ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

22 de Maio de 2003 *

No processo C-18/01,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Kilpailuneuvosto (Finlândia), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy,

Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy,

Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa,

e

Varkauden Taitotalo Oy,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 1.°, alínea b), da Directiva 92/50/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços (JO L 209, p. 1),

* Língua do processo: finlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans (relator), presidente da Quarta Secção, exercendo as funções de presidente da Quinta Secção, D. A. O. Edward, P. Jann, S. von Bahr e A. Rosas, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: M. -F. Contet, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Varkauden Taitotalo Oy, por H. Tuure, asianajaja,

— em representação do Governo finlandês, por T. Pynnä, na qualidade de agente,

— em representação do Governo francês, por G. de Bergues e S. Pailler, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo austríaco, por M. Fruhmann, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Nolin e M. Huttunen, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Governo finlandês e da Comissão na audiência de 16 de Maio de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 11 de Julho de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 14 de Dezembro de 2000, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 16 de Janeiro de 2001, o Kilpailuneuvosto (Conselho da Concorrência) submeteu, em aplicação do artigo 234.° CE, três questões prejudiciais sobre a interpretação do artigo 1.°, alínea b), da Directiva 92/50/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços (JO L 209, p. 1).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio entre as sociedades Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy e Arkkitehtuuritoimisto Pentti Toivanen Oy, bem como a empresa Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa (a seguir, por todas, «Korhonen e o.») e a sociedade Varkauden Taitotalo Oy (a seguir «Taitotalo»), a respeito da decisão desta última de não seleccionar a proposta apresentada por aquelas no quadro de um concurso para prestação de serviços de planificação e construção de um projecto imobiliário.

Enquadramento jurídico

Regulamentação comunitária

3 O artigo 1.°, alínea b), da Directiva 92/50 dispõe:

«Para efeitos do disposto na presente directiva:

[...]

b) São consideradas '*entidades adjudicantes*' o Estado, as autarquias locais ou regionais, os organismos de direito público, as associações formadas por uma ou mais autarquias ou organismos de direito público.

Considera-se '*organismo de direito público*' qualquer organismo:

— criado com o objectivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial,

e

— dotado de personalidade jurídica,

e

— financiado maioritariamente pelo Estado, por autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público, ou submetido a um controlo de gestão por parte dessas entidades, ou que tenha um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cujos membros são, em mais de 50%, designados pelo Estado, por autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público.

As listas dos organismos e das categorias de organismos de direito público que preenchem os critérios referidos no segundo parágrafo do presente número constam do anexo I da Directiva 71/305/CEE. Essas listas são tão completas quanto possível e poderão ser revistas nos termos do processo previsto no artigo 30.°-B da citada directiva».

A regulamentação nacional

4 A Directiva 92/50 foi transposta para direito finlandês pela julkisista hankinnoista annetu laki (lei relativa aos contratos públicos) 1505/1992, de 23 de Dezembro de 1992 (a seguir «lei 1505/1992»)

5 O artigo 2.° desta lei contém uma definição de entidade adjudicante muito próxima da que figura no artigo 1.°, alínea b), da Directiva 92/50. Com efeito,

nos termos do artigo 2.°, primeiro parágrafo, ponto 2, da lei 1505/1992, consideram-se «entidades adjudicantes» para efeitos dessa lei as pessoas colectivas «que faz[em] parte da administração pública». Decorre do segundo parágrafo do mesmo artigo que a referida condição se considera preenchida quando uma pessoa colectiva tenha sido constituída com o objectivo de satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, quer a actividade seja financiada maioritariamente por entidades públicas, quer seja submetida a um controlo de gestão por parte dessas entidades, quer possua um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização composto, em mais de 50%, por membros designados pelas entidades públicas.

O litígio no processo principal e as questões prejudiciais

6 A Taitotalo é uma sociedade anónima cujo capital é detido em 100% pela Cidade de Varkaus (Finlândia) e cujo objecto consiste na compra, venda e locação de imóveis, bem como de participações em sociedades imobiliárias, e na organização e prestação de serviços de gestão imobiliária e outras prestações conexas que se tornam necessárias no âmbito da administração dos referidos bens e participações. O conselho de administração desta sociedade é composto por três membros, funcionários da Cidade de Varkaus, nomeados pela assembleia geral de accionistas da sociedade, na qual aquela cidade detém 100% dos votos. Segundo as indicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, a escritura de constituição da sociedade foi lavrada em 21 de Janeiro de 2000 e a sociedade foi inscrita no registo comercial em 6 de Abril de 2000.

7 Na sequência da decisão tomada pela cidade de Varkaus de criar, no seu território, um polo de desenvolvimento tecnológico denominado «Tyyskän osaamiskeskus» («centro de competências de Tyyskä»), a Taitotalo construiu aí vários imóveis para escritórios, bem como um parque de estacionamento coberto. A referida sociedade declarou ter por objectivo a aquisição do terreno à cidade de Varkaus uma vez efectuado o loteamento e, em seguida, arrendar os imóveis recém-construídos à indústria de ponta.

8 A fim de executar correctamente esse projecto, foram solicitados os serviços de construção, de comercialização e de coordenação prestados pela sociedade Keski-Savon Teollisuuskylä Oy (a seguir «Teollisuuskylä»). Em conformidade com os seus estatutos, esta sociedade — que pertence a uma sociedade de desenvolvimento regional cujo capital é detido, no essencial, pela cidade de Varkaus e outros municípios da região do Savo central — tem por objecto principal construir, adquirir e gerir instalações para uso industrial ou comercial, assim como imóveis destinados essencialmente a serem utilizados por empresas, às quais são cedidos pelo preço de custo.

9 Num primeiro anúncio de concurso, de 6 de Julho de 1999, a Teollisuuskylä solicitou a apresentação de propostas para a prestação de serviços de planificação e construção da primeira fase do projecto imobiliário acima referido, a qual diz respeito aos edifícios Tyyskä 1, destinado a ser utilizado pela sociedade Hoyneywell-Measurex Oy, e Tyyskä 2, destinado a diversas pequenas empresas. Contudo, no termo do prazo que tinha sido fixado para a apresentação de propostas, ou seja, em fins do mês de Agosto de 1999, a Teollisuuskylä informou os candidatos de que, em virtude de alterações no capital da sociedade imobiliária a constituir — a Taitotalo — a planificação e a construção do projecto em causa deviam ser objecto de um concurso público, publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

10 Após a alteração do caderno de encargos, a Teollisuuskylä deu, assim, início a um segundo concurso, por anúncio de 4 de Setembro de 1999, para adjudicação do contrato relativo à prestação de serviços de planificação e construção da primeira fase do projecto. Indicava-se que as entidades responsáveis pela realização dos trabalhos eram a cidade de Varkaus e a Teollisuuskylä. Foi também publicado um anúncio de concurso no *Virallinen lehti* (Jornal Oficial da República da Finlândia) n.º 35, de 2 de Setembro de 1999, intitulado «suunnittelukilpailu» (concurso para uma planificação). Este anúncio designava como entidade adjudicante a cidade de Varkaus, agindo por conta da sociedade imobiliária a constituir.

11 A Korhonen e o. apresentaram propostas no âmbito deste novo procedimento, tendo, no entanto, sido informadas, por carta da Taitotalo de 6 de Abril de 2000,

de que a sociedade JP-Terasto Oy e o grupo dirigido pela sociedade Arkkitehtitoimisto Pekka Paavola Oy tinham sido seleccionados para conceber e construir, respectivamente, os edifícios Tyyskä 1 e Tyyskä 2.

12 A Korhonen e o., considerando que a regulamentação finlandesa sobre contratos públicos não tinha sido respeitada, apresentaram em 17 e 26 de Abril de 2000 no Kilpailuneuvosto pedidos alternativos de anulação da decisão de adjudicação do contrato ou, a título subsidiário, de indemnização, ou apenas de indemnização.

13 No Kilpailuneuvosto, a Taitotalo defendeu que os pedidos apresentados pela Korhonen e o. deviam ser declarados inadmissíveis pelo facto de não ser uma entidade adjudicante na acepção do artigo 2.° da lei 1505/1992. Com base, nomeadamente, numa decisão adoptada num processo semelhante pelo Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo), a Taitotalo alegou que não tinha sido constituída para desempenhar funções de interesse geral sem carácter industrial ou comercial e que, em todo o caso, o montante do auxílio público concedido para a realização do projecto imobiliário em causa não chegava a metade do montante total da operação.

14 O Kilpailuneuvosto — que se tornou, a partir de 1 de março de 2002, o Markkinaoikeus (tribunal da concorrência) — , considerando que a solução do litígio que lhe fora submetido dependia de uma interpretação do direito comunitário, nomeadamente face à generalização na Finlândia da prática das autarquias que consiste em constituírem, deterem e gerirem sociedades anónimas que, em si mesmas, não prosseguem fins lucrativos, mas que, em contrapartida, visam criar condições favoráveis ao exercício de actividades comerciais ou industriais no território das referidas autarquias, decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes:

«1) Uma sociedade anónima que é propriedade dum município e na qual este detém o poder de direcção pode ser considerada uma entidade adjudicante,

na acepção do artigo 1.°, alínea b), da Directiva 92/50/CEE, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços, quando esta sociedade adquire serviços de planificação e de construção com o objectivo de construir locais destinados a serem arrendados a empresas?

2) [...] [O] facto de o projecto de construção ter em vista criar numa cidade as condições favoráveis ao exercício de actividades lucrativas influi na apreciação?

3) [...] [O] facto de os locais a construir serem arrendados apenas a uma única empresa influi na apreciação?»

Quanto à admissibilidade das questões prejudiciais

15 Com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual, para que este possa fornecer uma interpretação do direito comunitário que seja útil ao órgão jurisdicional nacional, este último deve definir o quadro factual e legal em que se inscrevem as questões que coloca ou, pelo menos, explicar as hipóteses factuais em que assentam essas questões (v., nomeadamente, acórdão de 21 de Setembro de 1999, Brentjens', C-115/97 a C-117/97, Colect., p. I-6025, n.° 38), a Comissão manifesta dúvidas quanto à admissibilidade das questões colocadas, em virtude de a decisão de reenvio não permitir distinguir as disposições com base nas quais os dois procedimentos de adjudicação foram iniciados e as que alegadamente não foram aplicadas no litígio principal e de, além disso, não revelar a identidade do organismo que realizou, pelo menos formalmente, o concurso público.

16 O Governo francês refere, por seu turno, que, quanto ao segundo anúncio de concurso, a decisão de reenvio indica a cidade de Varkaus simultaneamente como entidade adjudicante e como entidade responsável pela realização dos trabalhos. Nestas condições, este governo interroga-se sobre a necessidade de um reenvio prejudicial na medida em que, por um lado, no momento da publicação do referido concurso público, a Taitotalo ainda não tinha personalidade jurídica, exigida pela Directiva 92/50, e, por outro, a Cidade de Varkaus, enquanto autarquia local, está, em todo o caso, sujeita ao regime da referida directiva.

17 O Governo francês alega, igualmente, que, ao contrário do que tinha sido anunciado aos proponentes pela Teollisuuskylä, em Agosto de 1999, não houve publicação do segundo concurso no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

18 Sem que haja necessidade de colocar a questão de saber se o anúncio de concurso para o contrato em causa no processo principal devia ou não ser objecto de publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, importa rejeitar, liminarmente, o argumento do Governo francês relativo à falta de publicação do segundo anúncio de concurso, já que, como referiu o Governo finlandês na audiência, este anúncio foi publicado no suplemento n.º 171 do *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 3 de Setembro de 1999.

19 Por outro lado, a respeito das dúvidas do Governo francês quanto à necessidade das questões colocadas e das objecções da Comissão decorrentes do carácter impreciso do enquadramento jurídico e factual do processo principal, tal como resulta da decisão de reenvio, há que recordar que, por força de jurisprudência assente, compete apenas aos órgãos jurisdicionais nacionais a quem o litígio é submetido, e que devem assumir a responsabilidade da decisão judicial a proferir, apreciar, face às particularidades de cada caso, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para estarem em condições de proferir a sua decisão como a pertinência das questões que colocam ao Tribunal. Consequentemente, uma vez que as questões submetidas se referem à interpretação do direito comunitário, o Tribunal é, em princípio, obrigado a decidir (v., nomeadamente, acórdãos de

13 de Março de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Colect., p. I-2099, n.° 38; de 22 de Janeiro de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Colect., p. I-607, n.° 18; e de 27 de Fevereiro de 2003, Adolf Truley, C-373/00, ainda não publicado na Colectânea, n.° 21).

20 Além disso, resulta dessa mesma jurisprudência que a recusa de decisão quanto a uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional só é possível quando é manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, quando o problema é hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispõe dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas (v. acórdãos já referidos PreussenElektra, n.° 39, Canal Satélite Digital, n.° 19, e Adolf Truley, n.° 22).

21 Ora, no presente processo, não se afigura manifesto que as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio correspondam a qualquer destas situações.

22 Por um lado, efectivamente, não se pode afirmar que a interpretação do direito comunitário requerida não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal ou é de natureza hipotética, uma vez que a admissibilidade do recurso no processo principal depende, nomeadamente, do alcance que cabe atribuir ao conceito de «organismo de direito público», que figura no artigo 1.°, alínea b), da Directiva 92/50.

23 Por outro lado, ainda que sumariamente, o órgão jurisdicional de reenvio remeteu devidamente ao Tribunal de Justiça os elementos necessários para que este possa dar uma resposta útil às questões colocadas, especificando, nomeadamente, na exposição do quadro factual do processo principal, que o parecer publicado no *Virallinen lehti* de 2 de Setembro de 1999 indica como entidade adjudicante a cidade de Varkaus, agindo «por conta da sociedade imobiliária a criar».

24 Nestas condições, não pode excluir-se que a Taitotalo, apesar de não ter personalidade jurídica no momento da publicação do segundo anúncio de concurso, tenha desempenhado um papel determinante no procedimento de adjudicação do contrato em causa no processo principal.

25 De resto, importa observar que, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça na audiência, o Governo finlandês referiu que, em conformidade com o seu direito nacional, os fundadores de uma sociedade podem agir por conta desta antes da sua inscrição no registo comercial, sendo que a referida sociedade ficará vinculada, no momento da sua inscrição efectiva no registo, a todas as obrigações anteriormente assumidas em seu nome.

26 Ora, parece ter sido isto o que se passou no processo principal, já que o órgão jurisdicional de reenvio referiu que a Taitotalo foi inscrita no registo comercial em 6 de Abril de 2000 e que, nessa mesma data, a Korhonen e o. foram informados por essa sociedade de que as suas propostas não tinham sido seleccionadas.

27 Nestas condições, não pode excluir-se que a Taitotalo ficou vinculada, em 6 de Abril de 2000, a todas as obrigações anteriormente assumidas em seu nome pela cidade de Varkaus e que pode, com base nisso, ser considerada responsável pelo procedimento de adjudicação do contrato em causa no processo principal.

28 À luz das considerações precedentes, cabe declarar admissíveis as questões colocadas pelo Kilpailuneuvosto.

Sobre as questões prejudiciais

29 Em primeiro lugar, importa referir que, através das questões que coloca ao Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio pretende ser esclarecido sobre o conceito de «organismo de direito público» na acepção do artigo 1.°, alínea b), da Directiva 92/50, para poder apreciar, no processo principal, se a Taitotalo deve ser considerada uma entidade adjudicante.

30 A este respeito, importa recordar que, nos termos do artigo 1.°, alínea b), primeiro parágrafo, da Directiva 92/50, são consideradas 'entidades adjudicantes' o Estado, as autarquias locais ou regionais, os organismos de direito público, bem como as associações formadas por uma ou mais autarquias ou organismos de direito público.

31 O artigo 1.°, alínea b), segundo parágrafo, da Directiva 92/50 define, por outro lado, «organismo de direito público» como qualquer organismo criado com o objectivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, dotado de personalidade jurídica e dependendo estreitamente, em virtude do seu modo de financiamento, de gestão ou de fiscalização, do Estado, autarquias locais ou regionais ou outros organismos de direito público.

32 Como o Tribunal de Justiça tem entendido de modo reiterado (v., nomeadamente, acórdãos de 10 de Novembro de 1998, BFI Holding, C-360/96, Colect., p. I-6821, n.° 29; de 10 de Maio de 2001, Agorà e Excelsior, C-223/99 e C-260/99, Colect., p. I-3605, n.° 26, e Adolf Truley, já referido, n.° 34), as condições enunciadas nesse artigo têm natureza cumulativa, de forma que, não se encontrando preenchida apenas uma delas, um organismo não poderá ser considerado de direito público e, portanto, entidade adjudicante na acepção da Directiva 92/50.

33 Uma vez que é pacífico que a Taitotalo é detida e gerida por uma autarquia municipal e que é dotada de personalidade jurídica — pelo menos desde o momento da sua inscrição no registo comercial em 6 de Abril de 2000 —, cabe entender que as questões colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio dizem exclusivamente respeito à questão de saber se essa sociedade foi constituída com o objectivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial.

Quanto à primeira e à segunda questões

34 Nas suas duas primeiras questões, que cabe apreciar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, se pode considerar-se que uma sociedade anónima constituída, detida e gerida por uma autarquia local satisfaz especificamente uma necessidade de interesse geral sem carácter industrial ou comercial, quando essa actividade consiste em adquirir serviços para a construção de locais para uso exclusivo de empresas privadas, e se a verificação do preenchimento dessa condição seria diferente no caso de o projecto de construção em causa ter por fim criar na referida autarquia local condições favoráveis ao exercício de actividades lucrativas.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

35 Tanto para a Taitotalo como para o Governo francês, há que responder negativamente a estas duas questões pelo facto de a actividade da Taitotalo não ter por fim satisfazer necessidade de interesse geral e/ou por, em todo o caso, a referida actividade possuir carácter industrial ou comercial.

36 A Taitotalo alega, a este respeito, que o seu único objectivo consiste em favorecer as condições de exercício da actividade de empresas bem determinadas e não, de forma geral, o exercício da actividade económica na cidade de Varkaus, ao mesmo tempo que a circunstância de ser detida e financiada por uma entidade adjudicante é desprovida de qualquer relevância, já que, na situação em apreço no processo principal, satisfaz necessidades de carácter industrial ou comercial. Neste contexto, a Taitotalo refere, nomeadamente, que adquiriu a preço de mercado o terreno necessário para as construções em causa no processo principal e que o financiamento deste projecto ficará essencialmente a cargo do sector privado, através de empréstimos bancários garantidos por hipotecas.

37 Com base no acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Janeiro de 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria e o. (C-44/96, Colect., p. I-73), no qual o Tribunal de Justiça analisou a questão de saber se a actividade em causa nesse processo — a imprensa oficial do Estado austríaco — comportava o exercício de prerrogativas de poder público, o Governo francês considera, por seu turno, que a locação de locais para fins industriais ou comerciais não pode, em nenhum caso, ser considerada parte das prerrogativas que, por natureza, integram o poder público. Além disso, em virtude da sua natureza comercial, esta actividade não pode também ser comparada às actividades que estavam em causa nos acórdãos BFI Holding, já referido, e de 1 de Fevereiro de 2001, Comissão/França (C-237/99, Colect., p. I-939), ou seja, respectivamente, a recolha e tratamento de resíduos domésticos e a construção de habitação social.

38 Para o Governo finlandês, em contrapartida, a actividade da Taitotalo figura tipicamente entre aquelas que respondem a uma necessidade de interesse geral sem carácter industrial ou comercial. Por um lado, com efeito, esta sociedade não tem por objectivo primacial gerar proveitos através da sua actividade, mas sim criar condições favoráveis ao desenvolvimento de actividades económicas no território da cidade de Varkaus, o que se enquadrava perfeitamente nas missões de que as autarquias municipais podem encarregar-se ao abrigo da autonomia que lhes é garantida pela Constituição finlandesa. Por outro lado, o efeito útil da Directiva 92/50 ficaria comprometido se uma sociedade desse tipo não fosse qualificada de entidade adjudicante na acepção da referida directiva, podendo as autarquias, nesse caso, ser tentadas a constituir outras sociedades nos seus domínios de actividade tradicional, cujos contratos ficariam excluídos do campo de aplicação da directiva.

39 Por fim, embora não excluam que a actividade da Taitotalo possa responder a uma necessidade de interesse geral em virtude do impulso que confere às trocas e ao desenvolvimento de actividades lucrativas no território da cidade de Varkaus, o Governo austríaco e a Comissão sublinham, por seu turno, que, face às informações incompletas de que dispõem, lhes é impossível apreciar em que medida a referida necessidade reveste ou não carácter industrial ou comercial. Convidam, por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio a proceder a essa apreciação por si, analisando, nomeadamente, a posição concorrencial da Taitotalo e a questão de saber se esta sociedade suporta ou não os riscos associados à sua actividade.

Resposta do Tribunal

40 Em primeiro lugar, importa recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que o artigo 1.°, alínea b), segundo parágrafo, da Directiva 92/50 faz uma distinção entre, por um lado, as necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial e, por outro, as necessidades de interesse geral com carácter industrial ou comercial (v., nomeadamente, acórdãos já referidos BFI Holding, n.° 36, e Agorà e Excelsior, n.° 32). Para dar uma resposta útil às questões colocadas, há que verificar, em primeiro lugar, se actividades como aquela que está em causa no processo principal respondem efectivamente a necessidades de interesse geral e, depois, determinar, sendo esse o caso, se essas necessidades revestem ou não carácter industrial ou comercial.

41 No que diz respeito à questão de saber se a actividade em causa no processo principal responde a uma necessidade de interesse geral, cabe observar que decorre do pedido prejudicial que a actividade principal da Taitotalo consiste na compra, venda e locação de bens imóveis, bem como na organização e prestação de serviços de gestão imobiliária e outras prestações acessórias que se tornam necessárias no âmbito da administração dos referidos bens. A operação levada a cabo pela Taitotalo na situação em apreço no processo principal consiste, mais precisamente, na aquisição de serviços de planificação e de construção no âmbito de um projecto imobiliário de construção de vários imóveis para escritórios e de um parque de estacionamento coberto.

42 Na medida em que essa operação é consecutiva à decisão tomada pela cidade de Varkaus de criar, no seu território, um polo de desenvolvimento tecnológico e que o objectivo expresso da Taitotalo é a aquisição do terreno à cidade uma vez efectuado o loteamento e colocar os imóveis recém-construídos à disposição da indústria de ponta, a sua actividade é susceptível de responder efectivamente a uma necessidade de interesse geral.

43 A este respeito, importa, nomeadamente, recordar que, tendo sido chamado a responder à questão de saber se uma entidade que tem por objecto exercer e favorecer qualquer actividade de organização de feiras, exposições e de congressos podia ser considerada um organismo de direito público na acepção do artigo 1.°, alínea b), da Directiva 92/50, o Tribunal de Justiça entendeu que as actividades de organização desse tipo de manifestações satisfazem necessidades de interesse geral, porquanto o organizador dessas manifestações, ao reunir num mesmo local geográfico fabricantes e comerciantes, não actua apenas no interesse específico destes últimos, que beneficiam assim de um espaço de promoção para os seus produtos e mercadorias, mas também oferece aos consumidores que frequentam essas manifestações uma informação que lhes permite efectuar as suas opções em condições óptimas. A impulsão a nível do comércio que daí decorre pode ser considerada de interesse geral (v. acórdão Agorà e Excelsior, já referido, n.^{os} 33 e 34).

44 Podem tecer-se considerações semelhantes, *mutatis mutandis*, a respeito da actividade em causa no processo principal, na medida em que não pode negar-se que, ao adquirir serviços de planificação e de construção no âmbito de um projecto imobiliário relativo, nomeadamente, à construção de imóveis para escritórios, a demandada no processo principal não age apenas no interesse particular das empresas directamente interessadas no referido projecto, mas também no interesse da cidade de Varkaus.

45 Actividades do tipo da que é exercida pela Taitotalo na situação em apreço no processo principal podem, com efeito, ser consideradas actividades que respondem a necessidades de interesse geral na medida em que são susceptíveis de incentivar as trocas, bem como o desenvolvimento económico e social da

autarquia local em causa, pois a implantação de empresas no território de uma autarquia tem, frequentemente, efeitos positivos para essa autarquia em termos de criação de emprego, de aumento das receitas fiscais, bem como de favorecimento da oferta e da procura de bens e serviços.

46 Mais delicada é, em contrapartida, a questão de saber se essas necessidades de interesse geral não revestem carácter industrial ou comercial. Enquanto o Governo finlandês alega que essas necessidades são desprovidas de carácter industrial ou comercial, na medida em que o objectivo da Taitotalo, mais do que o lucro, é a criação de condições favoráveis à implantação de empresas no território da cidade de Varkaus, a demandada no processo principal sustenta a tese oposta, como base no facto de que, precisamente, serve os interesses das empresas comerciais e de que o financiamento do projecto imobiliário em causa cabe, essencialmente, ao sector privado.

47 Por força de uma jurisprudência constante, constituem de modo genérico necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial, na acepção do artigo 1.°, alínea b), das directivas comunitárias relativas à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos, as necessidades que, por um lado, são satisfeitas de modo diferente da oferta de bens ou de serviços no mercado e que, por outro, por razões ligadas ao interesse geral, o Estado opta por satisfazer ele próprio ou em relação às quais pretende manter uma influência determinante (v., nomeadamente, acórdãos, já referidos, BFI Holding, n.^{os} 50 e 51, Agorà e Excelsior, n.° 37, e Adolf Truley, n.° 50).

48 No presente caso, pelos motivos evocados no n.° 45 do presente acórdão, não se pode por de parte a possibilidade de se considerar que a aquisição de serviços a fim de favorecer a implantação de empresas privadas no território de uma determinada autarquia local satisfaz uma necessidade de interesse geral sem carácter industrial ou comercial. A existência ou não de uma necessidade desse tipo deve ser apreciada tomando em conta a totalidade dos elementos de direito e de facto relevantes, tais como as circunstâncias que presidiram à criação do organismo em causa e as condições em que o mesmo exerce a sua actividade (v., neste sentido, acórdão Adolf Truley, já referido, n.° 66).

49 A este respeito, importa, nomeadamente, verificar se o organismo em questão exerce as suas actividades em situação de concorrência, podendo a existência dessa concorrência, tal como o Tribunal de Justiça já declarou, constituir um indício em apoio do facto de que uma necessidade de interesse geral reveste carácter industrial ou comercial (v., neste sentido, acórdão BFI Holding, já referido, n.os 48 e 49).

50 Todavia, resulta dos próprios termos utilizados neste último acórdão que a existência de concorrência desenvolvida não permite, por si só, concluir pela ausência de uma necessidade de interesse geral sem carácter industrial ou comercial (v. acórdão Adolf Truley, já referido, n.° 61). Impõe-se a mesma conclusão quanto ao facto de o organismo em causa ter por fim, especificamente, a satisfação de necessidades de empresas comerciais. Devem ser tidos em conta outros factores antes de se chegar a essa conclusão, nomeadamente, a questão de saber em que condições o organismo em causa exerce as suas actividades.

51 Com efeito, se o organismo opera em condições normais de mercado, prossegue um fim lucrativo e suporta as perdas associadas ao exercício da sua actividade, é pouco provável que as necessidades que visa satisfazer não sejam de natureza industrial ou comercial. Nesse caso, não é, de resto, exigida a aplicação das directivas comunitárias relativas à coordenação dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, já que um organismo que prossegue um fim lucrativo e que suporta, por si próprio, os riscos associados à sua actividade não se envolverá, em princípio, num procedimento de adjudicação de contratos em condições que não sejam economicamente justificadas.

52 Por força de uma jurisprudência constante, as referidas directivas, com efeito, têm por fim excluir simultaneamente o risco de preferência dos proponentes ou candidatos nacionais em toda e qualquer adjudicação de contratos públicos por entidades adjudicantes e a possibilidade de um organismo financiado ou controlado pelo Estado, pelas autarquias locais ou por outros organismos de direito público se deixar levar por considerações não económicas (v., designadamente, acórdãos de 3 de Outubro de 2000, University of Cambridge, C-380/98, Colect., p. I-8035, n.° 17, de 12 de Dezembro de 2002, Universale-Bau e o., C-470/99, ainda não publicado na Colectânea, n.° 52, e Adolf Truley, já referido, n.° 52).

53 Em resposta a uma questão escrita colocada pelo Tribunal de Justiça, o Governo finlandês indicou, na audiência, que, embora sociedades como a Taitotalo apresentem, no plano jurídico, poucas diferenças relativamente às sociedades anónimas detidas por operadores privados, na medida em que suportam os mesmo riscos económicos que estas últimas e podem, da mesma forma, ser objecto de declaração de falência, as autarquias locais às quais pertencem raramente permitirão que isso ocorra e procederão, sendo esse o caso, a uma recapitalização dessas sociedades para que estas possam continuar a assumir as tarefas para as quais foram constituídas, ou seja, essencialmente, o melhoramento das condições gerais de exercício da actividade económica na autarquia local em causa.

54 Em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça na audiência, o mesmo governo referiu ainda que, apesar de não estar excluída a possibilidade de sociedades como a Taitotalo gerarem lucros, a procura desses lucros não pode, em caso algum, constituir o objectivo principal dessas sociedades, as quais, nos termos da legislação finlandesa, devem, em qualquer circunstância, ter por fim prioritário a promoção do interesse geral dos habitantes da autarquia local em causa.

55 Nessas condições, reforçadas pela circunstância mencionada pelo órgão jurisdicional de reenvio de a demandada no processo principal ter beneficiado de um financiamento público para a realização do projecto imobiliário em causa no mesmo processo, é provável que uma actividade como aquela que é exercida pela Taitotalo na situação em apreço no processo principal responda a uma necessidade de interesse geral sem carácter industrial ou comercial.

56 Todavia, compete ao órgão jurisdicional de reenvio, o único que possui um conhecimento aprofundado dos autos, apreciar as circunstâncias que presidiram à criação desse organismo e as condições em que o mesmo exerce a sua actividade, incluindo, nomeadamente, a eventual prossecução de um fim lucrativo e a assunção dos riscos associados à sua actividade.

57 Quanto à observação da Comissão segundo a qual não pode excluir-se que a actividade em causa no processo principal representa apenas uma parte insignificante das actividades da Taitotalo, importa recordar que essa circunstância, admitindo-a provada, não seria relevante para a solução do litígio no processo principal, já que esta sociedade continua a ter a seu cargo necessidades de interesse geral.

58 Nos termos de jurisprudência assente, com efeito, a qualidade de organismo de direito público não depende da importância relativa da satisfação de necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial na actividade do organismo em causa (v. acórdãos, já referidos, Mannesmann Anlagenbau Austria e o., n.os 25, 26 e 31; BFI Holding, n.os 55 e 56, e Adolf Truley, n.° 56).

59 Atendendo às considerações precedentes, cabe responder à primeira e à segunda questões que uma sociedade anónima constituída, detida e gerida por uma autarquia local satisfaz uma necessidade de interesse geral, na acepção do artigo 1.°, alínea b), segundo parágrafo, da Directiva 92/50, quando adquire serviços com o objectivo de promover o desenvolvimento de actividades industriais ou comerciais no território da referida autarquia. A fim de avaliar se essa necessidade é desprovida de carácter industrial ou comercial, compete ao órgão jurisdicional nacional apreciar as circunstâncias que presidiram à constituição dessa sociedade e as condições em que a mesma exerce a sua actividade, incluindo, nomeadamente, a ausência de um fim lucrativo a título principal e a não assunção dos riscos associados à referida actividade, bem como o eventual financiamento público da actividade em causa.

Quanto à terceira questão

60 Pela sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, se o facto de os locais a construir serem arrendados apenas a uma única empresa é susceptível de pôr em causa a qualidade de organismo de direito público do locador.

61 A este respeito, basta observar que resulta claramente da resposta dada às duas primeiras questões que essa circunstância não impede, em princípio, a qualificação do locador dos locais a construir como organismo de direito público, uma vez que, como o advogado-geral referiu no n.º 92 das suas conclusões, não é possível determinar o interesse geral atendendo ao número de beneficiários directos de uma actividade ou serviço.

62 Por um lado, com efeito, não pode negar-se que a implantação de uma única empresa no território de uma autarquia local pode igualmente incentivar as trocas e produzir efeitos económicos e sociais favoráveis a essa autarquia a aos seus habitantes, podendo a implantação da referida empresa produzir, nomeadamente, um efeito catalisador, estimulando a implantação de outras empresas na região em causa.

63 Por outro lado, essa interpretação é igualmente conforme à finalidade da Directiva 92/50, a qual, nos termos do seu vigésimo considerando, visa eliminar as práticas que restringem a concorrência, em geral, e, em particular, as que restringem a participação nos contratos de nacionais de outros Estados-Membros. Como referiu o Governo finlandês, admitir que um organismo possa subtrair-se ao âmbito de aplicação da referida directiva apenas pelo facto de a actividade que exerce beneficiar uma única sociedade constitui um desrespeito da própria finalidade dessa directiva, já que, para se subtrair às regras que estabelece, bastaria que uma sociedade como a Taitotalo sustentasse que os locais a construir se destinam a serem locados a uma só empresa, a qual poderia, uma vez realizada a operação, cedê-los a outras empresas.

64 Assim, atendendo às considerações precedentes, há que responder à terceira questão que a circunstância de os locais a construir serem locados a uma só empresa não é susceptível de pôr em causa a qualidade de organismo de direito público do locador, desde que se prove que este satisfaz uma necessidade de interesse geral sem carácter industrial ou comercial.

Quanto às despesas

65 As despesas efectuadas pelos Governos finlandês, francês e austríaco, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Kilpailuneuvosto, por decisão de 14 de Dezembro de 2000, declara:

1) Uma sociedade anónima constituída, detida e gerida por uma autarquia local satisfaz uma necessidade de interesse geral, na acepção do artigo 1.°, alínea b), segundo parágrafo, da Directiva 92/50 do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços, quando adquire serviços com o objectivo de promover o desenvolvimento de actividades industriais ou comerciais no território da referida autarquia. A fim de avaliar se essa necessidade é desprovida de

carácter industrial ou comercial, compete ao órgão jurisdicional nacional apreciar as circunstâncias que presidiram à constituição dessa sociedade e as condições em que a mesma exerce a sua actividade, incluindo, nomeadamente, a ausência de um fim lucrativo a título principal e a não assunção dos riscos associados à referida actividade, bem como o eventual financiamento público da actividade em causa.

2) A circunstância de os locais a construir serem locados a uma só empresa não é susceptível de pôr em causa a qualidade de organismo de direito público do locador, desde que se prove que este satisfaz uma necessidade de interesse geral sem carácter industrial ou comercial.

Timmermans Edward Jann

von Bahr Rosas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Maio de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

M. Wathelet