



## Coletânea da Jurisprudência

### ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

15 de novembro de 2016\*

«Reenvio prejudicial — Liberdades fundamentais — Artigos 49.o, 56.o e 63.o TFUE — Situação em que todos os elementos se confinam a um Estado-Membro — Responsabilidade extracontratual de um Estado-Membro por danos causados aos particulares por violações do direito da União imputáveis ao legislador nacional e aos órgãos jurisdicionais nacionais»

No processo C-268/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas, Bélgica), por decisão de 24 de abril de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 8 de junho de 2015, no processo

**Fernand Ullens de Schooten**

contra

**État belge,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, M. Berger, A. Prechal e E. Regan, presidentes de secção, A. Rosas, C. Toader, M. Safjan (relator), D. Šváby, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund e C. Vajda, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: V. Tourrès, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 24 de maio de 2016,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de F. Ullens de Schooten, por E. Cusas, J. Derenne, M. Lagrue e N. Pourbaix, avocats,
- em representação do Governo belga, por J.-C. Halleux, C. Pochet e S. Vanrie, na qualidade de agentes, assistidos por L. Grauer, R. Jafferli e R. van Melsen, avocats,
- em representação da Comissão Europeia, por J.-P. Keppenne e W. Mölls, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de junho de 2016,

\* Língua do processo: francês.

profere o presente

### Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 49.º, 56.º e 63.º TFUE, do artigo 4.º, n.º 3, TUE e dos princípios da efetividade e do primado do direito da União.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Fernand Ullens de Schooten ao État belge (Estado belga) a propósito de uma ação de responsabilidade extracontratual intentada contra este Estado por considerar que os poderes legislativo e judicial belgas violaram o direito da União.

### Quadro jurídico

#### *Direito belga*

Arrêté royal n.º 143 (Decreto Real n.º 143)

- 3 O arrêté royal n.º 143, du 30 décembre 1982, fixant les conditions auxquelles les laboratoires doivent répondre en vue de l'intervention de l'assurance maladie pour les prestations de biologie clinique (Decreto Real n.º 143, de 30 de dezembro de 1982, que estabelece as condições que os laboratórios devem satisfazer com vista à comparticipação do seguro de doença para as prestações de serviços de biologia clínica) (*Moniteur belge* de 12 de janeiro de 1983), conforme alterado pelo artigo 17.º da loi-programme du 30 décembre 1988 (Lei-Programa de 30 de dezembro de 1988) (*Moniteur belge* de 5 de janeiro de 1989, a seguir «Decreto Real n.º 143»), prevê, nos termos do seu artigo 3.º, n.º 1, que, para serem acreditados pelo ministre de la Santé publique (Ministro da Saúde Pública) e beneficiarem da comparticipação do Institut national d'assurance maladie-invalidité (Instituto nacional do seguro de doença e de invalidez) (INAMI), os laboratórios de biologia clínica devem ser explorados por pessoas habilitadas a prestar serviços de biologia clínica, a saber, os médicos, os farmacêuticos ou os licenciados em ciências químicas.

#### Code civil (Código Civil)

- 4 O artigo 2262.º bis, n.º 1, do Código Civil prevê:

«Todas as ações pessoais prescrevem decorrido o prazo de dez anos.

Por derrogação do primeiro parágrafo, qualquer ação de indemnização baseada em responsabilidade extracontratual prescreve decorrido o prazo de cinco anos a contar do dia seguinte ao dia em que o lesado teve conhecimento do dano ou da sua agravação e da identidade da pessoa responsável.

As ações referidas no segundo parágrafo prescrevem em qualquer caso decorridos vinte anos a contar do dia seguinte ao dia em que ocorreu o facto gerador do dano.»

Lois coordonnées sur la comptabilité de l'État (Leis coordenadas sobre a contabilidade do Estado)

- 5 O artigo 100.º das lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, du 17 juillet 1991 (Leis coordenadas sobre a contabilidade do Estado, de 17 de julho de 1991) (*Moniteur belge* de 21 de agosto de 1991), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, dispunha:

«Prescrevem e caducam definitivamente a favor do Estado, sem prejuízo das declarações de caducidade previstas noutras disposições legislativas, regulamentares ou contratuais na matéria:

- 1.º Os créditos que devam ser notificados segundo as modalidades fixadas na lei ou em regulamento e não o tenham sido no prazo de cinco anos a contar de 1 de janeiro do ano orçamental no decurso do qual foram constituídos;

[...]»

- 6 O artigo 101.º destas leis tinha a seguinte redação:

«A prescrição é interrompida por ato do oficial de justiça e por um reconhecimento de dívida pelo Estado.

A propositura de uma ação judicial suspende a prescrição até prolação da decisão definitiva.»

Loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (Lei sobre a organização do orçamento e da contabilidade do Estado federal)

- 7 Nos termos do artigo 131.º, segundo parágrafo, da loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, du 22 mai 2003 (Lei sobre a organização do orçamento e da contabilidade do Estado federal, de 22 de maio de 2003) (*Moniteur belge* de 3 de julho de 2003):

«O artigo 100.º, primeiro parágrafo, do arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État [(Decreto Real, de 17 de julho de 1991, sobre a coordenação das leis sobre a compatibilidade do Estado)] continua aplicável aos créditos da responsabilidade do Estado federal constituídos antes da entrada em vigor da presente lei.»

### **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

- 8 F. Ullens de Schooten explorava o laboratório de biologia clínica BIORIM, cuja insolvência foi declarada em 3 de novembro de 2000.
- 9 Na sequência de uma denúncia feita à Comissão Europeia, a referida instituição intentou no Tribunal de Justiça, em 20 de junho de 1985, uma ação que visava obter a declaração de que o Reino da Bélgica não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 52.º do Tratado CE (atual artigo 43.º CE), ao excluir do reembolso por parte da segurança social as prestações de serviços de biologia clínica efetuadas em laboratórios explorados por uma pessoa coletiva de direito privado cujos membros, sócios e administradores não são todos pessoas singulares habilitadas a efetuar análises médicas.
- 10 Por acórdão de 12 de fevereiro de 1987, Comissão/Bélgica (221/85, EU:C:1987:81), o Tribunal de Justiça julgou essa ação improcedente. Em particular, no que se refere à liberdade de estabelecimento, concluiu que, sem prejuízo do respeito da igualdade de tratamento, cada Estado-Membro, na inexistência de regras comunitárias sobre a matéria em questão, tem a liberdade de regular no seu território a atividade dos laboratórios que prestam serviços de biologia clínica. Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que a regulamentação belga em causa não impedia que os médicos ou os

farmacêuticos, nacionais de outros Estados-Membros, se estabelecessem na Bélgica e aí explorassem um laboratório de análises clínicas, beneficiando do reembolso por parte da segurança social. O Tribunal de Justiça concluiu daí que se tratava de uma regulamentação indistintamente aplicável aos cidadãos belgas e aos dos outros Estados-Membros, cujo conteúdo e objetivos não permitia concluir que tinha sido adotada com fins discriminatórios ou que produzia efeitos desta natureza.

- 11 Durante 1989, o laboratório BIORIM foi objeto de um inquérito penal devido a suspeita de fraude fiscal. No fim do inquérito, F. Ullens de Schooten foi acusado, nomeadamente, de dissimulação da exploração ilegal de um laboratório, o que constitui uma violação do artigo 3.º do Decreto Real n.º 143.
- 12 Por sentença de 30 de outubro de 1998, o tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de Bruxelas, Bélgica) condenou F. Ullens de Schooten a uma pena de cinco anos de prisão efetiva e a uma multa. Por outro lado, o referido órgão jurisdicional deu provimento aos pedidos das mutualistas que se tinham constituído partes civis e condenou F. Ullens de Schooten a pagar-lhes a quantia de um euro a título provisório.
- 13 Esse órgão jurisdicional julgou improcedente o argumento de F. Ullens de Schooten de que o artigo 3.º do Decreto Real n.º 143 não estava em vigor à época dos factos objeto da ação penal exercida contra ele.
- 14 Por acórdão de 7 de dezembro de 2000, a cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas, Bélgica) anulou a referida sentença. No entanto, esse tribunal condenou F. Ullens de Schooten pelos mesmos factos a uma pena de cinco anos de prisão, suspensa na parte da pena que excedesse quatro anos, e a uma multa. Os pedidos apresentados pelas partes civis foram declarados inadmissíveis ou improcedentes.
- 15 Decorre da decisão de reenvio que esse acórdão «suprimiu qualquer referência» à violação do artigo 3.º do Decreto Real n.º 143 no que se refere aos factos cometidos antes da sua entrada em vigor. Em relação aos factos cometidos depois da entrada em vigor desta disposição, a cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas) julgou improcedente a alegação de F. Ullens de Schooten, relativa à não conformidade desta disposição com o direito da União, e recusou submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.
- 16 Por acórdão de 14 de fevereiro de 2001, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação, Bélgica) negou provimento aos recursos interpostos contra a condenação penal decretada pela cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas) e deu provimento aos recursos interpostos pelas partes civis e remeteu o processo para a cour d'appel de Mons (Tribunal de Recurso de Mons, Bélgica).
- 17 Por acórdão de 23 de novembro de 2005, a cour d'appel de Mons (Tribunal de Recurso de Mons) declarou parcialmente procedente o pedido de pagamento apresentado por seis mutualistas contra F. Ullens de Schooten, relativo aos montantes pagos indevidamente ao laboratório BIORIM no período compreendido entre 1 de agosto de 1989 e 16 de abril de 1992.
- 18 O referido órgão jurisdicional julgou improcedente o argumento de F. Ullens de Schooten relativo à não conformidade do artigo 3.º do Decreto Real n.º 143 com o direito da União. Considerando que estava vinculado ao caso julgado do acórdão da cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas) de 7 de dezembro de 2000, a cour d'appel de Mons (Tribunal de Recurso de Mons) condenou F. Ullens de Schooten a pagar a essas mutualistas a quantia de um euro a título provisório, tendo as mutualistas interessadas sido instadas a recalcular o seu prejuízo no que respeita aos pagamentos efetuados depois da entrada em vigor do artigo 3.º do Decreto Real n.º 143.
- 19 Por acórdão de 14 de junho de 2006, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação) negou provimento aos recursos interpostos do referido acórdão.

- 20 Paralelamente a esse processo judicial respeitante à responsabilidade de F. Ullens de Schooten, a commission de biologie clinique (Comissão de biologia clínica), por decisão de 18 de março de 1999, suspendeu a acreditação do laboratório BIORIM por um período de doze meses.
- 21 Por despacho ministerial de 9 de julho de 1999, o Ministro da Saúde Pública indeferiu o recurso administrativo interposto dessa decisão.
- 22 Por decisão de 8 de junho de 2000, a Comissão de biologia clínica prorrogou a suspensão da acreditação por mais doze meses.
- 23 Por despacho ministerial de 24 de julho de 2000, o Ministro da Saúde Pública indeferiu o recurso administrativo interposto dessa nova decisão.
- 24 Chamado a pronunciar-se em dois recursos de anulação interpostos contra os referidos despachos ministeriais, o Conseil d'État (Conselho de Estado, Bélgica) submeteu à Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica) uma questão prejudicial sobre a conformidade do artigo 3.º do Decreto Real n.º 143 com a Constituição.
- 25 Paralelamente, chamada a pronunciar-se sobre uma denúncia apresentada por F. Ullens de Schooten, a Comissão emitiu, em 17 de julho de 2002, um parecer fundamentado contra o Reino da Bélgica, em que considerava que o artigo 3.º do Decreto Real n.º 143 era contrário ao artigo 43.º CE.
- 26 Uma vez que o Estado belga alterou o artigo 3.º do Decreto Real n.º 143, a Comissão arquivou o processo.
- 27 Por acórdão n.º 160/2007, de 19 de dezembro de 2007, a Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) declarou que a referida disposição, na sua versão aplicável antes da mencionada alteração, era conforme com a Constituição.
- 28 Por outro lado, a Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) declarou que, dado que as relações jurídicas do laboratório BIORIM «se situam inteiramente na esfera interna de um Estado-Membro», esse laboratório não pode invocar os artigos 43.º, 49.º e 56.º CE.
- 29 Consequentemente, por acórdãos de 10 de setembro e 22 de dezembro de 2008, o Conseil d'État (Conselho de Estado) negou provimento aos recursos.
- 30 Por petições de 14 de dezembro de 2006 e de 3 de março de 2008, F. Ullens de Schooten intentou no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem uma ação destinada a obter a declaração da violação, pelo Estado belga, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950.
- 31 Por acórdão de 20 de setembro de 2011, Ullens de Schooten e Rezabek c. Bélgica (CE:ECHR:2011:0920JUD000398907), o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem declarou que o artigo 6.º, n.º 1, da referida Convenção não tinha sido violado.
- 32 Em 17 de julho de 2007, F. Ullens de Schooten intentou no tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de Bruxelas) uma ação contra o Estado belga, com o objetivo de que esse respondesse, em primeiro lugar, por todas as consequências financeiras da sua condenação determinada pelo acórdão de 23 de novembro de 2005 da cour d'appel de Mons (Tribunal de Recurso de Mons), em segundo lugar, por todas as consequências de eventuais condenações proferidas contra si a pedido do laboratório BIORIM ou do seu antigo gerente e, em terceiro lugar, por todas as consequências de uma condenação proferida contra si no âmbito dos litígios fiscais.

- 33 Com essa ação, F. Ullens de Schooten pediu a condenação do Estado belga no pagamento da quantia de 500 000 euros a título de danos morais, da quantia a título provisório de 34 500 000 euros pela impossibilidade de explorar o laboratório BIORIM e da quantia de um euro, a título provisório, para os honorários e despesas de advogado.
- 34 Para o caso de o tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de Bruxelas) ter dúvidas quanto à aplicabilidade do direito da União no caso em apreço, F. Ullens de Schooten pediu-lhe que submetesse uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.
- 35 Por sentença de 19 de junho de 2009, o tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de Bruxelas) declarou inadmissível a ação mencionada no n.º 33 do presente acórdão por ter decorrido o prazo de prescrição.
- 36 F. Ullens de Schooten interpôs recurso dessa sentença no órgão jurisdicional de reenvio, o qual tem dúvidas quanto à interpretação e aplicação do direito da União no presente caso.
- 37 Nestas condições, a cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) O direito [da União], em especial, o princípio da efetividade, implica que, em certas circunstâncias [...], o prazo de prescrição nacional, como o que resulta do artigo 100.º das [Leis] coordenadas sobre a contabilidade do Estado, aplicável a um pedido de indemnização apresentado por um particular contra o Estado belga, por violação do artigo 43.º [CE] pelo legislador, só começa a correr na data em que foi declarada a existência dessa violação ou, pelo contrário, nessas circunstâncias o princípio da efetividade está suficientemente garantido pela possibilidade, deixada a esse particular, de interromper a prescrição mediante uma diligência de citação para uma ação?
  - 2) [Devem os] artigos 43.º CE, 49.º CE e 56.º CE e o conceito de ‘situação puramente interna’, que é suscetível de limitar a invocação destas disposições por um particular no âmbito de um processo num juiz nacional, [...] ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação do direito [da União] num processo entre um nacional belga e o Estado belga, para reparação dos danos causados pela alegada violação do direito [da União], que consiste na adoção e manutenção em vigor de legislação belga como o artigo 3.º do Decreto Real n.º 143 [...], que se aplica indistintamente aos nacionais e aos cidadãos dos outros Estados-Membros?
  - 3) [Devem o] princípio do primado do direito [da União] e o artigo 4.º, n.º 3, [...] TUE [...] ser interpretados no sentido de que não permitem afastar a regra da força do caso julgado quando está em causa o reexame ou revogação de uma decisão judicial transitada em julgado que se mostre contrária ao direito [da União], mas [permitem], pelo contrário, [...] afastar a aplicação de uma norma nacional sobre a força de caso julgado quando esta imponha a adoção, com fundamento nessa decisão judicial transitada em julgado[,] mas contrária ao direito [da União], de uma outra decisão judicial que venha perpetuar a violação do direito [da União] por esta primeira decisão judicial?
  - 4) [Pode o] Tribunal de Justiça [...] confirmar que a questão de saber se a regra da força do caso julgado deve ser afastada no caso de uma decisão judicial, que tenha adquirido força de caso julgado, contrária ao direito [da União], no quadro de um pedido de reexame ou de revogação dessa decisão, não é uma questão materialmente idêntica, na aceção dos acórdãos [de 27 de março de 1963, Da Costa e o. (28/62 a 30/62, EU:C:1963:6), e de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o. (283/81, EU:C:1982:335)], à questão de saber se a regra da força do caso julgado contrária ao direito [da União] no quadro de um pedido de (nova) decisão que deva repetir a violação do direito [da União], pelo que o órgão jurisdicional que decide em última instância não pode escusar-se à sua obrigação de reenvio prejudicial?»

## Quanto às questões prejudiciais

### *Quanto à competência do Tribunal de Justiça*

- 38 O Governo belga sustenta que o Tribunal de Justiça é incompetente para decidir sobre o presente pedido de decisão prejudicial, uma vez que o processo principal tem por objeto uma situação puramente interna que não cabe no âmbito de aplicação do direito da União.
- 39 Todavia, é de salientar que, com as suas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se a responsabilidade extracontratual do Estado pelos danos alegadamente causados aos particulares por violação do direito da União pode ser posta em causa num processo em que todos os elementos se confinam a um único Estado-Membro.
- 40 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, no âmbito de um reenvio prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça só pode interpretar o direito da União nos limites das competências que lhe são atribuídas (v. acórdão de 27 de março de 2014, Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, n.º 27 e jurisprudência referida).
- 41 O princípio da responsabilidade extracontratual do Estado por danos causados aos particulares por violações do direito da União que lhe sejam imputáveis é inerente à ordem jurídica da União. O Tribunal de Justiça declarou que os particulares lesados têm direito a reparação, a título dessa responsabilidade, desde que estejam preenchidos três requisitos, a saber, que a regra do direito da União violada tenha por objeto conferir-lhes direitos, que a violação dessa regra seja suficientemente caracterizada e que haja um nexo de causalidade direto entre essa violação e o dano sofrido pelos particulares (v., neste sentido, acórdãos de 19 de novembro de 1991, Francovich e o., C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, n.º 35, e de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.ºs 31 e 51).
- 42 A responsabilidade extracontratual de um Estado-Membro por danos causados pela decisão de um órgão jurisdicional decidindo em última instância que viole uma regra do direito da União rege-se pelos mesmos requisitos (v. acórdãos de 30 de setembro de 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, n.º 52, e de 28 de julho de 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, n.º 23 e jurisprudência referida).
- 43 Consequentemente, este princípio da responsabilidade extracontratual do Estado é da competência interpretativa do Tribunal de Justiça.
- 44 Nestas condições, o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre o presente pedido de decisão prejudicial.

### *Quanto à segunda questão*

- 45 Com a segunda questão, que deve ser examinada em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União deve ser interpretado no sentido de que o regime da responsabilidade extracontratual de um Estado-Membro pelo dano causado pela violação deste direito é aplicável no caso de um dano pretensamente causado a um particular devido à alegada violação de uma liberdade fundamental, prevista nos artigos 49.º, 56.º ou 63.º TFUE, por uma regulamentação nacional indistintamente aplicável aos nacionais desse Estado-Membro e aos nacionais de outros Estados-Membros, num processo em que todos os elementos se confinam a esse Estado-Membro apenas.

- 46 Para responder à segunda questão, deve, desde logo, salientar-se que, como recordado no n.º 41 do presente acórdão, a responsabilidade extracontratual do Estado por danos causados aos particulares por violações do direito da União só pode ser efetivada se a regra do direito da União em causa tiver por objeto conferir direitos a esses particulares. Consequentemente, é necessário determinar se um particular que se encontra numa situação como a de F. Ullens de Schooten é titular de direitos que decorrem das disposições em causa do Tratado FUE.
- 47 A este respeito, há que recordar que as disposições do Tratado FUE em matéria de liberdade de estabelecimento, de livre prestação de serviços e de livre circulação de capitais não são aplicáveis a uma situação em que todos os elementos estejam confinados a um único Estado-Membro (v., neste sentido, acórdãos de 20 de março de 2014, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, C-139/12, EU:C:2014:174, n.º 42 e jurisprudência referida, e de 30 de junho de 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, n.º 21 e jurisprudência referida).
- 48 Ora, como decorre da decisão de reenvio e do acórdão n.º 160/2007, de 19 de dezembro de 2007, da Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) belga, referidos nos n.ºs 27 e 28 do presente acórdão, o litígio no processo principal caracteriza-se por elementos todos eles confinados ao Estado belga. Com efeito, F. Ullens de Schooten, nacional belga, que explorou um laboratório de biologia clínica situado no território belga, requer ao Estado belga a reparação dos danos que alega ter sofrido devido à pretensa incompatibilidade da regulamentação belga mencionada no n.º 3 do presente acórdão com o direito da União.
- 49 Quanto ao facto de o Tribunal de Justiça ter apreciado, no acórdão de 12 de fevereiro de 1987, Comissão/Bélgica (221/85, EU:C:1987:81), relativo a uma ação por incumprimento intentada pela Comissão, o respeito pelo Reino da Bélgica de uma das liberdades fundamentais previstas pelo Tratado CEE, esse facto não permite, só por si, que se considere que esta liberdade pode ser invocada por um particular num caso como o do processo principal, em que todos os elementos se confinam a um único Estado-Membro. Com efeito, ao passo que a propositura de uma ação por incumprimento implica que o Tribunal de Justiça verifique se a medida nacional contestada pela Comissão é, em termos gerais, capaz de dissuadir os operadores de outros Estados-Membros de fazerem uso da liberdade em causa, a missão do Tribunal de Justiça, no âmbito de um processo prejudicial, consiste, por sua vez, em dar apoio ao órgão jurisdicional de reenvio na solução do litígio concreto nele pendente, o que pressupõe que esteja demonstrada a aplicabilidade da referida liberdade a esse litígio.
- 50 É certo que o Tribunal de Justiça considerou admissíveis pedidos de decisão prejudicial sobre a interpretação das disposições dos Tratados relativas às liberdades fundamentais apesar de todos os elementos dos litígios nos processos principais estarem confinados a um único Estado-Membro por não se poder excluir que cidadãos estabelecidos noutros Estados-Membros tenham estado ou estejam interessados em fazer uso dessas liberdades para exercerem atividades no território do Estado-Membro que aprovou a regulamentação nacional em causa e, por conseguinte, que essa regulamentação, indistintamente aplicável aos cidadãos nacionais e aos nacionais de outros Estados-Membros, seja suscetível de produzir efeitos que não estão confinados a esse Estado-Membro (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 1 de junho de 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, n.º 40; de 18 de julho de 2013, Citroën Belux, C-265/12, EU:C:2013:498, n.º 33; e de 5 de dezembro de 2013, Venturini e o., C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791, n.ºs 25 e 26).
- 51 De igual modo, o Tribunal de Justiça salientou que, quando o órgão jurisdicional de reenvio recorre ao Tribunal de Justiça no âmbito de um processo de anulação de disposições aplicáveis não apenas aos cidadãos nacionais mas também aos nacionais dos outros Estados-Membros, a decisão que esse órgão jurisdicional adotar na sequência do seu acórdão proferido a título prejudicial irá produzir efeitos também relativamente a estes últimos nacionais, o que justifica que responda às questões que lhe foram submetidas relacionadas com as disposições do Tratado relativas às liberdades fundamentais,

ainda que todos os elementos do litígio no processo principal estejam confinados a um só Estado-Membro (v., neste sentido, acórdão de 8 de maio de 2013, *Libert e o.*, C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, n.º 35).

- 52 Por outro lado, há que recordar que a interpretação das liberdades fundamentais previstas nos artigos 49.º, 56.º ou 63.º TFUE pode revelar-se pertinente num processo em que todos os elementos se confinam a um só Estado-Membro quando o direito nacional obriga o órgão jurisdicional de reenvio a conceder a um nacional do Estado-Membro a que esse órgão jurisdicional pertence direitos iguais àqueles que o direito da União confere a um nacional de outro Estado-Membro na mesma situação (v., neste sentido, acórdãos de 5 de dezembro de 2000, *Guimont*, C-448/98, EU:C:2000:663, n.º 23; de 21 de junho de 2012, *Susisalo e o.*, C-84/11, EU:C:2012:374, n.º 20; e de 21 de fevereiro de 2013, *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e o.*, C-111/12, EU:C:2013:100, n.º 35).
- 53 O mesmo é válido para os casos em que, apesar de os factos do processo principal não estarem diretamente abrangidos pelo âmbito de aplicação do direito da União, as disposições deste direito passaram a ser aplicáveis por força da legislação nacional, a qual é conforme, nas soluções dadas a situações em que todos os elementos estão confinados a um só Estado-Membro, às soluções do direito da União (v., neste sentido, acórdãos de 18 de outubro de 1990, *Dzodzi*, C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, n.ºs 36, 37 e 41; de 17 de julho de 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, EU:C:1997:369, n.ºs 27 e 32; e de 14 de março de 2013, *Allianz Hungária Biztosító e o.*, C-32/11, EU:C:2013:160, n.º 20).
- 54 Contudo, nos casos referidos nos n.ºs 50 a 53 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se por um órgão jurisdicional nacional no contexto de uma situação em que todos os elementos se confinam a um só Estado-Membro, não pode, se não houver mais nenhuma indicação por parte desse órgão jurisdicional além do facto de a regulamentação nacional em causa ser indistintamente aplicável aos nacionais do Estado-Membro em causa e aos nacionais de outros Estados-Membros, considerar que o pedido de interpretação prejudicial de disposições do Tratado FUE relativas às liberdades fundamentais é necessário para a solução do litígio nele pendente. Com efeito, os elementos concretos que permitem estabelecer um nexo entre o objeto ou as circunstâncias de um litígio, em que todos os elementos se confinam ao Estado-Membro em causa, e os artigos 49.º, 56.º ou 63.º TFUE devem resultar da decisão de reenvio.
- 55 Consequentemente, no contexto de uma situação como a do processo principal, em que todos os elementos se confinam a um só Estado-Membro, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio indicar ao Tribunal de Justiça, conforme exigido no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, em que medida, apesar do seu caráter puramente interno, o litígio nele pendente revela um elemento de conexão com as disposições do direito da União relativas às liberdades fundamentais que torna a interpretação prejudicial solicitada necessária para a solução desse litígio.
- 56 Ora, não decorre da decisão de reenvio que, no processo principal, o direito nacional obrigue o órgão jurisdicional de reenvio a conceder a um nacional belga os mesmos direitos que o direito da União confere a um nacional de outro Estado-Membro na mesma situação, ou que as disposições desse direito passaram a ser aplicáveis por força da legislação belga, a qual seria conforme, nas situações em que todos os elementos estão confinados ao Estado belga, com as soluções do direito da União.
- 57 No presente caso, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se, no âmbito de uma ação de responsabilidade extracontratual intentada contra um Estado-Membro por alegada violação do direito da União, assistem aos nacionais desse Estado-Membro direitos dos artigos 49.º, 56.º ou 63.º TFUE, apesar de o litígio em causa não revelar nenhum elemento de conexão com essas disposições. Todavia, uma vez que as circunstâncias do litígio no processo principal não revelam nenhum elemento desta natureza, estas disposições, que visam proteger as pessoas que fazem um uso efetivo das liberdades fundamentais, não conferem direitos a F. Ullens de Schooten, pelo que o direito da União não pode servir de fundamento à responsabilidade extracontratual do Estado-Membro em causa.

- 58 Atendendo às considerações expostas, há que responder à segunda questão que o direito da União deve ser interpretado no sentido de que o regime da responsabilidade extracontratual de um Estado-Membro pelo dano causado pela violação deste direito não é aplicável no caso de um dano pretensamente causado a um particular devido à alegada violação de uma liberdade fundamental, prevista nos artigos 49.º, 56.º ou 63.º TFUE, por uma regulamentação nacional indistintamente aplicável aos nacionais desse Estado-Membro e aos nacionais de outros Estados-Membros, quando, numa situação em que todos os elementos se confinam a um Estado-Membro, não existe nenhum nexo entre o objeto ou as circunstâncias do litígio no processo principal e esses artigos.

*Quanto à primeira, terceira e quarta questões*

- 59 Uma vez que a primeira, terceira e quarta questões assentam na premissa errada de que o direito da União poderia servir de fundamento à responsabilidade extracontratual do Estado-Membro em causa num litígio como o do processo principal, não há que responder a essas questões.

**Quanto às despesas**

- 60 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, 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 (Grande Secção) declara:

**O direito da União deve ser interpretado no sentido de que o regime da responsabilidade extracontratual de um Estado-Membro pelo dano causado pela violação deste direito não é aplicável no caso de um dano pretensamente causado a um particular devido à alegada violação de uma liberdade fundamental, prevista nos artigos 49.º, 56.º ou 63.º TFUE, por uma regulamentação nacional indistintamente aplicável aos nacionais desse Estado-Membro e aos nacionais de outros Estados-Membros, quando, numa situação em que todos os elementos se confinam a um Estado-Membro, não existe nenhum nexo entre o objeto ou as circunstâncias do litígio no processo principal e esses artigos.**

Assinaturas