



Uma regulamentação nacional que sujeita a autorização a locação, de forma reiterada, de um local destinado a habitação por períodos de curta duração a uma clientela de passagem que aí não fixa domicílio é conforme com o direito da União

A luta contra a escassez de alojamentos destinados à locação de longa duração constitui uma razão imperiosa de interesse geral que justifica essa regulamentação

A Cali Apartments SCI e HX são, cada um, proprietários de um estúdio situado em Paris (França). Esses estúdios, que haviam sido anunciados para locação num sítio Internet, foram objeto, sem autorização prévia das autoridades locais e de forma reiterada, de locações por períodos de curta duração a uma clientela de passagem.

O juiz das medidas provisórias do tribunal de grande instance de Paris (Tribunal de Primeira Instância de Paris) e, em seguida, a cour d'appel de Paris (Tribunal de Recurso de Paris) condenaram, com fundamento no Código da Construção e da Habitação francês, os dois proprietários no pagamento de uma coima e ordenaram que os bens em causa voltassem a ser usados para habitação. Com efeito, esse código prevê nomeadamente que, nos municípios com mais de 200 000 habitantes e nos municípios de três departamentos limítrofes de Paris, a alteração da finalidade de utilização dos imóveis destinados a habitação está sujeita a autorização prévia e que a locação de um imóvel mobilado destinado a habitação a uma clientela de passagem que aí não fixa o domicílio, efetuada de forma reiterada e por períodos de curta duração, constitui tal alteração da finalidade de utilização. Esse código prevê igualmente que essa autorização, emitida pelo presidente do município onde se situa o imóvel, pode estar sujeita a uma compensação sob a forma da transformação concomitante em habitação de imóveis que tenham outra utilização. Ainda segundo o código acima referido, uma deliberação do conselho municipal fixa as condições em que são emitidas as autorizações e determinadas as compensações por bairro e, sendo o caso, por distrito, tendo em conta os objetivos de diversidade social, em função nomeadamente das características dos mercados de imóveis para habitação e da necessidade de não agravar a escassez de habitações.

No âmbito dos recursos que os dois proprietários interpuseram dos acórdãos proferidos pela cour d'appel de Paris, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França) submeteu ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, a fim de poder pronunciar-se sobre a compatibilidade da regulamentação nacional em causa com a Diretiva 2006/123, relativa aos serviços no mercado interno ¹.

No seu Acórdão de 22 de setembro de 2020, a Grande Secção do Tribunal de Justiça declarou, em primeiro lugar, que a Diretiva 2006/123 se aplica a uma regulamentação de um Estado-Membro relativa a atividades de locação, mediante remuneração, de imóveis mobilados destinados a habitação a uma clientela de passagem que aí não fixa domicílio, efetuadas de forma reiterada e por períodos de curta duração, tanto a título profissional como não profissional. A este respeito, sublinhou que essas atividades são abrangidas pelo conceito de «serviço», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123, e que, de resto, não correspondem a nenhuma das atividades excluídas do âmbito de aplicação desta diretiva pelo seu artigo 2.º, n.º 2. Além disso, o

¹ 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).

Tribunal de Justiça considerou que a regulamentação em causa não estava excluída do âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123 uma vez que constitui uma regulamentação geral, indistintamente aplicável a qualquer pessoa, em matéria de planeamento ou de desenvolvimento do território e, em especial, de planeamento das zonas urbanas. Com efeito, embora esta regulamentação se destine a garantir uma oferta suficiente de alojamentos destinados à locação de longa duração a preços acessíveis, a mesma visa, no entanto, apenas as pessoas que se dedicam a um tipo particular de locação.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça declarou que uma regulamentação nacional que sujeita o exercício de certas atividades de locação de imóveis destinados a habitação a autorização prévia é abrangida pelo conceito de «regime de autorização», na aceção do artigo 4.º, n.º 6, da Diretiva 2006/123, e não pelo de «requisito», na aceção do n.º 7 desse artigo. Com efeito, um «regime de autorização» distingue-se de um «requisito» na medida em que implica uma diligência por parte do prestador do serviço, bem como um ato formal através do qual as autoridades competentes autorizam a atividade desse prestador, é que o caso da regulamentação em causa.

Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça indicou que um «regime de autorização», como o estabelecido pela regulamentação em causa, deve ser conforme com os requisitos que figuram na secção 1 do capítulo III da Diretiva 2006/123, nomeadamente com os artigos 9.º, n.º 1, e 10.º, n.º 2, desta diretiva, o que pressupõe que sejam apreciados, em primeiro lugar, o caráter justificado do próprio princípio do estabelecimento de tal regime, tendo em conta o artigo 9.º da referida diretiva, e, em seguida, os critérios de concessão das autorizações previstas por esse regime, à luz do artigo 10.º desta mesma diretiva.

No que respeita às condições previstas pelo artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123, nomeadamente aquelas segundo as quais o regime de autorização deve ser justificado por uma razão imperiosa de interesse geral e o objetivo prosseguido por esse regime não possa ser atingido por uma medida menos restritiva (critério de proporcionalidade), o Tribunal de Justiça salientou, por um lado, que a regulamentação em causa visa estabelecer um dispositivo de luta contra a escassez de alojamentos destinados à locação de longa duração, tendo por objetivo dar resposta à degradação das condições de acesso à habitação e ao aumento das tensões nos mercados imobiliários, o que constitui uma razão imperiosa de interesse geral. Por outro lado, o Tribunal de Justiça concluiu que a regulamentação nacional em causa é proporcionada ao objetivo prosseguido. Com efeito, essa regulamentação é materialmente circunscrita a uma atividade específica de locação, uma vez que exclui do seu âmbito de aplicação os alojamentos que constituam a residência principal do locador e o regime de autorização que estabelece é de âmbito de aplicação geográfico restrito. Além disso, o objetivo prosseguido não pode ser realizado por uma medida menos restritiva, nomeadamente porque um controlo *a posteriori*, por exemplo, através de um sistema declarativo acompanhado de sanções, não permitiria travar imediata e eficazmente o prosseguimento do movimento de transformação rápida criado por uma escassez de alojamentos destinados à locação de longa duração.

Quanto aos requisitos aplicáveis por força do artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123 aos critérios de autorização previstos pela regulamentação em causa, o Tribunal de Justiça observou, em primeiro lugar, quanto ao requisito relativo ao caráter justificado desses critérios por uma razão imperiosa de interesse geral, que os mesmos devem, em princípio, ser considerados justificados por essa razão, na medida em que enquadram as modalidades de determinação, a nível local, das condições de concessão das autorizações previstas por um regime adotado a nível nacional e que se revela, ele próprio, justificado pela mesma razão.

No que diz respeito, em segundo lugar, ao requisito de proporcionalidade dos referidos critérios, o Tribunal de Justiça salientou que a regulamentação nacional em causa prevê a faculdade de fazer acompanhar a autorização solicitada de uma obrigação de compensação sob a forma de uma conversão concomitante em habitação de imóveis que tenham uma outra utilização, cujo *quantum* é definido pelo conselho municipal dos municípios em causa tendo em conta o objetivo de diversidade social e em função, nomeadamente, das características dos mercados locais de habitação e da necessidade de não agravar a escassez de habitações. Embora tal faculdade constitua, em princípio, um instrumento adequado de prossecução desses objetivos, uma vez que

deixa às autoridades locais a escolha de prever efetivamente uma obrigação de compensação e de determinar, sendo caso disso, o *quantum* respetivo, cabe, todavia, ao órgão jurisdicional nacional verificar, antes de mais, se essa faculdade corresponde efetivamente a uma escassez de alojamentos destinados à locação de longa duração, constatada no território desses municípios. Cabe, em seguida, ao órgão jurisdicional nacional garantir que essa mesma faculdade é adaptada à situação do mercado de locação local, mas também compatível com o exercício da atividade de locação em causa. Para este último fim, deve tomar em consideração a sobre-rentabilidade geralmente constatada nessa atividade relativamente à locação de imóveis destinados a habitação residencial, bem como as modalidades práticas que permitam o cumprimento da obrigação de compensação na localidade em causa, assegurando-se de que essa obrigação pode ser cumprida através de vários mecanismos de compensação que correspondam a condições de mercado razoáveis, transparentes e acessíveis.

No que diz respeito, em terceiro lugar, aos requisitos de clareza, de não ambiguidade e de objetividade, o facto de a regulamentação em causa não definir, nomeadamente através de limiares quantificados, o conceito de «locação de um imóvel mobilado destinado a habitação de forma reiterada e por períodos de curta duração, a uma clientela de passagem que aí não fixa domicílio» não constitui, em si mesmo, um elemento suscetível de demonstrar uma inobservância desses requisitos, desde que as autoridades locais em causa precisem os termos que correspondem a este conceito de forma clara, não ambígua e objetiva. De igual modo, o facto de o legislador nacional se limitar a enquadrar as modalidades de determinação, por uma autoridade local, das condições de concessão das autorizações previstas por um regime, remetendo para os objetivos que essa autoridade deve tomar em consideração, não pode, em princípio, levar a considerar que essas condições não são suficientemente claras e objetivas, em particular se a regulamentação nacional em causa fixar não só as finalidades que devem ser prosseguidas pelas autoridades locais em causa, mas também os elementos objetivos em função dos quais essas autoridades devem determinar as referidas condições de concessão.

Por último, no que diz respeito, em quarto lugar, aos requisitos de publicação prévia, de transparência e de acessibilidade das condições de concessão das autorizações, o Tribunal de Justiça sublinhou que basta, para que esses requisitos sejam cumpridos, que qualquer proprietário que pretenda proceder à locação um imóvel mobilado para habitação a uma clientela de passagem que aí não fixa domicílio esteja em posição de tomar pleno conhecimento das condições de emissão de uma autorização e da eventual obrigação de compensação previstas pelas autoridades locais em causa, antes de se comprometer nas atividades de locação em causa, o que é permitido pela afixação na câmara municipal e pela colocação em linha, no sítio Internet do município, das atas das sessões do conselho municipal.

NOTA: O reenvio prejudicial permite aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, no âmbito de um litígio que lhes seja submetido, interrogar o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do direito da União ou sobre a validade de um ato da União. O Tribunal de Justiça não resolve o litígio nacional. Cabe ao órgão jurisdicional nacional decidir o processo em conformidade com a decisão do Tribunal de Justiça. Esta decisão vincula do mesmo modo os outros órgãos jurisdicionais nacionais aos quais seja submetido um problema semelhante.

Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não envolve a responsabilidade do Tribunal de Justiça.

O [texto integral](#) do acórdão é publicado no sítio CURIA no dia da prolação

Contacto Imprensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667

Imagens da prolação do acórdão estão disponíveis em "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106