

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

29 de Maio de 2001 *

No processo C-263/99,

Comissão das Comunidades Europeias, representada inicialmente por A. Aresu e M. Patakia, seguidamente por M. Patakia e G. Bisogni, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por O. Fiumara, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao impor restrições ao exercício da actividade de consultoria em matéria de circulação de meios de transporte, a

* Língua do processo: italiano.

República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 52.º e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 43.º CE e 49.º CE),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, V. Skouris, R. Schintgen (relator), N. Colneric e J. N. Cunha Rodrigues, juizes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de Março de 2001,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Julho de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias instaurou, nos termos do arti-

go 226.º CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao impor restrições ao exercício da actividade de consultoria em matéria de circulação de meios de transporte, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 52.º e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 43.º CE e 49.º CE).

Enquadramento jurídico nacional

- 2 A legge n.º 264, disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (Lei n.º 264 relativa à actividade de consultoria em matéria de circulação de meios de transporte), de 8 de Agosto de 1991 (GURI n.º 195, de 21 de Agosto de 1991, a seguir «Lei n.º 264/91»), reserva o exercício desta actividade aos operadores e às sociedades que tenham obtido autorização expressa da administração provincial competente.
- 3 O artigo 3.º da Lei n.º 264/91 subordina a obtenção desta autorização a uma série de condições, entre as quais, nos termos do n.º 1, alínea a), do referido artigo, a de o proprietário da empresa ser «cidadão italiano ou nacional de um Estado-Membro da Comunidade Económica Europeia que resida em Itália».
- 4 O artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 264/91 subordina a emissão da autorização à prestação, junto da administração provincial, de uma caução financeira de montante a determinar.
- 5 O artigo 8.º da Lei n.º 264/91 prevê a fixação de tarifas mínimas e máximas para o exercício da actividade em questão.

- 6 O seu artigo 9.º, n.º 4, dispõe que quem exerça a actividade de consultoria em matéria de circulação de meios de transporte sem ser titular da autorização exigida é passível de sanções administrativas e, eventualmente, de sanções penais.

O processo pré-contencioso

- 7 Por entender que o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 264/91 era incompatível com o princípio fundamental da proibição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, previsto, em matéria de liberdade de estabelecimento, pelo artigo 52.º do Tratado, e que as disposições conjugadas dos artigos 3.º, n.ºs 1, alínea a), e 4, 8.º e 9.º, n.º 4, da mesma lei eram incompatíveis com o princípio fundamental da livre prestação de serviços estabelecido no artigo 59.º do Tratado, a Comissão notificou o Governo italiano, por carta de 7 de Novembro de 1995, para apresentar as suas observações num prazo de dois meses.
- 8 Considerando a resposta do Governo italiano insuficiente, a Comissão dirigiu, em 14 de Julho de 1997, um parecer fundamentado à República Italiana, no qual reiterou as suas críticas à legislação nacional e convidou aquele Estado-Membro a adoptar, no prazo de dois meses a contar da notificação do referido parecer, as medidas necessárias para dar cumprimento às obrigações que para ele resultam dos artigos 52.º e 59.º do Tratado.
- 9 Uma vez que o Governo italiano não respondeu a este parecer fundamentado, a Comissão instaurou a presente acção, contendo duas alegações que devem ser examinadas sucessivamente.

Quanto à violação do artigo 52.º do Tratado

- 10 A Comissão considera que, ao limitar o exercício da actividade de consultoria em matéria de circulação de meios de transporte apenas aos nacionais dos outros Estados-Membros que residam em Itália, o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 264/91 contém uma discriminação em razão da nacionalidade proibida, no que respeita ao acesso a actividades não assalariadas e o seu exercício, pelo artigo 52.º do Tratado.
- 11 O Governo italiano contrapõe que o artigo 35.º da legge n.º 472, interventi nel settore dei trasporti (Lei n.º 472 relativa ao sector dos transportes), de 7 de Dezembro de 1999 (GURI n.º 294, de 16 de Dezembro de 1999, supl. ord., a seguir «Lei n.º 472/99»), intitulada «Alterações à Lei n.º 264 de 8 de Agosto de 1991», substituiu, no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 264/91, o termo «residente» por «estabelecido». Alega que, mesmo antes desta alteração, a noção de «residência» utilizada no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 264/91 devia ser entendida no sentido mais lato de «estabelecimento».
- 12 A este respeito, deve sublinhar-se, em primeiro lugar, que é de jurisprudência constante que a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal (v., nomeadamente, acórdão de 16 de Dezembro de 1997, Comissão/Itália, C-316/96, Colect., p. I-7231, n.º 14).
- 13 Em segundo lugar, há que recordar que, nos termos do artigo 52.º, segundo parágrafo, do Tratado, a liberdade de estabelecimento compreende, para os nacionais de um Estado-Membro, «o acesso às actividades não assalariadas e o

seu exercício [...] nas condições definidas na legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais».

- 14 Ora, impõe-se concluir que, ao exigir apenas aos nacionais dos outros Estados-Membros, excluindo os cidadãos italianos, que residam no território italiano a fim de poderem beneficiar da autorização exigida para o acesso à actividade de consultoria em matéria de circulação de meios de transporte na Itália e seu exercício, o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da lei de 1991, na sua redacção em vigor no final do prazo fixado no parecer fundamentado, continha uma discriminação baseada na nacionalidade, proibida nos termos do artigo 52.º do Tratado.
- 15 Uma vez que não foi invocado pelo Governo italiano qualquer motivo de interesse geral baseado no artigo 56.º, n.º 1, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 46.º, n.º 1, CE) e susceptível de justificar essa discriminação, a alegação baseada em violação do artigo 52.º do Tratado deve, por conseguinte, ser considerada procedente.

Quanto à violação do artigo 59.º do Tratado

- 16 A Comissão sustenta que a condição de residência imposta aos nacionais estabelecidos nos outros Estados-Membros é igualmente contrária ao artigo 59.º do Tratado por constituir, de facto, a própria negação da livre prestação de serviços garantida por esta disposição. Por outro lado, as disposições da Lei n.º 264/91 relativas à prestação de uma caução, à fixação de tarifas mínimas e máximas e à aplicação de sanções em caso de exercício não autorizado da actividade em causa não têm em conta o facto de que os prestadores de outros Estados-Membros podem, eventualmente, estar sujeitos a obrigações equiparáveis no Estado-Membro onde se encontram estabelecidos. Em qualquer dos casos, estas disposições são desproporcionadas relativamente aos objectivos que, segundo o Governo italiano, visam atingir.

- 17 Daqui a Comissão conclui que as disposições conjugadas dos artigos 3.º, n.ºs 1, alínea a), e 4, 8.º e 9.º, n.º 4, da Lei n.º 264/91 são incompatíveis com o princípio fundamental da livre prestação de serviços.
- 18 O Governo italiano alega que, na ausência de qualquer harmonização a nível comunitário na matéria, a exigência de uma autorização prévia para o exercício, ainda que a título ocasional, da actividade de consultoria em matéria de circulação de meios de transporte e as condições a que está sujeita a emissão desta autorização se justificam pela necessidade de verificar as qualificações profissionais, a honorabilidade, a correcção e os meios financeiros das pessoas em causa. Quanto às tarifas mínimas, são necessárias a fim de evitar, no interesse dos consumidores, uma destabilização do mercado e uma deterioração da qualidade dos serviços prestados.
- 19 Por outro lado, após ter indicado, na sua contestação, que tencionava suprimir, no quadro do processo legislativo que conduziu à adopção da Lei n.º 472/99, a fixação das tarifas máximas prevista no artigo 8.º da Lei n.º 264/91, o Governo italiano explicou, na tréplica, que tal fixação, assim como a de tarifas mínimas, não limita a livre prestação de serviços, sejam estes fornecidos por nacionais italianos ou de outros Estados-Membros, e que, além disso, é necessária para evitar uma subida de preços.
- 20 A fim de decidir do mérito da segunda alegação da Comissão, importa observar, em primeiro lugar, que a condição segundo a qual os nacionais dos outros Estados-Membros que desejem exercer a actividade de consultoria em matéria de circulação de meios de transporte devem residir neste Estado-Membro contraria directamente a livre prestação de serviços na medida em que torna impossível a prestação, em Itália, de serviços por pessoas estabelecidas noutros Estados-Membros (v., neste sentido, acórdão de 9 de Março de 2000, Comissão/Bélgica, C-335/98, Colect., p. I-1221, n.º 27).

- 21 Além disso, segundo jurisprudência constante, uma regulamentação nacional que sujeite, sob pena de sanções, o exercício de determinadas prestações de serviços no território nacional por uma pessoa estabelecida noutro Estado-Membro à concessão de uma autorização administrativa constitui uma restrição à livre prestação de serviços, na acepção do artigo 59.º do Tratado (v., designadamente, acórdão Comissão/Bélgica, já referido, n.º 35). O mesmo se diga das condições que devem ser preenchidas para a obtenção desta autorização, como a prestação de uma caução.
- 22 Em segundo lugar, no que respeita aos motivos invocados pelo Governo italiano para justificar estas restrições, basta salientar que as disposições legislativas controvertidas ultrapassam, em qualquer dos casos, o necessário para atingir o objectivo pretendido, que é assegurar a existência, por parte das pessoas em causa, de determinadas condições julgadas necessárias para o exercício da actividade em questão.
- 23 Com efeito, a livre prestação de serviços, enquanto princípio fundamental do Tratado, só pode ser limitada por regulamentações justificadas pelo interesse geral e que se apliquem a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado-Membro de acolhimento, na medida em que esse interesse não esteja salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-Membro onde está estabelecido (acórdão Comissão/Bélgica, já referido, n.º 37).
- 24 Ora, ao exigir de todas as pessoas que satisfaçam as mesmas condições com vista a obter a autorização administrativa exigida para o exercício, na Itália, da actividade de consultoria em matéria de circulação de meios de transporte, a Lei n.º 264/91 impede que se atenda às obrigações a que o prestador já está sujeito no Estado-Membro onde está estabelecido (v., neste sentido, acórdão Comissão/Bélgica, já referido, n.º 38).

- 25 Em terceiro lugar, há que sublinhar que, na sua acção, a Comissão não alegou que a existência de tarifas mínimas e máximas para o exercício da actividade de consultoria em matéria de circulação de meios de transporte acarreta, enquanto tal, restrições à livre prestação de serviços, limitando-se a indicar que, ao prever, no artigo 8.º da Lei n.º 264/91, a fixação de tarifas dessa natureza, a República Italiana não teve em conta condições semelhantes existentes na matéria noutros Estados-Membros.
- 26 Impõe-se, porém, concluir que a Comissão não explicou em quê e em que medida um prestador, mesmo se fosse obrigado a respeitar tarifas mínimas e máximas no Estado-Membro onde se encontra estabelecido, sofreria restrições à livre prestação de serviços na acepção do artigo 59.º do Tratado pelo facto de, noutro Estado-Membro, onde exerce a sua actividade a título temporário ou ocasional, estar igualmente obrigado a respeitar tarifas semelhantes.
- 27 Ora, no quadro de um processo por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, cabe à Comissão fazer prova da existência do alegado incumprimento e fornecer ao Tribunal os elementos necessários à verificação por este da existência desse incumprimento (v., nomeadamente, acórdão de 23 de Outubro de 1997, Comissão/França, C-159/94, Colect., p. I-5815, n.º 102).
- 28 Nestas condições, há que concluir que a alegação baseada em violação do artigo 59.º do Tratado é procedente apenas na medida em que respeita aos artigos 3.º, n.ºs 1, alínea a), e 4, e 9.º, n.º 4, da Lei n.º 264/91. Em contrapartida, deve ser rejeitada na medida em que respeita ao artigo 8.º da referida lei.
- 29 Decorre do conjunto das considerações precedentes que, ao sujeitar, no quadro da Lei n.º 264/91, o exercício da actividade de consultoria em matéria de circulação

de meios de transporte, sob pena de sanções, à posse de uma autorização administrativa e ao subordinar a emissão desta à condição de os nacionais dos outros Estados-Membros terem a sua residência em Itália e prestarem uma caução, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 52.º e 59.º do Tratado.

Quanto às despesas

- 30 Por força do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo a Comissão requerido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida no essencial dos seus fundamentos, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

- 1) Ao sujeitar, no quadro da legge n.º 264, disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (Lei n.º 264 relativa à actividade de

consultoria em matéria de circulação de meios de transporte), de 8 de Agosto de 1991, o exercício da actividade de consultoria em matéria de circulação de meios de transporte, sob pena de sanções, à posse de uma autorização administrativa e ao subordinar a emissão desta à condição de os nacionais dos outros Estados-Membros terem a sua residência em Itália e prestarem uma caução, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 52.º e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 43.º CE e 49.º CE).

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Gulmann	Skouris	
Schintgen	Colneric	Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de Maio de 2001.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

C. Gulmann