de Dezembro de 2001, Comissão/Irlanda, C-372/00, Colect., p. I-10303, n.º 11; de 30 de Maio de 2002, Comissão/Reino Unido, C-441/00, Colect., p. I-4699, n.º 15; e de 8 de Junho de 2006, Comissão/Luxemburgo, C-71/05, n.º 12).

40 Com efeito, tanto o princípio da segurança jurídica como a necessidade de garantir a plena aplicação das directivas, de direito e não apenas de facto, exigem que todos os Estados-Membros retomem as normas da directiva em causa num quadro legal claro, preciso e transparente que preveja disposições vinculativas no domínio em causa (v., neste sentido, acórdãos de 15 de Março de 1990, Comissão/Países Baixos, C-339/87, Colect., p. I-851, n.ºs 22 e 25, e Comissão/Grécia, já referido, n.º 23).

41 Uma obrigação deste tipo incumbe aos Estados-Membros a fim de prevenir qualquer alteração da situação neles existente em determinado momento e para garantir que todos os sujeitos de direito na Comunidade, incluindo os dos Estados-Membros em que não existe uma certa actividade, referida pela directiva, saibam com clareza e precisão quais são, em quaisquer circunstâncias, os seus direitos e obrigações (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Comissão/Grécia, n.º 27; Comissão/Irlanda, n.º 12; de 30 de Maio de 2002, Comissão/Reino Unido, n.º 16; e Comissão/Luxemburgo, n.º 13).

42 Segundo a jurisprudência, a transposição de uma directiva só não se impõe quando, por razões geográficas, não tem objecto (v. acórdãos, já referidos, Comissão/Irlanda, n.º 13, e de 30 de Maio de 2002, Comissão/Reino Unido, n.º 17).

43 No caso em apreço, importa salientar que, como resulta nomeadamente do primeiro, sexto e oitavo considerando da Directiva 2003/41, esta, adoptada com base nos artigos 47.º, n.º 2, CE, 55.º CE e 95.º CE, destina-se a instaurar um mercado interno dos

regimes profissionais de pensões no âmbito do qual as instituições de gestão de planos de pensões profissionais devem beneficiar da livre prestação de serviços e da liberdade de investimento.

44 Nesta perspectiva, o artigo 20.º, n.º 1, da Directiva 2003/41 prevê que os Estados-Membros devem, por um lado, autorizar as empresas estabelecidas no seu território a recorrer aos serviços de instituições de gestão de planos de pensões profissionais autorizadas noutros Estados-Membros e, por outro, permitir às instituições de gestão de planos de pensões profissionais autorizadas no seu território a prestar os seus serviços a empresas estabelecidas noutros Estados-Membros.

45 Para efeitos do exercício dessas actividades transfronteiriças, a Directiva 2003/41 impõe aos Estados-Membros, como resulta do seu sétimo e vigésimo considerandos, que submetam as instituições de gestão de planos de pensões profissionais estabelecidas no seu território a diferentes normas prudenciais mínimas no que se refere às suas actividades e condições de funcionamento a fim de garantir um nível de segurança elevado para os futuros pensionistas que irão beneficiar das suas prestações.

46 Estas normas consistem, nomeadamente, nos termos dos artigos 8.º, 9.º, 13.º e 15.º a 18.º da Directiva 2003/41, respectivamente, na separação jurídica entre as instituições de gestão de planos de pensões profissionais e as empresas que contribuem para essas instituições, a fim de que, em caso de falência das empresas, os activos das instituições sejam salvaguardados, em condições de funcionamento destinadas a garantir a idoneidade das instituições de gestão de planos de pensões profissionais, como a inscrição num registo nacional ou a autorização, a gestão por pessoas idóneas, a adopção de regras de funcionamento adequadas, a constituição de provisões técnicas certificadas por um especialista e o fornecimento de informações aos contribuintes, numa lista de informações a prestar às autoridades competentes e na apresentação e gestão de fundos suficientes para cobrir os seus compromissos.

47 Por outro lado, o artigo 20.º, n.ºs 2 a 4, da Directiva 2003/41 prevê o procedimento que uma instituição de gestão de planos de pensões profissionais situada num Estado-Membro deve observar quando pretenda prestar os seus serviços noutro Estado-Membro e o papel, nesse caso, das autoridades competentes. Em especial, o n.º 2 do referido artigo, tal como o artigo 9.º, n.º 5, da mesma directiva, dispõem que as

instituições de gestão de planos de pensões profissionais que pretendam exercer essas actividades transfronteiriças devem obter a autorização prévia das autoridades competentes do Estado-Membro de origem, isto é, aquele em cujo território têm a sua sede e/ou a sua administração principal.

48 Daqui resulta que, como sublinha a República Checa, as disposições da Directiva 2003/41 visadas explicitamente na presente acção, ou seja, os seus artigos 8.º, 9.º, 13.º, 15.º a 18.º e 20.º, n.ºs 2 a 4, impõem, no essencial, obrigações aos Estados-Membros em cujo território estão estabelecidas as instituições de gestão de planos de pensões profissionais.

49 Na verdade, segundo este Estado-Membro, nenhuma dessas instituições se pode estabelecer legalmente no seu território.

50 Contudo, de acordo com a jurisprudência referida nos n.ºs 39 a 41 do presente acórdão, e na falta de uma razão geográfica susceptível de privar de objecto a transposição das disposições em causa, importa que, na hipótese de, sendo caso disso, a República Checa decidir completar o seu sistema nacional de pensões de reforma com um plano de pensões profissionais do segundo pilar, todos os sujeitos de direito nesse Estado-Membro, à semelhança dos outros sujeitos de direito na Comunidade, saibam quais são os seus direitos e obrigações.

51 Essa evolução do sistema nacional de pensões de reforma não pode, de modo nenhum, ser considerada excluída ou puramente hipotética, como afirma a República Checa, pelo facto de que implicaria uma alteração do quadro legal aplicável e não apenas o levantamento de um obstáculo de ordem factual. Efectivamente, qualquer legislação pode ser alterada. No caso em apreço, resulta, aliás, dos próprios articulados desse Estado-Membro que foram elaborados projectos de regulamentação destinada a introduzir, no sistema nacional de pensões de reforma, um segundo pilar na República Checa, antes da adopção da Directiva 2003/41, respectivamente em 1993, quando o Ministro do Trabalho e dos Assuntos Sociais apresentou uma proposta de lei nesse sentido ao Governo checo, que optou no final por outra via, a saber, a adopção de uma lei sobre o seguro de pensões complementar que beneficia de uma contribuição do Estado, e em 2001, quando o referido governo apresentou à Câmara dos Representantes

do Parlamento checo uma proposta de lei sobre o seguro profissional de pensões. Além disso, na audiência, a República Checa admitiu que esse segundo pilar poderia vir a ser introduzido no futuro se existir vontade política nesse sentido.

52 Daqui resulta que, embora, segundo a regulamentação nacional aplicável, nenhuma instituição de gestão de planos de pensões de reforma se possa legalmente estabelecer no território da República Checa na falta de um segundo pilar no sistema nacional de pensões de reforma, este Estado-Membro tem a obrigação de transpor integralmente as disposições dos artigos 8.º, 9.º, 13.º, 15.º a 18.º e 20.º, n.ºs 2 a 4, da Directiva 2003/41, adoptando e pondo em vigor no seu direito interno, em conformidade com o seu artigo 22.º, n.º 1, primeiro parágrafo, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para esse efeito.

53 Contrariamente ao que defende a República Checa, tal obrigação de transposição não é susceptível de ofender a sua competência no que respeita à organização do referido sistema nacional de pensões de reforma e a manutenção do seu equilíbrio financeiro, ao obrigá-la a instituir, no âmbito dessa transposição, um segundo pilar, em violação das prerrogativas que lhe são reconhecidas no artigo 137.º, n.º 4, primeiro travessão, CE.

54 Em primeiro lugar, a transposição para o direito interno das disposições em causa da Directiva 2003/41 em nada obriga, com efeito, a República Checa a alterar o seu sistema nacional de pensões de reforma.

55 A este propósito, a República Checa defende erradamente que essa transposição implica *ipso facto* a introdução de um segundo pilar no seu sistema nacional de pensões de reforma.

- 56 Segundo as próprias explicações fornecidas por esse Estado-Membro em resposta às questões escritas do Tribunal de Justiça sobre este ponto, a criação de um segundo pilar, o qual faz parte de um sistema complexo, exige, com efeito, a adopção pelo legislador nacional de uma regulamentação interna completa para determinar, nomeadamente, os requisitos necessários ao estabelecimento das instituições de gestão de planos de pensões profissionais no seu território e as relações jurídicas quer entre o segundo pilar e os outros pilares do sistema nacional de pensões de reforma quer, no âmbito desse mesmo segundo pilar, entre os diferentes elementos que o compõem, ou seja, os empregadores, os trabalhadores, os órgãos de fiscalização e de supervisão e, sendo caso disso, outros órgãos estatais.
- 57 Ora, há que observar que nenhuma das disposições da Directiva 2003/41, incluindo as visadas explicitamente na presente acção, impõe aos Estados-Membros a aplicação dessa regulamentação.
- 58 Assim, contrariamente ao que afirma a República Checa, embora seja certo que a transposição para o direito interno do artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 2003/41 exige, nomeadamente, que todos os Estados-Membros prevejam na sua legislação nacional a inscrição num registo ou a autorização das instituições de gestão de planos de pensões profissionais estabelecidas no seu território, esta disposição não contém nenhuma norma que obrigue os referidos Estados a permitirem que essas instituições se estabeleçam no seu território.
- 59 Como resulta dos n.ºs 43 a 47 do presente acórdão, a Directiva 2003/41 constitui, efectivamente, apenas um primeiro passo para a instituição de um mercado interno dos regimes profissionais de pensões, através da aplicação, à escala europeia, de normas prudenciais mínimas. Não tem, em contrapartida, por objectivo harmonizar, ainda que parcialmente, os sistemas nacionais de pensões de reforma, obrigando os Estados-Membros a alterar ou suprimir as normas do seu direito nacional que determinam a própria organização desses sistemas.
- 60 No seu nono considerando, esta directiva salienta assim explicitamente que, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, os Estados-Membros continuam a ser plenamente responsáveis pela organização dos seus sistemas nacionais de pensões

de reforma e pela tomada de decisões quanto ao papel a desempenhar por cada um dos pilares desses sistemas, incluindo o confiado ao segundo pilar, e que a mesma não pode, portanto, afectar essas prerrogativas.

- 61 Nesta mesma perspectiva, o artigo 20.º, n.º 1, da Directiva 2003/41 prevê, por outro lado, em conformidade com o seu trigésimo sexto e trigésimo sétimo considerandos, que as actividades transfronteiriças das instituições de gestão de planos de pensões profissionais são exercidas sem prejuízo das disposições de direito social e de direito do trabalho dos Estados-Membros de acolhimento relativas à organização dos sistemas nacionais de pensões de reforma.
- 62 Por conseguinte, e contrariamente ao que a Comissão também sugeriu nos seus articulados, a Directiva 2003/41, enquanto tal, de modo nenhum pode ser interpretada no sentido de obrigar um Estado-Membro, que, como a República Checa, proíbe o estabelecimento no seu território de instituições de gestão de planos de pensões profissionais devido à falta de um segundo pilar no seu sistema de pensões de reforma, a suprimir esta proibição a fim de permitir a tais instituições de gestão de planos de pensões profissionais estabelecerem-se no referido território para prestar serviços que são indubitavelmente do segundo pilar dos sistemas nacionais de pensões de reforma.
- 63 Na verdade, essa proibição prevista pelo direito nacional deve ser conforme às normas relativas à livre circulação previstas pelo Tratado CE, nomeadamente às disposições relativas à liberdade de estabelecimento, que contém a proibição, em princípio, de restrições ao exercício dessa liberdade (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 16 de Maio de 2006, *Watts*, C-372/04, Colect., p. I-4325, n.º 92 e jurisprudência referida, e de 11 de Setembro de 2008, *Petersen*, C-228/07, Colect., p. I-6989, n.º 42), a menos que possam ser justificadas pelas razões enunciadas pelo Tratado ou por razões imperiosas de interesse geral, que incluem, designadamente, a existência de um risco de prejuízo grave para o equilíbrio financeiro do sistema de segurança social (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 28 de Abril de 1998, *Kohll*, C-158/96, Colect., p. I-1931, n.º 41, e de 5 de Março de 2009, *Kattner Stahlbau*, C-350/07, Colect., p. I-1513, n.º 85).

- 64 Todavia, para efeitos de apreciação da procedência da presente acção, na medida em que esta se refere apenas ao incumprimento das disposições da Directiva 2003/41 e não à eventual violação das disposições do Tratado, que em nenhum momento foram invocadas pela Comissão em apoio da sua argumentação, não há que analisar se a proibição, pelo direito checo, de estabelecimento das instituições de gestão de planos de pensões profissionais no território da República Checa é contrária às regras relativas à livre circulação nem, por conseguinte, em que medida este Estado-Membro pode ser obrigado, para se conformar com essas normas, a introduzir, sendo caso disso, um segundo pilar no seu sistema nacional de pensões de reforma.
- 65 Em segundo lugar, importa observar que, contrariamente ao que defende a República Checa, a obrigação de transpor integralmente a Directiva 2003/41 através da aplicação, em direito interno, das disposições contidas nos artigos 8.º, 9.º, 13.º, 15.º a 18.º e 20.º, n.ºs 2 a 4, da mesma em nada viola as disposições do artigo 137.º, n.º 4, primeiro travessão, CE.
- 66 A este respeito, cumpre salientar que, nos termos do artigo 137.º, n.º 4, primeiro parágrafo, CE, as disposições adoptadas ao abrigo desse artigo «não prejudicam a faculdade de os Estados-Membros definirem os princípios fundamentais dos seus sistemas de segurança social, nem devem afectar substancialmente o equilíbrio financeiro desses sistemas».
- 67 Ora, impõe-se reconhecer, em primeiro lugar, que a Directiva 2003/41, objecto da presente acção, não foi adoptada com base no artigo 137.º CE, que constitui a base jurídica no Tratado para a realização da aproximação das legislações nacionais no domínio da política social. Como já foi indicado no n.º 43 do presente acórdão, esta directiva tem, efectivamente, como bases jurídicas os artigos 47.º, n.º 2, CE, 55.º CE e 95.º CE, que se destinam a realizar o mercado interno através da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento.
- 68 Em segundo lugar, a Directiva 2003/41, de acordo com o seu artigo 2.º, n.º 2, alínea a), não se aplica às instituições que gerem regimes de segurança social, pelo que tais instituições não podem ser afectadas pelas disposições desta directiva.

69 Por conseguinte, há que concluir que a República Checa, não tendo adoptado, no prazo fixado, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para se conformar com os artigos 8.º, 9.º, 13.º, 15.º a 18.º e 20.º, n.ºs 2 a 4, da Directiva 2003/41, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 22.º, n.º 1, desta directiva. A acção é julgada improcedente quanto ao restante.

Quanto às despesas

70 Por força 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 Checa e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) decide:

- 1) **A República Checa, não tendo adoptado, no prazo fixado, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para se conformar com os artigos 8.º, 9.º, 13.º, 15.º a 18.º e 20.º, n.ºs 2 a 4, da Directiva 2003/41/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Junho de 2003, relativa às actividades e à supervisão das instituições de gestão de planos de pensões profissionais, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 22.º, n.º 1, desta directiva.**

- 2) A acção é julgada improcedente quanto ao restante.**

- 3) A República Checa é condenada nas despesas.**

Assinaturas