ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

17 de Janeiro de 2008*

No processo C-152/05,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 5 de Abril de 2005,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por R. Lyal e K. Gross, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Federal da Alemanha, representada por M. Lumma e C. Schulze-Bahr, na qualidade de agentes,

demandada,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, J. Makarczyk (relator), P. Kūris, J.-C. Bonichot e C. Toader, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 28 de Junho de 2007,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 18.º E, 39.º CE e 43.º CE., ao excluir, no § 2, n.º 1, primeiro período, da Lei relativa às subvenções para habitação própria (Eigenheimzulagengesetz), na versão publicada no BGBl. 1997 I, p. 734, modificada pela Lei de apoio orçamental de 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004, BGBl. 2003 I, p. 3076, a seguir a «EigZulG»), os bens imóveis situados noutro Estado-Membro do benefício

da subvenção para habitação própria, concedida às pessoas totalmente sujeitas ao imposto sobre o rendimento, independentemente de essas pessoas estarem ou não em condições de obter um subsídio semelhante nesse outro Estado-Membro.

Legislação alemã

2 Nos termos do § 1 da Lei relativa ao imposto sobre o rendimento (Einkommensteuergesetz), na versão publicada no BGBl. 2002 I, p. 4210 (a seguir «EStG»):

«(1) As pessoas singulares que tenham o seu domicílio ou residência habitual na Alemanha, são consideradas sujeitos passivos cujos rendimentos são tributados na totalidade na Alemanha. […]

(2) São também consideradas sujeitos passivos cujos rendimentos são tributados na totalidade na Alemanha, os cidadãos alemães que

1. não tenham domicílio nem residência habitual na Alemanha e

2. tenham um contrato de trabalho que os vincule a uma pessoa colectiva de direito público nacional e que aufiram, consequentemente, um salário proveniente de uma caixa pública nacional, bem como as pessoas que compõem o seu agregado familiar, que possuam a nacionalidade alemã ou que não aufiram rendimentos ou que apenas aufiram rendimentos que são exclusivamente tributados na

Alemanha. Isto aplica-se apenas às pessoas singulares que, no país no qual têm o seu domicílio ou residência habitual, são unicamente sujeitas ao imposto sobre o rendimento em medida equivalente à sujeição parcial.

(3) Mediante requerimento, as pessoas singulares que não tenham domicílio ou residência habitual na Alemanha podem, de igual modo, ser considerados sujeitos passivos cujos rendimentos são tributados totalmente na Alemanha, na medida em que aufiram rendimentos nacionais […]. Esta opção apenas se aplica se os seus rendimentos, durante o ano civil, são sujeitos ao imposto alemão sobre o rendimento pelo menos em 90% ou se os seus rendimentos não sujeitos ao imposto alemão não ultrapassarem 6 136 euros por ano civil; este montante deve ser reduzido, na medida em que tal se afigure necessário e adequado tendo em conta a situação no Estado de residência. […]»

3 O § 1 da EigZulG prevê que os sujeitos passivos cujos rendimentos são tributados na totalidade na Alemanha, na acepção da EStG, têm direito a uma subvenção para habitação própria.

4 Por força do § 2, n.º 1, primeiro período, da EigZulG, esta subvenção é concedida em caso de construção ou aquisição de uma habitação numa casa em plena propriedade situada no território alemão ou de uma habitação em plena propriedade situada no território alemão.

5 Nos termos do § 4 desta lei, o direito à subvenção para habitação própria só existe em relação aos anos civis durante os quais o beneficiário utiliza a referida habitação como habitação própria. A ocupação, a título gratuito, da habitação por um membro da família do beneficiário permite igualmente a concessão da referida subvenção.

Fase pré-contenciosa

6 Na notificação para cumprir de 4 de Abril de 2000, a Comissão informou a República Federal da Alemanha das suas dúvidas quanto à compatibilidade do § 2, n.º 1, primeiro período, da EigZulG com os artigos 18.º CE, 39.º CE e 43.º CE. A República Federal da Alemanha respondeu a esta notificação por carta de 30 de Maio de 2000.

7 Em 16 de Dezembro de 2003, a Comissão dirigiu à República Federal da Alemanha um parecer fundamentado, convidando-a a adoptar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua recepção. Não tendo ficado satisfeita com a resposta dada pelas autoridades alemãs ao referido parecer fundamentado, formulada por carta de 17 de Fevereiro de 2004, a Comissão intentou a presente acção.

Quanto à acção

Quanto à admissibilidade

8 A República Federal da Alemanha alega que a acção é, em parte, inadmissível, pelo facto de, na notificação para cumprir, a Comissão ter apenas visado, através da utilização da expressão «contribuinte alemão», as pessoas de nacionalidade alemã sujeitas ao imposto sobre o rendimento. Assim, a Comissão não pode alargar o objecto da acção à situação dos trabalhadores que têm outra nacionalidade.

9 A este respeito, há que recordar que, embora seja verdade que o objecto da acção intentada ao abrigo do artigo 226.º CE seja circunscrito pela fase pré-contenciosa prevista nesta disposição e que, por conseguinte, a notificação para cumprir, o parecer fundamentado da Comissão e a acção devem basear-se em acusações idênticas, esta exigência não pode, todavia, ir ao ponto de impor em todos os casos uma coincidência perfeita entre o enunciado das acusações na notificação para cumprir, as conclusões do parecer fundamentado e os pedidos formulados na petição, na condição de que o objecto do litígio não tenha sido alargado ou alterado (v., neste sentido, acórdão de 18 de Julho de 2007, Comissão/Alemanha, C-490/04, ainda não publicado na Colectânea, n.ºs 36 e 37).

10 Além disso, o parecer fundamentado, deve conter uma exposição coerente e detalhada das razões que levaram a Comissão à convicção de que o Estado-Membro interessado não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE. Ao invés, a notificação para cumprir não pode estar sujeita a exigências de precisão tão rigorosas, uma vez que apenas pode consistir num primeiro resumo sucinto das acusações. Assim, nada impede a Comissão de pormenorizar, no parecer fundamentado, as acusações que já alegou de forma mais global na notificação para cumprir (v. acórdão de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália, C-365/97, Colect., p. I-7773, n.º 26).

11 No caso concreto, contrariamente ao que é alegado pela República Federal da Alemanha, não resulta da notificação para cumprir que a Comissão tenha decidido circunscrever o objecto do litígio à situação dos cidadãos alemães.

12 Com efeito, por um lado, no n.º 3 da referida notificação, a Comissão refere-se, nomeadamente, ao § 1, n.º 3, da EStG, o qual visa, para efeitos de sujeição ao imposto sobre o rendimento, as pessoas singulares que não tenham domicílio nem residência habitual na Alemanha e que aufiram rendimentos neste Estado-Membro, independentemente da sua nacionalidade. Por outro lado, no n.º 5 da notificação, a Comissão

precisa que, em sua opinião, a exclusão das pessoas que pratiquem a mobilidade transfronteiriça do benefício da subvenção para habitação própria é, por aplicação dos artigos 18.º CE, 39.º CE e 43.º CE, incompatível com o princípio da livre circulação das pessoas.

13 Não tendo o objecto do litígio sido modificado ou alargado e tendo a notificação para cumprir permitido fornecer à República Federal da Alemanha os elementos necessários para a preparação da sua defesa, há que afastar a questão prévia de inadmissibilidade suscitada por este Estado-Membro e declarar admissível a acção intentada pela Comissão.

Quanto ao mérito

14 A título preliminar, há que referir, que, por carta de 4 de Janeiro de 2006, a República Federal da Alemanha informou o Tribunal de Justiça da adopção, em 22 de Dezembro de 2005, da Lei que revoga a subvenção para habitação própria (Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, BGBl. 2005 I, p. 76).

15 A esse respeito, basta lembrar que, segundo jurisprudência assente, a existência do incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado e que as alterações posteriormente ocorridas não são tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, acórdãos de 19 de Junho de 2003, Comissão/França, C-161/02, Colect., p. I-6567, n.º 6, e de 18 de Julho de 2007, Comissão/Grécia, C-26/07, não publicado na Colectânea, n.º 6). Uma vez que está assente que esta lei que suprime a subvenção para habitação própria foi adoptada posteriormente à expiração do referido prazo, não deve ser tomada em consideração no âmbito da presente acção.

16 É jurisprudência assente que, embora a fiscalidade directa seja da competência dos Estados-Membros, estes últimos devem, todavia, exercer essa competência no respeito do direito comunitário (v. acórdãos de 13 de Dezembro de 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Colect., p. I-10837, n.º 29; de 26 de Outubro de 2006, Comissão/ /Portugal, C-345/05, Colect., p. I-10633, n.º 10, e de 18 de Janeiro de 2007, Comissão/ /Suécia, C-104/06, Colect., p. I-671, n.º 12).

17 Há, por conseguinte, que examinar se, como defende a Comissão, a EigZulG e, em particular, o § 2, n.º 1, primeiro período, desta lei constituem uma restrição à liberdade de circulação e à liberdade de estabelecimento das pessoas, consagradas nos artigos 18.º CE, 39.º CE e 43.º CE.

18 O artigo 18.º CE, que enuncia de modo genérico o direito de qualquer cidadão da União Europeia circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, tem expressão específica nos artigos 39.º CE, no que diz respeito à livre circulação de trabalhadores, e 43.º CE, no que respeita à liberdade de estabelecimento (v. acórdãos Comissão/Portugal, já referido, n.º 13; Comissão/Suécia, já referido, n.º 15 e de 11 de Setembro de 2007, Comissão/Alemanha, C-318/05, ainda não publicado na Colectânea, n.º 35).

19 Há que analisar, por conseguinte, em primeiro lugar, se os artigos 39.º CE e 43.º CE se opõem a uma regulamentação nacional como o § 2, n.º 1, primeiro período, da EigZulG, que subordina a concessão da subvenção para habitação própria à qual têm direito, por força do § 1 desta lei, os sujeitos passivos cujos rendimentos são tributados na totalidade na Alemanha, ao requisito de as habitações construídas ou adquiridas por estas pessoas, para efeitos de habitação própria, estarem situadas em território alemão.

20 A este respeito, há que recordar que qualquer cidadão de um Estado-Membro, independentemente do seu lugar de residência e da sua nacionalidade, que tenha usado o direito de livre circulação dos trabalhadores ou da liberdade de estabelecimento e que tenha exercido uma actividade profissional noutro Estado-Membro diferente do da residência é abrangido, consoante o caso, pelo âmbito de aplicação do artigo 39.º CE ou do artigo 43.º CE (v., neste sentido, acórdãos de 21 de Fevereiro de 2006, Ritter-Coulais, C-152/03, Colect., p. I-1711, n.º 31; de 7 de Setembro de 2006, N, C-470/04, Colect., p. I-7409, n.º 28, e de 18 de Julho de 2007, Hartmann, C-215/05, ainda não publicado na Colectânea, n.º 17).

21 Além disso, a totalidade das disposições do Tratado relativas à livre circulação de pessoas visa facilitar aos cidadãos comunitários o exercício de actividades profissionais de qualquer natureza em todo o território da Comunidade e opõem-se a medidas que possam desfavorecer esses nacionais quando desejem exercer uma actividade económica no território de outro Estado-Membro (v. acórdãos de 15 de Setembro de 2005, Comissão/Dinamarca, C-464/02, Colect., p. I-7929, n.º 34; Comissão/Portugal, já referido, n.º 15; Comissão/Suécia, já referido, n.º 17, e de 11 de Setembro de 2007, Comissão/Alemanha, já referido, n.º 114).

22 As disposições que impedem ou dissuadem um cidadão de um Estado-Membro de abandonar o seu país de origem para exercer o seu direito de livre circulação constituem, assim, entraves a essa liberdade, mesmo que se apliquem independentemente da nacionalidade dos trabalhadores em causa (v. acórdãos, já referidos, Comissão/Dinamarca, n.º 35; Comissão/Portugal, n.º 16; Comissão/Suécia, n.º 18, e de 11 de Setembro de 2007, Comissão/Alemanha, n.º 115).

23 No caso concreto, o § 2, n.º 1, primeiro período, da EigZulG exclui do benefício os sujeitos passivos cujos rendimentos são tributados na totalidade na Alemanha que constroem ou adquirem, para efeitos de habitação própria, uma habitação situada no território de outro Estado-Membro. Esta disposição não permite a estas pessoas

beneficiar da subvenção para habitação própria, embora tenham direito a ela as pessoas que se encontram na mesma situação no que respeita ao imposto sobre o rendimento e que, na altura da construção ou aquisição de uma habitação, decidem manter ou estabelecer a sua residência no território alemão.

24 Nestas condições, como salienta o advogado-geral no n.º 64 das suas conclusões, a referida disposição tem um efeito dissuasor no que diz respeito aos sujeitos passivos cujos rendimentos são tributados na totalidade na Alemanha, que são titulares do direito à livre circulação decorrente dos artigos 39.º CE e 43.º CE e que desejam construir ou adquirir habitação, para efeitos de habitação própria, noutro Estado-Membro.

25 Daqui resulta que, ao reservar o benefício da subvenção para habitação própria aos sujeitos passivos cujos rendimentos são tributados na totalidade na Alemanha, desde que a habitação construída ou adquirida para efeitos de habitação própria esteja situada em território alemão, o § 2, n.º 1, primeiro período, da EigZulG é susceptível de entravar a livre circulação dos trabalhadores e a liberdade de estabelecimento, como são garantidas pelos artigos 39.º CE e 43.º CE.

26 Resulta, todavia, de jurisprudência assente que as medidas nacionais susceptíveis de criar obstáculos ou de tornar menos atractivo o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado podem ser admitidas se prosseguirem um objectivo de interesse geral, se forem adequadas a garantir a sua realização e se não ultrapassarem o que é necessário para o atingir (v., nomeadamente, acórdãos, já referidos, Comissão/Portugal, n.º 24, e Comissão/Suécia, n.º 25).

27 No caso em apreço, a República Federal da Alemanha alega que o requisito imposto no § 2, n.º 1, primeiro período, da EigZulG é justificado pelo objectivo que consiste

em encorajar a construção de habitações no seu território com vista a garantir uma oferta imobiliária suficiente. Ora, de qualquer modo, este requisito ultrapassa o que é necessário para alcançar o objectivo prosseguido.

28 Com efeito, o objectivo que visa satisfazer a procura de habitação é igualmente atingido se o sujeito passivo cujos rendimentos são tributados na sua totalidade na Alemanha optar por estabelecer a sua residência no território de outro Estado-Membro e não no território alemão (v., neste sentido, acórdão Comissão/Portugal, já referido, n.º 35).

29 Resulta do que antecede que o § 2, n.º 1, primeiro período, da EigZulG constitui uma restrição proibida pelos artigos 39.º CE e 43.º CE, e que a acusação da Comissão, relativa a um incumprimento das obrigações que incumbem ao Estado-Membro em questão, por força dos artigos do Tratado, é fundada.

30 Em segundo lugar, no que diz respeito aos sujeitos passivos cujos rendimentos são tributados na sua totalidade na Alemanha que são pessoas economicamente não activas, esta mesma conclusão impõe-se, por motivos idênticos aos expostos ao examinar a acusação baseada no artigo 18.º CE.

31 Por conseguinte, há que concluir que, ao excluir, no § 2, n.º 1, primeiro período, da EigZulG, as habitações situadas noutro Estado-Membro do benefício da subvenção para habitação própria, concedida às pessoas totalmente sujeitas ao imposto sobre o vencimento, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 18.º CE, 39.º CE e 43.º CE.

Quanto às despesas

32 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Federal da Alemanha e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) A República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 18.º CE, 39.º CE e 43.º CE, ao excluir, no § 2, n.º 1, primeiro período, da Lei relativa às subvenções para habitação própria (Eigenheimzulagengesetz), na versão publicada em 1997, modificada pela Lei de apoio orçamental de 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004), as habitações situadas noutro Estado-Membro do benefício da subvenção para habitação própria, concedida às pessoas totalmente sujeitas ao imposto sobre o rendimento.

2) A República Federal da Alemanha é condenada nas despesas.

Assinaturas