

Processo C-278/22

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

22 de abril de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Upravni sud u Zagrebu (Tribunal Administrativo de Primeira Instância de Zagrebe, Croácia)

Data da decisão de reenvio:

12 de abril de 2022

Recorrente:

ANTERA d.o.o.

Outra parte no processo:

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

[...]

O upravni sud u Zagrebu (Tribunal Administrativo de Primeira Instância de Zagrebe, Croácia) [...], no contencioso administrativo instaurado pela recorrente: ANTERA d.o.o., [...] Zagrebe [...], [...]

[...]

contra a outra parte no processo: Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatske (Agência Croata de Supervisão dos Serviços Financeiros da República da Croácia), [...] Zagrebe [...], [...]

[...]

submete o presente pedido de interpretação do artigo 49.º TFUE e do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123/CE e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno [...].

Objeto do processo principal e factos relevantes

1. A recorrente, ANTERA d.o.o., [...] Zagrebe [...], impugnou neste órgão jurisdicional a legalidade da Decisão da Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Agência Croata de Supervisão dos Serviços Financeiros) [...], de 14 de fevereiro de 2019 (a seguir «decisão impugnada»).
2. A decisão impugnada proíbe a recorrente de efetuar operações de *leasing* sem autorização para tal. Nessa decisão, foi imposto à recorrente que prestasse à outra parte no processo prova de aplicação da decisão por via de um relatório com as medidas adotadas, juntamente com provas que sustentem a declaração constante do relatório, ou seja, que, no prazo de oito dias a contar da receção dessa decisão, prestasse à outra parte no processo prova da apresentação, no registo judicial, de um pedido de eliminação das atividades de «*leasing* de veículos automóveis», de «aluguer e *leasing* de veículos ligeiros de passageiros e de veículos pesados (com ou sem condutor)» e «aluguer e *leasing* de bicicletas, *scooters*, etc.».
3. É pacífico entre as partes que a recorrente é uma filial de uma sociedade-mãe de outro Estado-Membro no qual esta presta serviços do mesmo tipo do que os que estão em causa no processo em apreço. É igualmente pacífico entre as partes que a recorrente registou na República da Croácia a prestação dos serviços acima referidos e que não obteve autorização da outra parte no processo para os prestar, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da *Zakon o leasingu* (Lei do *Leasing*).
4. Durante um controlo extraordinário realizado pela outra parte no processo, verificou-se que a recorrente tinha celebrado três contratos de *leasing* de longo prazo (relativos a quatro automóveis), e que depois, a pedido expresso do cliente, tinha adquirido os automóveis comprando-os ao fornecedor, adquirindo assim a propriedade dos mesmos, e os tinha disponibilizado aos clientes para sua utilização.
5. Com base nas circunstâncias de facto expostas, a outra parte no processo chegou à conclusão de que esse modelo empresarial constituía, em substância, um *leasing*, pelo que, na realidade, a sociedade realizou operações de *leasing* sem uma autorização válida.
6. Ao contrário da posição da outra parte no processo, que constitui o fundamento da decisão impugnada, a recorrente considera que a ação da recorrida violou os direitos que lhe são garantidos pelo acervo da União. Considera que a República da Croácia não podia de todo equiparar a instituição do *leasing* operacional a um serviço financeiro e, seguidamente, sujeitar a prestação de *leasing* operacional, e também a prestação de serviços de aluguer de automóveis, à supervisão da outra parte no processo (a HANFA), ao abrigo das competências que lhe são atribuídas pela *Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga* (Lei Relativa à Agência Croata de Supervisão dos Serviços Financeiros).

Direito croata aplicável

7. O artigo 15.º, n.º 1, da *Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga* (Lei Relativa à Agência Croata de Supervisão dos Serviços Financeiros) (Narodne novine, n.ºs 140/05, 154/11 e 12/12) dispõe que para o exercício de prerrogativas de poder público, a Agência está habilitada a adotar disposições de execução ao abrigo dessa lei, das leis que regem o mercado de capitais, os fundos de investimento e outros fundos, a aquisição de sociedades anónimas, companhias de seguros de pensões, de seguros, de resseguros e **serviços financeiros**, bem como ao abrigo de outras leis, se estas a habilitarem a tal.

8. O artigo 15.º, n.º 2, da Lei sobre a Agência Croata de Supervisão dos Serviços Financeiros dispõe que, **para o exercício de prerrogativas de poder público, a Agência está habilitada a fiscalizar as atividades dos organismos sujeitos a supervisão referidos nas disposições enunciadas no n.º 1 deste artigo** e às pessoas coletivas que realizam serviços de *factoring*, desde que não sejam prestadas por bancos no âmbito das suas atividades inscritas no registo, bem como a impor medidas destinadas a sanar as ilegalidades e irregularidades constatadas.

9. O artigo 3.º, n.º 1, da *Zakon o leasingu* (Lei do *Leasing*) (Narodne novine, n.º 141/13) dispõe que uma sociedade de *leasing* é uma sociedade comercial com sede na República da Croácia, **inscrita no registo judicial com base na autorização para exercer a atividade de *leasing*, emitida pela Agência nas condições previstas nesta lei.**

10. O artigo 4.º, n.º 1, da Lei do *Leasing* dispõe que o *leasing* é um negócio jurídico mediante o qual o locador adquire o bem objeto do *leasing* através da sua compra ao fornecedor, adquirindo o direito de propriedade sobre o mesmo, e autoriza o locatário a utilizar o bem objeto do *leasing* durante um certo período, comprometendo-se e o locatário a pagar uma taxa por essa utilização.

10. O artigo 5.º, n.º 1, da Lei do *Leasing* dispõe que dependendo do conteúdo e das especificidades do *leasing*, este pode ser financeiro ou operacional.

11. O artigo 5.º, n.º 2, da Lei do *Leasing* dispõe que o *leasing* financeiro é um negócio jurídico pelo qual o locatário, durante o período de utilização do bem locado, paga ao locador uma taxa que tem em conta o valor total do bem locado, suporta as despesas de depreciação do bem locado, e através de uma opção de compra pode obter o direito de propriedade sobre o bem locado por um preço acordado que, no momento do exercício dessa opção, é inferior ao valor real do bem locado nesse momento, sendo os riscos e benefícios da propriedade do bem locado em grande parte transferidos para o locatário.

12. O artigo 5.º, n.º 3, da Lei sobre o *Leasing* dispõe que o *leasing* operacional é um negócio jurídico pelo qual o locatário, durante o período de utilização do bem locado, paga ao locador uma determinada taxa que não tem de ter em conta o valor total do bem locado, o locador suporta as despesas de depreciação do bem

locado, o locado não tem a opção de compra estipulada no contrato, sendo que os riscos e benefícios da propriedade do bem locado recaem em grande medida sobre o locador, ou seja, não são transferidos para o locatário.

13. O artigo 6.º, n.º 1, da Lei do *Leasing* dispõe que **a atividade de *leasing* pode ser desenvolvida por uma sociedade de *leasing* referida no artigo 3.º dessa lei**, uma sociedade de *leasing* de um Estado-Membro referida no artigo 46.º dessa lei e uma sucursal de uma sociedade de *leasing* de um país terceiro referida no artigo 48.º dessa lei.

Direito da União

14. O artigo 49.º, primeiro parágrafo, TFUE estabelece que são proibidas as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro. Esta proibição abrangerá igualmente as restrições à constituição de agências, sucursais ou filiais pelos nacionais de um Estado-Membro estabelecidos no território de outro Estado-Membro.

15. O artigo 49.º, segundo parágrafo, TFUE dispõe que a liberdade de estabelecimento compreende tanto o acesso às atividades não assalariadas e o seu exercício, como a constituição e a gestão de empresas e designadamente de sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 54.º, nas condições definidas na legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais, sem prejuízo do disposto no capítulo relativo aos capitais.

16. O artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (a seguir «Diretiva 2006/123/CE») dispõe que a presente diretiva é aplicável aos serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro.

17. O artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2006/123/CE dispõe que a presente diretiva não se aplica às seguintes atividades: **serviços financeiros**, como serviços bancários, de crédito, de seguros, de resseguros, de regimes de pensões profissionais ou individuais, de títulos, de investimento, de fundos, de pagamento e de consultoria de investimento, incluindo os serviços enumerados no Anexo I da Diretiva 2006/48/CE;

18. O considerando 33 do preâmbulo da Diretiva 2006/123/CE dispõe que os serviços abrangidos pela diretiva pertencem a um amplo leque de atividades em constante evolução, entre os quais se contam os serviços empresariais, como por exemplo os serviços de consultoria em gestão, de certificação e ensaio, os serviços de gestão e manutenção de escritórios, os serviços no domínio da publicidade, os serviços de recrutamento ou ainda os serviços dos agentes comerciais. Os serviços abrangidos englobam também os serviços fornecidos simultaneamente às empresas e aos consumidores, como os serviços de consultoria jurídica ou fiscal, os serviços relativos à propriedade, como as agências imobiliárias, os serviços de construção, incluindo os serviços de arquitetura, a distribuição, a organização de

feiras, o **aluguer de automóveis**, e as agências de viagem. São abrangidos ainda os serviços aos consumidores, como os serviços no domínio do turismo, incluindo os guias turísticos, os serviços de lazer, os centros desportivos e os parques de atrações, e, na medida em que não estejam excluídos do âmbito de aplicação da diretiva, os serviços ao domicílio, como o apoio às pessoas idosas. Estas atividades podem referir-se quer a serviços que impliquem uma proximidade entre prestador e destinatário, quer a serviços que impliquem uma deslocação do destinatário ou do prestador, quer a serviços que possam ser fornecidos à distância, inclusive através da Internet.

19. No Anexo I da Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (a seguir «Diretiva 2013/36/UE») encontra-se uma lista das operações que beneficiam de reconhecimento mútuo, sendo que no n.º 3 apenas é mencionada a locação financeira (e não operacional).

Fundamentação do pedido de decisão prejudicial

29. Ao analisar as normas jurídicas acima referidas, o Upravni sud u Zagrebu (Tribunal Administrativo de Primeira Instância de Zagrebe) observa que na Diretiva 2013/36/UE, que regula a atividade das instituições de crédito, apenas é mencionado o *leasing* financeiro, que não cobre o operacional.

30. Aplicando o argumento *a contrario*, uma vez que a Diretiva 2013/36/UE, já referida, prevê que só o *leasing* financeiro está incluído nos serviços financeiros, então ao *leasing* operacional deve aplicar-se a Diretiva 2006/123/CE.

31. Resulta claramente do artigo 2.º e do considerando 33 da Diretiva 2006/123/CE, acima citados, que esta diretiva não diz respeito ao *leasing* financeiro, mas sim a uma vasta gama de serviços que abrangem as mais diversas atividades, incluindo o aluguer de automóveis, que podem ser consideradas *leasing* operacional.

32. O órgão jurisdicional salienta que resulta das disposições do direito nacional invocadas que a República da Croácia (na sequência de um controlo efetuado pelo outra parte) equiparou o *leasing* operacional a um serviço financeiro, embora o direito da União não especifique que esse serviço constitui um serviço financeiro.

33. O órgão jurisdicional salienta que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento, na aceção do artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, qualquer medida nacional que, embora aplicável sem discriminação em razão da nacionalidade, seja suscetível de afetar ou de tornar menos atrativo o exercício, pelos cidadãos da União, da liberdade de estabelecimento garantida pelos Tratados fundadores. Neste processo concreto, a disposição nacional é suscetível

de impedir ou dissuadir a recorrente e as pessoas de outros Estados-Membros que pretendam estabelecer-se na República da Croácia de exercerem atividades de aluguer ou de *leasing* operacional.

Questão prejudicial

39. Tendo em conta o exposto, o Upravni sud u Zagrebu (Tribunal Administrativo de Primeira Instância de Zagrebe) tem dúvidas sobre a interpretação do direito da União quanto à questão de saber se as disposições que preveem o controlo dos serviços de *leasing* operacional pela Financijska agencija (Agência Financeira) tornam o mercado da República da Croácia menos atrativo no que respeita ao exercício da liberdade de estabelecimento garantida pelo Tratado fundador.

40. Para poder decidir no processo, o Upravni sud (Tribunal Administrativo), nos termos do artigo 45.º, n.º 2, ponto 1, da Zakon o upravnim sporovima (Lei do Contencioso Administrativo) (Narodne novine, n.ºs 20/10, 143/12, 152/14, 29/17 e 110/21), por Decisão [...] de 12 de abril de 2022, suspende o processo administrativo e pede ao Tribunal de Justiça que interprete o direito da União:

1. Os serviços de *leasing* operacional e/ou de aluguer de automóveis de longa duração estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123/CE (Diretiva «Serviços»), como indicado no Manual de Execução da Diretiva «Serviços», de 13 de março de 2008, publicado pela Direção-Geral do Mercado Interno e Serviços? Deve um profissional que exerce uma atividade de *leasing* operacional (mas não de *leasing* financeiro) e/ou de aluguer de automóveis de longa duração ser considerado uma instituição financeira na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento (UE) n.º 575/2013?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão e de resposta negativa à segunda questão, a atribuição à Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Agência Croata de Supervisão dos Serviços Financeiros) (HANFA) de competência para supervisionar a prestação de serviços de *leasing* operacional e/ou de aluguer de automóveis de longa duração, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Lei do *Leasing*, e para impor requisitos e restrições adicionais às empresas que exercem tais atividades, é compatível com o artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em conjugação com os artigos 9.º a 13.º da Diretiva 2006/123/CE?

3. Devem o artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e os artigos 9.º a 13.º da Diretiva 2006/123/CE, em circunstâncias como as que estão em causa no presente litígio, em que uma sociedade-mãe de um Estado-Membro pretende, por intermédio de uma filial, prestar noutro Estado-Membro serviços do mesmo tipo dos que presta no Estado-Membro de origem, ser interpretados no sentido de que permitem que a lei nacional

(Lei do *Leasing*) imponha requisitos e restrições adicionais à filial, assim dificultando/tornando menos atrativo o exercício da atividade em causa?

[...]

DOCUMENTO DE TRABALHO