

**Processo C-18/24****Pedido de decisão prejudicial****Data de entrada:**

11 de janeiro de 2024

**Órgão jurisdicional de reenvio:**Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo,  
República Checa)**Data da decisão de reenvio:**

29 de dezembro de 2023

**Recorrentes:**NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft,  
NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**Recorrido:**

Česká národní banka

[*Omissis*] [processo nacional]**DESPACHO**

O Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo, República Checa), [*omissis*] no processo instaurado pelas recorrentes: **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**, com sede em [*omissis*] Bratislava, [*omissis*], contra o recorrido: **Česká národní banka** (Banco Nacional da República Checa), com sede em [*omissis*] Praga 1, relativo a um recurso interposto da Decisão do Conselho de Administração do Česká národní banka (Banco Nacional da República Checa), de 21 de janeiro de 2021, processo n.º 2021/007794/CNB/110/01, no âmbito do processo relativo ao recurso de cassação intentado pelas recorrentes da Sentença do Městský soud v Praze (Tribunal de Praga, República Checa), de 19 de outubro de 2022, processo n.º 6 Af 9/2021–105,

**decidiu o seguinte:**

I. Submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais:

1. **Deve o artigo 155.º da Diretiva [...] 2009/138/CE (Solvência II) ser interpretado no sentido de que também inclui os casos em que a autoridade de supervisão do Estado de acolhimento supervisiona o cumprimento, por uma empresa de seguros de outro Estado-Membro, das obrigações previstas no Regulamento (UE) n.º 1286/2014 (PRIIPs) ou na Diretiva [...] 2016/97 (DDS)?**
2. **Em caso de resposta afirmativa, resultam do artigo 155.º da Diretiva Solvência II poderes prioritários da autoridade de supervisão do Estado de origem e a obrigação de a autoridade de supervisão do Estado de acolhimento esgotar, em primeiro lugar, os procedimentos de notificação e de tomada de medidas para pôr fim à situação irregular, previstos n.ºs 1, 2 e 3 deste artigo da diretiva, também no caso de aplicação de sanções administrativas, na aceção do n.º 5 e 6 do mesmo artigo da diretiva?**

II. [*Omissis*] [processo nacional]

### **Fundamentação:**

#### **I. Objeto do processo**

- 1 As recorrentes são uma sociedade comercial eslovaca e uma companhia de seguros que opera no setor dos seguros de vida. As recorrentes têm uma sucursal no território da República Checa estabelecida em Praga ao abrigo da liberdade de estabelecimento. O recorrido é a autoridade de supervisão da República Checa, que é o Estado-Membro de acolhimento da União Europeia. O recorrido declarou as recorrentes culpadas da prática de três infrações administrativas, pelas quais lhes aplicou uma coima no valor de 1 000 000 CZK.
- 2 A primeira infração administrativa consistiu no incumprimento das obrigações previstas no artigo 6.º, n.º 1, e no artigo 8.º, n.º 3, alínea c), ii, iii e iv, e no artigo 8.º, n.º 3, alínea f), do Regulamento (UE) n.º 1286/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014, sobre os documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros (a seguir «Regulamento PRIIPs»), e foi analisada com base no § 179.º, n.º 1, da zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (Lei n.º 256/2004, relativa ao Exercício de uma Atividade Económica no Mercado de Capitais, República Checa; a seguir «ZPKT»). Segundo o recorrido, as recorrentes não asseguraram, em especial, que a informação contida nos seus documentos de informação fundamental (ditos KID: *Key Information Documents*) sobre os produtos eram exatas, corretas e claras, coerentes com os documentos contratuais vinculativos e não induziam em erro; nem, além disso, que os documentos de informação fundamental incluíam todas as

informações com a qualidade e o alcance exigidos pelas disposições do direito da União Europeia diretamente aplicáveis.

- 3 A segunda e terceira infrações administrativas consistiram no incumprimento das obrigações decorrentes da zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (Lei n.º 170/2018, sobre a Distribuição de Seguros e Resseguros, República Checa; a seguir «ZDPZ»), que transpõe a Diretiva (UE) 2016/97 do Parlamento Europeu e do Conselho, [...], sobre a distribuição de seguros (a seguir «Diretiva DDS»). A segunda infração administrativa foi analisada com base no § 110.º, n.º 1, alínea c), da ZDPZ e consistiu no incumprimento, por parte das recorrentes, das obrigações que incumbem às empresas de seguros de introduzir, manter e aplicar regras de supervisão da atividade dos intermediários independentes que atuam por sua conta, quanto à supervisão do cumprimento das disposições legais estabelecidas no § 48.º, n.º 1, alínea a), dessa lei. A terceira infração administrativa foi analisada ao abrigo do § 114.º, n.º 1, ponto 1, da ZDPZ e consistiu na violação, pelas recorrentes, da obrigação de prestar aconselhamento ao cliente antes da celebração do contrato de seguro de capitalização, conforme estabelecido no § 78.º da referida lei.
- 4 No decurso do procedimento administrativo, o recorrido apreciou a alegação das recorrentes relativa à incompetência do recorrido para tramitar um procedimento administrativo sancionatório, invocando o § 110.º da zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (Lei n.º 277/2009, relativa aos Seguros, República Checa; a seguir «ZPoj»), que transpõe o artigo 155.º da Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, [...], relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (a seguir «Diretiva Solvência II») que, na sua opinião, regula a supervisão uniforme das empresas de seguros de outro Estado-Membro. Segundo as recorrentes, o recorrido, na sua qualidade de autoridade de supervisão do Estado de acolhimento, não cumpriu as disposições da lei e da diretiva acima referidas, não informou a autoridade de supervisão do Estado de origem da alegada violação da lei no Estado-Membro de acolhimento e não esperou que esta autoridade tomasse as medidas adequadas para que a recorrente pusesse fim à situação irregular. Por conseguinte, segundo as recorrentes, o recorrido não estava habilitado a conduzir autonomamente o procedimento sancionatório contra as recorrentes. Por sua vez, o recorrido considera que as disposições relativas à supervisão contidas na ZPKT e na ZDPZ constituem legislação distinta (baseada noutras disposições europeias que não a Diretiva Solvência II) e são, portanto, independentes das disposições relativas à supervisão contidas na ZPoj. Segundo o recorrido, as disposições especiais da ZPKT e da ZDPZ prevalecem sobre as disposições da ZPoj. O recorrido considera que as recorrentes violaram obrigações decorrentes da ZPKT e da ZDPZ, pelas quais foram diretamente sancionadas, e não obrigações decorrentes da ZPoj.
- 5 Na sentença impugnada referida na introdução, o Městský soud v Praze (Tribunal de Praga) também não considerou esta alegação válida e negou provimento ao recurso interposto. Esse tribunal confirmou a conclusão do recorrido segundo a qual não havia que aplicar ao processo a ZPoj, que regula as condições gerais dos

seguros, que as recorrentes não infringiram, mas apenas a ZPKT e a ZDPZ, que regulam segmentos específicos dos serviços prestados pelas empresas de seguros que foram afetados pelas infrações administrativas praticadas pelas recorrentes.

- 6 No âmbito da fiscalização jurisdicional da sentença impugnada do Městský soud v Praze (Tribunal de Praga), o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) está obrigado a apreciar o fundamento invocado em cassação pela parte recorrente [(neste caso, as recorrentes) no processo de cassação], segundo o qual o § 110.º da ZPoj, que se baseia no artigo [155].º da Diretiva Solvência II, deve ser aplicado a todas as atividades de supervisão no setor dos seguros. Segundo as recorrentes, tanto o § 110.º da ZPoj como o artigo [155].º da Diretiva Solvência II se referem, de modo geral, ao incumprimento de obrigações/disposições e não se limitam, por conseguinte, à violação das obrigações previstas na ZPoj nem das impostas por disposições adotadas ao abrigo da Diretiva Solvência II. Embora as recorrentes tenham sido sancionadas por violação da ZPKT e da ZDPZ, continua a estar em causa a violação de obrigações em matéria de seguros. Segundo a recorrente, nem o Regulamento PRIIPs (ou a ZPKT que o reproduz a nível nacional) nem a Diretiva DDS (ou a ZDPZ que a transpõe) são regulamentações independentes da regulamentação setorial de base do setor dos seguros, mas constituem regulamentações complementares, indissociavelmente ligadas às disposições da ZPoj (que transpõem a Diretiva Solvência II) que deviam ser aplicadas no processo em apreço. Segundo a recorrente, a não aplicação do § 110.º da ZPoj pelo recorrido tem por efeito a ilegalidade da decisão administrativa que proferiu.

## II. Disposições de direito da União e de direito nacional invocadas

- 7 Nos termos do artigo 155.º, da Diretiva Solvência II, que regula, de acordo com o seu título, o incumprimento de normas legais pelas empresas de seguros:

*Caso as autoridades de supervisão de um Estado-Membro de acolhimento verifiquem que uma empresa de seguros que tem uma sucursal ou exerce atividades ao abrigo da liberdade de prestação de serviços no seu território não cumpre as normas legais que lhe são aplicáveis nesse Estado-Membro, devem exigir-lhe que ponha fim a essa situação irregular. (n.º 1)*

*Se a empresa de seguros interessada não tomar as medidas necessárias, as autoridades de supervisão do Estado-Membro em causa informam desse facto as autoridades de supervisão do Estado-Membro de origem. As autoridades de supervisão do Estado-Membro de origem tomam, logo que possível, todas as medidas adequadas para assegurar que a referida empresa de seguros ponha fim à referida situação irregular. As autoridades de supervisão do Estado-Membro de origem informam as autoridades de supervisão do Estado-Membro de acolhimento das medidas tomadas. (n.º 2)*

*Se, apesar das medidas tomadas para o efeito pelo Estado-Membro de origem ou devido à inadequação ou inexistência dessas medidas nesse Estado-Membro,*

*a empresa de seguros persistir em violar as normas legais em vigor no Estado-Membro de acolhimento, as autoridades de supervisão deste último podem, após terem informado as autoridades de supervisão do Estado-Membro de origem, tomar as medidas adequadas para evitar ou punir novas irregularidades e, se for absolutamente necessário, impedir a empresa de celebrar novos contratos de seguro no território do Estado-Membro de acolhimento. (n.º 3)*

[Nota: sublinhado acrescentado pelo Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo)]

8 Nos termos do artigo 155.º, n.º 5, desta diretiva, *os n.ºs 1, 2 e 3 não prejudicam o poder dos Estados-Membros de sancionar infrações no seu território*, e nos termos do artigo 155.º, n.º 6, da mesma diretiva, *se a empresa de seguros que cometeu a infração possuir um estabelecimento ou bens imóveis no Estado-Membro em causa, as autoridades de supervisão desse Estado-Membro podem, nos termos da legislação nacional, aplicar as sanções administrativas nacionais previstas para essa infração em relação a esse estabelecimento ou a esses bens*.

9 Na ordem jurídica checa, o artigo 155.º da Diretiva Solvência II foi transposto pelo § 110.º da ZPoj, que regula o exercício da supervisão das atividades das empresas de seguros de outro Estado-Membro da seguinte forma:

(1) *Se o Česká národní banka [Banco Nacional da República Checa] constatar que uma empresa de seguros de outro Estado-Membro que exerce atividades de seguros ou resseguros no território da República Checa, ao abrigo do direito de criar uma sucursal ou com base na livre prestação temporária de serviços, não cumpre as obrigações a que essa atividade está sujeita na República Checa, impõe a essa empresa de seguros que ponha termo aos incumprimentos constatados no prazo por ele fixado.*

(2) *Para apurar ou verificar os factos referidos no n.º 1, o Česká národní banka [Banco Nacional da República Checa] pode exigir a essa empresa de seguros que forneça os documentos, as informações e os esclarecimentos necessários sobre as suas atividades no território da República Checa, e a empresa de seguros é obrigada a fornecê-los.*

(3) *Se a empresa de seguros de outro Estado-Membro não puser termo, no prazo fixado, aos incumprimentos referidos no n.º 1, o Česká národní banka [Banco Nacional da República Checa] informa desse facto a autoridade de supervisão do Estado-Membro de origem.*

(4) *Se as medidas corretivas impostas pela autoridade de supervisão do Estado-Membro de origem não levarem ao termo dos incumprimentos detetados nas atividades da empresa de seguros de outro Estado-Membro ou se não tiverem sido aplicadas medidas corretivas, o Česká národní banka [Banco Nacional da República Checa] aplica a essa empresa de seguros uma coima ou a proibição de*

*celebrar novos contratos de seguros ou resseguros no território da República Checa e de prorrogar as obrigações decorrentes dos contratos já celebrados. O Česká národní banka [Banco Nacional da República Checa] informará a autoridade de supervisão do Estado-Membro de origem desta decisão. O Česká národní banka [Banco Nacional da República Checa] pode simultaneamente submeter um pedido de assistência à Autoridade Europeia de Supervisão.*

*(5) Em caso de urgência, o Česká národní banka [Banco Nacional da República Checa] atua nos termos do n.º 4 sem aplicar o procedimento referido nos n.ºs 1 a 3.*

### **III. Análise das questões prejudiciais submetidas**

- 10 Tendo em conta o exposto, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) está obrigado a apreciar a questão jurídica de saber se o artigo 155.º da Diretiva Solvência II (e, por conseguinte, também a disposição nacional que o transpõe, o § 110.º da ZPoj) é também aplicável aos casos de supervisão pela autoridade de supervisão do Estado de acolhimento (o recorrido) no que respeita ao cumprimento por uma empresa de seguros de outro Estado-Membro (a recorrente) das obrigações previstas no Regulamento PRIIPs ou na Diretiva DDS.
- 11 Em caso de resposta afirmativa à questão *supra*, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) tem então de examinar se resultam do artigo 155.º da Diretiva Solvência II (e, por conseguinte, também da disposição nacional que o transpõe, o § 110.º da ZPoj) poderes prioritários da autoridade de supervisão do Estado de origem e a obrigação de a autoridade de supervisão do Estado de acolhimento (o recorrido) esgotar, em primeiro lugar, os procedimentos de notificação e de tomada das medidas corretivas, previstos no artigo 155.º, n.ºs 1, 2 e 3, da Diretiva Solvência II e no § 110.º, n.ºs 1, 3 e 4, da ZPoj, também no caso de aplicação de sanções administrativas na aceção do artigo 155.º, n.ºs 5 e 6, da mesma diretiva, ou se a autoridade de supervisão do Estado de acolhimento pode sancionar e aplicar sanções administrativas sem tomar nenhuma outra medida.
- 12 Por força do artigo 267.º, alínea b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) está obrigado a dirigir-se ao Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «Tribunal de Justiça») quando se lhe coloque uma questão sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União. O Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) concluiu, no processo em apreço, que estavam reunidas as condições para submeter um pedido de decisão prejudicial.
- 13 O Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) não tem conhecimento de que a questão da interpretação do artigo 155.º da Diretiva Solvência II, na medida em que é relevante para o presente processo, já tenha sido

decidida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça (não se trata de um *acte éclairé*). Simultaneamente, enquanto órgão jurisdicional nacional que decide em última instância, deve prestar especial atenção na sua apreciação relativa a uma eventual ausência de dúvida razoável quanto à interpretação correta da disposição do direito da União em causa e ter em conta, nomeadamente, o objetivo prosseguido pelo processo prejudicial que é assegurar a unidade de interpretação do direito da União (Acórdão da Grande Secção do Tribunal de Justiça de 6 de outubro de 2021, *Conorzio ItalianManagement*, C-561/19, EU:C:2021:799, n.º 49). O Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) está convencido de que nenhuma das opções de interpretação expostas *infra* pode ser considerada inequívoca e, sem nenhuma dúvida razoável, claramente mais convincente do que outra variante (e, por conseguinte, um *acte clair*), pelo que no dispositivo do presente despacho submete as questões prejudiciais acima referidas.

### III.1 Quanto à primeira questão: aplicação do artigo 155.º da Diretiva Solvência II

- 14 Relativamente à primeira questão sobre se o artigo 155.º da Diretiva Solvência II também se aplica aos casos de supervisão, pela autoridade de supervisão do Estado-Membro de acolhimento, do cumprimento por uma empresa de seguros de outro Estado-Membro das obrigações previstas no Regulamento PRIIPs ou na Diretiva DDS, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) vê uma **primeira interpretação possível** em que a redação do artigo 155.º, n.º 1, da Diretiva Solvência II «*uma empresa de seguros [...] não cumpre as normas legais que lhe são aplicáveis*» (em inglês: *is not complying with the legal provisions applicable to it*; em francês: *ne respecte pas les dispositions légales [...] qui lui sont applicables*) do Estado-Membro de acolhimento, é interpretada apenas no sentido de que não cumpre as **disposições que estabelecem os requisitos substantivos resultantes da diretiva referida**. Nesse caso, o procedimento previsto no artigo 155.º da Diretiva Solvência II não se aplicaria à supervisão do cumprimento das obrigações previstas no Regulamento PRIIPs ou na Diretiva IDD.
- 15 Esta interpretação é corroborada pela regulamentação relativa à supervisão e às autoridades de supervisão contidas no capítulo III da Diretiva Solvência II. Embora, nos termos desta diretiva, o principal objetivo da supervisão seja, de um modo geral, *proteger os tomadores de seguros e os beneficiários* (artigo 27.º), o objetivo secundário é *a estabilidade dos sistemas financeiros interessados na União Europeia* (artigo 28.º), o que corresponde igualmente ao título abreviado da diretiva. Além disso, a supervisão baseia-se numa *abordagem prospetiva e baseada no risco* (artigo 29.º, n.º 1). Nos termos do considerando 14 da mesma diretiva, a proteção dos tomadores de seguros exige que as empresas de seguros e de resseguros sejam sujeitas a requisitos de solvência eficazes que resultem numa eficiente afetação de capital na União Europeia. Nos termos do considerando 24, convém que o controlo da solidez financeira das empresas de seguros e de resseguros caiba às autoridades de supervisão do Estado-Membro de origem.

- 16 Contudo, antes de mais, o artigo 30.º da Diretiva Solvência II, que regula o âmbito da supervisão instituída por esta diretiva, dispõe que *é da competência exclusiva do Estado-Membro de origem a supervisão financeira de empresas de seguros e de resseguros, incluindo a supervisão das atividades por elas exercidas através de sucursais ou ao abrigo da liberdade de prestação de serviços* (n.º 1). *A supervisão financeira prevista no n.º 1 compreende a verificação, quanto ao conjunto das atividades de uma empresa de seguros ou de resseguros, da sua situação de solvência, da constituição de provisões técnicas, dos seus ativos e dos fundos próprios elegíveis, de acordo com as regras ou práticas estabelecidas no Estado-Membro de origem por força de disposições aprovadas a nível comunitário [...]* (n.º 2). Porém, nos termos do artigo 36.º, n.º 1, da mesma diretiva, que regula o processo de supervisão, *os Estados-Membros asseguram que as autoridades de supervisão revejam e afirmam as estratégias, processos e procedimentos de prestação de informações estabelecidos pelas empresas de seguros e de resseguros para cumprir as disposições legais, regulamentares e administrativas aprovadas por força da presente diretiva*, e resulta claramente da enumeração constante do n.º 2 deste artigo que se trata da supervisão da solidez financeira das empresas de seguros, o que também se reflete no título abreviado da Diretiva Solvência II e na grande maioria das suas outras disposições.
- 17 Nesta primeira variante de interpretação, afigura-se lógico interpretar o artigo 155.º da Diretiva Solvência II no sentido de que se inscreve no prolongamento da regulamentação relativa à supervisão contida no capítulo III desta diretiva (ou seja, a supervisão financeira) e que, portanto, só deve ser aplicado em caso de violação das disposições que transpõem os requisitos da Diretiva Solvência II.
- 18 No entanto, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) considera que também não se pode excluir uma **segunda interpretação possível**, que coloca a tónica na sistemática da Diretiva Solvência II, na qual o artigo 155.º só figura no capítulo VIII, intitulado *Direito de estabelecimento e liberdade de prestação de serviços*, cujo objeto e finalidade é harmonizar toda a supervisão das atividades de seguros. Segundo esta variante de interpretação, a expressão *«uma empresa de seguros [...] não cumpre [...] as normas legais»*, constante do artigo 155.º, n.º 1, da Diretiva Solvência II deveria, por conseguinte, ser interpretada no sentido de que **não cumpre nenhuma disposição legal que aplique os requisitos da União no que respeita ao estatuto e às atividades das empresas de seguros** (e, por conseguinte, também outras disposições que não as decorrentes da Diretiva Solvência II). O procedimento previsto neste artigo aplicar-se-ia, por conseguinte, a todas as atividades de supervisão das autoridades de supervisão das empresas de seguros.
- 19 Esta variante de interpretação é corroborada pelo considerando 11 da referida diretiva, que sublinha que esta diretiva constitui um instrumento essencial da realização do mercado interno. Nos termos do referido considerando, *é conveniente, por conseguinte, assegurar a harmonização necessária e suficiente para garantir o reconhecimento mútuo das autorizações e dos sistemas de*



*supervisão, de modo a criar uma autorização única, válida em toda a Comunidade, e possibilitar a supervisão da empresa pelo Estado-Membro de origem, sem qualquer outra precisão ou restrição. Também no considerando 18 da mesma diretiva se sublinhou que as autoridades de supervisão dos Estados-Membros deverão, pois, dispor de todos os meios necessários para garantir o exercício regular das atividades das empresas de resseguros em toda a Comunidade, quer sejam exercidas em regime de estabelecimento ou ao abrigo da liberdade de prestação de serviços.*

- 20 Segundo esta variante de interpretação, o capítulo III da diretiva só regula, por conseguinte, um único segmento de supervisão, a saber, a supervisão financeira, ou seja, a supervisão da solidez financeira das empresas de seguros. Uma vez que a diretiva tem por objetivo procurar harmonizar todos os segmentos de supervisão e todas as atividades das autoridades de supervisão no domínio dos seguros, e assim maximizar a aplicação do princípio da supervisão das empresas de seguros pelo Estado-Membro de origem (na terminologia anterior, do princípio da supervisão pelo Estado-Membro de origem), o artigo 155.º da Diretiva Solvência II terá também um impacto na supervisão de outros requisitos legais substantivos relativos ao estatuto e às atividades das empresas de seguros.
- 21 Para concluir esta parte, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) salienta que tomou conhecimento do conteúdo do Acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de abril de 2009, Comissão/Itália, C-518/06, EU:C:2009:270, no qual o Tribunal de Justiça exprimiu uma opinião restritiva (ou seja, mais a favor da primeira variante de interpretação) sobre o princípio da supervisão pelo Estado-Membro de origem, no sentido de que este princípio se estende apenas à supervisão financeira (n.º 115 do acórdão) e que a intenção do legislador comunitário não era que o Estado-Membro de origem tivesse uma competência exclusiva de controlo extensiva aos comportamentos comerciais das companhias de seguros (n.º 116 do acórdão) e não exclui a possibilidade de controlos como os que são exercidos pelas autoridades do Estado-Membro de acolhimento (n.º 117 do acórdão). O Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) sublinha, porém, que o referido acórdão tem por objeto disposições que, diferentemente do presente processo, diziam respeito ao seguro não vida e que, nesse acórdão, foi interpretada a Diretiva 92/49/CEE do Conselho, [...] relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro direto não vida e que altera as diretivas 73/239/CEE e 88/357/CEE («Terceira Diretiva sobre o seguro não vida»). Nem as disposições nem as intenções do legislador europeu expressas no preâmbulo da Diretiva Solvência II coincidem com as da Terceira Diretiva sobre o seguro não vida. Por este motivo, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) não considera que a questão submetida seja um *acte éclairé*. A este respeito, a Diretiva Solvência II admite as duas interpretações acima referidas, entre as quais o Tribunal de Justiça terá de escolher.

### **III.2 Quanto à segunda questão: poder (in)condicional da autoridade de supervisão do Estado de acolhimento de impor sanções administrativas**

- 22 Se o Tribunal de Justiça considerar que o artigo 155.º da Diretiva Solvência II se aplica a todas as atividades de supervisão das autoridades de supervisão (ver n.ºs [19] a [21], *supra*) e, por conseguinte, também à supervisão do cumprimento das obrigações previstas no Regulamento PRIIPs ou na Diretiva DDS, é necessário examinar o próprio procedimento descrito no referido artigo 155.º e distinguir quando a autoridade de supervisão do Estado de acolhimento está obrigada a agir no espírito deste artigo e quando não está. Trata-se, em especial, de dar resposta à questão de saber se resultam do artigo 155.º da Diretiva Solvência II poderes prioritários da autoridade de supervisão do Estado de origem e a consequente obrigação de a autoridade de supervisão do Estado de acolhimento esgotar os procedimentos de notificação e de tomada de medidas para pôr fim à situação irregular, previstos nos n.ºs 1, 2 e 3 deste artigo da referida diretiva, também no caso de aplicação de sanções administrativas, na aceção dos n.ºs 5 e 6 deste artigo. No entanto, esta questão não é clara devido à redação problemática do texto desta diretiva em várias versões linguísticas.
- 23 De acordo com a **primeira interpretação possível**, a autoridade de supervisão do Estado de acolhimento deve esgotar os procedimentos de notificação e de tomada de medidas para pôr fim à situação irregular, previstos no artigo 155.º, n.ºs 1, 2 e 3, da referida diretiva, não só antes da adoção das medidas adequadas para evitar novas irregularidades (ou seja, medidas *prospetivas* como a proibição de celebrar novos contratos de seguro no seu território), mas também antes da adoção de medidas destinadas a punir as infrações (ou seja, sanções administrativas *retrospectivas*). Esta variante de interpretação enfatiza a interpretação do termo «*ou punir*» (em inglês: *or penalize*, em francês: *ou réprimer*), que figura no artigo 155.º, n.º 3, da Diretiva Solvência II, do qual se pode deduzir, pelo menos em algumas versões linguísticas, que também a sanção imposta a uma empresa de seguros pela autoridade de supervisão do Estado de acolhimento está condicionada ao esgotamento dos procedimentos de notificação e tomada de medidas para pôr fim à situação irregular. Nesta variante de interpretação, as disposições do artigo 155.º, n.ºs 5 e 6, da referida diretiva limitam-se a confirmar o poder subsequente da autoridade de supervisão do Estado de acolhimento de aplicar sanções se a autoridade de supervisão do Estado de origem não tiver tomado as medidas adequadas ou se a empresa de seguros não tiver posto fim à situação irregular com bases nessas medidas.
- 24 Em contrapartida, no que se refere à **segunda interpretação possível**, esta põe a tónica na redação do artigo 155.º, n.ºs 5 e 6, da Diretiva Solvência II, que pode igualmente ser interpretado no sentido de que consagra desde logo (sem nenhuma condição) os poderes decisórios e executivos das autoridades de supervisão dos diferentes Estados-Membros de acolhimento. Não seria assim necessário esgotar previamente o procedimento previsto no artigo 155.º, n.ºs 1, 2 e 3, da Diretiva Solvência II. A formulação das diferentes versões linguísticas não exclui esta interpretação, uma vez que, em conformidade com o n.º 5, os n.ºs 1, 2 e 3 não prejudicam o poder dos Estados-Membros de *sancionar infrações no seu território* (em inglês: *penalise infringements within their territories*; em francês: *sancionner les infractions sur leur territoire*); e, nos termos do n.º 6, as

autoridades de supervisão do Estado de acolhimento podem *aplicar as sanções administrativas nacionais previstas para essa infração* (em inglês: *apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way of enforcement*, em francês: *mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction*).

- 25 Nesta segunda variante de interpretação, o procedimento de notificação e tomada de medidas para pôr fim à situação irregular, previsto no artigo 155.º, n.ºs 1, 2 e 3, da referida diretiva, constitui apenas uma condição para a tomada de medidas adequadas para evitar novas situações irregulares (ou seja, medidas prospetivas como a proibição de celebrar novos contratos de seguros no seu território), mas não condiciona a possibilidade de as autoridades de supervisão do Estado de acolhimento sancionarem diretamente, de forma autónoma e efetiva, as infrações administrativas cometidas no seu território.
- 26 Esta interpretação é corroborada, por exemplo, pela versão em língua francesa da referida diretiva, na qual no seu artigo 155.º, n.º 3, se utiliza a expressão *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités*, ou seja, prevenir ou combater novas irregularidades (erros). Assim, no n.º 3, a versão francesa da diretiva visa unicamente as medidas prospetivas e não as sanções retrospectivas.
- 27 Esta interpretação é também confirmada pela posição (que não foi fundamentada com maior grau de pormenor) expressa no, já referido, Acórdão do Tribunal de Justiça, Comissão/Itália, C-518/06 (n.º 120), em que, no que respeita ao artigo 40.º, n.º 7, da Terceira Diretiva relativa ao seguro não vida, se confirmou o poder do Estado-Membro de acolhimento de punir as infrações cometidas no seu território, sem que o Tribunal de Justiça tivesse considerado a obrigação de esgotar previamente o procedimento de notificação e de tomada de medidas para pôr fim à situação irregular, em conformidade com a redação então vigente dos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 40, da Terceira Diretiva relativa ao seguro não vida.
- 28 Por último, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) observa que também tem conhecimento do Acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de abril de 2017, Onix Asigurări SA, C-559/15, EU:C:2017:31. No entanto, segundo o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo), este acórdão não dá resposta às questões prejudiciais, uma vez que diz respeito ao artigo 40.º, n.º 6, da Terceira Diretiva relativa ao seguro não vida (análogo ao atual artigo 155.º, n.º 4 da Diretiva Solvência II), isto é, à possibilidade de, em situação de urgência, adotar as medidas necessárias, que são de natureza prospetiva e meramente conservatórias (n.º 52 do acórdão). Por conseguinte, não diz respeito à questão dos poderes das autoridades para aplicar sanções administrativas, que é objeto do presente processo.

#### IV. Conclusões

- 29 Tendo em conta o que precede, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) submete ao Tribunal de Justiça as questões referidas no ponto I do dispositivo do presente despacho.

[*Omissis*]

[*Omissis*] [processo nacional, data, assinaturas]

DOCUMENTO DE TRABALHO