

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

31 de Maio de 2001 *

No processo C-283/99,

Comissão das Comunidades Europeias, representada inicialmente por A. Aresu e M. Patakia, seguidamente por E. Traversa e M. Patakia, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido inicialmente por P. G. Ferri, seguidamente por F. Quadri, avvocati dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: italiano.

que tem por objecto obter a declaração de que, ao dispor que:

- as actividades de segurança privada, incluindo a vigilância e a guarda de bens móveis ou imóveis, apenas podem ser exercidas no território italiano, sob licença, por «empresas de segurança privada» de nacionalidade italiana,

- apenas podem ser contratados como «guardas particulares ajuramentados» os nacionais italianos que possuam a respectiva licença,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.º, 52.º e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: A. La Pergola, presidente de secção, P. Jann (relator), L. Sevón, S. von Bahr e C. W. A. Timmermans, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: D. Louterman-Hubeau, chefe de divisão,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 14 de Dezembro de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Fevereiro de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Julho de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias instaurou, nos termos do artigo 226.º CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao dispor que:

- as actividades de segurança privada, incluindo a vigilância e a guarda de bens móveis ou imóveis, apenas podem ser exercidas no território italiano, sob licença, por «empresas de segurança privada» de nacionalidade italiana,
- apenas podem ser contratados como «guardas particulares ajuramentados» os nacionais italianos que possuam a respectiva licença,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.º, 52.º e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE).

A regulamentação nacional

- 2 Em Itália, a actividade de segurança privada é regulada pelo testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (texto único das leis de segurança pública, a seguir «testo unico»), adoptado por Decreto Real n.º 773, de 18 de Junho de 1931 (GURI n.º 146, de 26 de Junho de 1931).

- 3 O artigo 133.º do testo unico prevê:

«Os organismos públicos, os outros organismos colectivos e os particulares podem afectar guardas particulares à vigilância ou à guarda dos seus bens móveis ou imóveis.

Podem igualmente, mediante autorização do preffeto, associar-se para nomear esses guardas a fim de os afectar à vigilância ou à guarda comum dos referidos bens.»

- 4 O artigo 134.º do testo unico dispõe:

«Na falta de uma licença emitida pelo preffeto, os organismos e os particulares estão proibidos de fornecer serviços de vigilância ou de guarda de bens móveis ou imóveis, de levar a cabo investigações ou pesquisas ou de recolher informações por conta de particulares.

Sem prejuízo do disposto no artigo 11.º, a licença não pode ser concedida a pessoas que não tenham nacionalidade italiana, que sejam incapazes ou que tenham sido objecto de uma condenação por crime cometido intencionalmente.

A licença não pode ser concedida para operações que impliquem o exercício do poder público ou o poder de restringir a liberdade individual.»

5 Nos termos do artigo 138.º do texto unico:

«Os guardas privados devem satisfazer as exigências seguintes:

1.º ter nacionalidade italiana;

[...]»

Argumentação das partes

6 Considerando que a regulamentação italiana em matéria de segurança privada era incompatível com o direito comunitário, a Comissão instaurou o processo por incumprimento. Após ter notificado a República Italiana para apresentar as suas observações, a Comissão emitiu, em 8 de Julho de 1998, um parecer fundamentado convidando aquele Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua

notificação. Julgando insuficiente a resposta do Governo italiano, a Comissão instaurou a presente acção.

- 7 A Comissão alega que a condição de nacionalidade, prevista, de forma geral, no artigo 134.º e, mais especificamente, para o pessoal de segurança, no artigo 138.º do texto unico, constitui um obstáculo à livre circulação dos trabalhadores, à liberdade de estabelecimento bem como à livre prestação de serviços, na medida em que impede o acesso às actividades de segurança privada dos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros e das empresas estabelecidas noutros Estados-Membros.
- 8 Baseando-se, nomeadamente, nos acórdãos do Tribunal de Justiça de 29 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha (C-114/97, Colect., p. I-6717), e de 9 de Março de 2000, Comissão/Bélgica (C-355/98, Colect., p. I-1221), a Comissão alega que as justificações resultantes dos artigos 55.º e 56.º do Tratado CE (actuais artigos 45.º CE e 55.º CE) não são aplicáveis às actividades de segurança privada, visto as empresas de segurança privada e os guardas particulares ajuramentados não participarem directa e especificamente no exercício da autoridade pública. Tal resultaria, aliás, do próprio artigo 134.º do texto unico, na medida em que este artigo prevê que a licença exigida para exercer actividades de segurança privada «não pode ser concedida para operações que impliquem o exercício do poder público».
- 9 O Governo italiano contesta o alegado incumprimento. Embora admitindo que as cláusulas de nacionalidade que figuram nos artigos 134.º e 138.º do texto unico possam conter restrições à livre circulação dos trabalhadores, à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, sustenta que os elementos que caracterizam as actividades em causa, muito particularmente as dos guardas particulares ajuramentados, permitem concluir que estas actividades respeitam ao exercício da autoridade pública, de forma que a condição de nacionalidade é justificada nos termos do artigo 55.º, primeiro parágrafo, do Tratado, conjugado, eventualmente, com o artigo 66.º do Tratado.

- 10 Com efeito, desde logo, as actividades das empresas de segurança privada e os guardas particulares ajuramentados estão sujeitos a um controlo profundo por parte da autoridade pública aquando da emissão ou da retirada eventual da licença. Além disso, no quadro das suas actividades, as pessoas em causa estão sob controlo do questore, o chefe da polícia, que exerce sobre elas poder disciplinar.
- 11 Seguidamente, os guardas particulares ajuramentados devem prestar perante a autoridade judiciária — o pretore — um juramento que inclui, além do compromisso de exercer as suas funções no interesse geral, o compromisso de fidelidade à República Italiana.
- 12 Por fim, os guardas particulares ajuramentados exercem funções de polícia judiciária na prevenção e na repressão de delitos que lhes são próprias e não constituem uma mera assistência às forças da ordem. Estas funções compreendem o poder de deter em flagrante delito, a faculdade de levantar autos de notícia com valor probatório bem como a obrigação de colaborar com as autoridades policiais.
- 13 A Comissão contesta estes argumentos alegando, por um lado, que o controlo exercido por uma autoridade pública e a obrigação de prestar juramento não demonstram que as actividades em causa se inserem no exercício da autoridade pública.
- 14 Por outro lado, quanto à faculdade dos guardas particulares ajuramentados de levantar autos de notícia com valor probatório, bem como à sua obrigação de colaborar com as autoridades policiais, trata-se de meros papéis auxiliares.
- 15 Quanto ao poder de deter em flagrante delito, convém fazer uma distinção. Quando os guardas particulares ajuramentados procedem a uma detenção em flagrante delito no caso de um delito grave, relativamente ao qual a legislação

italiana impõe aos oficiais e agentes da polícia judiciária que procedam à detenção do autor, não estão a exercer a autoridade pública na acepção do artigo 55.º do Tratado, limitando-se a contribuir para a manutenção da segurança pública, como todo e qualquer indivíduo pode ser chamado a fazer (v. acórdão Comissão/Espanha, já referido, n.º 37). Em contrapartida, quando procedem a uma detenção em flagrante delito no caso de um delito de gravidade menor, relativamente ao qual os oficiais e agentes da polícia judiciária têm a faculdade, mas não a obrigação, de proceder à detenção do autor, a Comissão admite que o exercício deste poder está, em princípio, reservado aos referidos oficiais e agentes. Mas trata-se de uma situação excepcional no quadro das funções que os guardas particulares ajuramentados são habitualmente chamados a desempenhar. Por consequência, este poder constitui um elemento destacável do conjunto da actividade profissional dos guardas particulares ajuramentados que não pode justificar que a profissão escape, no seu todo, nos termos do artigo 55.º do Tratado, ao respeito das disposições do Tratado relativas às liberdades.

- 16 Na audiência, o Governo italiano alegou, sem ser contestado pela Comissão, que os guardas particulares ajuramentados nunca podem exercer as suas actividades a título independente, devendo ser sempre assalariados. Por conseguinte, não há guardas particulares ajuramentados que exerçam a sua profissão a título independente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 17 Há que salientar, liminarmente, que, tal como o próprio Governo italiano reconhece, as cláusulas de nacionalidade que constam dos artigos 134.º e 138.º do texto único são susceptíveis de constituir restrições à livre circulação dos trabalhadores, à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, como previstas nos artigos 48.º, 52.º e 59.º do Tratado.

Quanto à condição de nacionalidade para exercer as actividades de segurança privada (artigo 134.º do testo unico)

- 18 Há que concluir, desde logo, que a condição de nacionalidade imposta pelo artigo 134.º do testo unico aos organismos e aos particulares que fornecem serviços de vigilância ou de guarda de bens, levam a cabo investigações ou pesquisas, ou recolhem informações por conta de particulares, impede os nacionais e empresas de outros Estados-Membros de exercer essa actividade no território italiano, quer estabelecendo-se em Itália quer a partir de outro Estado-Membro.
- 19 O Governo italiano alega, porém, sem fornecer detalhes para o efeito, que as actividades visadas no artigo 134.º do testo unico se inserem no exercício da autoridade pública. Há, portanto, que examinar se os entraves às liberdades garantidas pelo Tratado que resultam do artigo 134.º do testo unico são ou não justificadas pela derrogação prevista no artigo 55.º, primeiro parágrafo, do Tratado, conjugado, eventualmente, com o artigo 66.º do Tratado.
- 20 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a referida derrogação deve restringir-se às actividades que, consideradas em si próprias, constituam uma participação directa e específica no exercício da autoridade pública (v., nomeadamente, acórdãos já referidos Comissão/Espanha, n.º 35, e Comissão/Bélgica, n.º 25). O Tribunal de Justiça entendeu igualmente que a actividade das empresas de guarda ou segurança não constitui, em princípio, uma participação directa e específica no exercício da autoridade pública (acórdão Comissão/Bélgica, já referido, n.º 26; v. igualmente acórdão Comissão/Espanha, já referido, n.º 39).
- 21 O Governo italiano não invocou qualquer elemento que permita fazer uma apreciação diferente da situação em Itália relativamente às que deram lugar à jurisprudência citada. Em especial, quanto à argumentação relativa à autoridade para proceder a detenções em flagrante delito de que gozariam os guardas particulares ajuramentados ao serviço das empresas de segurança, basta salientar que, como resulta do n.º 45 das conclusões do advogado-geral, os guardas não dispõem de mais autoridade do que qualquer outra pessoa.

- 22 Deve, portanto, concluir-se que a derrogação prevista no artigo 55.º, primeiro parágrafo, do Tratado, conjugado, eventualmente, com o artigo 66.º do Tratado, não é aplicável no caso vertente. Por conseguinte, a condição de nacionalidade estabelecida no artigo 134.º do texto unico para as actividades de segurança privada constitui um entrave à liberdade de estabelecimento bem como à livre prestação de serviços que não pode ser justificada.

Quanto à condição de nacionalidade para preencher o lugar de guarda particular ajuramentado (artigo 138.º do texto unico)

- 23 No que respeita aos guardas particulares ajuramentados, o Governo italiano precisou, na audiência, que os mesmos não podem exercer as suas actividades a título independente, sendo necessariamente assalariados. Há, por conseguinte, que apreciar a condição de nacionalidade prescrita pelo artigo 138.º do texto unico, bem como a possibilidade da sua justificação, apenas da perspectiva do entrave à livre circulação de trabalhadores.
- 24 A este respeito, deve salientar-se, em primeiro lugar, que a condição de nacionalidade imposta pelo artigo 138.º do texto unico impede os trabalhadores de outros Estados-Membros de ocupar um emprego de guarda particular ajuramentado em Itália.
- 25 Seguidamente, deve concluir-se que, contrariamente às disposições do Tratado relativas à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, os artigos 48.º e seguintes do Tratado, respeitantes à livre circulação dos trabalhadores, não prevêm derrogações para as actividades que fazem parte do exercício da autoridade pública. O artigo 48.º, n.º 4, do Tratado precisa apenas que as disposições deste artigo não são aplicáveis aos empregos na administração pública. Ora, como sublinhou o advogado-geral no n.º 26 das suas conclusões, a noção de «empregos na administração pública» não engloba empregos ao serviço de um particular ou de uma pessoa colectiva de direito privado, sejam quais forem as tarefas que incumbem ao empregado. Deste modo, os guardas

particulares ajuramentados não fazem, incontestavelmente, parte da administração pública. O artigo 48.º, n.º 4, do Tratado não é, portanto, aplicável no caso vertente.

26 Por outro lado, o Governo italiano não apresentou qualquer razão de ordem pública ou de segurança pública susceptível de justificar, com base no artigo 48.º, n.º 3, do Tratado, derrogações à livre circulação dos trabalhadores.

27 Nestas condições, os argumentos apresentados pelo Governo italiano relativos à participação dos guardas particulares ajuramentados no exercício da autoridade pública são inoperantes.

28 Decorre do conjunto das considerações precedentes que, ao dispor que:

— as actividades de segurança privada, incluindo a vigilância e a guarda de bens móveis ou imóveis, apenas podem ser exercidas no território italiano, sob licença, por «empresas de segurança privada» de nacionalidade italiana,

— apenas podem ser contratados como «guardas particulares ajuramentados» os nacionais italianos que possuam a respectiva licença,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.º, 52.º e 59.º do Tratado.

Quanto às despesas

- 29 Por força do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo a Comissão requerido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) Ao dispor que:

- as actividades de segurança privada, incluindo a vigilância e a guarda de bens móveis ou imóveis, apenas podem ser exercidas no território italiano, sob licença, por «empresas de segurança privada» de nacionalidade italiana,

— apenas podem ser contratados como «guardas particulares ajuramentados» os nacionais italianos que possuam a respectiva licença,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.º, 52.º e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE).

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

La Pergola

Jann

Sevón

von Bahr

Timmermans

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 31 de Maio de 2001.

O secretário

O presidente da Quinta Secção

R. Grass

A. La Pergola