

**Processo C-674/23****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

13 de novembro de 2023

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Ustavno sodišče Republike Slovenije (Tribunal Constitucional da República da Eslovénia)

**Data da decisão de reenvio:**

26 de outubro de 2023

**Requerentes do pedido de fiscalização da constitucionalidade:**

AEON NEPREMIČNINE, d.o.o.

AGENCIA d.o.o.

AGENCIJA KATJA d.o.o.

e outros

STAN nepremičnine d.o.o.

Državni svet Republike Slovenije

**Outra parte no processo:**

Državni zbor Republike Slovenije

**Objeto do processo principal**

Pedido apresentado por particulares e requerimento do Državni svet (Conselho de Nacional, Eslovénia) de fiscalização da constitucionalidade da Zakon o nepremičninskem posredovanju (Lei em Matéria de Mediação Imobiliária; a seguir «ZNPosr»), que limita o montante máximo autorizado da remuneração da atividade de mediação no âmbito da compra, venda ou arrendamento de imóveis, respetivamente; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; respeito da vida privada e familiar, liberdade de iniciativa económica, proteção dos

consumidores; Diretiva 2006/123, remunerações mínimas e/ou máximas a respeitar pelo prestador de serviços.

### **Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE

### **Questões prejudiciais**

(1) Devem os artigos 7.º, 16.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, lidos em conjugação com o artigo 15.º da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação de um Estado-Membro da União Europeia nos termos da qual o montante máximo autorizado da remuneração a título da mediação imobiliária no âmbito da compra e venda não pode ultrapassar, para o mesmo imóvel, 4 % do preço previsto no contrato, sempre que estiver em causa uma mediação no âmbito da compra e venda de uma casa unifamiliar, de um apartamento ou de uma unidade habitacional e o comprador for uma pessoa singular?

(2) Devem os artigos 7.º, 16.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, lidos em conjugação com o artigo 15.º da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação de um Estado-Membro da União Europeia nos termos da qual o montante máximo autorizado da remuneração a título da mediação no âmbito de um contrato de arrendamento não pode ultrapassar, para o mesmo imóvel, 4 % do montante resultante da multiplicação do valor da renda mensal pelo número de meses durante os quais o imóvel é colocado à disposição, e não podendo, em todo o caso, ultrapassar o valor de cada renda mensal, sempre que estiver em causa uma mediação no âmbito do arrendamento de uma casa unifamiliar, de um apartamento ou de uma unidade habitacional e o arrendatário for uma pessoa singular?

### **Disposições de direito da União invocadas**

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), artigos 7.º, 16.º e 38.º

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 Serviços»), artigo 15.º

## **Disposições de direito nacional invocadas**

### Constituição da República da Eslovénia (a seguir «Constituição»)

O artigo 74.º dispõe nomeadamente que a iniciativa económica é exercida livremente. O artigo 78.º da Constituição prevê que o Estado cria as condições para que os cidadãos possam aceder a uma habitação adequada.

### Zakon o nepremičninskem posredovanju (Lei em Matéria de Mediação Imobiliária; a seguir «ZNPosr»)

O artigo 5.º da ZNPosr, intitulado «Montante máximo autorizado da remuneração pela mediação», dispõe o seguinte:

«(1) No caso de compra e venda, o montante máximo autorizado da remuneração pela mediação não pode ultrapassar, para o mesmo imóvel, 4 % do preço previsto no contrato; este limite não será no entanto aplicável quando o valor do imóvel previsto no contrato for inferior a 10 000 euros (EUR).

(2) No caso de um contrato de arrendamento, o montante máximo autorizado da remuneração pela mediação não pode ultrapassar, para o mesmo imóvel, 4 % do valor do negócio; a referida remuneração não pode no entanto ser superior ao valor de cada renda mensal, nem inferior a 150 euros (EUR). O valor do negócio acima referido corresponde ao montante resultante da multiplicação do valor da renda mensal pelo número de meses durante os quais o imóvel é colocado à disposição.

(3) A sociedade imobiliária só pode cobrar ao comitente a remuneração pela mediação com base num contrato de mediação imobiliária.

(4) Qualquer contrato de mediação contrário aos n.ºs 1, 2 e 3 do presente artigo é nulo.

(5) Qualquer disposição de um contrato de compra e venda, de arrendamento ou aquisição ou de outro contrato [...] relativo a um determinado imóvel que seja incompatível com os n.ºs 1, 2 e 3 do presente artigo é nula.

[...]».

## **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 Foram submetidos ao Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional, Eslovénia), por particulares e pelo Državni svet (Conselho Nacional), respetivamente, dois pedidos e um requerimento de fiscalização da constitucionalidade da ZNPosr, a qual, na parte relevante para efeitos do presente reenvio prejudicial, fixa um limite máximo autorizado da remuneração pela mediação no âmbito da compra, da venda ou do arrendamento de imóveis. No âmbito do processo promovido por

particulares, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) procede a uma fiscalização abstrata da lei supramencionada.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 2 Os pedidos de fiscalização da constitucionalidade foram apresentados por algumas sociedades comerciais (imobiliárias) ou empresários em nome individual, cuja atividade comercial consiste na prestação de serviços de mediação imobiliária (a seguir «requerentes»). Os requerentes alegam que a ZNPosr é incompatível com a Constituição, com o artigo 1.º do Protocolo n.º 1 à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, com o artigo 16.º da Carta e com a Diretiva Serviços. Sustentam que o legislador não demonstrou a existência de um interesse geral que apresente um nexo substancial real com a violação dos seus direitos constitucionais. Os requerentes afirmam e apresentam provas no sentido de que o mercado da mediação imobiliária está muito desenvolvido, dado que existem mais de 990 sociedades imobiliárias registadas para o exercício dessa atividade, tendo também presente que estão inscritos no registo mais de 2 100 mediadores imobiliários e que não existem normas que dificultem o acesso ao mercado. Ao mesmo tempo, os referidos requerentes sublinham que os serviços de mediação imobiliária não são obrigatórios para os utentes e para os negócios imobiliários. Na sua opinião, o legislador não apresentou nenhuma razão para a decisão de fixar um limite máximo autorizado ao montante da remuneração pela mediação que tenha um nexo substancial real com a atividade de mediação imobiliária. No entender dos requerentes, a proteção dos consumidores, invocada pelo legislador, constitui um objetivo de caráter geral e, neste contexto, não é evidente que exista um nexo particularmente estreito entre esse objetivo e a atividade exercida pelos requerentes.
- 3 Do mesmo modo, a referência feita pelo legislador ao artigo 78.º da Constituição (habitação adequada), bem como à falta de habitação pública, em conjugação com o valor elevado das rendas praticadas no mercado, não justifica uma conclusão diferente. Os requerentes sustentam que o artigo 5.º da ZNPosr controvertido não terá por efeito um aumento do número de habitações sociais, nem uma redução dos preços de mercado dos arrendamentos de imóveis para habitação. Especificamente, dos trabalhos preparatórios da lei, não decorre claramente qual é o fundamento que justifica a produção de tais efeitos ou que os mesmos contribuam para a solução do problema habitacional no que diz respeito aos grupos vulneráveis (jovens e idosos), no sentido de uma maior acessibilidade a habitações e de arrendamentos de duração mais longa, que são os objetivos prosseguidos pela lei em causa. Na opinião dos requerentes, o mero facto de a remuneração pelos serviços de mediação imobiliária ser uma despesa possível, suportada uma única vez, relacionada com os negócios imobiliários, não basta para constituir esse nexo específico com a atividade por si exercida.
- 4 No entender dos requerentes, o artigo 5.º da ZNPosr controvertido não preenche o critério da proporcionalidade. Afirmam que já foram introduzidas no ordenamento

jurídico outras medidas destinadas à concretização dos deveres que incumbem ao Estado, por força do artigo 78.º da Constituição, e que produzem efeitos pela duração total do contrato de arrendamento e que se dirigem especificamente aos grupos vulneráveis. Neste contexto, referem as possibilidades de obtenção de habitações a preços não correspondentes ao preço de mercado e de uma contribuição destinada ao pagamento de rendas de habitações a preços de mercado. Sublinham que a remuneração pela mediação é uma despesa única, suportada no início do arrendamento de um imóvel, e que só existe se for realmente solicitada a prestação de serviços (não obrigatórios) de mediação imobiliária. A legislação controvertida está também em conflito com o artigo 16.º da Carta, mais precisamente com o direito ao exercício de uma atividade económica e com o direito de celebrar contratos. O montante máximo da comissão de mediação pelo arrendamento de imóveis é substancialmente inferior às despesas de mediação incorridas com o arrendamento de imóveis. Os requerentes também invocam expressamente uma incompatibilidade com a Diretiva Serviços. Alegações substancialmente idênticas foram ainda apresentadas pelo órgão que submeteu o requerimento de fiscalização da constitucionalidade.

- 5 Os requerentes alegam que, na parte relativa aos arrendamentos, a legislação controvertida é contrária aos objetivos prosseguidos pela política em matéria de habitação destinada a apoiar os arrendamentos de apartamentos de mais longa duração. Tendo em conta o cálculo do montante máximo da comissão autorizado, sustentam que interessa aos comitentes que o arrendamento tenha uma duração mais curta, uma vez que, neste caso, o montante máximo autorizado da remuneração pela mediação será mais baixo. Ao mesmo tempo, o facto de o montante máximo da despesa com a mediação ser reduzido incentiva as pessoas que arrendam bens a mudar mais frequentemente de arrendatários. Segundo os requerentes, a medida legislativa controvertida também não é necessária, na aceção do artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços, sendo que, neste contexto, os mesmos referem, a título de exemplo, medidas menos restritivas como o aumento do número de habitações sociais oferecidas em arrendamento, a concessão de contribuições destinadas ao pagamento das rendas a preços de mercado, bem como medidas em matéria tributária e de urbanismo e medidas regulatórias de outro tipo destinadas a incentivar a construção de habitações (públicas).
- 6 Um dos requerentes afirma que, devido à limitação das comissões no contexto da celebração de contratos de arrendamento, em consequência das despesas que tem de suportar, tem de trabalhar com prejuízo, o que significa que terá de cessar a sua atividade. Sublinha que a comissão é, na prática, a única retribuição pelo seu trabalho.
- 7 O Državni zbor (Parlamento nacional, Eslovénia) não respondeu ao pedido, nem ao requerimento de fiscalização da constitucionalidade. O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) pode apreciar o processo mesmo que a outra parte não tenha apresentado resposta.

**Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 8 O presente processo, que tem por objeto um processo de fiscalização da constitucionalidade de uma lei, foi instaurado na sequência de dois pedidos de fiscalização, e de um processo iniciado com base num requerimento apresentado pelo Državni svet (Conselho Nacional). Não se trata, portanto, de um processo que tenha origem em processos individuais instaurados pelos requerentes nos tribunais comuns.
- 9 Os requerentes da fiscalização e o órgão autor do requerimento de fiscalização invocam ainda a não conformidade da legislação impugnada com o direito da União. No entender do órgão jurisdicional de reenvio, a referência que os sujeitos supramencionados fazem ao direito da União não pode ser qualificada de genérica, não lhe podendo pois ser negada a relevância para efeitos do processo de fiscalização da constitucionalidade. Na opinião do Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), a interpretação do direito da União é necessária para poder proferir a sua decisão. O órgão jurisdicional de reenvio observa que, para efeitos da apreciação do regime legal controvertido, é decisiva a interpretação dos artigos 7.º, 16.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais, lidos em conjugação com o artigo 15.º da Diretiva Serviços.
- 10 Se, no presente processo, se vierem a colocar dúvidas quanto à existência de um elemento transfronteiriço, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) observa que, no caso em apreço, está em causa um processo de fiscalização da constitucionalidade da ZNPosr e que, portanto, não se trata de uma apreciação exclusivamente aplicável neste processo. No quadro do presente processo, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) examina a compatibilidade de uma lei com a Constituição eslovena, tendo em consideração todas as pessoas às quais essas disposições são aplicáveis. No âmbito do processo de fiscalização da constitucionalidade de uma lei, não é possível excluir que as normas controvertidas também possam ser aplicáveis aos cidadãos de outros Estados-Membros e às pessoas coletivas que tenham a sua sede noutros Estados-Membros. Também por isso, no entender do Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), não é possível sustentar a tese segundo a qual todos os elementos do litígio se circunscrevem ao interior de um único Estado-Membro. Nestas condições, no presente processo, há também que ter em conta a Diretiva Serviços, que dá execução às liberdades fundamentais consagradas nos artigos 49.º e 56.º TFUE e resume, de forma codificada, a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que declarou alguns requisitos nacionais incompatíveis com as liberdades fundamentais suscetíveis de ser invocadas pelos operadores económicos. Tratando-se da apreciação da presente lei, os serviços de mediação imobiliária também são, seguramente, solicitados (pelo menos, potencialmente) por nacionais de outros Estados-Membros da União.
- 11 No entender do Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), no presente caso, está em causa uma complexa intersecção entre vários aspetos da Carta e restrições na aceção da Diretiva Serviços (relacionadas com a liberdade de estabelecimento).



Do ponto de vista dos requerentes, importa em todo o caso ter em consideração a liberdade de iniciativa económica, que inclui o direito a exercer uma atividade económica, o direito de celebrar contratos e a livre concorrência. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a liberdade de iniciativa económica (no âmbito da liberdade de celebração de contratos) inclui ainda o direito de estipulação do preço de um serviço. Contudo, a proteção dos consumidores pode constituir uma razão justificada para uma limitação da liberdade de iniciativa económica.

- 12 O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) considera que a gestão da regulação legislativa, no setor sensível ora em causa, deve visar sobretudo a harmonização e um justo equilíbrio entre os direitos e os princípios fundamentais consagrados na Carta. No entender do Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), o núcleo da liberdade de iniciativa económica não garante o direito a um lucro ilimitado em todos os aspetos da atividade comercial do titular do direito. Por outro lado, o contributo para a transparência de conjunto e para a proteção dos consumidores, em conjugação com a acessibilidade (económica) à habitação, enquanto direito fundamental, tem, para os indivíduos protegidos, um valor inestimável que não pode, no essencial, ser tratado no contexto de uma análise económica. Na sua jurisprudência, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), em princípio, procede à apreciação das restrições impostas aos direitos (também económicos e sociais) tendo em conta a importância de cada um dos direitos humanos e no quadro de outros valores constitucionais (interesses gerais), tendo presente que a perspetiva económica pode, no máximo, constituir um dos pontos de partida da apreciação, mas que a mesma, por si só, não é decisiva. A justiça social também é um valor abrangido pelo interesse geral.
- 13 Perante a falta de resposta do legislador, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) tem dúvidas quanto à questão de saber, em sede de apreciação da adequação - e dado que a mesma deve ser tida em conta para efeitos dos pressupostos gerais de validade relativos aos direitos consagrados na Carta - se a circunstância de o legislador prever algumas limitações às comissões num mercado verticalmente organizado (o mercado da mediação imobiliária) e não intervir diretamente no mercado imobiliário através da regulação dos preços pode ser decisiva. A este respeito, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, da ZNPosr, as sociedades imobiliárias só podem cobrar ao comitente a remuneração pela mediação com base num contrato de mediação imobiliária. Por conseguinte, do ponto de vista jurídico, não é permitida a transferência direta do encargo económico correspondente ao montante da comissão para o comprador ou arrendatário quando este não for, ao mesmo tempo, o comitente do serviço de mediação imobiliária. Com efeito, uma solução diferente seria nula, nos termos do n.º 4 do artigo acima referido. No entender do Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), tendo em conta a deterioração das condições de acesso à habitação e o agravamento das tensões nos mercados imobiliários, nos quais o poder de mercado está desequilibrado a favor da oferta, é, em todo o caso, legítimo esperar que o montante da comissão (que, na falta de intervenção regulatória, poderia ser ainda mais elevado) seja maioritariamente transferido para

as pessoas que procuram uma habitação. Isto é diretamente válido para todos os contratos que são celebrados através de mediadores imobiliários. No que diz respeito aos restantes contratos, o efeito pode ser apenas indireto, em virtude da influência sobre os preços dos imóveis. Nestas condições, o montante da comissão do mediador imobiliário não é uma consequência do comportamento da pessoa que pretende comprar ou arrendar uma habitação, nos casos em que essa pessoa não ocupar a posição de comitente no negócio de mediação imobiliária. Neste caso, a despesa relativa à mediação imobiliária não é, em primeira linha, gerada no interesse da referida pessoa, nem a mesma pode influir no montante da remuneração. Na falta de esclarecimentos por parte do legislador, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) pode pressupor que existe uma contribuição para a realização dos objetivos prosseguidos, mas não pode (na falta de uma análise por parte do legislador) concluir que se trata de uma contribuição relevante. Nestas condições, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) questiona-se quanto a se o efeito relevante, nesse sentido, deve ser entendido sobretudo do ponto de vista da importância do direito protegido ao abrigo da Carta, e não apenas no sentido da exigência, dirigida ao legislador, de que este demonstre através de uma análise (económica) e quantifique o efeito da medida. Tendo em conta a importância dos objetivos prosseguidos pelo legislador, que se entrecruzam com a própria Carta, na qual, no entender do Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), no presente processo reside o epicentro da apreciação, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) questiona-se quanto a se, no caso em apreço, o pressuposto relativo à adequação está preenchido, não obstante as incertezas acima expostas. Ao mesmo tempo, no entender do Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), o regime adotado pode contribuir para uma melhor visão de conjunto dos preços, na medida em que, também do ponto de vista dos consumidores, ajuda a tornar previsíveis os montantes das comissões e, igualmente, que valor assume um possível efeito deste tipo no montante do preço de compra ou da renda.

- 14 Ainda que o Estado-Membro, que, para justificar o requisito, na aceção do artigo 15.º da Diretiva Serviços, fizer referência a uma razão relevante de interesse geral, deva demonstrar que a sua legislação é adequada e necessária à realização de um objetivo legítimo prosseguido por tal requisito, esse ónus da prova não pode ir ao ponto de exigir que o Estado-Membro em causa faça prova positiva de que o referido objetivo não poderia ser alcançado, em circunstâncias idênticas, através de qualquer outra medida imaginável. Tendo em conta a falta de esclarecimentos por parte do legislador, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) não pode fazer sua a conclusão segundo a qual a limitação do montante das comissões é, predominantemente, uma contribuição para a acessibilidade (económica) à habitação. Atendendo à importância dos objetivos prosseguidos pelo legislador, também vertidos na Carta, na qual reside, no entender do Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), o fulcro da apreciação a efetuar no presente processo, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) questiona-se quanto a se, no presente caso, o pressuposto da necessidade deve ser considerado preenchido, não obstante as incertezas acima expostas, uma vez que o mesmo afeta a apreciação ao abrigo da Carta. Com efeito, a questão da variedade de medidas e dos seus efeitos sobre a



política habitacional pode ser muito complexa. Atendendo a estes elementos, no entender do Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), importa igualmente tomar em consideração algumas limitações de natureza factual, que não permitem uma intervenção alargada *ad libitum* por parte do Estado em relação à oferta de habitações. Não é possível concluir com certeza que o legislador tem a possibilidade de adotar uma medida diferente (também do ponto de vista temporal) de valor idêntico, que afete em menor grau situações protegidas, garantidas pela Carta. Segundo o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), as circunstâncias supramencionadas também podem contribuir para justificar que, no presente caso, a competência do legislador nacional deva ser entendida em sentido de tal modo amplo que permita considerar verificada a necessidade da legislação controvertida.

- 15 No que respeita à introdução de um limite da comissão no caso dos contratos de arrendamento, os requerentes sustentam que, nesta matéria, o regime torna impossível o exercício da sua atividade, pelo menos no que se refere aos arrendamentos de curta duração, que apenas permitem comissões reduzidas. O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) (na falta de uma resposta do legislador) não pode excluir que os (ou alguns dos) requerentes tenham cessado ou venham a cessar (parcialmente) a atividade de prestação de serviços de mediação imobiliária no âmbito da celebração de contratos de arrendamento. O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) também não se pode pronunciar sobre o valor das comissões praticadas no mercado na ausência de regulação e/ou sobre a eficiência económica, ou não, de cada um dos requerentes do ponto de vista dos custos. Nestas circunstâncias, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional), ao tomar em consideração os pressupostos de validade previstos na Carta, questiona-se quanto a se o receio manifestado de que as sociedades de mediação imobiliária (ou algumas delas) cessem ou venham a cessar (parcialmente) a atividade de mediação no âmbito do arrendamento de imóveis por pessoas singulares significa, por si só, que a medida controvertida não é, nesta parte, proporcionada em sentido estrito. O Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) interroga-se quanto a se, em conformidade com os pressupostos de validade expressamente previstos na Carta, se deve considerar, neste caso, que a autonomia contratual é reduzida de tal forma que a restrição em causa afeta a própria essência do direito à liberdade de iniciativa económica.
- 16 Dado que o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre um regime jurídico, partindo do pressuposto do estabelecimento de um justo equilíbrio entre os diversos pontos de vista da Carta, nem, quanto à articulação, nesse contexto, entre a Diretiva Serviços e a liberdade de estabelecimento protegida (ou a liberdade de prestação de serviços), nas circunstâncias específicas da proteção da acessibilidade (económica) à habitação enquanto direito fundamental, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) decidiu submeter-lhe duas questões prejudiciais. Neste contexto, o Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional) tem consciência de que, enquanto órgão jurisdicional de reenvio, lhe cabe verificar se estão preenchidos os requisitos supramencionados. Considera que as questões que

submeteu exigem uma interpretação uniforme do direito da União, para a qual o Tribunal de Justiça é competente.

DOCUMENTO DE TRABALHO