

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

1 de Outubro de 2009*

No processo C-567/07,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Raad van State (Países Baixos), por decisão de 19 de Dezembro de 2007, entrado no Tribunal de Justiça em 27 de Dezembro de 2007, no processo

Minister voor Wonen, Wijken en Integratie

contra

Woningstichting Sint Servatius,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, A. Tizzano (relator), A. Borg Barthet, E. Levits e J.-J. Kasel, juízes,

* Língua do processo: neerlandês.

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 19 de Março de 2009,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Woningstichting Sint Servatius, por M. de Boer, J. de Pree e P. Slot, advocaten,

- em representação do Governo neerlandês, por C. Wissels e Y. de Vries, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo alemão, por M. Lumma, na qualidade de agente,

- em representação do Governo irlandês, por D. O'Hagan, na qualidade de agente, assistido por M. Gray, barrister,

- em representação do Governo húngaro, por J. Fazekas, R. Somssich e K. Borvölgyi, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo polaco, por M. Dowgielewicz, P. Kucharski e K. Majcher, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo sueco, por S. Johannesson, na qualidade de agente,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por E. Traversa, V. Di Bucci, H. van Vliet e A. Nijenhuis, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- ¹ O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 56.º CE, 58.º CE, 86.º, n.º 2, CE, 87.º CE e 88.º CE.

- ² Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (Ministro da Habitação, do Urbanismo e da Integração, a seguir «Minister») à Woningstichting Sint Servatius (a seguir «Servatius»), relativamente à recusa do Minister de conceder à Servatius, que é uma entidade autorizada que opera no domínio da habitação social nos Países Baixos, uma autorização para investir num projecto imobiliário em Liège (Bélgica).

Quadro jurídico nacional

3 O artigo 22.º, n.º 2, da Constituição neerlandesa prevê que «[a] promoção de uma política que conduza à existência de habitação em quantidade suficiente constitui uma incumbência do Estado». A natureza e a extensão desta missão estão definidas na lei da habitação (Woningwet) e no decreto relativo à gestão do sector do arrendamento social (Besluit beheer sociale huursector, a seguir «BBSH»).

4 O artigo 70.º, n.º 1, da lei da habitação dispõe:

«As associações dotadas de personalidade jurídica plena e as fundações, que tenham por objecto o desenvolvimento de actividades no sector da habitação e que não tenham por finalidade distribuir dividendos com fins distintos da promoção da habitação, podem ser autorizadas por decreto real como entidades que operam exclusivamente no domínio da habitação pública.»

5 Nos termos do artigo 70.ºc da referida lei:

«As entidades autorizadas devem proporcionar habitação, prioritariamente, às pessoas que, devido aos seus rendimentos ou a outras circunstâncias, tenham dificuldades em encontrar uma habitação adequada. [...]»

6 O artigo 70.ºd da mesma lei enuncia:

«1. As entidades autorizadas estão sob a tutela do ministro responsável, nos termos do artigo 71.ºa, n.º 1, *initio* e alínea b).

2. Serão adoptadas medidas suplementares em matéria de fiscalização, nos termos ou por força de uma medida geral da Administração. [...]»

7 O artigo 120.ºa, n.º 1, da lei da habitação tem a seguinte redacção:

«Mediante regulamento ou disposições adoptadas em sua aplicação, pode ser determinado que o ministro poderá, provisoriamente, a título experimental, derrogar ou permitir a derrogação das normas previstas por um regulamento ou por disposições adoptadas em sua aplicação.»

8 De acordo com o artigo 9.º do BBSH, as alterações dos estatutos de uma entidade autorizada, incluindo a alteração relativa à sua zona geográfica de actividade, devem ser aprovadas pelo ministro competente.

9 O artigo 11.º, n.º 1, do BBSH prevê que «[a] entidade autorizada opera exclusivamente no sector da habitação».

10 Por último, o artigo 49.º, n.º 1, do BBSH dispõe:

«O ministro pode derrogar o presente decreto ou permitir derrogações ao mesmo, a fim de se realizarem experiências que considere serem no interesse da política da habitação.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

11 A Servatius é uma entidade autorizada, na acepção do artigo 70.º, n.º 1, da lei da habitação. De acordo com os seus estatutos, tem como objecto social exclusivo o desenvolvimento de actividades no sector da habitação, e o seu âmbito de actividade está circunscrito a certos municípios neerlandeses. A Servatius é a única accionista e gestora da sociedade *holding*, Servatius Holding Maastricht BV.

12 Para realizar um projecto de construção de habitações na cidade de Liège, situada a 30 km da fronteira neerlandesa, a Servatius criou, através da Servatius Holding Maastricht BV, duas sociedades de direito belga, e pediu ao ministro competente neerlandês que lhe concedesse uma autorização a título experimental, nos termos dos artigos 120.ºa da lei da habitação e 49.º do BBSH. Este projecto dizia respeito a um conjunto composto por habitações para venda e locação, lugares de estacionamento e espaços comerciais.

13 Para financiar esse projecto, a Servatius emprestou dinheiro, à taxa de 1,5%, a uma das suas filiais belgas, depois de ela própria, na qualidade de entidade autorizada nos Países Baixos, ter contraído um empréstimo em condições especialmente favoráveis.

- 14 Por decisão de 5 de Dezembro de 2002, o Minister recusou autorizar o projecto da Servatius, devido à sua localização na Bélgica. Segundo o Minister, a Servatius não demonstrou que o referido projecto beneficiava o mercado da habitação neerlandês, mais especificamente as pessoas à procura de habitação na região de Maastricht (Países Baixos). Consequentemente, o projecto de construção da Servatius não obteve o estatuto de projecto experimental, na acepção dos artigos 120.ºa da lei da habitação e 49.º do BBSH, que lhe teria permitido efectuar a construção projectada na Bélgica.
- 15 Por decisão de 29 de Dezembro de 2003, o Minister indeferiu a reclamação apresentada pela Servatius contra a decisão que recusou autorizar o seu projecto de construção.
- 16 Por sentença de 19 de Maio de 2006, o Rechtbank Maastricht (Tribunal de Primeira Instância de Maastricht) julgou procedente o recurso interposto pela Servatius contra a decisão de 29 de Dezembro de 2003 e, depois de a ter anulado, remeteu o processo ao Minister, ordenando-lhe que adoptasse uma nova decisão sobre a reclamação da Servatius.
- 17 Em 29 de Junho de 2006, o Minister interpôs recurso dessa sentença no órgão jurisdicional de reenvio.
- 18 Tendo dúvidas acerca da interpretação dos artigos 56.º CE, 58.º CE, 86.º, n.º 2, CE, 87.º CE e 88.º CE, o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Há restrição à livre circulação de capitais, na acepção do artigo 56.º do Tratado CE, se uma empresa autorizada por lei para prosseguir os objectivos da política da habitação dos Países Baixos, que, para o efeito, pode recorrer a fundos públicos e que deve, nos termos da lei, dedicar-se exclusivamente a esses objectivos e cujo

âmbito territorial, em princípio, se deve circunscrever ao território dos Países Baixos («entidade autorizada»), não puder realizar actividades transfronteiriças sem a autorização prévia do ministro?

- 2) a) Os objectivos da política da habitação de um Estado-Membro podem ser considerados [...] uma razão de ordem pública na acepção do artigo 58.º do Tratado CE?

 - b) Os objectivos da política da habitação de um Estado-Membro podem ser considerados [...] uma razão imperiosa de interesse geral reconhecida [pela] jurisprudência do Tribunal de Justiça?

 - c) Mais concretamente, o objectivo da eficácia e [do financiamento] do sector da habitação num Estado-Membro pode ser considerado [...] uma razão de ordem pública na acepção do artigo 58.º do Tratado CE, ou [...] uma razão imperiosa de interesse geral reconhecida na jurisprudência do Tribunal de Justiça?
- 3) a) Admitindo-se que a exigência da autorização prévia de uma entidade autorizada, referida na [primeira] questão, constitui uma restrição justificada nos termos referidos nas questões 2.a), 2.b) e 2.c), essa exigência é necessária e proporcional?

 - b) Na aplicação dessa justificação, [um] Estado-Membro dispõe de uma ampla margem de discricionariedade para a determinação do alcance do interesse geral em questão e da forma como esse interesse deve ser promovido? Também é determinante, para o efeito, que a Comunidade tenha poucas ou nenhuma competência em matéria de habitação?

- 4) a) Para justificar uma restrição à livre circulação de capitais, [um] Estado-Membro pode igualmente recorrer ao artigo 86.º, n.º 2, do Tratado CE, a par ou em conjugação com as razões de ordem pública referidas no artigo 58.º do Tratado CE e reconhecidas [pela] jurisprudência do Tribunal de Justiça, se às empresas em questão forem concedidos direitos especiais e se estas empresas forem encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral?
- b) As razões de ordem pública previstas no artigo 58.º do Tratado CE e as razões imperiosas de interesse geral reconhecidas na jurisprudência do Tribunal de Justiça têm o mesmo conteúdo que o interesse económico geral na aceção do artigo 86.º, n.º 2, do Tratado CE?
- c) A invocação pelo Estado-Membro em questão do artigo 86.º, n.º 2, do Tratado CE, alegando que as empresas em questão, às quais são concedidos direitos especiais, exercem [missões] de interesse económico geral, representa uma mais-valia relativamente à invocação das razões de ordem pública na aceção do artigo 58.º do Tratado CE e das razões imperiosas de interesse geral reconhecidas [pela] jurisprudência do Tribunal de Justiça?
- 5) a) Empresas como as entidades autorizadas referidas na primeira questão que, por um lado, devem afectar a totalidade do seu património à prossecução dos objectivos da política da habitação, mas que, por outro lado, também realizam actividades comerciais [de] promoção da habitação, devem ser consideradas, em relação à totalidade ou parte das suas actividades, como empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, na aceção do artigo 86.º, n.º 2, do Tratado CE?
- b) Para se dar uma resposta afirmativa à [quinta questão, alínea a),] é necessário que as empresas em questão mantenham uma contabilidade separada que permita determinar, de forma inequívoca, quais as despesas e quais as receitas respeitantes, por um lado, às suas actividades sociais e, por outro lado, às suas actividades comerciais e que esta obrigação esteja prevista na legislação

nacional? Deve assim garantir-se que os recursos financeiros de um Estado-Membro são utilizados exclusivamente em benefício das actividades sociais e da sua continuidade?

- 6) a) Se uma entidade autorizada referida na primeira questão puder ser considerada, em relação à totalidade ou a uma parte das suas actividades, como uma empresa encarregada da gestão de serviços de interesse económico geral, na acepção do artigo 86.º, n.º 2, do Tratado CE, o facto de estar encarregada da gestão de tais serviços pode justificar que lhe seja imposta uma restrição à livre circulação de capitais, na acepção do artigo 56.º do Tratado CE?
- b) Na aplicação desta justificação, [um] Estado-Membro dispõe de uma ampla margem de discricionariedade para a determinação do alcance do interesse económico geral em questão e da forma como este interesse deve ser promovido? Também é determinante, para o efeito, que a Comunidade tenha poucas ou nenhuma competências em matéria de habitação?
- 7) a) O facto de um Estado-Membro disponibilizar recursos financeiros a determinadas empresas referidas no artigo 86.º, n.º 2, do Tratado CE pode implicar a necessidade de delimitar territorialmente as suas actividades para impedir, desta forma, que estes recursos financeiros constituam auxílios estatais indevidos e que as empresas possam, mediante utilização destes recursos, concorrer noutro Estado-Membro com outras empresas desse Estado em condições não conformes com as regras do mercado?
- b) Um Estado-Membro, neste caso os Países Baixos, pode impor a exigência de autorização prévia às entidades autorizadas referidas na primeira questão, que pretendam exercer actividades de construção de habitação social e comercial noutro Estado-Membro, se no primeiro Estado-Membro ainda não existir a obrigação legal de separar estes dois tipos de actividade? A exigência de autorização prévia constitui, neste caso, um meio necessário e proporcional para garantir a observância dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE?»

Quanto à primeira, segunda e terceira questões

19 Com as suas três primeiras questões, que devem ser examinadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o facto de um Estado-Membro exigir que uma entidade como a Servatius, que é autorizada, na acepção do artigo 70.º, n.º 1, da lei da habitação, como entidade que exerce uma actividade no domínio da habitação, obtenha uma autorização prévia para efectuar investimentos na área da construção noutra Estado-Membro constitui uma restrição à livre circulação de capitais, na acepção do artigo 56.º CE. Em caso de resposta afirmativa a esta questão, o referido órgão jurisdicional pretende saber, por um lado, se este tipo de restrição se pode justificar por motivos relacionados com o interesse da política da habitação no Estado-Membro em causa e com o financiamento dessa política, ao abrigo de uma excepção expressamente permitida pelo artigo 58.º CE, ou por uma razão imperiosa de interesse geral reconhecida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e, por outro, se essa restrição é uma medida necessária e proporcionada à prossecução do objectivo pretendido.

20 Para responder a estas questões, importa, a título preliminar, recordar que, segundo jurisprudência constante, os movimentos de capitais compreendem as operações mediante as quais os não residentes efectuam investimentos imobiliários no território de um Estado-Membro, como resulta, aliás, da nomenclatura dos movimentos de capitais que consta do anexo I da Directiva 88/361/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1988, para a execução do artigo 67.º do Tratado [CE, artigo revogado pelo Tratado de Amesterdão] (JO L 178, p. 5), conservando essa nomenclatura o valor indicativo que já tinha para definir o conceito de movimentos de capitais (v., nomeadamente, acórdão de 25 de Janeiro de 2007, Festersen, C-370/05, Colect., p. I-1129, n.º 23 e jurisprudência referida). Por outras palavras, o direito de adquirir, explorar e alienar bens imóveis no território de outro Estado-Membro gera, quando é exercido, movimentos de capitais (v., nomeadamente, acórdão de 5 de Março de 2002, Reisch e o., C-515/99, C-519/99 a C-524/99 e C-526/99 a C-540/99, Colect., p. I-2157, n.º 29, e acórdão Festersen, já referido, n.º 22).

- 21 Consequentemente, como o Tribunal de Justiça já declarou, as medidas proibidas pelo artigo 56.º, n.º 1, CE, enquanto restrições aos movimentos de capitais, compreendem as medidas susceptíveis de dissuadir os residentes de um Estado-Membro de fazerem investimentos imobiliários noutros Estados-Membros (v., neste sentido, acórdão *Festersen*, já referido, n.º 24).
- 22 É o que acontece, nomeadamente, com as medidas nacionais que subordinam os investimentos imobiliários a um procedimento de autorização prévia, restringindo assim, pelo seu próprio objecto, a liberdade de circulação dos capitais (v., neste sentido, acórdãos de 1 de Junho de 1999, *Konle*, C-302/97, *Colect.*, p. I-3099, n.º 39, e *Reisch e o.*, já referido, n.º 32).
- 23 No processo principal, está provado que, em aplicação das disposições nacionais em causa, as entidades autorizadas neerlandesas devem, precisamente, submeter os seus projectos de investimentos imobiliários transfronteiriços a um procedimento administrativo de autorização prévia, no âmbito do qual lhes incumbe demonstrar que os investimentos em causa são efectuados no interesse da habitação nos Países Baixos.
- 24 Nestas condições, não se pode deixar de concluir que a obrigação, a que essas entidades estão sujeitas, de obter uma autorização prévia do ministro competente, para efectuarem investimentos imobiliários em Estados-Membros diferentes daquele em que têm a sua sede constitui uma restrição à liberdade dos movimentos de capitais.
- 25 Importa, contudo, recordar que, segundo jurisprudência assente, as medidas nacionais que restringem a livre circulação de capitais podem ser justificadas pelas razões mencionadas no artigo 58.º CE, ou por razões imperiosas de interesse geral, desde que sejam adequadas para garantir a realização do objectivo que prosseguem e não ultrapassem o necessário para atingir esse objectivo (v. acórdão de 23 de Outubro de 2007, *Comissão/Alemanha*, C-112/05, *Colect.*, p. I-8995, n.ºs 72 e 73 e jurisprudência referida).

- 26 No processo principal, o Governo neerlandês alega que o regime de autorização prévia em causa se justifica por exigências relacionadas com a política da habitação levada a cabo por esse Estado-Membro e com o financiamento dessa política, por razões de ordem pública na acepção do artigo 58.º CE, bem como por uma razão imperiosa de interesse geral reconhecida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 27 Assim, esse regime visa garantir que as entidades autorizadas invistam, de acordo com os seus estatutos, em projectos de interesse habitacional nos Países Baixos, em especial para garantir uma oferta de habitação suficiente às pessoas de fracos rendimentos ou a outras categorias desfavorecidas da população. Trata-se também de evitar que as facilidades financeiras de que essas entidades beneficiam atendendo à sua missão estatutária não sejam desviadas para outras actividades económicas, pondo assim em risco a eficácia e o financiamento da referida política da habitação.
- 28 Ora, no que diz respeito, em primeiro lugar, às derrogações permitidas pelo artigo 58.º CE, basta verificar que, mesmo admitindo que a necessidade de um Estado-Membro promover a habitação social possa constituir um interesse fundamental da sociedade, a ordem pública não pode ser invocada no caso em apreço, na medida em que a hipotética violação das obrigações estatutárias que incumbem às entidades autorizadas e o eventual desvio de fundos que recebem, para actividades não sociais, não podem, contudo, representar uma ameaça real e suficientemente grave, susceptível de afectar esse interesse fundamental (v., neste sentido, acórdão de 14 de Março de 2000, *Église de scientologie*, C-54/99, Colect., p. I-1335, n.º 17 e jurisprudência referida).
- 29 Seguidamente, no que se refere às justificações baseadas em razões imperiosas de interesse geral, deve recordar-se que o Tribunal de Justiça já reconheceu que legislações nacionais podem restringir a livre circulação de capitais em nome de objectivos baseados na luta contra a pressão fundiária ou na manutenção de uma população permanente no meio rural, para efeitos de ordenamento do território (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Konle, n.º 40, Reisch e o., n.º 34; e Festersen, n.ºs 27 e 28).

- 30 Por analogia, há que considerar, portanto, que as exigências relacionadas com a política da habitação social de um Estado-Membro e com o seu financiamento podem também constituir razões imperiosas de interesse geral e, deste modo, justificar restrições como a que decorre da legislação nacional em causa no processo principal. Como afirmou com razão o Governo neerlandês, estas considerações não podem senão ser reforçadas com certas especificidades que caracterizam a situação do mercado nacional em causa no processo principal, como uma penúria estrutural de habitações e uma densidade populacional especialmente elevada.
- 31 Além disso, como acertadamente alegou o referido governo, o Tribunal de Justiça já reconheceu que um risco grave para o equilíbrio financeiro de uma política social pode constituir uma razão imperiosa de interesse geral, susceptível de justificar entraves à livre circulação (v., por analogia, a propósito de um sistema de segurança social, acórdão de 16 de Maio de 2006, *Watts*, C-372/04, *Colect.*, p. I-4325, n.º 103 e jurisprudência referida).
- 32 Isto esclarecido, há ainda que verificar se a obrigação de a entidade autorizada se submeter a um procedimento administrativo de autorização prévia, antes de poder realizar um projecto imobiliário num Estado-Membro diferente daquele onde essa entidade tem a sua sede, constitui uma medida necessária e adequada à realização dos objectivos referidos nos n.ºs 26 e 27 do presente acórdão.
- 33 A este propósito, há que recordar que um regime de autorização prévia pode, efectivamente, em determinados casos, ser necessário e proporcionado aos objectivos prosseguidos, se estes não puderem ser alcançados através de medidas menos restritivas, nomeadamente de um sistema de declaração adequado (v., neste sentido, acórdãos de 14 de Dezembro de 1995, *Sanz de Lera e o.*, C-163/94, C-165/94 e C-250/94, *Colect.*, p. I-4821, n.ºs 23 a 28; *Konle*, já referido, n.º 44; e de 20 de Fevereiro de 2001, *Analir e o.*, C-205/99, *Colect.*, p. I-1271, n.º 35).

- 34 Ora, não se pode excluir que possa ser esse o caso no quadro de uma política da habitação que prossegue objectivos como os fixados na lei da habitação e no BBSH. Com efeito, uma fiscalização prévia exercida pela Administração competente poderia constituir o meio mais adequado de garantir que os recursos das entidades autorizadas se destinam a satisfazer prioritariamente as necessidades de habitação nos Países Baixos de certas categorias da população, ao passo que um sistema de verificação *a posteriori* correria o risco de ser executado muito tardiamente, nomeadamente depois de terem sido efectuadas despesas significativas de difícil recuperação.
- 35 Todavia, o Tribunal de Justiça também já decidiu por diversas vezes que um regime de autorização administrativa prévia não pode legitimar um comportamento discricionário das autoridades nacionais, susceptível de privar de efeito útil as disposições comunitárias, nomeadamente as relativas a uma liberdade fundamental como a que está em causa no processo principal. Por conseguinte, para que tal regime seja justificado, mesmo que derroque uma liberdade fundamental, deve basear-se em critérios objectivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente, que assegurem que o regime é adequado para enquadrar suficientemente o exercício do poder de apreciação das autoridades nacionais (v., nomeadamente, acórdão de 10 de Março de 2009, Hartlauer, C-169/07, Colect., p. I-1721, n.º 64 e jurisprudência referida).
- 36 Ora, não se pode excluir, à luz dos elementos dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, que as disposições da lei da habitação e do BBSH em causa no processo principal não respeitem plenamente tais exigências.
- 37 A este propósito, por um lado, resulta especialmente da resposta do Governo neerlandês às questões escritas colocadas pelo Tribunal de Justiça que as referidas disposições nacionais subordinam a concessão da autorização prévia pelo ministro competente a uma única condição, a saber, que o projecto em causa seja realizado no

interesse da habitação social nos Países Baixos, como exige o artigo 49.º, n.º 1, do BBSH. Por outro lado, relativamente à questão de saber se essa condição está preenchida, afigura-se que essa verificação é feita caso a caso e que não está enquadrada por um texto regulamentar, não existindo, além disso, nenhum outro critério específico e objectivo que permita às entidades em causa conhecerem antecipadamente as circunstâncias em que o seu pedido de autorização será deferido e aos órgãos jurisdicionais, eventualmente chamados a pronunciar-se sobre um recurso interposto contra a recusa de autorização, exercerem plenamente a sua fiscalização jurisdicional.

38 Nestas condições, sem prejuízo de uma verificação de tais elementos, a efectuar pelo órgão jurisdicional de reenvio à luz dos critérios desenvolvidos pela jurisprudência recordada no n.º 35 do presente acórdão, poder-se-ia concluir que o regime de autorização administrativa prévia em causa no processo principal não se baseia em condições susceptíveis de enquadrar suficientemente o exercício, pelas autoridades nacionais, do seu poder de apreciação e, portanto, de justificar uma derrogação à livre circulação de capitais.

39 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder às três primeiras questões que o artigo 56.º CE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que subordina o exercício das actividades transfronteiriças de entidades autorizadas em matéria de habitação, na acepção do artigo 70.º, n.º 1, da lei da habitação, à obtenção de uma autorização administrativa prévia, na medida em que essa legislação não se baseia em critérios objectivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente, susceptíveis de enquadrar suficientemente o exercício, pelas autoridades nacionais, do seu poder de apreciação, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto à quarta, quinta e sexta questões

- 40 Com a sua quarta, quinta e sexta questões, que devem ser examinadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se um Estado-Membro pode invocar o artigo 86.º, n.º 2, CE, para justificar uma medida restritiva da livre circulação de capitais imposta às empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, às quais foram concedidos direitos especiais.
- 41 No âmbito desta problemática, o referido órgão jurisdicional interroga-se, por um lado, se empresas como a Servatius podem, quando também exercem actividades comerciais no domínio da habitação, ser consideradas, em relação à totalidade ou parte das suas actividades, empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, na acepção do artigo 86.º, n.º 2, CE, e se, para tal, é necessário que a empresa em questão mantenha uma contabilidade separada que permita distinguir as despesas e as receitas relativas às actividades sociais das actividades de natureza comercial. Por outro lado, interroga-se sobre a extensão do poder de apreciação de que os Estados-Membros dispõem para determinar o alcance do interesse económico geral na acepção da referida disposição e sobre as modalidades de salvaguarda desse interesse.
- 42 A este propósito, recorde-se, antes de mais, que, embora, tendo em conta a repartição das competências no âmbito do processo prejudicial, incumba em exclusivo ao órgão jurisdicional nacional definir o objecto das questões que decide submeter ao Tribunal de Justiça, este considerou que, em circunstâncias excepcionais, lhe compete examinar as condições em que é chamado a pronunciar-se pelo juiz nacional a fim de verificar a sua própria competência.
- 43 É o que acontece, nomeadamente, quando o problema submetido ao Tribunal de Justiça é puramente hipotético ou quando a interpretação de uma regra comunitária, solicitada pelo órgão jurisdicional nacional, não tem nenhuma relação com a realidade

ou com o objecto do litígio no processo principal (v., neste sentido, acórdãos de 15 de Dezembro de 1995, *Bosman*, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.º 61; de 15 de Junho de 2006, *Acedera Herrera*, C-466/04, Colect., p. I-5341, n.º 48; e de 31 de Janeiro de 2008, *Centro Europa 7*, C-380/05, Colect., p. I-349, n.º 53). Assim, o Tribunal de Justiça excluiu a sua própria competência, quando é manifesto que não se aplica a disposição de direito comunitário cuja interpretação lhe é pedida (acórdão de 5 de Dezembro de 1996, *Reisdorf*, C-85/95, Colect., p. I-6257, n.º 16 e jurisprudência referida).

44 Ora, importa observar que o artigo 86.º, n.º 2, CE, interpretado em conjugação com o n.º 1 do mesmo artigo, permite justificar a concessão, por um Estado-Membro, a uma empresa encarregada da gestão de serviços de interesse económico geral, de direitos especiais ou exclusivos contrários às disposições do Tratado, na medida em que o cumprimento da missão particular que foi confiada a essa empresa só possa ser assegurado graças à concessão desses direitos e desde que o desenvolvimento das trocas comerciais não seja afectado em medida contrária aos interesses da Comunidade (acórdãos de 17 de Maio de 2001, *TNT Traco*, C-340/99, Colect., p. I-4109, n.º 52, e de 18 de Dezembro de 2007, *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, C-220/06, Colect., p. I-12175, n.º 78).

45 No caso em apreço, impõe-se porém concluir que não é esse o objecto do regime de autorização prévia, previsto pela legislação nacional em causa no âmbito do litígio no processo principal.

46 Assim, o referido litígio não se prende com a concessão de direitos especiais ou exclusivos à *Servatius*, nem com a qualificação das suas actividades como serviços de interesse económico geral, mas tem unicamente por objecto a legalidade de uma limitação imposta a esta entidade, sob a forma de uma obrigação de se submeter a um procedimento administrativo de autorização prévia.

47 Consequentemente, não há que responder à quarta, quinta e sexta questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, relativas à interpretação do artigo 86.º, n.º 2, CE, na medida em que esta disposição não é aplicável a uma situação como a do processo principal.

Quanto à sétima questão

48 Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, por um lado, se, quando um Estado-Membro disponibiliza recursos financeiros a empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, é necessário delimitar territorialmente as actividades dessas empresas, a fim de impedir que esses recursos constituam um auxílio de Estado ilícito, em violação do artigo 87.º CE, e que as referidas empresas, ao utilizarem esses fundos noutro Estado-Membro, falseiem a concorrência. Por outro lado, o referido órgão jurisdicional pergunta se o facto de um Estado-Membro, onde não existe uma obrigação legal de estabelecer uma distinção entre as actividades de natureza comercial e as do domínio social, exigir que as entidades autorizadas que desejem exercer as suas actividades noutro Estado-Membro obtenham uma autorização prévia constitui uma medida necessária e proporcionada para garantir o cumprimento dos artigos 87.º CE e 88.º CE.

49 Como foi recordado nos n.ºs 42 e 43 do presente acórdão, a presunção de pertinência associada às questões submetidas a título prejudicial pelos órgãos jurisdicionais nacionais só pode ser afastada em casos excepcionais. Com efeito, desde que as questões colocadas sejam relativas à interpretação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se.

50 Todavia, de acordo com jurisprudência assente, a necessidade de se chegar a uma interpretação do direito comunitário que seja útil ao órgão jurisdicional nacional exige que este defina o quadro factual e legal em que se inscrevem as questões que coloca ou

que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que assentam essas questões (acórdãos de 26 de Janeiro de 1993, *Telemarsicabruzzo e o.*, C-320/90 a C-322/90, *Colect.*, p. I-393, n.º 6, bem como de 7 de Setembro de 2006, N, C-470/04, *Colect.*, p. I-7409, n.º 69; e despacho de 9 de Abril de 2008, *RAI*, C-305/07, *Colect.*, p. I-55, n.º 16).

51 Também é importante que o órgão jurisdicional nacional indique as razões precisas que o conduziram a interrogar-se sobre a interpretação do direito comunitário e a considerar necessário apresentar questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça. Neste contexto, é indispensável que o juiz nacional forneça um mínimo de explicações sobre os motivos de escolha das disposições comunitárias cuja interpretação pede e sobre o nexo que estabelece entre estas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal (acórdãos de 6 de Dezembro de 2005, *ABNA e o.*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, *Colect.*, p. I-10423, n.º 46; de 6 de Março de 2007, *Placanica e o.*, C-338/04, C-359/04 e C-360/04, *Colect.*, p. I-1891, n.º 34; e *Centro Europa 7*, já referido, n.º 54).

52 Com efeito, as informações facultadas nas decisões de reenvio servem não só para permitir ao Tribunal de Justiça fornecer respostas úteis mas também para dar aos Governos dos Estados-Membros, bem como às demais partes interessadas, a possibilidade de apresentarem observações nos termos do artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça. Compete ao Tribunal de Justiça velar pela salvaguarda desta possibilidade, atento o facto de que, nos termos da disposição referida, apenas as decisões de reenvio são notificadas aos interessados (v. acórdão de 1 de Abril de 1982, *Holdijk e o.*, 141/81 a 143/81, *Recueil*, p. 1299, n.º 6, e despacho de 28 de Junho de 2000, *Laguillaumie*, C-116/00, *Colect.*, p. I-4979, n.º 14).

53 Além disso, há que acrescentar que a exigência de precisão, nomeadamente quanto ao contexto factual e regulamentar do processo principal, é válida, muito particularmente, no domínio da concorrência, que se caracteriza por situações de facto e de direito complexas (v., neste sentido, acórdão de 23 de Novembro de 2006, *Asnef-Équifax e Administración del Estado*, C-238/05, *Colect.*, p. I-11125, n.º 13, e despacho *RAI*, já referido, n.º 18).

- 54 Ora, no caso em apreço, há que concluir que a sétima questão assenta na premissa de que, no processo principal, um auxílio de Estado, na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE, seria susceptível de ser concedido à Servatius na hipótese de esta utilizar recursos públicos para a realização de um projecto futuro. No entanto, nem a decisão de reenvio nem as observações das partes no processo principal contêm elementos que permitam eventualmente demonstrar que esse benefício tenha sido efectivamente concedido no âmbito da operação imobiliária em causa no processo principal, que, de resto, não se realizou pelo facto de a Servatius não ter obtido a autorização prévia exigida.
- 55 Além disso, importa salientar que o litígio no processo principal não respeita às condições em que tal auxílio teria sido ou poderia ter sido concedido à Servatius, mas apenas a uma questão completamente distinta e independente, a saber, a contestação, por essa entidade, da legalidade da recusa do seu pedido de autorização prévia apresentado com vista à realização de um projecto imobiliário fora do território neerlandês.
- 56 Consequentemente, há que considerar que a sétima questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio é inadmissível.

Quanto às despesas

- 57 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 efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O artigo 56.º CE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que subordina o exercício das actividades transfronteiriças de entidades autorizadas em matéria de habitação, na acepção do artigo 70.º, n.º 1, da lei da habitação (Woningwet), à obtenção de uma autorização administrativa prévia, na medida em que essa legislação não se baseia em critérios objectivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente, susceptíveis de enquadrar suficientemente o exercício, pelas autoridades nacionais, do seu poder de apreciação, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Assinaturas