



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

7 de novembro de 2024*

«Reenvio prejudicial — União aduaneira — Código Aduaneiro da União — Regulamento (UE) n.º 952/2013 — Artigo 18.º — Representante aduaneiro — Livre prestação de serviços — Diretiva 2006/123/CE — Artigos 10.º e 15.º — Centros de assistência aduaneira — Limitação territorial da atividade — Restrição — Justificação»

No processo C-503/23,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunal Administrativo Regional do Piemonte, Itália), por Decisão de 26 de julho de 2023, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 7 de agosto de 2023, no processo

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

contra

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli — Agenzia delle Dogane — Direzione Interregionale per la Liguria,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: T. von Danwitz, vice-presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de presidente da Primeira Secção, A. Arbabadjiev e I. Ziemele (relatora), juízes,

advogado-geral: T. Čapeta,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl, por S. Mellano, avvocata,

* Língua do processo: italiano.

- em representação do Governo Italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por F. Meloncelli, avvocato dello Stato,
 - em representação da Comissão Europeia, por L. Armati e F. Moro, na qualidade de agentes, vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,
- profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 56.º a 62.º TFUE, do artigo 18.º do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO 2013, L 269, p. 1; a seguir «Código Aduaneiro»), e dos artigos 10.º e 15.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 2006, L 376, p. 36).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe um centro de assistência aduaneira (a seguir «CAD»), o Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl (a seguir «Cad Mellano»), à Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane — Direzione Interregionale per la Liguria (Agência das Alfândegas e dos Monopólios — Agência das Alfândegas — Direção Inter-regional para a Ligúria, Itália) a respeito da recusa desta última em autorizar o Cad Mellano a exercer as suas atividades fora da área de jurisdição da circunscrição aduaneira onde tem a sua sede.

Quadro jurídico

Direito da União

Código Aduaneiro

- 3 O considerando 21 do Código Aduaneiro enuncia:

«Tendo em vista facilitar o comércio, todas as pessoas deverão continuar a ter o direito de se fazerem representar para o cumprimento de atos e formalidades perante as autoridades aduaneiras. Contudo, esse direito de representação não deverá continuar a poder ser reservado ao abrigo da legislação de um Estado-Membro. Além disso, um representante aduaneiro que cumpra os critérios para a concessão do estatuto de operador económico autorizado para simplificações aduaneiras deverá poder prestar os seus serviços num Estado-Membro diferente daquele em que está estabelecido. Regra geral, o representante aduaneiro deverá estar estabelecido no território aduaneiro da União [Europeia]. Esta obrigação não deverá aplicar-se se o representante aduaneiro agir por conta de pessoas que não são obrigadas a estar estabelecidas no território aduaneiro da União, ou outros casos justificados.»

4 O artigo 18.º deste código, com a epígrafe «Representante aduaneiro», tem a seguinte redação:

«1. Qualquer pessoa pode designar um representante aduaneiro.

Essa representação pode ser direta, caso em que o representante aduaneiro age em nome e por conta de outrem, ou indireta, caso em que o representante age em nome próprio, mas por conta de outrem.

2. O representante aduaneiro deve estar estabelecido no território aduaneiro da União.

Salvo disposição em contrário, essa exigência é dispensada se o representante aduaneiro agir por conta de pessoas que não são obrigadas a estar estabelecidas no território aduaneiro da União.

3. Os Estados-Membros podem determinar, nos termos do direito da União, as condições em que um representante aduaneiro pode prestar serviços no Estado-Membro em que está estabelecido. Todavia, sem prejuízo da aplicação de critérios menos restritivos por parte do Estado-Membro em causa, um representante aduaneiro que cumpra os critérios estabelecidos no artigo 39.º, alíneas a) a d), fica autorizado a prestar esses serviços num Estado-Membro diferente daquele em que está estabelecido.

4. Os Estados-Membros podem aplicar as condições determinadas nos termos do n.º 3, primeiro período, aos representantes aduaneiros que não se encontram estabelecidos no território aduaneiro da União.»

5 O artigo 39.º do referido código especifica:

«Os critérios para a concessão do estatuto de operador económico autorizado são os seguintes:

- a) Ausência de infrações graves ou recidivas à legislação aduaneira e às regras de tributação, incluindo a inexistência de registo de infrações penais graves relacionadas com a atividade económica do requerente;
- b) Demonstração, pelo requerente, de um elevado nível de controlo das suas operações e do fluxo de mercadorias, mediante um sistema de gestão dos registos comerciais e, se for caso disso, dos registos de transportes, que permita controlos aduaneiros adequados;
- c) Solvabilidade financeira, que deve ser considerada comprovada sempre que o requerente tenha uma situação financeira sólida, que lhe permita cumprir os seus compromissos, tendo em devida conta as características do tipo de atividade comercial em causa;
- d) No que se refere à autorização referida no artigo 38.º, n.º 2, alínea a), cumprimento de normas práticas de competência ou qualificações profissionais diretamente relacionadas com a atividade exercida; e
- e) No que se refere à autorização referida no artigo 38.º, n.º 2, alínea b), observância de normas adequadas em matéria de segurança e proteção, o que se deve considerar cumprido sempre que o requerente demonstrar que mantém medidas adequadas para garantir a segurança e a proteção do circuito de abastecimento internacional, inclusive nos domínios da integridade física e controlos de acesso, processos logísticos e manipulação de tipos específicos de mercadorias, pessoal e identificação dos seus parceiros comerciais.»

Diretiva 2006/123

6 Os considerandos 2, 5, 6, 29 e 40 da Diretiva 2006/123 enunciam:

«(2) Um mercado de serviços competitivo é essencial para promover o crescimento económico e a criação de emprego na União Europeia. Atualmente, um grande número de entraves no mercado interno impede muitos prestadores, especialmente empresas de pequena e média dimensão (PME), de se expandirem para além das fronteiras nacionais e de beneficiarem plenamente do mercado interno, o que enfraquece a competitividade a nível mundial dos prestadores da União Europeia. Um mercado livre que imponha aos Estados-Membros a eliminação das restrições à prestação de serviços transfronteiriços, em conjugação com uma maior transparência em matéria de informação dos consumidores, dará aos consumidores europeus uma maior escolha e serviços de melhor qualidade a preços mais baixos.

[...]

(5) Assim, é necessário eliminar os entraves à liberdade de estabelecimento dos prestadores nos Estados-Membros e à livre circulação de serviços entre Estados-Membros e garantir aos destinatários e aos prestadores a segurança jurídica necessária para o exercício efetivo destas duas liberdades fundamentais do Tratado. Dado que os entraves no mercado interno dos serviços afetam tanto os operadores que pretendam estabelecer-se noutras Estados-Membros como aqueles que prestam um serviço noutra Estado-Membro sem aí se estabelecerem, é necessário permitir ao prestador desenvolver as suas atividades de serviços no mercado interno, quer estabelecendo-se num Estado-Membro, quer fazendo uso da livre circulação de serviços. Os prestadores deverão estar em condições de escolher entre estas duas liberdades, em função da sua estratégia de desenvolvimento em cada Estado-Membro.

(6) A supressão destes entraves não se pode fazer apenas através da aplicação direta dos artigos 43.º e 49.º do Tratado, já que, por um lado, o tratamento numa base casuística através de processos por infração contra os Estados-Membros em causa seria, designadamente na sequência dos alargamentos, extremamente complicado para as instituições nacionais e comunitárias e, por outro, a supressão de muitos dos entraves requer a coordenação prévia das legislações nacionais, nomeadamente para instaurar uma cooperação administrativa. Como reconheceram o Parlamento Europeu e o Conselho [da União Europeia], um instrumento legislativo comunitário permite a criação de um verdadeiro mercado interno dos serviços.

[...]

(29) Atendendo a que o Tratado prevê bases jurídicas específicas em matéria de fiscalidade e que já foram aprovados instrumentos comunitários neste domínio, há que excluir o domínio da fiscalidade do âmbito de aplicação da presente diretiva.

[...]

(40) A noção de “razões imperiosas de interesse geral” [...] abrange, pelo menos, os seguintes domínios: [...] defesa dos consumidores, [...] a prevenção da fraude, [...]»

7 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123:

«A presente diretiva estabelece 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.»

8 O artigo 2.º desta diretiva dispõe:

«1. A presente diretiva é aplicável aos serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro.

[...]

3. A presente diretiva não se aplica em matéria de fiscalidade.»

9 O artigo 3.º, n.º 1, da referida diretiva prevê:

«Sempre que haja conflito entre uma disposição da presente diretiva e um outro instrumento comunitário que discipline aspectos específicos do acesso e do exercício da atividade de um serviço em domínios ou profissões específicos, as disposições desse instrumento comunitário prevalecem e aplicam-se a esses domínios ou profissões específicos. [...]»

10 O artigo 4.º desta diretiva, com a epígrafe «Definições», tem a seguinte redação:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

1) “Serviço”: qualquer atividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração, referida no artigo 50.º do Tratado;

[...]

6) “Regime de autorização”: qualquer procedimento que tenha por efeito obrigar um prestador ou um destinatário a efetuar uma diligência junto de uma autoridade competente para obter uma decisão formal ou uma decisão tácita relativa ao acesso a uma atividade de serviço ou ao seu exercício;

7) “Requisito”: qualquer obrigação, proibição, condição ou limite previsto nas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros ou que decorra da jurisprudência, das práticas administrativas, das regras das ordens profissionais ou das regras coletivas de associações ou organismos profissionais aprovadas no exercício da sua autonomia jurídica; as normas constantes de convenções coletivas negociadas pelos parceiros sociais não são consideradas requisitos na aceção da presente diretiva;

8) “Razões imperiosas de interesse geral”: razões reconhecidas como tal pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente pelos seguintes motivos: ordem pública; segurança pública e segurança das pessoas; saúde pública; preservação do equilíbrio financeiro do regime de segurança social; defesa dos consumidores, dos destinatários dos serviços e dos trabalhadores; lealdade das transações comerciais; combate à fraude; proteção do ambiente e do ambiente urbano; saúde animal; propriedade intelectual; conservação do património histórico e artístico nacional; objetivos de política social e de política cultural;

[...]]»

11 O artigo 10.º da Diretiva 2006/123, com a epígrafe «Condições de concessão da autorização», prevê:

«1. Os regimes de autorização devem basear-se em critérios que obstem a que as autoridades competentes exerçam o seu poder de apreciação de forma arbitrária.

2. Os critérios referidos no n.º 1 devem ser:

a) Não discriminatórios;

b) Justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;

c) Proporcionados em relação a esse objetivo de interesse geral;

[...]

4. A autorização deve permitir ao prestador o acesso à atividade de serviços, ou o seu exercício, em todo o território nacional, nomeadamente através da criação de agências, sucursais, filiais ou escritórios, salvo quando uma autorização específica para cada estabelecimento ou a limitação da autorização a uma determinada parte do território for justificada por uma razão imperiosa de interesse geral.

[...]]»

12 O artigo 15.º desta diretiva esclarece:

«1. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos estabelecem algum dos requisitos referidos no n.º 2 e devem assegurar que esses requisitos sejam compatíveis com as condições referidas no n.º 3. Os Estados-Membros devem adaptar as respetivas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de forma a torná-las compatíveis com as referidas condições.

2. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos condicionam o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício ao cumprimento de algum dos seguintes requisitos não discriminatórios:

a) Restrições quantitativas ou territoriais, nomeadamente sob a forma de limites fixados em função da população ou de uma distância geográfica mínima entre prestadores;

[...]

e) Proibição de dispor de mais do que um estabelecimento no território do mesmo Estado;

[...]

3. Os Estados-Membros devem verificar se os requisitos referidos no n.º 2 observam as condições seguintes:

- a) Não discriminação: os requisitos não podem ser direta ou indiretamente discriminatórios em razão da nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, do local da sede;
- b) Necessidade: os requisitos têm que ser justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;
- c) Proporcionalidade: os requisitos têm que ser adequados para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para atingir este objetivo e não podendo ser possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.

[...]]»

Direito italiano

13 O decreto-legge n. 417 — Disposizioni concernenti criteri di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, delle tasse per i contratti di trasferimento di titoli o valori e altre disposizioni tributarie urgenti (Decreto-Lei n.º 417, relativo às Disposições Referentes aos Critérios de Aplicação do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aos Impostos sobre os Contratos de Transmissão de Títulos ou de Valores e outras Disposições Fiscais Urgentes), de 30 de dezembro de 1991 (GURI n.º 1, de 2 de janeiro de 1992, p. 3), convertido em lei, com alterações, pela legge n. 66 (Lei n.º 66), de 6 de fevereiro de 1992 (GURI n.º 33, de 10 de fevereiro de 1992, p. 4), dispõe, no seu artigo 7.º, n.^{os} 1 *septies* e 1 *octies*:

«1 *septies* Os despachantes aduaneiros referidos no n.º 1 *sexies* podem constituir sociedades de capitais com um capital mínimo de 100 milhões de liras [italianas (ITL) (cerca de 51 645 euros)], que tenham exclusivamente por objeto social a prestação de serviços de assistência aduaneira para executar, em conformidade com a autorização do ministro das Finanças, além das tarefas referidas no n.º 1 *sexies*, as seguintes tarefas:

- a) receber ou emitir declarações aduaneiras, certificar o respetivo conteúdo após a obtenção e o controlo formal dos documentos comerciais relevantes, incluindo para efeitos de adoção de programas e critérios de seleção tendo em vista a verificação total ou parcial das mercadorias;
- b) certificar os dados adquiridos e tratados ao abrigo do n.º 1 *sexies*, alíneas a), b) e c), para o cumprimento das formalidades que decorrem da regulamentação comunitária.

1 *octies* A Administração Tributária pode solicitar às sociedades autorizadas a exercer atividades de assistência aduaneira, incluindo em derrogação de disposições estatutárias ou regulamentares contrárias, os dados e elementos de que estas disponham. As disposições necessárias à aplicação do n.º 1 *septies* são fixadas por um decreto do ministro das Finanças a adotar até 31 de julho de 1992 [...], incluindo as disposições relativas às sociedades previstas nesse n.º 1 *septies* e, em particular, os critérios e as modalidades da sua inscrição no registo previsto para o efeito, a emissão, pelo ministro das Finanças, da autorização para desempenhar as funções que lhes são confiadas, bem como as disposições relativas aos controlos e à supervisão, incluindo a inspeção, pela Administração Tributária [...]»

14 O artigo 1.º do decreto ministeriale n. 549 — Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (Decreto Ministerial n.º 549, que adota o Regulamento relativo à Criação dos Centros de Assistência Aduaneira), de 11 de dezembro de 1992 (GURI n.º 17, de 22 de janeiro de 1993, p. 16; a seguir «Decreto Ministerial n.º 549/1992»), dispõe:

«1. Os despachantes aduaneiros inscritos no registo profissional há pelo menos três anos [...] e que exerçam a sua atividade profissional sem vínculo de trabalho assalariado podem constituir sociedades de capitais, denominadas CAD [...] que têm exclusivamente como objeto social a prestação de serviços de assistência aduaneira [...]

2. Os [CAD] estão sujeitos à supervisão, incluindo a inspeção, da Administração Tributária [...] [...]»

15 Nos termos do artigo 2.º desse decreto:

«1. A autorização do ministro das Finanças, prevista no artigo 7.º, n.º 1 *septies*, da Lei [n.º 66], é concedida às sociedades referidas no artigo 1.º, n.º 1, após apresentação ao Departamento das Alfândegas e dos Impostos Indiretos dos seguintes documentos: a) o ato constitutivo da sociedade com menção dos sócios, acompanhado das referências da autorização com validade ilimitada; b) os estatutos da sociedade, elaborados segundo o modelo aprovado em anexo ao presente decreto; c) o certificado de registo da sociedade na Câmara de Comércio, Indústria, Artesanato e Agricultura; d) a certificação do conselho distrital competente que ateste que todos os sócios estão inscritos no registo profissional há pelo menos três anos, que exercem uma atividade profissional sem vínculo de trabalho assalariado e que não estão abrangidos por nenhuma das hipóteses que dão lugar à suspensão ou revogação da sua autorização ao abrigo do artigo 53.º ou 54.º do [decreto del presidente della Repubblica n. 43 — Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Decreto do Presidente da República n.º 43, que adota o Texto Único em Matéria Aduaneira), de 23 de janeiro de 1973 (suplemento ordinário à GURI n.º 80, de 28 de março de 1973, a seguir “Decreto n.º 43/1973”)];

2. Além disso, deve ser apresentado um documento emitido pela circunscrição aduaneira competente no território onde se situam as instalações do [CAD], que ateste, na sequência de uma vistoria, que existe efetivamente um estabelecimento dotado de instalações e de equipamentos adequados para exercer a atividade de assistência aduaneira, bem como um sistema de registo contabilístico e de conservação dos processos. Qualquer estabelecimento afetado posteriormente à atividade do [CAD] deve igualmente ser notificado à circunscrição aduaneira competente para efeitos da vistoria exigida.

[...]»

16 O artigo 3.º do Decreto Ministerial n.º 549/1992 prevê:

«1. É criado, no âmbito da Direção Central dos Serviços Aduaneiros do Departamento das Alfândegas e dos Impostos Indiretos, um registo específico no qual as sociedades referidas no artigo 1.º, n.º 1, devem obrigatoriamente inscrever-se após obterem a autorização prévia do ministro das Finanças. A inscrição implica a menção dos dados de identificação, do número de autorização, do código de identificação fiscal e do número de [imposto sobre o valor acrescentado (IVA)] da sociedade, bem como a atribuição de um número de ordem.

[...]

3. As sociedades autorizadas referidas no artigo 1.º, n.º 1, exercem a sua atividade na área de jurisdição da circunscrição aduaneira onde têm a sua sede e podem associar-se a sociedades homólogas com sede e autorização para exercer noutras áreas de jurisdição de diferentes circunscrições aduaneiras e constituir agrupamentos europeus de interesse económico, conforme previstos no Regulamento CEE n.º 2137/1985 [do Conselho, de 25 de julho de 1985, relativo à instituição de um Agrupamento Europeu de Interesse Económico (AEIE) (JO 1985, L 199, p. 1)], regulados pelo decreto legislativo [...] n. 240 [(Decreto Legislativo n.º 240), de 23 de julho de 1991]».

17 O artigo 7.º, n.º 4, do Decreto Ministerial n.º 549/1992 prevê:

«A direção aduaneira da circunscrição pode decretar a realização de controlos ou de verificações da atividade exercida nas instalações ou outros locais do [CAD] situados na sua área de jurisdição.»

18 Nos termos do artigo 8.º deste decreto ministerial:

«1. Para assegurar a correta manutenção dos registo pelos [CAD], a regularidade das operações efetuadas e o cumprimento das obrigações previstas, a supervisão, incluindo a inspeção, a exercer sobre os [CAD] consiste num controlo cruzado, por amostragem, entre as operações que constam dos registo, das escrituras e de outros documentos de que disponham os [CAD], e os atos das autoridades aduaneiras e dos utilizadores que tenham operado nesses [CAD]. Esta supervisão deve ser efetuada pelo menos uma vez por ano.

[...]

3. Sem prejuízo de outras obrigações previstas na lei, se da supervisão resultarem irregularidades em domínios da competência de outro serviço financeiro ou de outra administração, os serviços em causa são notificados formalmente.»

19 O artigo 3.º da legge n. 213 — Norme di adeguamento dell'attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci (Lei n.º 213, relativa às Disposições que Adaptam a Atividade dos Despachantes Aduaneiros à Evolução das Necessidades dos Tráfegos e do Comércio Internacional de Mercadorias), de 25 de julho de 2000 (GURI n.º 178, de 1 de agosto de 2000, p. 5), prevê:

«[...]

4. A autorização de exercício concedida aos CAD prevê que estes podem beneficiar dos procedimentos simplificados de apuramento previstos no artigo 76.º do Código Aduaneiro Comunitário, estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992[, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 1992, L 302, p. 1),] e nos artigos 253.º e seguintes do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de julho de 1993, [que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 1993, L 253, p. 1),] nas condições e segundo as modalidades neles previstas.

5. Os locais onde os CAD podem apresentar as mercadorias, em aplicação dos procedimentos simplificados, incluem, além dos espaços e locais destinados a efetuar as operações aduaneiras referidas no artigo 17.º [Decreto n.º 43/1973], os locais e entrepostos das pessoas por conta das

quais operam, em cada caso, e onde as mercadorias se encontram, desde que esses locais ou entrepostos se situem na área de jurisdição da circunscrição aduaneira onde estão habilitados a operar.

[...]»

- 20 O artigo 47.º, n.º 3, do Decreto n.º 43/1973, conforme alterado pelo artigo 82.º, n.º 1, alínea b), do decreto legislativo n. 59 — A attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (Decreto Legislativo n.º 59, que transpõe a Diretiva 2006/123/CE relativa aos serviços no mercado interno), de 26 de março de 2010 (suplemento ordinário à GURI n.º 94, de 23 de abril de 2010), esclarece:

«A nomeação como despachante aduaneiro permite a apresentação de declarações aduaneiras em todo o território nacional.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 21 O Cad Mellano é um CAD cuja atividade consiste em oferecer aos seus clientes serviços de representação aduaneira. Foi autorizado a este título pela Direzione Territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d'Aosta (Direção Territorial II para a Ligúria, o Piemonte e o Vale de Aosta) que é a autoridade competente na circunscrição onde se situa a sua sede. Para efeitos de aplicação dos procedimentos simplificados, o Cad Mellano dispõe, nessa circunscrição aduaneira, de instalações autorizadas que lhe permitem efetuar as operações aduaneiras relativas às mercadorias sem ter de as fazer passar pela alfândega ou pelas instalações do importador.
- 22 Em 2021, o Cad Mellano celebrou um contrato com a sociedade alemã ALFA que tinha como objeto a emissão de documentos aduaneiros de importação e de exportação de e para o Reino Unido.
- 23 Para efetuar as operações de importação e de exportação das mercadorias da ALFA, o Cad Mellano celebrou um contrato com a sociedade BETA que dispõe de um entreposto na província de Vicenza (Itália), fora da área de jurisdição da circunscrição aduaneira onde o Cad Mellano tem a sua sede. Consequentemente, este último pediu às autoridades aduaneiras competentes que autorizassem estas instalações.
- 24 Em 20 de outubro de 2021, esse pedido foi indeferido posto que o artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992 não autoriza os CAD a exercer a sua atividade fora da circunscrição aduaneira onde têm a sua sede.
- 25 O Cad Mellano dirigiu-se ao Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunal Administrativo Regional do Piemonte, Itália), que é o órgão jurisdicional de reenvio, pedindo-lhe que anulasse aquela decisão de indeferimento.
- 26 Em primeiro lugar, esse órgão jurisdicional tem dúvidas quanto à compatibilidade do artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992 com o artigo 18.º, n.º 3, do Código Aduaneiro. Com efeito, de acordo com esta última disposição, um representante aduaneiro que cumpra os critérios estabelecidos no artigo 39.º, alíneas a) a d), deste código, fica autorizado a prestar os seus serviços num Estado-Membro diferente daquele em que está estabelecido. Por maioria de razão, esse representante deve poder exercer as suas atividades em todo o território do Estado-Membro em que está estabelecido.

- 27 Em segundo lugar, o artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992 pode ser contrário ao artigo 10.º, n.º 4, da Diretiva 2006/123. Com efeito, esta última disposição permite que o prestador autorizado aceda à atividade de serviços ou que a exerça em todo o território nacional, «nomeadamente através da criação de agências, sucursais, filiais ou escritórios», salvo nos casos em que a necessidade de uma limitação da autorização a uma determinada parte do território para cada estabelecimento for justificada por uma razão imperiosa de interesse geral. Por um lado, não parece haver, no processo principal, uma justificação para semelhante limitação. Por outro lado, a disposição nacional controvertida tem como efeito proibir os CAD de disporem de mais do que um estabelecimento no território nacional. Ora, esta proibição não é necessária nem proporcionada.
- 28 Em terceiro lugar, a limitação territorial do exercício da atividade dos CAD pode ser contrária aos artigos 56.º a 62.º TFUE. Com efeito, estes CAD, que operam sob a forma de sociedades de capitais, estão numa situação objetivamente desfavorável em comparação com os despachantes aduaneiros que, embora exerçam a mesma atividade que os CAD, não estão sujeitos a nenhuma limitação territorial.
- 29 O órgão jurisdicional de reenvio salienta, neste contexto, que a restrição à livre prestação de serviços dos CAD estabelecidos em Itália que decorre do artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992 também pode produzir efeitos transfronteiriços, visto que esta disposição é aplicável aos prestadores estabelecidos noutras Estados-Membros.
- 30 Nestas condições, o Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunal Administrativo Regional do Piemonte) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Deve o artigo 18.º do [Código Aduaneiro], em conjugação com o considerando 21 [deste código], ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição (artigo 3.º, n.º 3, do Decreto ministeriale n. 549/1992) (Decreto Ministerial n.º 549/1992) e a práticas nacionais que limitam a realização de operações pelos CAD [...] a um “local aprovado” no interior da Direzione Regionale/Interregionale/Interprovinciale (direção [aduaneira] regional/[inter-regional]/interprovincial) onde têm a sua sede social, excluindo a sua extensão a todo o território nacional?
- 2) Devem os artigos 10.º e 15.º da Diretiva [2006/123] ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição (artigo 3.º, n.º 3, do Decreto ministeriale n. 549/1992) e a práticas nacionais que limitam a realização de operações pelos CAD [...] a um “local aprovado” no interior da Direzione Regionale/Interregionale/Interprovinciale onde têm a sua sede social, excluindo a sua extensão a todo o território nacional e reservando ao mesmo tempo a realização de operações em todo o território nacional apenas aos despachantes aduaneiros?
- 3) Devem os artigos 56.º a 62.º TFUE ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição (artigo 3.º, n.º 3, do Decreto ministeriale n. 549/1992) e a práticas nacionais que limitam a realização de operações pelos CAD [...] a um “local aprovado” no interior da Direzione Regionale/Interregionale/Interprovinciale onde têm a sua sede social, excluindo a sua extensão a todo o território nacional e reservando ao mesmo tempo a realização de operações em todo o território nacional apenas aos despachantes aduaneiros?»

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

- 31 O Governo Italiano considera que as questões prejudiciais são desprovidas de objeto. É efetivamente possível interpretar o artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992 em conformidade com o direito da União, pelo que o pedido de decisão prejudicial é inútil.
- 32 Há que recordar que o processo previsto no artigo 267.º TFUE se baseia numa separação nítida de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça. A este respeito, o juiz nacional tem competência exclusiva para apurar e apreciar os factos do litígio no processo principal, assim como para interpretar e aplicar o direito nacional. De igual modo, cabe exclusivamente ao juiz nacional, que conhece desse litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça [v., neste sentido, Acórdão de 12 de maio de 2022 (Representante aduaneiro indireto), C-714/20, EU:C:2022:374, n.º 33 e jurisprudência referida].
- 33 Resulta do que precede que as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não cabe ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência. A rejeição pelo Tribunal de Justiça de um pedido submetido por um órgão jurisdicional nacional só é possível se for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (v., neste sentido, Acórdão de 27 de abril de 2023, Legea, C-686/21, EU:C:2023:357, n.º 25 e jurisprudência referida).
- 34 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio expôs de maneira suficientemente clara o contexto jurídico e factual e as razões que o levaram a ter dúvidas sobre a interpretação de algumas disposições do direito da União que considera necessária para poder proferir a sua decisão. Não é manifesto que a interpretação solicitada não tem nenhuma relação com o litígio no processo principal ou que o problema suscitado é hipotético.
- 35 O argumento avançado pelo Governo Italiano não põe em causa esta apreciação. Com efeito, embora os órgãos jurisdicionais nacionais estejam efetivamente obrigados a interpretar o direito nacional, na medida do possível, em conformidade com as exigências do direito da União, para assegurar a plena eficácia deste último, o certo é que, no âmbito do processo previsto no artigo 267.º TFUE, compete ao Tribunal de Justiça interpretar as disposições do direito da União mencionadas na decisão de reenvio para fornecer todos os elementos que permitam ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar a compatibilidade do direito nacional com estas disposições. Ora, através das suas questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio pede justamente ao Tribunal de Justiça que forneça elementos de interpretação do direito da União que permitam apreciar a compatibilidade de determinadas normas nacionais com este direito, sem, contudo, convidar o Tribunal de Justiça a pronunciar-se ele próprio sobre esta compatibilidade.
- 36 Nestas condições, o pedido de decisão prejudicial é admissível.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 37 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 18.º, n.º 3, do Código Aduaneiro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que limita o exercício da atividade dos representantes aduaneiros organizados sob a forma de uma sociedade de capitais que tem exclusivamente como objeto social a prestação de serviços de assistência aduaneira na área de jurisdição da circunscrição aduaneira em que essa sociedade tem a sua sede.
- 38 De acordo com a jurisprudência constante, há que interpretar as disposições do direito da União tendo em conta não só os seus termos mas também o contexto em que se inscrevem e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que fazem parte (Acórdãos de 15 de julho de 2021, BEMH e CNCC, C-325/20, EU:C:2021:611, n.º 18, e de 12 de outubro de 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, n.º 43 e jurisprudência referida).
- 39 Em conformidade com o artigo 18.º, n.º 3, primeiro período, do Código Aduaneiro, os Estados-Membros podem determinar, nos termos do direito da União, as condições em que um representante aduaneiro pode prestar serviços no Estado-Membro em que está estabelecido.
- 40 No que respeita à prestação de serviços por um representante aduaneiro estabelecido noutra Estado-Membro, o artigo 18.º, n.º 3, segundo período, desse código prevê que, sem prejuízo da aplicação de critérios menos restritivos pelo Estado-Membro em causa, aquele representante está autorizado a prestar esses serviços num Estado-Membro diferente daquele em que está estabelecido, desde que cumpra os critérios estabelecidos no artigo 39.º, alíneas a) a d), do referido código.
- 41 Assim, ao abrigo destes critérios, um representante aduaneiro tem de demonstrar que não cometeu infrações graves ou recidivas à legislação aduaneira e às regras de tributação, que exerce um elevado nível de controlo das suas operações e do fluxo de mercadorias mediante um sistema de gestão dos registos comerciais, que tem solvabilidade financeira e que tem uma situação financeira satisfatória que lhe permite cumprir os seus compromissos, tendo em devida conta as características do tipo da atividade comercial em causa, e que cumpre as normas práticas de competência ou qualificações profissionais diretamente relacionadas com a atividade exercida.
- 42 Consequentemente, resulta do artigo 18.º, n.º 3, do Código Aduaneiro que um representante aduaneiro que pretenda prestar os seus serviços num Estado-Membro diferente daquele em que está estabelecido está sujeito aos requisitos previstos no artigo 39.º, alíneas a) a d), deste código, sem prejuízo da aplicação de critérios menos restritivos pelo Estado-Membro em causa. Em contrapartida, estes requisitos não se aplicam ao representante aduaneiro que presta os seus serviços no Estado-Membro em que está estabelecido, podendo esse Estado determinar as condições em que esses serviços podem ser prestados, desde que estas sejam conformes com o direito da União.
- 43 No caso em apreço, o artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992 prevê um requisito aplicável aos CAD, que limita a atividade destes à área de jurisdição da circunscrição aduaneira onde têm a sua sede. Ao fazê-lo, a República Italiana exerceu a faculdade que lhe é reconhecida

pelo artigo 18.º, n.º 3, primeiro período, do referido código de determinar as condições em que os representantes aduaneiros organizados sob a forma de sociedades de capitais estabelecidas no território deste Estado-Membro podem prestar serviços nesse território.

- 44 Resulta das considerações que precedem que o artigo 18.º, n.º 3, do Código Aduaneiro deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que limita o exercício da atividade dos representantes aduaneiros organizados sob a forma de uma sociedade de capitais que tem exclusivamente como objeto social a prestação de serviços de assistência aduaneira na área de jurisdição da circunscrição aduaneira em que essa sociedade tem a sua sede, desde que essa regulamentação seja conforme com o direito da União.

Quanto à segunda e terceira questões

- 45 Com as suas segunda e terceira questões, que devem ser analisadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 10.º e 15.º da Diretiva 2006/123 e os artigos 56.º a 62.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional que limita o exercício da atividade dos representantes aduaneiros organizados sob a forma de uma sociedade de capitais que tem exclusivamente como objeto social a prestação de serviços de assistência aduaneira na área de jurisdição da circunscrição aduaneira em que essa sociedade tem a sua sede.
- 46 Primeiro, resulta do considerando 6 da Diretiva 2006/123 que a supressão dos obstáculos à livre prestação de serviços não pode ser feita unicamente pela aplicação direta do artigo 56.º TFUE em razão, nomeadamente, da extrema complexidade do tratamento caso a caso dos obstáculos a essa liberdade (v., neste sentido, Acórdão de 26 de junho de 2019, Comissão/Grécia, C-729/17, EU:C:2019:534, n.º 53).
- 47 Com efeito, a análise de uma medida nacional simultaneamente à luz das disposições da Diretiva 2006/123 e das disposições do TFUE equivaleria à reintrodução da apreciação casuística, a título do direito primário, e poria em causa a harmonização seletiva efetuada por esta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 30 de janeiro de 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, n.º 96).
- 48 Daqui decorre que, quando uma restrição à livre prestação de serviços é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123, não há que a examinar igualmente à luz do artigo 56.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 26 de junho de 2019, Comissão/Grécia, C-729/17, EU:C:2019:534, n.º 54).
- 49 Segundo, cumpre salientar que o processo principal diz respeito a uma situação puramente interna, uma vez que as suas circunstâncias estão relacionadas com a recusa da Administração em autorizar uma sociedade a exercer a respetiva atividade no território de uma circunscrição aduaneira diferente daquela onde essa sociedade tem a sua sede.
- 50 No entanto, essa circunstância não é suscetível de excluir a aplicabilidade das disposições do capítulo III da Diretiva 2006/123 que inclui os seus artigos 10.º e 15.º, uma vez que as disposições deste capítulo III devem ser interpretadas no sentido de que também são aplicáveis a uma situação em que todos os elementos pertinentes estão confinados no interior de um único Estado-Membro (Acórdão de 13 de janeiro de 2022, Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, n.º 89 e jurisprudência referida). Com efeito, a plena realização do mercado interno de serviços requer, antes de mais, a supressão dos obstáculos que os prestadores encontram para se estabelecer nos Estados-Membros, seja no seu próprio Estado-Membro ou noutra Estado-Membro, e que são

suscetíveis de prejudicar a sua capacidade de prestar serviços aos destinatários que se encontram em toda a União (Acórdão de 30 de janeiro de 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, n.º 105).

- 51 Por conseguinte, para responder às questões do órgão jurisdicional de reenvio, há que interpretar as disposições da Diretiva 2006/123, na medida em que sejam aplicáveis aos factos do processo principal.

Quanto ao âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123

- 52 A título preliminar, importa recordar que o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123 prevê que, sempre que haja conflito entre uma disposição desta diretiva e uma disposição de um instrumento que discipline aspectos específicos do acesso e do exercício da atividade de um serviço em domínios ou profissões específicos, as disposições desse instrumento prevalecem.
- 53 Ora, conforme resulta dos n.ºs 39 e 44 do presente acórdão, o artigo 18.º, n.º 3, do Código Aduaneiro prevê a faculdade de os Estados-Membros determinarem as condições em que um representante aduaneiro pode prestar os seus serviços no Estado-Membro em que está estabelecido, nos termos do direito da União, e não se opõe à regulamentação de um Estado-Membro que limita o exercício da atividade dos representantes aduaneiros à área de jurisdição da circunscrição aduaneira onde estão estabelecidos.
- 54 Resulta do que precede que o Código Aduaneiro não contém, a este respeito, normas que colidam com as disposições da Diretiva 2006/123, pelo que esta diretiva pode ser aplicada aos serviços prestados pelos representantes aduaneiros organizados sob a forma de sociedades de capitais estabelecidas no território italiano, sujeitos à limitação territorial prevista no artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992.
- 55 No que respeita à atividade efetiva dos representantes aduaneiros, o artigo 2.º, n.º 1, e o artigo 4.º da Diretiva 2006/123 preveem que esta se aplica a qualquer atividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração por um prestador estabelecido num Estado-Membro, quer esteja ou não instalado de forma estável e contínua no Estado-Membro de destino, sem prejuízo das atividades e domínios expressamente excluídos por força do artigo 2.º, n.ºs 2 e 3, desta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 1 de outubro de 2015, Trijber e Harmsen, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, n.º 45).
- 56 Assim, o artigo 2.º, n.º 2, da referida diretiva exclui uma série de atividades do seu âmbito de aplicação. O artigo 2.º, n.º 3, desta diretiva especifica, além disso, que a mesma não se aplica em matéria de fiscalidade.
- 57 No caso em apreço, conforme resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça, os representantes aduaneiros organizados sob a forma de sociedades de capitais estabelecidas no território italiano, sujeitos à limitação territorial prevista no artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992, prestam, mediante remuneração, serviços de assistência para o cumprimento das formalidades aduaneiras.
- 58 Esses serviços estão abrangidos pelo próprio objeto da Diretiva 2006/123, conforme resulta do seu artigo 2.º, n.º 1, uma vez que esses representantes aduaneiros são prestadores que prestam os seus serviços no Estado-Membro onde estão estabelecidos. Acresce que a atividade de representante

aduaneiro corresponde ao próprio conceito de «serviços», conforme definido no artigo 4.º, ponto 1, desta diretiva, visto que se trata de uma atividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração.

- 59 Além disso, os serviços prestados pelos referidos representantes aduaneiros não estão manifestamente abrangidos por atividades expressamente excluídas do âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123, por força do artigo 2.º, n.º 2, da referida diretiva.
- 60 Acresce que, em relação ao artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123, que prevê que esta «não se aplica em matéria de fiscalidade», resulta do considerando 29 desta diretiva que a exclusão do domínio da fiscalidade do seu âmbito de aplicação deve-se, nomeadamente, ao facto de o Tratado prever bases jurídicas específicas na matéria.
- 61 A este respeito, conforme a Comissão Europeia observou, há que distinguir o domínio da fiscalidade do domínio aduaneiro, sendo este último uma competência exclusiva da União de acordo com o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), TFUE e regulado pela legislação aduaneira da União, em particular pelo Código Aduaneiro. No que se refere aos serviços prestados pelos representantes aduaneiros, o artigo 18.º, n.º 3, deste código remete para as legislações nacionais, exigindo simultaneamente que estas legislações estejam em conformidade com o direito da União e, por isso, também com a Diretiva 2006/123. A aplicabilidade desta diretiva no caso em apreço não está, por isso, excluída por força do seu artigo 2.º, n.º 3.
- 62 Nestas condições, a atividade dos representantes aduaneiros organizados sob a forma de sociedades de capitais estabelecidas em Itália, sujeitos à limitação territorial prevista no artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992, está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123.
- 63 Esta interpretação do âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123 é corroborada pelos objetivos desta diretiva que, como resulta do seu artigo 1.º, em conjugação com os considerandos 2 e 5 da mesma, consistem em estabelecer disposições gerais que visam eliminar as restrições à liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços nos Estados-Membros e à livre circulação de serviços entre estes últimos, a fim de contribuir para a realização de um mercado interno livre e concorrencial (Acórdão de 30 de janeiro de 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, n.º 104 e jurisprudência referida).
- 64 Tendo em conta as considerações que precedem, uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, ao regular o exercício da atividade dos representantes aduaneiros organizados sob a forma de sociedades de capitais estabelecidas no território italiano, está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123.

Quanto às disposições relevantes da Diretiva 2006/123

- 65 Na segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que interprete os artigos 10.º e 15.º da Diretiva 2006/123.
- 66 Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123, que figura na secção 1 do capítulo III desta diretiva relativa às autorizações de acesso a uma atividade de serviços, os regimes de autorização devem basear-se em critérios que obstem a que as autoridades competentes exerçam o seu poder de apreciação de forma arbitrária.

- 67 O artigo 4.º, ponto 6, da Diretiva 2006/123 define o conceito de «regime de autorização», na aceção, nomeadamente, do artigo 10.º, n.º 1, desta diretiva, como qualquer procedimento que tenha por efeito obrigar um prestador ou um destinatário a efetuar uma diligência junto de uma autoridade competente para obter uma decisão formal ou uma decisão tácita relativa ao acesso a uma atividade de serviço ou ao seu exercício.
- 68 O artigo 15.º, n.os 1 e 2, da referida diretiva, que figura na secção 2 do capítulo III da mesma relativa aos requisitos proibidos ou sujeitos a avaliação, refere os requisitos aos quais os Estados-Membros podem sujeitar o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício, nas condições enunciadas no n.º 3 deste artigo 15.º
- 69 O conceito de «requisito», mencionado no artigo 15.º, n.os 1 e 2, da Diretiva 2006/123, está definido no artigo 4.º, ponto 7, desta diretiva como qualquer obrigação, proibição, condição ou limite previsto nas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros ou que decorra da jurisprudência, das práticas administrativas, das regras das ordens profissionais ou das regras coletivas de associações ou organismos profissionais aprovadas no exercício da sua autonomia jurídica.
- 70 O Tribunal de Justiça declarou que um «regime de autorização», na aceção do artigo 4.º, ponto 6, da Diretiva 2006/123 se distingue de um «requisito», na aceção do artigo 4.º, ponto 7, desta diretiva, na medida em que implica uma diligência por parte do prestador do serviço e um ato formal através do qual as autoridades competentes autorizam a atividade desse prestador (Acórdão de 22 de setembro de 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, n.º 49 e jurisprudência referida).
- 71 Resulta do pedido de decisão prejudicial que, de acordo com o artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992, os CAD só podem beneficiar da aprovação de um local que permita o cumprimento das formalidades aduaneiras sem apresentação física das mercadorias numa estância aduaneira se esse local estiver situado nessa circunscrição aduaneira.
- 72 Ora, tendo em conta as características da limitação territorial prevista no artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992, há que considerar que essa condição está abrangida pelo conceito de «requisito», na aceção do artigo 15.º, n.os 1 e 2, da Diretiva 2006/123, conforme está definido no artigo 4.º, ponto 7, desta diretiva. Com efeito, a regulamentação nacional em causa no processo principal tem por efeito limitar o exercício da atividade dos representantes aduaneiros organizados sob a forma de uma sociedade de capitais que tem exclusivamente como objeto social a prestação de serviços de assistência aduaneira à circunscrição aduaneira onde essa sociedade tem a sua sede.

Quanto à interpretação do artigo 15.º, n.os 2 e 3, da Diretiva 2006/123

- 73 Nos termos do artigo 15.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2006/123, os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos condicionam o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício ao cumprimento, nomeadamente, de uma restrição territorial.
- 74 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que uma restrição territorial da autorização de exercício de uma atividade de serviços constitui, em aplicação do artigo 15.º desta diretiva, uma restrição à liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços (Acórdão de 23 de dezembro de 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, n.º 49).

- 75 Com efeito, o artigo 15.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2006/123 qualifica expressamente as «restrições [...] territoriais» ao exercício de uma atividade de serviços de «requisitos», na aceção do artigo 4.º, ponto 7, desta diretiva, os quais constituem condições que afetam a liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços (Acórdão de 23 de dezembro de 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, n.º 51).
- 76 No caso em apreço, o artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992 impede os CAD de disporem de um local aprovado na área de jurisdição de uma circunscrição aduaneira diferente daquela onde têm a sua sede e impõe, assim, uma limitação territorial à atividade destes que consubstancia uma restrição.
- 77 A este respeito, conforme o Cad Mellano e a Comissão salientaram, a circunstância de, por força do artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992, os CAD poderem associar-se, sob a forma de agrupamentos europeus de interesse económico, a sociedades homólogas com sede noutras circunscrições aduaneiras para aí prestarem os seus serviços não permite suprimir a restrição que resulta desta disposição, uma vez que não lhes é permitido prestar os seus serviços fora da circunscrição aduaneira onde têm a sua sede de acordo com as modalidades que escolheram.
- 78 Para ser admitida, essa restrição deve preencher os requisitos previstos no artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123, isto é, deve ser aplicada sem discriminação em razão da nacionalidade e deve ser necessária e proporcionada aos objetivos que prossegue (v., neste sentido, Acórdão de 23 de dezembro de 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, n.os 56 a 70).
- 79 Consequentemente, a restrição que decorre da exigência imposta pelo artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992 pode ser admitida, à luz das condições previstas no artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123, se essa restrição não for direta ou indiretamente discriminatória em razão da nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, do local da sede, se for justificada por uma razão imperiosa de interesse geral e se for adequada para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para o atingir, tendo presente que não é possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.
- 80 Primeiro, no que toca ao cumprimento da condição de não discriminação conforme recordada no artigo 15.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2006/123, é facto assente que o requisito previsto no artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992 se aplica sem discriminação em razão da nacionalidade ou do local da sede, visto que este requisito deve ser cumprido por todos os representantes aduaneiros que pretendam recorrer ao procedimento simplificado denominado «local aprovado», quer estejam estabelecidos em Itália ou noutro Estado-Membro.
- 81 Segundo, no que se refere à questão de saber se a medida em causa no processo principal é justificada por uma razão imperiosa de interesse geral, na aceção do artigo 15.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva 2006/123, o Governo Italiano invoca o objetivo de garantir a eficácia dos controlos aduaneiros, para prevenir a fraude aduaneira e proteger os destinatários dos serviços de assistência aduaneira.
- 82 No que respeita ao objetivo relativo à eficácia dos controlos aduaneiros, para prevenir a fraude aduaneira e proteger os destinatários dos serviços de assistência aduaneira, há que salientar que, em conformidade com o artigo 4.º, ponto 8, da Diretiva 2006/123, lido à luz do considerando 40 da mesma, a proteção dos destinatários de serviços e o combate à fraude constituem razões imperiosas de interesse geral suscetíveis de justificar restrições à liberdade de estabelecimento (v., neste sentido, Acórdão de 19 de janeiro de 2023, CNAE e o., C-292/21, EU:C:2023:32 n.º 61).

- 83 Terceiro, quanto à questão de saber se a medida em causa no processo principal respeita o princípio da proporcionalidade, conforme exigido pelo artigo 15.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2006/123, há que verificar se essa medida é adequada para garantir a realização do objetivo prosseguido, não excede o que é necessário para o alcançar e se não existem medidas menos lesivas da liberdade em causa (v., neste sentido, Acórdão de 19 de janeiro de 2023, CNAE e o., C-292/21, EU:C:2023:32, n.º 62 e jurisprudência referida).
- 84 A este título, importa ainda esclarecer que, em conformidade com a jurisprudência constante, uma legislação nacional só é adequada para garantir a realização do objetivo invocado se responder verdadeiramente à intenção de o alcançar de uma forma coerente e sistemática [Acórdão de 29 de julho de 2019, Comissão/Áustria (Engenheiros civis, agentes de patentes e veterinários), C-209/18, EU:C:2019:632, n.º 94].
- 85 Cabe em última instância ao juiz nacional, que tem competência exclusiva para apreciar os factos do litígio no processo principal, determinar se uma medida preenche este requisito. Todavia, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal de Justiça pode fornecer indicações extraídas dos autos do processo principal, bem como das observações escritas de que disponha, suscetíveis de permitir que esse órgão jurisdicional se pronuncie (Acórdão de 19 de janeiro de 2023, CNAE e o., C-292/21, EU:C:2023:32, n.º 63 e jurisprudência referida).
- 86 Em primeiro lugar, no que diz respeito à adequação de uma medida como a prevista no artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992 para atingir o objetivo de garantir a eficácia dos controlos, resulta dos elementos fornecidos ao Tribunal de Justiça que a limitação territorial a que estão sujeitos os CAD permite manter uma ligação geográfica entre o local onde os CAD exercem a sua atividade e a circunscrição aduaneira em cuja área de jurisdição têm a sua sede.
- 87 A este respeito, há que considerar que a proximidade geográfica da estância aduaneira competente e as informações de que dispõe enquanto autoridade que procedeu à aprovação de um local para cumprimento dos procedimentos aduaneiros podem, em princípio, aumentar a eficácia dos controlos no local, permitindo, como refere o Governo Italiano, garantir um controlo preventivo e constante.
- 88 Não obstante, a regulamentação nacional em causa no processo principal não parece assegurar que a estância aduaneira territorialmente competente para controlar um CAD é a estância mais próxima do local aprovado em que esse CAD está habilitado a exercer as suas atividades.
- 89 Além disso, resulta da decisão de reenvio que, por força do artigo 47.º, n.º 3, do Decreto n.º 43/1973, os despachantes aduaneiros podem apresentar declarações aduaneiras em todo o território italiano. O órgão jurisdicional de reenvio esclareceu, a este respeito, que, antes de ser alterada, esta disposição previa uma limitação territorial para os despachantes aduaneiros que era idêntica à limitação aplicável aos CAD.
- 90 Atendendo a esta diferença de tratamento entre os despachantes aduaneiros e os CAD, e sem prejuízo das verificações que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, a limitação territorial que resulta do artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992, que é aplicável exclusivamente aos CAD, não parece ser adequada para garantir a realização dos objetivos prosseguidos, uma vez que não responde verdadeiramente à intenção de os alcançar de forma coerente e sistemática.

- 91 Visto que o Governo Italiano salienta, neste contexto, que os despachantes aduaneiros não podem beneficiar do procedimento aduaneiro simplificado denominado «local aprovado», por estarem obrigados a cumprir as formalidades aduaneiras nas instalações dos seus clientes, o certo é que a vantagem conferida por este procedimento reside no facto de as mercadorias não terem de ser apresentadas fisicamente nas instalações das autoridades aduaneiras. Ora, os despachantes aduaneiros também parecem beneficiar dessa vantagem, dado que podem sujeitar as mercadorias às formalidades aduaneiras a partir das instalações dos seus clientes.
- 92 Em segundo lugar, relativamente à questão de saber se a medida em causa no processo principal vai além do necessário para alcançar o objetivo prosseguido, ao proibir os CAD de recorrerem a «locais aprovados» que se encontrem na área de jurisdição de uma circunscrição aduaneira diferente daquela onde têm a sua sede, estes são obrigados, para poderem utilizar esses locais, a deslocar a sua sede para essa circunscrição aduaneira ou a associar-se, sob a forma de agrupamentos europeus de interesse económico, a sociedades homólogas com sede na referida circunscrição.
- 93 Ora, conforme resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça, é possível prever medidas menos restritivas do que a limitação territorial que resulta do artigo 3.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992 para garantir a eficácia dos controlos aduaneiros, a fim de prevenir a fraude aduaneira e proteger os destinatários dos serviços de assistência aduaneira.
- 94 Assim, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio analisar, nomeadamente, se a troca, entre os serviços aduaneiros, das informações necessárias aos controlos das formalidades aduaneiras cumpridas pelos CAD, prevista no artigo 8.º, n.º 3, do Decreto Ministerial n.º 549/1992, permitiria atingir o mesmo resultado que a medida em causa no processo principal, constituindo em simultâneo uma medida menos lesiva da livre prestação de serviços do que a disposição em causa no processo principal.
- 95 Resulta das considerações que precedem que o artigo 15.º, n.os 2 e 3, da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que, com o objetivo de garantir a eficácia dos controlos aduaneiros, para prevenir a fraude aduaneira e para proteger os destinatários dos serviços de assistência aduaneira, limita o exercício da atividade dos representantes aduaneiros organizados sob a forma de uma sociedade de capitais que tem exclusivamente como objeto social a prestação de serviços de assistência aduaneira na área de jurisdição da circunscrição aduaneira em que essa sociedade tem a sua sede, se essa limitação territorial não for aplicada de forma coerente e o objetivo de garantir a eficácia desses controlos puder ser obtido através de medidas menos restritivas.

Quanto às despesas

- 96 Revestindo o processo, quanto às partes no processo 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 (Primeira Secção) declara:

- 1) O artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União,**

deve ser interpretado no sentido de que:

não se opõe a uma regulamentação nacional que limita o exercício da atividade dos representantes aduaneiros organizados sob a forma de uma sociedade de capitais que tem exclusivamente como objeto social a prestação de serviços de assistência aduaneira na área de jurisdição da circunscrição aduaneira em que essa sociedade tem a sua sede, desde que essa regulamentação seja conforme com o direito da União.

- 2) O artigo 15.º, n.os 2 e 3, da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno,

deve ser interpretado no sentido de que:

se opõe a uma regulamentação nacional que, com o objetivo de garantir a eficácia dos controlos aduaneiros, para prevenir a fraude aduaneira e para proteger os destinatários dos serviços de assistência aduaneira, limita o exercício da atividade dos representantes aduaneiros organizados sob a forma de uma sociedade de capitais que tem exclusivamente como objeto social a prestação de serviços de assistência aduaneira na área de jurisdição da circunscrição aduaneira em que essa sociedade tem a sua sede, se essa limitação territorial não for aplicada de forma coerente e o objetivo de garantir a eficácia desses controlos puder ser obtido através de medidas menos restritivas.

Assinaturas