



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

10 de maio de 2012\*

«Artigos 3.º CE, 10.º CE, 43.º CE, 49.º CE e 81.º CE — Liberdade de estabelecimento — Diretiva 2006/123/CE — Artigos 15.º e 16.º — Concessão de serviços de liquidação, verificação e cobrança de impostos ou de outras receitas das administrações locais — Legislação nacional — Capital social mínimo — Obrigação»

Nos processos apensos C-357/10 a C-359/10,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentados pelo Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Itália), por decisões de 20 de outubro de 2009, entrados no Tribunal de Justiça em 19 de julho de 2010, no processo

**Duomo Gpa Srl** (C-357/10),

**Gestione Servizi Pubblici Srl** (C-358/10),

**Irtel Srl** (C-359/10)

contra

**Comune di Baranzate** (C-357/10 e C-358/10),

**Comune di Venegono Inferiore** (C-359/10),

sendo interveniente:

**Agenzia Italiana per le Pubbliche Amministrazioni SpA (AIPA)**,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: J. N. Cunha Rodrigues, presidente de secção, U. Lõhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (relator) e A. Arabadjiev, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Comune di Baranzate, por A. Soncini, avvocato,

\* Língua do processo: italiano.

- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por G. De Bellis, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo neerlandês, por C. M. Wissels e Y. de Vries, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por C. Zadra, I. V. Rogalski e S. La Pergola, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de novembro de 2011,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação dos artigos 3.º CE, 10.º CE, 43.º CE, 49.º CE e 81.º CE e dos artigos 15.º e 16.º da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO L 376, p. 36, a seguir «diretiva sobre os serviços»).
- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem, respetivamente, a Duomo Gpa Srl (a seguir «Duomo») e a Gestione Servizi Pubblici Srl (a seguir «GSP») à Comune di Baranzate e a Irtel Srl (a seguir «Irtel») à Comune di Venegono Inferiore, a respeito da sua exclusão de processos de concurso, sendo a Agenzia Italiana per le Pubbliche Amministrazioni SpA (a seguir «AIPA») interveniente nesses três litígios.

### **Quadro jurídico**

#### *Regulamentação da União*

- 3 Nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, a diretiva sobre os serviços prevê disposições gerais que facilitam o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação dos serviços, mantendo simultaneamente um elevado nível de qualidade dos serviços.
- 4 Segundo o artigo 3.º, n.º 3, desta diretiva, os Estados-Membros aplicam as disposições da diretiva no respeito das regras do Tratado que regem o direito de estabelecimento e a livre circulação de serviços.
- 5 O artigo 15.º da diretiva sobre os serviços figura no capítulo III desta, intitulado «Liberdade de estabelecimento dos prestadores».
- 6 O artigo 16.º desta diretiva figura no seu capítulo IV, intitulado «Livre circulação de serviços».
- 7 Em conformidade com os seus artigos 44.º e 45.º, a diretiva sobre os serviços entrou em vigor em 28 de dezembro de 2006 e devia ter sido transposta pelos Estados-Membros, o mais tardar, em 28 de dezembro de 2009.

#### *Legislação nacional*

- 8 O título III do Decreto Legislativo n.º 446, que cria o imposto regional sobre as atividades de produção, procede à revisão dos escalões, das taxas e das deduções do Irpef, cria uma taxa adicional regional a este imposto e procede à reorganização do regime dos impostos locais (decreto legislativo n.º 446 — Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e

delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), de 15 de dezembro de 1997 (suplemento ordinário do GURI n.º 252, série geral n.º 298, de 23 de dezembro de 1997), tem como objeto a reorganização do regime dos impostos locais.

9 O artigo 52.º deste decreto legislativo prevê:

«1. As províncias e as autarquias podem organizar, por regulamento, as suas próprias receitas, incluindo as receitas fiscais, exceto no que diz respeito à determinação e definição dos atos tributáveis, dos sujeitos passivos e da taxa máxima de cada imposto, no respeito das exigências de simplificação das obrigações dos contribuintes. Na falta de regulamento, são aplicáveis as disposições legais em vigor.

[...]

5. Relativamente à verificação e à cobrança dos impostos e outras receitas, os regulamentos respeitarão os seguintes critérios:

[...]

b) caso seja decidido confiar a terceiros, ainda que separadamente, a verificação e a cobrança de impostos e demais receitas, as atividades correspondentes são confiadas, no respeito da legislação da União Europeia e dos procedimentos em vigor em matéria de adjudicação da gestão dos serviços públicos locais:

1) às pessoas inscritas no registo visado no artigo 53.º, n.º 1;

2) aos operadores dos Estados-Membros estabelecidos num país da União Europeia que exerçam as referidas atividades, os quais deverão apresentar uma certidão emitida pela autoridade competente do seu Estado de estabelecimento que comprove o cumprimento dos requisitos equivalentes aos previstos na legislação italiana neste domínio;

3) às sociedades de capital integralmente público [...]

10 O artigo 32.º, n.º 7 *bis*, do Decreto-Lei n.º 185, de 29 de novembro de 2008, que contém medidas urgentes de apoio às famílias, ao trabalho, ao emprego e às empresas, e que visa reorganizar o quadro estratégico nacional no contexto de uma função anticrise (suplemento ordinário n.º 263 do GURI n.º 280, de 29 de novembro de 2008), acrescentado pela Lei n.º 2, de 28 de janeiro de 2009, de conversão em lei, com alterações, do Decreto-Lei n.º 185 (suplemento ordinário n.º 14 do GURI n.º 22, de 28 de janeiro de 2009), posteriormente alterado pela Lei n.º 14, de 27 de fevereiro de 2009 (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n.º 49, de 28 de fevereiro de 2009, a seguir «disposição em causa nos processos principais»), tem a seguinte redação:

«O capital mínimo exigido, nos termos do artigo 53.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 446, de 15 de dezembro de 1997, conforme alterado, para inscrição das sociedades no registo dos sujeitos de direito privado habilitados a proceder à liquidação e verificação de impostos e à cobrança de impostos e outras receitas das províncias e autarquias é fixado num montante mínimo de 10 milhões de euros, inteiramente realizados. As sociedades com participação maioritariamente pública não são abrangidas pelo limite referido no período precedente. É nula a adjudicação de serviços de liquidação, verificação e cobrança de impostos e de outras receitas das entidades locais a empresas que não preencham o requisito financeiro acima referido. As empresas inscritas neste registo devem adaptar o seu capital social ao montante mínimo já referido. De qualquer modo, enquanto não procederem a essa adaptação, não podem obter novas adjudicações ou participar em novos concursos abertos para esse efeito.»

### Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

- 11 Os processos C-357/10 e C-358/10 têm origem num processo de concurso lançado pelo município de Baranzate, no mês de fevereiro de 2009, para a adjudicação da concessão dos serviços de gestão, verificação e cobrança de determinados impostos e outras receitas locais durante um período de cinco anos, compreendido entre 1 de maio de 2009 e 30 de abril de 2014, ao operador que apresentasse a oferta economicamente mais vantajosa. O valor dos serviços para a totalidade do período foi estimado em 57 000 euros, com exclusão do imposto sobre o valor acrescentado.
- 12 A Duomo, a GSP e a AIPA encontravam-se entre as seis empresas privadas, todas estabelecidas em Itália, que apresentaram propostas. Em 1 e 3 de abril de 2009, o município de Baranzate comunicou à Duomo e à GSP que a comissão de adjudicação as excluía do processo por inobservância do requisito previsto na disposição em causa nos processos principais, que aumentou para 10 milhões de euros o capital social mínimo, integralmente realizado, necessário para estarem habilitadas a efetuar atividades de verificação e cobrança de impostos e outras receitas das coletividades locais. A concessão foi em seguida adjudicada à AIPA.
- 13 Os antecedentes do processo C-359/10 remontam a um anúncio de concurso lançado pelo município de Venegono Inferiore, em 22 de janeiro de 2009, para a adjudicação da concessão dos serviços de verificação e cobrança ordinária e coerciva da taxa municipal sobre a colocação de anúncios públicos durante um período de quatro anos, compreendido entre 23 de fevereiro de 2009 e 31 de dezembro de 2012, ao operador que propusesse o preço mais baixo, com base na percentagem de comissão menos elevada. O valor dos serviços para a totalidade do período foi estimado em aproximadamente 49 000 euros, com exclusão do imposto sobre o valor acrescentado.
- 14 A Irtel e a AIPA encontravam-se entre as cinco empresas que apresentaram propostas, figurando, respetivamente, no primeiro e segundo lugares da classificação provisória. Por decisão de 9 de março de 2009, o organismo adjudicante excluiu a Irtel do processo de adjudicação por inobservância dos requisitos da disposição em causa nos processos principais. A concessão em causa foi em seguida adjudicada à AIPA.
- 15 A Duomo, a GSP e a Irtel interpuseram recurso das decisões de exclusão dos processos de adjudicação em causa nos processos principais. No litígio na origem do processo C-357/10, a Duomo invoca a violação da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (JO L 134, p. 114), e dos princípios da igualdade de tratamento e da concorrência, pelo facto de as sociedades com participação maioritariamente pública beneficiarem de um regime mais favorável.
- 16 Nos litígios na origem dos processos C-358/10 e C-359/10, a GSP e a Irtel sustentam que a disposição em causa nos processos principais é incompatível com os artigos 3.º CE, 10.º CE, 43.º CE, 49.º CE, 81.º CE, 82.º CE, 86.º CE e 90.º CE, bem como com os princípios da necessidade, da racionalidade e da proporcionalidade decorrentes dos artigos 15.º e 16.º da diretiva sobre os serviços. Em seu entender, a legislação nacional é contrária ao direito da União, na medida em que cria uma exigência desproporcionada em relação ao objetivo que a legislação prossegue e provoca uma discriminação a favor das sociedades com participação maioritariamente pública na medida em que não lhes é aplicável o novo limite de capital.

17 Nestas condições, o Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as duas seguintes questões prejudiciais, idênticas para os três litígios nos processos principais:

«1) Obstam à correta aplicação dos artigos 15.º e 16.º da [d]iretiva [sobre os serviços] as disposições nacionais do artigo 32.º, n.º 7 [bis], do [Decreto-Lei] n.º 185, de 29 de novembro de 2008, [acrescentado pela Lei de conversão] n.º 2, de 28 de janeiro de 2009, [posteriormente] alterado pela [L]ei n.º 14, de 27 de fevereiro de 2009, que, [com exclusão das] sociedades com [capital social] maioritariamente públic[o], preveem:

- a nulidade da adjudicação de serviços de liquidação, [verificação] e cobrança de impostos e outras receitas das [coletividades] locais a [pessoas] que não tenham um capital [social] mínimo, integralmente realizado, de 10 milhões de euros;
- a obrigação de as [pessoas] inscritas no registo [das pessoas] de direito privado habilitad[a]s [para] proceder à liquidação, [verificação] e cobrança de impostos e outras receitas das [províncias e das] autarquias [...], nos termos do n.º 3 do artigo 53.º, do [D]ecreto [L]egislativo n.º 446, de 15 de dezembro de 1997, [conforme alterado], aumentarem o [seu] capital [social] para o referido montante mínimo;
- a proibição [de obter] novas [adjudicações] ou de [participar] em concursos para a adjudicação de serviços de liquidação, [verificação] e cobrança de impostos e outras receitas das [coletividades] locais, enquanto não tiver sido cumprida a referida obrigação de aumento do capital?

2) Obstam à correta aplicação dos artigos 3.º [CE], 10.º [CE], 43.º [CE], 49.º [CE] e 81.º [CE] as disposições nacionais do artigo 32.º, n.º 7 [bis], do [Decreto-Lei] n.º 185, de 29 de novembro de 2008, [acrescentado pela Lei] n.º 2, de 28 de janeiro de 2009, [posteriormente] alterado pela [L]ei n.º 14, de 27 de fevereiro de 2009, que, [com exclusão das] sociedades com [capital social] maioritariamente públic[o], preveem:

- a nulidade da adjudicação de serviços de liquidação, [verificação] e cobrança de impostos e outras receitas das [coletividades] locais a pessoas que não tenham um capital [social] mínimo, integralmente realizado, de 10 milhões de euros;
- a obrigação de as [pessoas] inscritas no registo [das pessoas] de direito privado habilitad[a]s a proceder à liquidação, [verificação] e [cobrança de impostos e] outras receitas das [províncias e das] autarquias locais [...], nos termos do n.º 3 do artigo 53.º do [D]ecreto [L]egislativo n.º 446, de 15 de dezembro de 1997, [conforme alterado], aumentarem o capital [social] para o referido montante mínimo;
- a proibição de [obtenção] de novas [adjudicações] ou de participação em concursos para a adjudicação de serviços de liquidação, verificação e cobrança de impostos e outras receitas das [coletividades] locais, enquanto não tiver sido cumprida a referida obrigação de aumento do capital?»

## Quanto às questões prejudiciais

### *Observações preliminares*

18 Como decorre, nomeadamente, dos n.º 11 a 14 do presente acórdão, os factos na origem dos litígios nos processos principais ocorreram num período anterior a 28 de dezembro de 2009, data-limite de transposição da diretiva sobre os serviços, em conformidade com o artigo 44.º, n.º 1, da mesma diretiva.

- 19 Por conseguinte, mesmo pressupondo que esta diretiva deve ser entendida no sentido de que procede a uma harmonização completa na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, esta circunstância não obsta à pertinência do direito primário relativamente ao período anterior ao prazo de transposição da referida diretiva (v., designadamente, por analogia, acórdãos de 5 de abril de 1979, Ratti, 148/78, Recueil, p. 1629, n.º 36 e 42 a 44, e de 11 de maio de 1999, Monsees, C-350/97, Colet., p. I-2921, n.º 27).
- 20 Nestas condições, nos presentes processos, importa em primeiro lugar abordar a segunda questão submetida, que tem por objeto a interpretação do direito primário à luz dos factos na origem dos referidos litígios.

*Quanto à segunda questão*

- 21 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 3.º CE, 10.º CE, 43.º CE, 49.º CE e/ou 81.º CE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição, como a que está em causa nos processos principais, que prevê:
- a obrigação de os operadores económicos, com exclusão das sociedades com participação maioritariamente pública, adaptarem, sendo caso disso, a 10 milhões de euros, o montante mínimo de capital integralmente realizado, necessário para estarem habilitados a prosseguir atividades de verificação e cobrança de impostos e outras receitas das coletividades locais;
  - a nulidade da adjudicação desses serviços aos operadores que não preencherem este requisito de capital social mínimo; e
  - a proibição de obter novas adjudicações ou de participar em concursos para adjudicação desses serviços enquanto não estiver cumprida a obrigação de adaptação do capital social.
- 22 Na medida em que a segunda questão, como reformulada no número precedente, visa uma interpretação dos artigos 3.º CE, 10.º CE e 81.º CE, importa recordar que a necessidade de obter uma interpretação do direito da União que seja útil ao órgão jurisdicional nacional exige que este defina o quadro factual e legal em que se inserem as questões que coloca ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que assentam essas questões. Estas exigências são particularmente válidas no domínio da concorrência, que se caracteriza por situações de facto e de direito complexas (v., designadamente, acórdão de 11 de março de 2010, Attanasio Group, C-384/08, Colet., p. I-2055, n.º 32 e jurisprudência referida).
- 23 Ora, no caso em apreço, as decisões de reenvio não fornecem ao Tribunal de Justiça os elementos de facto e de direito que lhe permitam determinar as condições em que uma disposição como a que está em causa nos processos principais se poderia enquadrar nos referidos artigos. Em particular, essas decisões não fornecem nenhuma explicação relativamente aonexo que estabelecem entre os referidos artigos e os litígios nos processos principais ou o seu objeto.
- 24 Nestas condições, na medida em que visa uma interpretação dos artigos 3.º CE, 10.º CE e 81.º CE, a segunda questão deve ser declarada inadmissível.
- 25 No que respeita à interpretação dos artigos 43.º CE e 49.º CE, resulta dos autos que todos os elementos dos litígios nos processos principais estão confinados ao interior de um único Estado-Membro. Por conseguinte, há que verificar se, nos presentes processos, o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre estas últimas disposições (v., por analogia, acórdãos de 31 de janeiro de 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Colet., p. I-349, n.º 64, e de 22 de dezembro de 2010, Omalet, C-245/09, Colet., p. I-13771, n.º 9 e 10).
- 26 Com efeito, uma legislação nacional, como a que está em causa nos processos principais, que, de acordo com a sua letra, é indistintamente aplicável aos operadores italianos e aos operadores de outros Estados-Membros, regra geral, só pode ser abrangida pelas disposições relativas às liberdades

fundamentais garantidas pelo Tratado na medida em que seja aplicável a situações que tenham um nexó com as trocas comerciais entre os Estados-Membros (v. acórdãos de 5 de dezembro de 2000, Guimont, C-448/98, Colet., p. I-10663, n.º 21; de 11 de setembro de 2003, Anomar e o., C-6/01, Colet., p. I-8621, n.º 39 e jurisprudência referida; Centro Europa 7, já referido, n.º 65; e de 1 de junho de 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-571/07, Colet., p. I-4629, n.º 40).

- 27 No entanto, como decorre, em particular, das observações escritas da Comissão Europeia, não se pode de forma alguma excluir que, no caso em apreço, empresas estabelecidas noutros Estados-Membros diferentes da República Italiana tenham estado ou estejam interessadas em prosseguir, neste último Estado-Membro, atividades como aquelas que são objeto das concessões em causa nos processos principais.
- 28 Por outro lado, a interpretação dos artigos 43.º CE e 49.º CE solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio pode ser-lhe útil caso o direito nacional imponha que um operador italiano beneficie dos mesmos direitos que um operador de outro Estado-Membro extrairia do direito da União na mesma situação (v., por analogia, acórdãos, já referidos, Centro Europa 7, n.º 69 e jurisprudência referida, e Blanco Pérez e Chao Gómez, n.º 39). A este respeito, há que observar que, nas decisões de reenvio, o órgão jurisdicional nacional fundamentou a sua decisão de que era necessário submeter questões prejudiciais ao sublinhar que a legalidade da regulamentação em causa nos processos principais depende, nomeadamente, da interpretação que o Tribunal de Justiça vier a dar dos artigos 43.º CE e 49.º CE.
- 29 Nestas condições, o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre a interpretação destas últimas disposições.
- 30 No que respeita à delimitação dos respetivos âmbitos de aplicação dos princípios da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento, importa determinar se o operador económico está ou não estabelecido no Estado-Membro em que propõe o serviço em questão (v., neste sentido, acórdão de 30 de novembro de 1995, Gebhard, C-55/94, Colet., p. I-4165, n.º 22). Quando esteja estabelecido no Estado-Membro em que propõe o serviço, o operador fica abrangido pelo âmbito de aplicação do princípio da liberdade de estabelecimento, conforme definido no artigo 43.º CE. Quando, pelo contrário, o operador económico não esteja estabelecido no Estado-Membro de destino, é um prestador transfronteiriço abrangido pelo princípio da livre prestação de serviços consignado no artigo 49.º CE (v. acórdão de 29 de abril de 2004, Comissão/Portugal, C-171/02, Colet., p. I-5645, n.º 24).
- 31 Neste contexto, o conceito de estabelecimento implica que o operador proponha os seus serviços, de modo estável e continuado, a partir de um estabelecimento no Estado-Membro de destino. Em contrapartida, constituem «prestações de serviços», na aceção do artigo 49.º CE, todas as prestações que não sejam propostas de modo estável e continuado, a partir de um estabelecimento no Estado-Membro de destino (v. acórdão Comissão/Portugal, já referido, n.º 25 e jurisprudência referida).
- 32 Decorre igualmente da jurisprudência que nenhuma disposição do Tratado CE permite determinar, de maneira abstrata, a duração ou a frequência a partir da qual a prestação de um serviço ou de um certo tipo de serviço noutro Estado-Membro deixa de poder ser considerada como prestação de serviços, de modo que o conceito de «serviço» na aceção do Tratado pode abranger serviços de natureza muito diferente, incluindo serviços cuja prestação se efetua ao longo de um período alargado, ou mesmo de vários anos (v. acórdãos de 11 de dezembro de 2003, Schnitzer, C-215/01, Colet., p. I-14847, n.º 30 e 31; Comissão/Portugal, já referido, n.º 26; de 16 de julho de 2009, von Chamier-Glisczinski, C-208/07, Colet., p. I-6095, n.º 74; e de 26 de outubro de 2010, Schmelz, C-97/09, Colet., p. I-10465, n.º 42).
- 33 Resulta do exposto que, em princípio, uma disposição como a que está em causa nos processos principais pode, em princípio, estar abrangida pelo âmbito de aplicação quer do artigo 43.º CE quer do artigo 49.º CE. Como sugere a Comissão, tal não seria o caso se, na prática, a cobrança de

impostos locais só pudesse ser levada a cabo com recurso a uma empresa estabelecida no território nacional do Estado-Membro de destino. Na medida em que seja necessário, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso.

- 34 Nestas condições, há que examinar, à luz dos artigos 43.º CE e 49.º CE, se as exigências que decorrem, explícita ou implicitamente, de uma disposição como a que está em causa nos processos principais constituem restrições à liberdade de estabelecimento e/ou à livre prestação de serviços.
- 35 A este respeito, decorre da jurisprudência que o artigo 43.º CE se opõe a qualquer medida nacional que, embora indistintamente aplicável quanto à nacionalidade, seja suscetível de perturbar ou de tornar menos atrativo o exercício, pelos nacionais da União, da liberdade de estabelecimento garantida pelo Tratado, podendo tais efeitos restritivos produzir-se quando, em razão de uma regulamentação nacional, uma sociedade puder ser dissuadida de criar entidades subordinadas, como um estabelecimento estável, noutros Estados-Membros e de exercer a sua atividade por intermédio destas entidades (v., designadamente, acórdãos *Attanasio Group*, já referido, n.º 43, 44 e jurisprudência referida, e de 13 de outubro de 2011, *DHL International*, C-148/10, Colet., p. I-9543, n.º 60).
- 36 Em conformidade com jurisprudência constante, o artigo 49.º CE exige não só a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro, em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicada aos prestadores nacionais e aos de outros Estados-Membros, quando seja suscetível de impedir, entravar ou tornar menos atrativas as atividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde preste legalmente serviços análogos (v., designadamente, acórdãos de 25 de julho de 1991, *Säger*, C-76/90, Colet., p. I-4221, n.º 12, e de 4 de outubro de 2011, *Football Association Premier League e o.*, C-403/08 e C-429/08, Colet., p. I-9083, n.º 85). Nesta perspetiva, o Tribunal de Justiça declarou ainda que o artigo 49.º CE se opõe à aplicação de qualquer legislação nacional que tenha como efeito tornar a prestação de serviços entre Estados-Membros mais difícil do que a prestação de serviços puramente interna a um Estado-Membro (v., designadamente, acórdãos de 5 de outubro de 1994, *Comissão/França*, C-381/93, Colet., p. I-5145, n.º 17, e de 13 de dezembro de 2007, *United Pan-Europe Communications Belgium e o.*, C-250/06, Colet., p. I-11135, n.º 30 e jurisprudência referida).
- 37 No caso em apreço, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, em conformidade com a disposição em causa nos processos principais, os operadores económicos estabelecidos em Estados-Membros diferentes da República Italiana são obrigados, à semelhança dos operadores privados estabelecidos em Itália, a dispor de um montante mínimo de capital social, integralmente realizado, de 10 milhões de euros, com vista à prossecução das atividades de liquidação, verificação e de cobrança de certas receitas das coletividades locais italianas, adaptando, sendo caso disso, o seu capital a esse limite para evitar que as concessões que eventualmente já lhes tenham sido adjudicadas sejam declaradas nulas.
- 38 Essa obrigação constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento assim como à livre prestação de serviços. Com efeito, por um lado, inclui um requisito de capital social mínimo (v., designadamente, por analogia, acórdãos *Comissão/Portugal*, já referido, n.º 53 e 54, e de 26 de janeiro de 2006, *Comissão/Espanha*, C-514/03, Colet., p. I-963, n.º 36) e, por outro, como realça o Governo neerlandês, obriga os operadores privados que pretendam prosseguir as atividades em causa nos processos principais a constituir uma pessoa coletiva (v., por analogia, acórdãos, já referidos, *Comissão/Portugal*, n.º 41 e 42, e *Comissão/Espanha*, n.º 31). Assim, uma disposição como a que está em causa nos processos principais perturba ou torna menos atrativas, na aceção da jurisprudência exposta nos n.º 35 e 36 do presente acórdão, a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços consagradas, respetivamente, nos artigos 43.º CE e 49.º CE.
- 39 Nestas circunstâncias, importa verificar em que medida a disposição em causa nos processos principais pode ser aceite a título de uma das razões enunciadas no artigo 46.º CE ou justificada, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, por razões imperiosas de interesse geral

(v., designadamente, por analogia, acórdãos de 30 de setembro de 2003, *Inspire Art*, C-167/01, Colet., p. I-10155, n.º 107, e de 8 de setembro de 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International*, C-42/07, Colet., p. I-7633, n.º 55).

- 40 A única justificação invocada no Tribunal de Justiça é a proteção da Administração Pública contra o eventual incumprimento, tendo em conta o elevado valor global dos contratos em que é parte a sociedade concessionária.
- 41 A este respeito, decorre das observações da Comune di Baranzate que os concessionários recebem antecipadamente as receitas fiscais objeto das concessões em causa nos processos principais. Segundo esse município, só após dedução de uma «comissão de cobrança» é que os impostos devem, no fim do trimestre, ser pagos à Administração Pública. A Comune di Baranzate indica que, depois de deduzida a comissão de cobrança, o lucro dos concessionários provém de operações financeiras levadas a cabo com os fundos em sua posse. Por conseguinte, os concessionários detêm e manipulam milhões de euros que em seguida são obrigados a pagar à Administração Pública.
- 42 A este respeito, mesmo admitindo que o objetivo referido no n.º 40 do presente acórdão possa ser considerado uma razão imperiosa de interesse geral e não um motivo de natureza puramente económica (v., a este respeito, acórdãos de 17 de março de 2005, *Kranemann*, C-109/04, Colet., p. I-2421, n.º 34 e jurisprudência referida, e de 16 de fevereiro de 2012, *Costa e Cifone*, C-72/10 e C-77/10, n.º 59), importa recordar que a justificação de uma restrição das liberdades fundamentais consagradas no Tratado pressupõe que a medida em causa seja apta a garantir a realização do objetivo que prossegue e não vá além do necessário para atingir esse objetivo (acórdão *Attanasio Group*, já referido, n.º 51 e jurisprudência referida). Por outro lado, uma legislação nacional só é apta a garantir a realização do objetivo invocado se corresponder verdadeiramente à intenção de o alcançar de uma forma coerente e sistemática (v., designadamente, acórdãos de 10 de março de 2009, *Hartlauer*, C-169/07, Colet., p. I-1721, n.º 55, e *Attanasio Group*, já referido, n.º 51).
- 43 Ora, como constatou o próprio órgão jurisdicional de reenvio, uma disposição como a que está em causa nos processos principais ultrapassa amplamente o objetivo de proteção da Administração Pública contra o incumprimento dos concessionários.
- 44 Com efeito, esse órgão jurisdicional realçou que certas precauções previstas na legislação italiana são, em seu entender, suscetíveis de proteger de forma proporcionada a Administração Pública contra o incumprimento dos concessionários. Assim, a legislação italiana exige, nomeadamente, a produção de uma prova do preenchimento dos requisitos de participação num processo de concurso, relativamente à capacidade técnica e financeira, bem como da fiabilidade e da solvência. O órgão jurisdicional de reenvio referiu igualmente a este respeito a aplicação de limites mínimos de capital social integralmente realizado da sociedade concessionária que variam em função do valor dos contratos nos quais é efetivamente parte.
- 45 Nestas condições, impõe-se concluir que uma disposição como a que está em causa nos processos principais prevê restrições desproporcionadas e, por conseguinte, não justificadas às liberdades consagradas nos artigos 43.º CE e 49.º CE.
- 46 Tendo em conta o exposto, há que responder à segunda questão submetida que os artigos 43.º CE e 49.º CE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição, como a que está em causa nos processos principais, que prevê:
- a obrigação de os operadores económicos, com exclusão das sociedades com participação maioritariamente pública, adaptarem, sendo caso disso, a 10 milhões de euros o montante mínimo de capital integralmente realizado para estarem habilitados a prosseguir atividades de liquidação, de verificação e de cobrança dos impostos e de outras receitas das coletividades locais;

- a nulidade da adjudicação desses serviços a operadores que não cumprirem este requisito de capital social mínimo; e
- a proibição de obter novas adjudicações ou de participar em novos concursos para adjudicação desses serviços enquanto não estiver cumprida a obrigação de adaptação do capital social.

*Quanto à primeira questão*

- 47 Tendo em conta a resposta dada à segunda questão e atendendo aos desenvolvimentos que figuram nos n.º 18 e 19 do presente acórdão, não há que abordar a primeira questão.

**Quanto às despesas**

- 48 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

**Os artigos 43.º CE e 49.º CE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição, como a que está em causa nos processos principais, que prevê:**

- **a obrigação de os operadores económicos, com exclusão das sociedades com participação maioritariamente pública, adaptarem, sendo caso disso, a 10 milhões de euros o montante mínimo de capital integralmente realizado para estarem habilitados a prosseguir atividades de liquidação, de verificação e de cobrança dos impostos e de outras receitas das coletividades locais;**
- **a nulidade da adjudicação desses serviços a operadores que não cumprirem este requisito de capital social mínimo; e**
- **a proibição de obter novas adjudicações ou de participar em novos concursos para adjudicação desses serviços enquanto não estiver cumprida a obrigação de adaptação do capital social.**

Assinaturas