Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
EVGENI TANCHEV
apresentadas em 14 de novembro de 2018 [1]

Processo C-630/17

Anica Milivojević
contra
Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Općinski Sud u Rijeci (Tribunal Municipal de Rijeka, Croácia)]

«Livre circulação de serviços — Contratos de mútuo celebrados antes da adesão da Croácia à União Europeia — Lei do Estado-Membro com efeito retroativo e que prevê a nulidade desses contratos quando os mesmos apresentem elementos internacionais — Admissibilidade»

I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial do Općinski sud u Rijeci (Tribunal Municipal de Rijeka, Croácia, a seguir «órgão jurisdicional de reenvio») refere-se, essencialmente, à conformidade com o direito da União de uma lei croata que prevê a nulidade, a partir da data da respetiva celebração, dos contratos de mútuo garantidos por hipotecas que incidem sobre bens imóveis croatas, celebrados entre mutuários croatas e mutuantes estrangeiros que não estavam autorizados a prestar serviços de crédito na Croácia pelo Hrvatska narodna banka (a seguir «Banco Nacional da Croácia»). Também está em causa o Tratado de Adesão da Croácia à União Europeia [2], uma vez que a lei em questão abrange os contratos de mútuo celebrados antes da adesão da Croácia, em 1 de julho de 2013.

2. O órgão jurisdicional de reenvio submeteu três questões relativas à interpretação do Regulamento (UE) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2012, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial [3], e outra questão na qual é abordado o elemento do litígio acima referido e que implica que seja tida em consideração a legislação da União em matéria de livre circulação e a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a aplicação *ratione temporis* do direito da União após a adesão de um novo Estado-Membro. Conforme pedido pelo Tribunal de Justiça, as presentes conclusões abordarão este último aspeto.

1 Língua original: inglês.
2 JO 2012, L 112, p. 21.
3 JO 2012, L 351, p. 1.

A. Quadro jurídico

1. Direito da União

3. O artigo 56.º, primeiro parágrafo, TFUE dispõe:

«No âmbito das disposições seguintes, as restrições à livre prestação de serviços na União serão proibidas em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado-Membro que não seja o do destinatário da prestação.»

4. O artigo 63.º, primeiro parágrafo, TFUE dispõe:

«No âmbito das disposições do presente capítulo, são proibidas todas as restrições aos movimentos de capitais entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros.»

2. Direito do Estado-Membro

5. A Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (Lei relativa à nulidade dos contratos de mútuo que apresentam elementos internacionais celebrados na República da Croácia com um mutuante não autorizado, a seguir «Lei de 14 de julho de 2017»)[4] dispõe o seguinte nos artigos 1.º, primeiro parágrafo, 2.º a 5.º e 7.º a 11.º:

«Lei relativa à nulidade dos contratos de mútuo que apresentem elementos internacionais, celebrados na República da Croácia com mutuantes não autorizados»

Objeto

Artigo 1.º

1) A presente lei aplica-se aos contratos de mútuo que apresentem elementos internacionais, celebrados na República da Croácia entre mutuários e mutuantes não autorizados, com exceção dos contratos que tenham sido celebrados pelos seguintes mutuários;

[…]

2) A presente lei aplica-se igualmente a outros atos jurídicos celebrados na República da Croácia entre mutuários e mutuantes não autorizados que tenham em vista um contrato de mútuo que apresente características internacionais na aceção do n.º 1 do presente artigo ou que se baseiem num contrato desse tipo.

Definições

4 *Narodne novine* (Jornal Oficial), n.º 72/2017.

Artigo 2.º

Na aceção da presente lei, entende-se por:

— "mutuário" qualquer pessoa singular ou coletiva que tenha obtido um crédito mediante um contrato que apresente elementos internacionais, ou qualquer pessoa que beneficie do crédito concedido a outra pessoa na qualidade de co-devedor, credor do devedor, credor do co-devedor ou fiador.

— "mutuante não autorizado" qualquer pessoa coletiva que entregue a quantia mutuada a devedores, mediante contratos de mútuo com elementos internacionais e que, no momento da celebração de tais contratos, se encontre sediada fora da República da Croácia e que proponha ou preste serviços de mútuo na República da Croácia, embora não preencha os requisitos exigidos nas disposições relevantes para prestar os referidos serviços ou não tenha as licenças exigidas e/ou as autorizações dos organismos competentes da República da Croácia.

[…]

Nulidade dos contratos de crédito

Artigo 3.º

1) São nulos os contratos de mútuo que apresentem elementos internacionais e que tenham sido celebrados na República da Croácia entre mutuários e mutuantes não autorizados.

2) Em derrogação do disposto no n.º 1 do presente artigo, a nulidade não pode ser invocada quando o contrato tenha sido cumprido na íntegra.

Nulidade de outros atos jurídicos

Artigo 4.º

São nulos quaisquer atos notariais adotados com base num contrato nulo, ou que com ele tenham um nexo, na aceção do artigo 3.º da presente lei.

Exclusão de execução coerciva

Artigo 5.º

Quando um acórdão que declare a nulidade de um contrato de mútuo ou de um ato notarial baseado num contrato nulo tenha transitado em julgado, todos os processos de execução contra o mutuário que corram termos nos tribunais ou perante as autoridades financeiras serão arquivados a pedido do mutuário.

[…]

Efeitos da nulidade

Artigo 7.º

Cada parte contratante é obrigada a restituir à outra parte tudo o que houver recebido em virtude do contrato nulo, e se tal não for possível ou se a natureza do que foi executado inviabilizar a restituição, deverá ser paga uma indemnização pecuniária adequada, a fixar em função dos preços do mercado à data em que a decisão judicial for proferida.

Competência

Artigo 8.º

1) No quadro dos litígios relativos a contratos de mútuo com elementos internacionais na aceção da presente lei, uma ação instaurada pelo mutuário contra um mutuante não autorizado pode ser intentada nos tribunais do Estado em cujo território o mutuante não autorizado tem a sua sede (qualquer que seja o lugar da sede do mutuante não autorizado) ou no tribunal do lugar onde o mutuário tem o seu domicílio ou sede.

2) A ação judicial instaurada contra o mutuário pelo mutuante não autorizado, na aceção do n.º 1 do presente artigo, só pode ser intentada nos tribunais do Estado do território em que o mutuário tenha o seu domicílio ou sede. Aos contratos nulos na aceção da presente lei é exclusivamente aplicável a lei croata, devendo o tribunal que conhece de uma ação relativa à nulidade de tal contrato aplicar a presente lei sem apreciar a verificação dos requisitos de aplicabilidade da lei do lugar da celebração do contrato ao abrigo de outros instrumentos legislativos.

Disposições finais e transitórias

Artigo 9.º

A presente lei não prejudica os direitos conferidos aos mutuários por leis especiais quando estas forem mais favoráveis.

Artigo 10.º

1) Os contratos de mútuo que apresentam elementos internacionais, na aceção da presente lei, celebrados na República da Croácia antes da entrada em vigor da presente lei entre mutuários e mutuantes não autorizados, são nulos a partir da data da sua celebração, com os efeitos referidos no artigo 7.º

2) Quaisquer outros atos jurídicos celebrados na República da Croácia antes da entrada em vigor da presente lei entre mutuários e mutuantes não autorizados e que estejam associados a um contrato de mútuo que apresenta elementos internacionais nas condições previstas no n.º 1 do presente artigo ou que se baseiem num contrato desse tipo, são nulos a partir da data da sua celebração, sendo-lhe aplicáveis os efeitos previstos no artigo 7.º

Artigo 11.º

A presente lei entra em vigor oito dias após a sua publicação no *Narodne novine*.

Zagreb, 14 de julho de 2017»

II. Factos no processo principal e questões prejudiciais

6. Em 5 de janeiro de 2007, Anica Milivojević (a seguir «demandante»), nacional da República da Croácia, e o seu marido, entretanto falecido, celebraram com a Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen (a seguir «demandada»), com sede na República da Áustria, um contrato de mútuo único num montante de 47 000 euros. Esta quantia foi entregue em numerário no escritório da demandada na Áustria, tendo o contrato em questão sido celebrado com a ajuda de um intermediário residente na Croácia, que recebeu uma comissão [5]. A quantia mutuada foi solicitada

5 Segundo as observações escritas da Comissão, que não foram contestadas a este respeito.

com vista ao alargamento e renovação da casa da demandante, em parte por motivos de ordem pessoal e em parte para o arrendamento de apartamentos no mercado do turismo [6]. É pacífico entre as partes que a demandada não tinha autorização do Banco Nacional da Croácia para prestar serviços financeiros que envolvessem a concessão de mútuos com hipoteca no território da República da Croácia.

7. Em 12 de janeiro de 2007, como garantia de pagamento do mútuo, a demandante assinou uma declaração de garantia perante o notário com base na qual se procedeu ao registo da hipoteca sobre os seus bens imóveis no Registo Predial.

8. Em 23 de abril de 2015, a demandante intentou uma ação contra a demandada perante o órgão jurisdicional de reenvio, na qual pedia a declaração da nulidade do contrato de mútuo único de 5 de janeiro de 2007 (a seguir «contrato») e da declaração de garantia assinada perante o notário em 12 de janeiro de 2007, bem como a anulação do registo da hipoteca no Registo Predial.

9. O órgão jurisdicional de reenvio pôs termo ao litígio em 3 de julho de 2017, mas retomou a instância em 10 de agosto de 2017 devido à entrada em vigor da Lei de 14 de julho de 2017, cujas disposições podiam ser aplicáveis ao processo principal. O Governo da República da Croácia declarou, no seu Parecer de 25 de maio de 2017, que o então projeto de lei de 14 de julho de 2017 devia poder produzir efeitos retroativos, dado que o objetivo da medida não podia ser alcançado de outra forma.

10. Segundo o despacho de reenvio, não resulta do Parecer do Governo da República da Croácia que estivesse em causa qualquer proteção dos direitos do mutuário em causa (na sua qualidade de consumidor e/ou de pequena empresa) contra práticas comerciais desleais, direitos esses que poderiam ser reconhecidos ao abrigo do direito da União como uma exceção à liberdade de prestação de serviços. Os contratos em apreço foram celebrados no período compreendido entre 2000 e 2010 sendo que, após esse período, a República da Croácia aderiu à União Europeia e permitiu que as instituições de crédito estrangeiras prestassem temporariamente serviços financeiros sem autorização do Banco Nacional da Croácia.

11. O artigo 3.º, n.º 1 da Lei de 14 de julho de 2017 prevê a nulidade de contratos de mútuo e de outros atos jurídicos que decorram do contrato de mútuo celebrado entre um mutuário e um mutuante não autorizado ou que sejam baseados nesse contrato, mesmo que tenham sido celebrados antes da entrada em vigor da Lei de 14 de julho de 2017. Nos termos do artigo 10.º, a nulidade produz efeitos a partir da celebração do contrato.

12. Nos termos do artigo 2.º, segundo travessão, da Lei de 14 de julho de 2017, um mutuante não autorizado é uma pessoa coletiva que, com fundamento num contrato de mútuo com elementos internacionais, entregue a quantia mutuada a um mutuário, e que, no momento da celebração do contrato, tenha a sua sede social fora da República da Croácia e que proponha ou preste serviços que envolvem a aprovação de mútuos na República da Croácia, apesar de não cumprir os requisitos previstos nas disposições pertinentes para a prestação de tais serviços ou de não ser titular das licenças e/ou autorizações por parte das autoridades competentes da República da Croácia.

13. Por último, o órgão jurisdicional de reenvio afirma que os tribunais croatas declararam que os contratos de mútuo não são nulos ao abrigo da lei do Estado-Membro em vigor à data da celebração destes contratos. O órgão jurisdicional de reenvio também menciona o n.º 3.2 do Parecer, de 12 de abril de 2016, do Supremo Tribunal da República da Croácia, anterior à Lei de 14 de julho de 2017, redigido na sequência da deliberação conjunta do Presidente da Secção Cível do Supremo Tribunal da República da Croácia e dos Presidentes das Secções Cíveis dos tribunais de comarca, no qual se indicou que os referidos contratos não eram nulos uma vez que, até 30 de setembro de 2015,

6 *Ibidem.*

a consequência jurídica em causa não estava prevista na Zakon o bankama (Lei relativa ao setor bancário), ou na Zakon o kreditnim institucijama (Lei relativa às instituições de crédito), momento em que a nulidade passou a estar prevista na lei de alteração da Zakon o potrošačkom kreditiranju (Lei do crédito ao consumo).

14. Todavia, tendo em conta a afirmação do Governo da República da Croácia no parecer acima referido, segundo a qual o efeito retroativo da lei de 14 de julho de 2017 «permite criar um regime jurídico idêntico», o órgão jurisdicional de reenvio afirma que não foi resolvida a questão de saber se existe uma discriminação do mutuante em razão da alteração da sua posição jurídica no quadro de um processo pendente e dos prejuízos que sofreu, na forma de lucros cessantes, pelo não pagamento dos juros contratuais.

15. Em virtude da declaração de nulidade dos contratos de mútuo e dos restantes atos jurídicos conexos, a demandada está impedida de continuar a prestar serviços financeiros. Portanto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se tal facto é contrário à liberdade de prestação de serviços no mercado interno da União e eventualmente à livre circulação de capitais.

16. Discute-se entre as partes se a Lei de 14 de julho de 2017 se aplica à demandada, se a lei da Croácia ou a lei da Áustria se aplicam ao contrato e se a competência dos tribunais da Croácia, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, e do artigo 8.º, n.º 2, da Lei de 14 de julho de 2017 é compatível com o Regulamento n.º 1215/2012.

17. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem os artigos 56.º e 63.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ser interpretados no sentido de que se opõem às disposições da […] Lei relativa à nulidade dos contratos de mútuo que apresentam características internacionais celebrados na República da Croácia com um [mutuante] não autorizado […] designadamente ao disposto no artigo 10.º da referida lei, que prevê a nulidade dos contratos de mútuo e outros atos jurídicos que são consequência do contrato de mútuo celebrado entre o devedor (na aceção dos artigos 1.º e 2.º, primeiro travessão, da referida lei) e o credor não autorizado (na aceção do artigo 2.º, segundo travessão, da mesma lei) ou que nele se fundamentam, mesmo celebrado antes da entrada em vigor da referida lei e desde o momento da sua celebração, com a consequência de que cada uma das partes do contrato está obrigada a reembolsar à outra tudo o que tenha recebido com base no contrato nulo devendo, quando tal não for possível ou quando a natureza das obrigações cumpridas obste ao reembolso, ser paga uma indemnização pecuniária adequada em função dos preços à data da prolação da decisão judicial?

2) Deve o Regulamento [n.º 1215/2012], designadamente os seus artigos 4.º, n.º 1, e 25.º, ser interpretado no sentido de que se opõe ao disposto no artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, da [Lei relativa à nulidade dos contratos de mútuo que apresentam características internacionais celebrados na República da Croácia com um mutuante não autorizado], em que se prevê que, nos litígios relacionados com contratos de mútuo que apresentem características internacionais na aceção da referida lei, o devedor pode demandar o credor não autorizado nos tribunais do Estado em que este tiver domicílio ou, independentemente do domicílio do credor não autorizado, nos tribunais do lugar em que o devedor tenha o seu domicilio pessoal ou social, enquanto o credor não autorizado, na aceção da referida lei, apenas pode intentar uma ação contra o devedor nos tribunais do Estado em que este tenha domicílio pessoal ou social?

3) Está em causa um contrato celebrado por um consumidor, na aceção do disposto no artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1215/2012 e no restante acervo jurídico da União, quando o beneficiário do mútuo é uma pessoa singular que celebrou um contrato de mútuo com o objetivo de investir em apartamentos de férias para realizar atividades de alojamento e disponibilizar um serviço de hospedagem privado a turistas?

4) Deve o disposto no artigo 24.º, ponto 1, do Regulamento n.º 1215/2012 ser interpretado no sentido de que os tribunais da República da Croácia são competentes para apreciar uma ação que pretende obter a declaração de nulidade de um contrato de mútuo e das declarações de garantia correspondentes e a anulação de um registo de hipoteca no Registo Predial, quando a referida hipoteca foi constituída sobre imóveis do devedor situados no território da República da Croácia com o objetivo de garantir o cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de mútuo?»

18. Como já foi referido, o Tribunal de Justiça pediu conclusões apenas sobre a primeira questão. Foram apresentadas observações escritas ao Tribunal de Justiça pela demandada, pela República da Áustria e pela Comissão Europeia. Todos estiveram presentes na audiência que teve lugar em 5 de setembro de 2018.

III. Resumo das observações escritas relativas à primeira questão

19. A demandada argumenta que a Lei de 14 de julho de 2017 não lhe é aplicável por duas razões. Em primeiro lugar, a demandada no processo principal não é um mutuante não autorizado na aceção do artigo 2.º daquela lei e, em segundo lugar, o contrato não foi celebrado na Croácia, mas sim na Áustria, o que, em virtude do artigo 1.º, o coloca fora do âmbito de aplicação da Lei de 14 de julho de 2017.

20. A demandada afirma que nunca propôs ou prestou serviços de crédito no território da Croácia, pelo que não pode ser considerada um mutuante não autorizado. O pedido de mútuo foi assinado pela demandante e depois enviado à demandada para a sua sede na Áustria. Nos termos do contrato, o mesmo foi celebrado na República da Áustria.

21. A demandada opera apenas no território da Áustria, em conformidade com o direito austríaco. O facto de o contrato ter sido celebrado com cidadãos da Croácia não significa que a demandada tenha operado na Croácia. A demandada sustenta que a lei croata permite efetivamente aos nacionais da Croácia entrarem em contacto com mutuantes estrangeiros [7] e que a lei croata também prevê que os contratos de mútuo sejam celebrados no local da sede do mutuante ou do seu domicílio no momento da oferta [8]. A demandada salienta que foi a demandante que se dirigiu à Áustria e suscita a questão de saber por que razão é que a Lei de 14 de julho de 2017 se aplica à demandada e não à demandante.

7 Remete-se a este propósito para o artigo 28.º, n.º 3 da Zakona o deviznom poslovanju (Lei croata em matéria cambial).

8 Remete-se a este propósito para o artigo 252.º, n.º 2, da Zakon o obveznim odnosima (Lei croata relativa às relações obrigacionais, *Narodne novine*, n.os 35/2005, 41/2008, 125/2011 e 78/2015).

22. A demandada alega ainda que a sua posição é sustentada por três acórdãos dos tribunais croatas proferidos após a entrada em vigor da Lei de 14 de julho de 2017 [9] e, neste contexto, questiona se os Estados-Membros podem prever derrogações às normas da União Europeia relativas à escolha da lei aplicável a um contrato [10].

23. A liberdade de prestação de serviços proíbe tanto as restrições à liberdade entre os Estados-Membros como a discriminação contra os prestadores de serviços que não estejam estabelecidos no Estado da prestação [11]. Os efeitos da Lei de 14 de julho de 2017 são mais consideráveis para os mutuantes estrangeiros do que para os mutuantes estabelecidos na Croácia, pelo que se suscita uma questão de discriminação indireta [12] mas também de discriminação direta, uma vez que está igualmente em causa a definição de «mutuante não autorizado» constante do artigo 2.º da Lei de 14 de julho de 2017. Ao abrigo do direito da União, um prestador de serviços titular de todas as autorizações necessárias para prestar serviços no Estado-Membro em que está estabelecido também está autorizado a fazê-lo noutros Estados-Membros [13]. A demandada alega ainda que a Lei de 14 de julho de 2017 torna a prestação de serviços menos atrativa na Croácia.

24. A demandada afirma que o legislador croata nunca explicou por que razão considera que o regime especial aplicável aos cidadãos estrangeiros ao abrigo da Lei de 14 de julho de 2017 se justifica para salvaguardar a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública na República da Croácia, e alega também que não foi respeitado o princípio da proporcionalidade [14]. Por conseguinte, a demandada afirma que ocorreu uma restrição à concorrência.

25. A Croácia contesta a admissibilidade da primeira e da terceira questão. No que diz respeito à primeira questão, a Croácia alega que o Tribunal de Justiça é competente para interpretar o direito da União a partir da data de adesão de um Estado-Membro à União Europeia [15]. Dado que a Croácia aderiu à União Europeia em 1 de julho de 2013 e que a nulidade do contrato opera a partir da data da sua celebração, ou seja, 5 de janeiro de 2007, o Tribunal de Justiça não tem competência para responder à primeira questão.

26. A Croácia também argumenta que a primeira questão é hipotética uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio ainda tem de apurar se o contrato foi celebrado na Croácia [16].

27. Quanto ao mérito, a Croácia sustenta que a Lei de 14 de julho de 2017 foi adotada com o objetivo legítimo de proteger um grande número de cidadãos croatas que, no período anterior à adesão da Croácia à União Europeia, celebraram contratos de mútuo com mutuantes que exerciam as suas atividades sem as autorizações exigidas pelas autoridades croatas.

9 Remete-se, a este propósito, para o Acórdão de 26 de setembro de 2017, proferido pelo Županijski sud u Zagrebu (Tribunal Regional de Zagreb, Croácia) no processo Gž-3798/15, e para os Acórdãos proferidos em 18 de outubro de 2017 no processo Gž-1811/17 e em 30 de novembro de 2017 no processo Gž-2459/2017 pelo Županijski sud u Splitu (Tribunal Regional de Split, Croácia, bem como vários acórdãos proferidos em primeira instância, nomeadamente os Acórdãos proferidos pelo Općinski građanski sud u Zagrebu (Tribunal Municipal de Zagreb, Croácia) nos processos P-7448/14, P-123/17, P-4873/13 e P-1677/16, o Acórdão proferido pelo Općinski građanski sud u Zagrebu, Stalna služba u Sesvetama (Tribunal Municipal de Zagreb, delegação permanente de Sesvete, Croácia), no processo P-2334/2015 e os Acórdãos proferidos pelo l'Općinski građanski sud u Varaždinu (Tribunal Municipal de Varaždin, Croácia) nos processos P-137/16 e P-1095/14.

10 A demandada refere o Regulamento (CE) n.º 593/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Roma I) (JO 2008, L 177, p. 6).

11 A demandada refere os Acórdãos de 3 de dezembro de 1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, n.º 22), e de 25 de julho de 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, n.º 10).

12 A demandada refere o Acórdão de 3 de fevereiro de 1982, Seco e Desquenne & Giral (62/81 e 63/81, EU:C:1982:34).

13 A demandada refere os Acórdãos de 25 de julho de 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, n.º 12); de 26 de outubro de 1999, Eurowings Luftverkehr (C-294/97, EU:C:1999:524, n.º 33); e de 20 de outubro de 2005, Comissão/França (C-264/03, EU:C:2005:620, n.º 66).

14 A demandada refere o Acórdão de 13 de maio de 2003, Müller-Fauré e van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270, n.º 68).

15 A Croácia tem por base o Despacho de 5 de novembro de 2014, VG Vodoopskrba (C-254/14, não publicado, EU:C:2014:2354, n.º 10 e jurisprudência referida).

16 A Croácia refere o artigo 1.º da Lei de 14 de julho de 2017 e o Acórdão de 10 de dezembro de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, n.º 35 e jurisprudência referida).

28. Para a Croácia, os artigos 53.º e 63.º TFUE apenas podem ser invocados para proteger atividades lícitas, e não ilícitas, sendo que nenhum operador pode invocar ter expectativas legítimas em relação a estas últimas [17]. A Croácia acrescenta que a Lei de 14 de julho de 2017 foi aprovada depois de terem sido esgotadas todas as outras vias legais para proteger os cidadãos croatas contra tais atividades ilegais.

29. Por último, a Croácia salienta que a Lei de 14 de julho de 2017 equivale apenas a uma «falsa» ou «quase» retroatividade, dado que as normas que regulam a nulidade não se aplicam a situações jurídicas extintas. Não há registo de mutuantes não autorizados na Croácia, pelo que a «quase» retroatividade era a única forma eficaz de proteger os mutuários. A ausência de um cadastro de mutuantes estrangeiros também significa que é impossível impor sanções ou medidas administrativas de maneira uniforme.

30. A Comissão não apresenta argumentos específicos sobre a admissibilidade da primeira questão. No entanto, afirma que se o órgão jurisdicional nacional decidir que é aplicável o direito austríaco, o direito da União não é pertinente para o litígio. Por conseguinte, respondeu às questões submetidas no pressuposto de que o direito croata é aplicável ao contrato.

31. A Comissão alega que o direito da União se aplica *ratione temporis* ao processo principal porque, na ausência de disposição contrária no Tratado de adesão de um novo Estado-Membro, o direito da União é aplicável, a partir da data da adesão, aos efeitos futuros de situações que tenham surgido antes da adesão desse novo Estado-Membro à União Europeia [18]. O Tratado de Adesão da Croácia não prevê tal derrogação [19]. Uma vez que os efeitos do contrato em causa não se extinguiram em 1 de julho de 2013, o litígio no processo principal é regido pelo direito da União. A Comissão também invoca, de um modo mais geral, o facto de a Lei de 14 de julho de 2017 ter entrado em vigor após a adesão da Croácia.

32. A Comissão considera que, no contexto da liberdade de prestação de serviços prevista no artigo 56.º TFUE, a Lei de 14 de julho de 2017 é discriminatória em razão da nacionalidade do Estado-Membro em que o prestador de serviços está estabelecido [20], sendo igualmente uma medida aplicável indistintamente e que restringe a liberdade de prestação de serviços [21].

33. Quanto ao primeiro aspeto, a Comissão alega que os mutuantes não autorizados estabelecidos fora da Croácia são tratados de forma menos favorável do que os mutuantes não autorizados estabelecidos na Croácia porque a lei aplicável à nulidade de certos contratos celebrados por mutuantes não autorizados estabelecidos na Croácia não tem efeito retroativo [22] e porque, em todo o caso, segundo o Parecer do Supremo Tribunal, de 12 de abril de 2016, a nulidade só se aplica a contratos de crédito ao consumo.

17 A Croácia refere o Acórdão de 30 de junho de 2005, Branco/Comissão (T-347/03, EU:T:2005:265, n.º 102).

18 A Comissão refere os Acórdãos de 2 de outubro de 1997, Saldanha (C-122/96, EU:C:1997:458, n.º 14); de 29 de abril de 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, n.os 27 a 34); e de 29 de janeiro de 2002, Pokrzeptowicz- Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, n.º 50).

19 V. nota 2, *supra*.

20 Neste contexto, a Comissão refere o Acórdão de 25 de julho de 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, n.º 10).

21 Neste contexto, a Comissão refere os Acórdãos de 10 de maio de 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, n.os 28 e 34); de 15 de junho de 2006, Comissão/França (C-255/04, EU:C:2006:401, n.º 37); de 25 de junho de 2009, Comissão/Áustria (C-356/08, EU:C:2009:401, n,.º 39); de 12 de julho de 2012, HIT e HIT LARIX (C-176/11, EU:C:2012:454, n.º 16); de 18 de janeiro de 2018, Wind 1014 e Daell (C-249/15, EU:C:2018:21, n.º 21).

22 A Comissão refere o artigo 19.º da Lei sobre o crédito ao consumo (*Narodne novine*, n.os 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 e 52/2016), aditado pela lei que altera e complementa a legislação em matéria de crédito ao consumo (*Narodne novine*, n.º 102/2015),

34. Quanto ao segundo aspeto, a Comissão sustenta que impedir futuros mutuantes, titulares de todas as autorizações necessárias nos seus Estados-Membros de origem, de prestarem serviços de mútuo na Croácia, constitui um incumprimento manifesto do princípio do reconhecimento mútuo e uma violação da liberdade de prestação de serviços [23]. Além disso, a nulidade a partir da data da celebração de um contrato de mútuo e as obrigações de restituição impostas pela Lei de 14 de julho de 2017 tornam a prestação de serviços menos atrativa, a ponto de a impossibilitar.

35. A Comissão afirma que, caso uma disposição restritiva seja discriminatória, só poderá ser justificada por razões de interesse público, de segurança pública ou de saúde pública, previstas no artigo 52.º TFUE [24]. As razões imperiosas de interesse geral que podem justificar uma restrição às liberdades garantidas pelos artigos 49.º e 56.º TFUE não podem justificar restrições discriminatórias [25].

36. A Comissão admitiu que, no que diz respeito aos entraves aplicáveis indistintamente à liberdade de prestação de serviços, o Tribunal de Justiça reconheceu certas razões imperiosas de interesse geral suscetíveis de justificar uma restrição a tal liberdade, tais como a lealdade dos contratos comerciais, a proteção do consumidor, a proteção do destinatário de serviços prestados por pessoas não qualificadas, a manutenção da boa reputação do setor financeiro nacional e o funcionamento correto dos serviços financeiros [26]. No entanto, a Lei de 14 de julho de 2017 não menciona nenhum destes objetivos, não os protege de forma coerente e é desproporcionada, sobretudo tendo em conta a amplitude do seu âmbito de aplicação a todos os contratos de crédito com um elemento estrangeiro. A retroatividade da Lei de 14 de julho de 2017 também viola o princípio da segurança jurídica.

37. Por último, a Comissão reconhece que, em princípio, o Tribunal de Justiça examinará a medida controvertida apenas à luz de uma das liberdades, ou seja, ou da liberdade de prestação de serviços ou da liberdade de circulação de capitais, se verificar que, nas circunstâncias do caso em apreço, uma delas é totalmente secundária em relação à outra e que pode ser-lhe associada [27]. A Comissão acrescenta que, em qualquer dos casos, a Lei de 14 de julho de 2017 também é incompatível com a liberdade de circulação de capitais nos termos do artigo 63.º, n.º 1, TFUE [28].

23 A Comissão refere o artigo 33.º e o anexo I da Diretiva 2013/36 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338); Acórdãos de 9 de março de 2000, Comissão/Bélgica (C-355/98, EU:C:2000:113, n.ºs 37 e 38), e de 25 de julho de 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, n.º 14).

24 A Comissão refere os Acórdãos de 23 de setembro de 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, n.º 34), e de 28 de janeiro de 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, n.ºs 25 e 26).

25 Acórdão de 28 de janeiro de 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, n.º 25).

26 A Comissão refere os Acórdãos de 10 de maio de 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, n.º 44); 9 de julho de 1997, De Agostini e TV-Shop (C-34/95 a C-36/95, EU:C:1997:344, n.º 53); de 25 de julho de 1991 Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, n.º 14); de 30 de março de 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, n.º 38); de 18 de julho de 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, n.ºs 38 a 40); e o Acórdão do Tribunal EFTA de 16 de maio de 2017, Netfonds (E-08/16, EFTA Court Report, p. 163, n.º 113).

27 Acórdão de 3 de outubro de 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, n.ºs 30 e 34).

28 A Comissão refere, nomeadamente, os Acórdãos de 16 de março de 1999, Trummer e Mayer (C-222/97, EU:C:1999:143, n.º 23); de 26 de abril de 2012, van Putten (C-578/10 a C-580/10, EU:C:2012:246, n.ºs 32 a 36); de 3 de outubro de 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, n.º 14); de 26 de setembro de 2000, Comissão/Bélgica (C-478/98, EU:C:2000:497, n.º 18); de 13 de maio de 2003, Comissão/Reino Unido (C-98/01, EU:C:2003:273, n.º 43); de 4 de junho de 2002, Comissão/França (C-483/99, EU:C:2002:327, n.º 40); de 1 de julho de 2010, Dijkman and Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, n.º 31); de 4 de junho de 2002, Comissão/Portugal (C-367/98, EU:C:2002:326, n.ºs 44 e 45); de 28 de setembro de 2006, Comissão/Países Baixos (C-282/04 e C-283/04, EU:C:2006:608, n.º 18); de 8 de julho de 2010, Comissão/Portugal (C-171/08, EU:C:2010:412, n.º 48); de 25 de janeiro de 2017, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, n.º 24); de 8 de maio de 2013, Libert (C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288, n.º 44); e de 22 de outubro de 2013, Essent NV e o. (C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, n.º 39 e jurisprudência referida).

IV. Apreciação

A. Observações preliminares

1. Admissibilidade

38. Devem improceder os argumentos avançados pela Croácia no sentido de que o despacho de reenvio é hipotético porque o órgão jurisdicional de reenvio ainda não decidiu se o contrato em causa é regulado pela lei da Croácia ou pela lei da Áustria. A presunção de pertinência não deve ser afastada [29].

39. Não há factos hipotéticos no processo principal [30] e as normas do direito da União cuja interpretação foi pedida pelo órgão jurisdicional de reenvio já produziram efeitos jurídicos [31]. O facto de o Tribunal poder ser forçado a trabalhar com base em hipóteses [32] como a de o órgão jurisdicional de reenvio decidir, em última análise, que o contrato é regido pela lei da Croácia, não torna o acórdão consultivo [33], especialmente quando o Regulamento n.º 593/2008, sobre a lei aplicável às obrigações contratuais, no qual a demandante se baseia, está estreitamente ligado ao Regulamento n.º 1215/2012, com base no qual o órgão jurisdicional de reenvio submeteu três questões prejudiciais.

40. Por conseguinte, é necessária uma resposta à primeira questão para a efetiva resolução do litígio [34], sobretudo quando, segundo a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, à luz da separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, «não se pode exigir que, antes de apresentar o pedido prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio apure todos os factos e faça todas as considerações de direito que lhe incumbem no âmbito da sua função jurisdicional. Com efeito, basta que o objeto da lide principal e o seu significado principal para o ordenamento jurídico [da União] resultem do pedido de decisão prejudicial de modo a permitir que os Estados-Membros apresentem as suas observações nos termos do artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça e aí participem eficazmente no processo» [35].

41. Pelo exposto, a primeira questão prejudicial é admissível.

29 V., por exemplo, Acórdão de 27 de outubro de 2016, Audace e o. (C-114/15, EU:C:2016:813, n.º 34).

30 Cf. Acórdão de 28 de setembro de 2006, Gasparini e o. (C-467/04, EU:C:2006:610, n.ºs 44 e 45).

31 V., a este respeito, Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, n.º 34).

32 Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:644, n.º 36).

33 V. as minhas Conclusões no processo Minister for Justice and Equality (Deficiências do sistema judiciário) (C-216/18 PPU EU:C:2018:517, n.º 32), que remetem para os Acórdãos de 8 de setembro de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, n.º 38), e de 27 de fevereiro de 2014, Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, n.ºs 28 e 29).

34 Acórdão de 8 de setembro de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, n.º 38 e jurisprudência referida).

35 Acórdão de 8 de setembro de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, n.º 39 e jurisprudência referida). V. também o recente Acórdão de 20 de setembro de 2018, Danko and Danková (C-448/17, EU:C:2018:745, n.ºs 55 a 58), em que uma questão prejudicial foi declarada admissível pelo Tribunal de Justiça, embora se tenha alegado que o órgão jurisdicional de reenvio não se pronunciaria sobre a natureza abusiva da cláusula contratual pertinente se fosse reconhecida legitimidade processual ativa a uma organização de defesa dos consumidores.

2. Aplicabilidade ratione temporis do direito da União

42. Como alega a Comissão (v. n.º 31, *supra*), segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, na falta de disposição contrária no Tratado de adesão de um novo Estado-Membro, o direito da União é aplicável, a partir da data da adesão, aos *efeitos futuros* de situações que tenham surgido antes da adesão desse novo Estado-Membro à União Europeia [36]. Na audiência, nada foi apresentado que sugira que a situação de mutuários, como a demandante, fez parte das negociações com a Croácia. Como referido nas observações escritas da Comissão, não existe tal derrogação no Tratado de Adesão da Croácia [37].

43. Os efeitos do contrato em apreço não se extinguiram em 1 de julho de 2013, pelo que o processo principal é abrangido pelo direito da União. A abordagem geral da aplicabilidade do direito da União *ratione temporis* quando um Estado-Membro adere à União Europeia é um dos efeitos jurídicos em curso. As relações jurídicas que não se esgotam no momento da adesão de um Estado-Membro «têm de se adaptar ao novo quadro jurídico» [38]. É indiscutível que o contrato em apreço tem efeitos jurídicos em curso, uma vez que está ainda sujeito a hipoteca, que a demandante pretende ver anulada no processo principal, e uma vez que o próprio contrato prevê o seu termo a 31 de outubro de 2021. O Tribunal de Justiça decidiu que o incumprimento de uma obrigação contratual posterior à adesão, relativamente a um contrato celebrado antes da adesão, é regulado pelo direito da União [39].

44. Por conseguinte, o direito da União é aplicável *ratione temporis* ao processo principal.

3. Que disposições do direito da União são pertinentes?

45. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, qualquer medida nacional relativa a um domínio que tenha sido objeto de harmonização exaustiva a nível da União deve ser apreciada ao abrigo das disposições da referida medida de harmonização e não das disposições do direito primário [40], como a liberdade de prestação de serviços, prevista no artigo 56.º TFUE, e a livre circulação de capitais, prevista no artigo 63.º TFUE.

46. A Diretiva 2013/36 entrou em vigor em 17 de julho de 2013, e garante, sob certas condições, a prestação de serviços de crédito transfronteiriços [41]. No entanto, o contrato em causa foi assinado e as quantias mutuadas foram entregues em 5 de janeiro de 2007 sendo que, em todo o caso, a Diretiva 2013/36 não prevê uma harmonização exaustiva.

47. O Tribunal de Justiça decidiu recentemente que «[de]corre [...] do considerando 15 da [Diretiva 2013/36] que esta visa atingir *o grau de harmonização necessário e suficiente* para assegurar o reconhecimento mútuo das autorizações e dos sistemas de supervisão prudencial, tornando possível a concessão de uma autorização única válida em toda a União e a aplicação do princípio da supervisão prudencial pelo Estado-Membro de origem» [42].

36 O sublinhado é meu. Como já referi, a Comissão refere os Acórdãos de 2 de outubro de 1997, Saldanha (C-122/96, EU:C:1997:458, n.º 14); de 29 de abril de 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, n.ºs 27 a 34); e de 29 de janeiro de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, n.º 50).

37 V. n.º 31, *supra*.

38 Conclusões do advogado-geral M. Bobek no processo Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619, n.º 40). A este respeito, v., sobretudo, os Acórdãos de 2 de outubro de 1997, Saldahna e MTS (C-122/96, EU:C:1997:458); de 14 de junho de 2007, Téléfonica O2 Czech Republic (C-64/06, EU:C:2007:348); de 12 de novembro de 2009, Elektrownia Pątnów II (C-441/08, EU:C:2009:698); de 15 de abril de 2010, CIBA (C-96/08, EU:C:2010:185); de 12 de setembro de 2013, Kuso (C-614/11, EU:C:2013:544; e de 14 de fevereiro de 2012, Toshiba Corporation e o. (C-17/10, EU:C:2012:72). Excluo o Acórdão da Grande Secção do Tribunal de Justiça de 10 de janeiro de 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9), dado que os factos pertinentes ocorreram após o sistema jurídico da Hungria ter sido aproximado da diretiva pertinente, mas antes da adesão da Hungria à União em 1 de maio de 2004.

39 V. Acórdão de 15 de dezembro de 2016, Nemec (C-256/15, EU:C:2016:954, n.ºs 21 a 27, em particular n.º 23).

40 Acórdão de 22 de junho de 2017, E. ON Biofor Sverige AB (C-549/15, EU:C:2017:490, n.º 76 e jurisprudência referida)

41 Artigo 33.º e anexo 1 da Diretiva 2013/36.

42 O sublinhado é meu. V. Acórdão de 13 de setembro de 2018, Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:717, n.º 23).

48. Sendo assim, o processo principal deve ser decidido com base no direito primário da União e, mais especificamente, com base no artigo 56.º TFUE, relativo à liberdade de prestação de serviços, bem como no artigo 63.º TFUE, relativo à livre circulação de capitais [43].

49. De acordo com jurisprudência constante, para determinar a qual das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado CE é subsumível uma legislação nacional, há que ter em conta o objetivo da legislação em causa no processo principal [44].

50. O Tribunal de Justiça decidiu que, «à luz das regras do Tratado em matéria de livre prestação de serviços, decorre de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que a atividade de uma instituição de crédito que consiste em conceder créditos constitui um serviço na aceção do artigo 56.º TFUE» [45]. A legislação nacional «cujo objeto diz respeito principalmente à prestação de serviços financeiros está abrangida pelas disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços, ainda que possa envolver ou gerar movimentos de capitais» [46]. Em contrapartida, «estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 64.º, n.º1, TFUE as medidas nacionais cujo objeto incida, pelo menos, principalmente sobre movimentos de capitais» [47].

51. A Lei de 14 de julho de 2017 não apresenta qualquer característica que sugira que visa a regulação dos mercados de capitais. Pelo contrário, é dirigida às relações entre «mutuários e mutuantes não autorizados», limitando-se apenas a «contratos de mútuo», em vez de se referir de um modo mais geral ao mercado de capitais. Apenas os contratos de mútuo devem ser declarados nulos.

52. Dado que a Lei de 14 de julho de 2017 impede o acesso ao mercado croata, para a concessão de mútuos, a sociedades estabelecidas fora da Croácia, a mesma afeta principalmente a liberdade de prestação de serviços, sendo indiscutível que este efeito é meramente secundário relativamente a qualquer entrave à livre circulação de capitais [48]. Os efeitos restritivos dessas regras sobre a liberdade de circulação de capitais são uma mera consequência inevitável da restrição imposta às prestações de serviços, não sendo portanto necessário apurar se as regras são compatíveis com o artigo 63.º TFUE [49].

53. Importa referir que, em todo o caso, as restrições à livre circulação de capitais estão tão sujeitas à observância do princípio da proporcionalidade [50] quanto as restrições à liberdade de prestação de serviços. Como observou a advogada-geral J. Kokott nas suas Conclusões no processo Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements, em situações puramente internas à União, como sucede no processo principal, não é necessário analisar a relação entre a liberdade de estabelecimento e a livre circulação de capitais, ou ainda a livre prestação de serviços, dado que as condições que regem estas liberdades fundamentais são, em larga medida, idênticas [51].

43 Refira-se que, em 5 de janeiro de 2007, data do contrato, a Croácia estava vinculada, nos termos do artigo 57.º, n.º 1, do Acordo de Estabilização e de Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Croácia, por outro (JO 2005, L 26, p. 3), a abster-se de tomar «quaisquer medidas ou ações que tornem as condições de prestação de serviços por nacionais ou sociedades da Comunidade e da Croácia estabelecidos» no território de uma das Partes do acordo «que não a do destinatário dos serviços consideravelmente mais restritivas em relação à situação existente no dia anterior à data da entrada em vigor do presente acordo», ou seja, 1 de fevereiro de 2005 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-122_en.htm?locale=en). Nos termos do artigo 57.º, n.º 2, as divergências a respeito do artigo 57.º, n.º 1, devem ser resolvidas por consulta entre as Partes.

44 V., recentemente, as Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Fidelity Funds (C-480/16, EU:C:2017:1015, n.º 17), que remetem para os Acórdãos de 1 de julho de 2010, Dijkman and Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, n.º 26), e de 21 de maio de 2015, Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, n.º 31).

45 Acórdão de 12 de julho de 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, n.º 72 e jurisprudência referida).

46 Acórdão de 21 de maio de 2015, Wagner Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, n.º 32).

47 Acórdão de 21 de maio de 2015, Wagner Raith (C-560/13, EU:C:2015:347, n.º 34).

48 V. Acórdão de 26 de maio de 2016, NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, n.ºs 39 a 41).

49 V., por analogia, o Acórdão de 3 de outubro de 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, n.º 49).

50 V., por exemplo, Acórdão de 3 de outubro de 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629, n.º 32).

51 Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements (C-646/15, EU:C:2016:1000, n.º 41). A advogada-geral faz referência às suas Conclusões no processo SGI (C-311/08, EU:C:2009:545, n.ºs 37 a 38), em que o Tribunal de Justiça declarou que apenas estava em causa a liberdade de estabelecimento — Acórdão de 21 de janeiro de 2010, SGI (C-311/08, EU:C:2010:26, n.º 36).

54. Por conseguinte, se o Tribunal de Justiça não partilhar deste aspeto da minha análise, e considerar que o processo principal se rege pela livre circulação de capitais e não pela livre prestação de serviços, a Lei de 14 de julho de 2017 continuará a ser incompatível com o direito da União por inobservância do princípio da proporcionalidade (ver análise nos n.os 66 a 69, *infra*).

55. Por último, a demandada não tem razão quando alega que se limitou a prestar serviços de crédito na Áustria, sugerindo, portanto, que, no processo principal, não existia o elemento transfronteiriço exigido para a aplicabilidade do artigo 56.º

56. É incontestável que o mútuo foi obtido através de um intermediário residente na Croácia e que é garantido através de uma hipoteca de uma propriedade localizada na Croácia, onde o mutuário reside. Tal circunstância é suficiente tendo em conta o facto de que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a aplicabilidade do artigo 56.º «exige a presença de um elemento externo» [52], no sentido de que o artigo 56.º TFUE proíbe as restrições à livre prestação de serviços na União em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado-Membro que não seja o do destinatário da prestação, e de que não se trata de uma situação em que *todos* os elementos estejam confinados a um único Estado-Membro [53].

B. Quanto ao mérito

57. O conceito de restrição abrange as medidas adotadas por um Estado-Membro que, embora indistintamente aplicáveis, afetam o acesso ao mercado das empresas de outros Estados-Membros e, dessa forma, entravam o comércio dentro da União [54].

58. A Lei de 14 de julho de 2017 prevê uma restrição uma vez que os contratos celebrados sem autorização do Banco Nacional da Croácia são declarados nulos. As partes estão impedidas de executar as cláusulas de um contrato de serviços quando estejam em causa cidadãos de um Estado-Membro (Áustria) com sede num Estado-Membro (Áustria) diferente do da pessoa a quem os serviços são prestados (Croácia).

59. A Lei de 14 de julho de 2017 é discriminatória contra sociedades estabelecidas fora da Croácia que queiram prestar serviços de crédito nesse Estado-Membro, por duas razões.

60. Em primeiro lugar, a definição de «mutuante não autorizado» constante do artigo 2.º da Lei de 14 de julho de 2017 refere-se a «qualquer pessoa coletiva que […] se encontre sediada fora da República da Croácia». Isto significa que esta lei não se aplica a mutuantes estabelecidos na Croácia.

61. Em segundo lugar, como referido pela Comissão (v. n.º 33, *supra*) os mutuantes não autorizados estabelecidos fora da Croácia parecem ser tratados de forma menos favorável do que os mutuantes não autorizados dentro da Croácia, devido ao facto de a lei aplicável à nulidade de certos contratos celebrados por mutuantes não autorizados estabelecidos na Croácia não ter efeito retroativo [55], e tendo em conta o Parecer do Supremo Tribunal, de 12 de abril de 2016, segundo o qual a nulidade só pode aplicar-se a contratos de crédito ao consumo.

52 Acórdão de 13 de junho de 2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:449, n.º 46).

53 O sublinhado é meu. Acórdão de 13 de junho de 2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association (C-591/15, EU:C:2017:449, n.os 32 e 33 e jurisprudência referida.

54 Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, n.º 56), que remetem para os Acórdãos de 12 de dezembro de 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, n.º 45 e jurisprudência referida), e de 15 de outubro de 2015, Grupo Itevelesa e o. (C-168/14, EU:C:2015:685, n.º 67).

55 A Comissão refere o artigo 19.º, alínea j), da Lei relativa ao crédito ao consumo (*Narodne novine*, n.os 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 9/2015, 78/2015, 102/2015 e 52/2016), aditado pela lei que altera e complementa a legislação em matéria de crédito ao consumo (*Narodne novine*, n.º 102/2015).

62. Assim, a Lei de 14 de julho de 2017 apenas pode ser justificada por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, previstas no artigo 52.º, n.º 1, TFUE [56], com exceção de certas razões imperiosas de interesse geral que podem justificar restrições indistintamente aplicáveis à liberdade de prestação de serviços, como a lealdade das transações comerciais, a proteção dos consumidores, a proteção dos destinatários dos serviços prestados por pessoas sem as qualificações necessárias, a manutenção da boa reputação do setor financeiro nacional e o funcionamento correto dos serviços financeiros [57] (v. observações da Comissão, n.º 36, *supra*).

63. Na audiência, a Croácia aludiu à proteção da ordem pública, à preservação da reputação do setor financeiro e ao seu funcionamento, à proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos croatas, especialmente à parte mais fraca num contrato e à proteção dos consumidores. Também mencionou o facto de, entre 2000 e 2010, os croatas terem celebrado três mil contratos de mútuo com mutuantes não autorizados, no valor aproximado de 360 milhões de euros, não estando os dados precisos disponíveis devido à natureza ilegal das atividades. Tal circunstância foi referida para provar que a atividade influenciou o funcionamento dos serviços financeiros na Croácia e a criação de um sistema paralelo de créditos ilícitos que prejudicou o sistema financeiro do Estado e a ordem pública.

64. A Croácia também referiu que a Lei de 14 de julho de 2017 foi adotada como medida de último recurso para alterar o destino de muitos milhares de cidadãos da Croácia, tendo também insinuado que foram contactados potenciais mutuários de solvência duvidosa com vista à eventual aquisição dos seus bens, o que é comprovado pelo facto de terem sido recuperadas dessa forma 220 propriedades na ilha de Rab e de terem sido instaurados 344 processos.

65. Como acima referido, não podem ser invocadas razões imperiosas de interesse geral (v. n.º 62, *supra*) para justificar restrições discriminatórias à liberdade de prestação de serviços. As considerações da Croácia também não são suficientes para justificar a Lei de 14 de julho de 2017, com base na ordem pública, na segurança pública ou na saúde pública, ao abrigo do artigo 52.º, n.º 1, TFUE, tendo em conta o âmbito de aplicação alargado desta lei.

66. Nenhuma das alegações é pois suficiente para constituir uma razão política legítima para instituir uma lei que prevê a nulidade de *todos* os contratos de mútuo que contenham elementos internacionais e que se aplica, com efeitos retroativos, a contratos celebrados até 17 anos antes. As dificuldades invocadas de forma geral nas observações escritas da Croácia (v. n.º 27, *supra*) não foram completadas de forma suficiente na audiência com provas da existência de um motivo legítimo de derrogação, quando ponderadas com a dimensão da restrição à liberdade de prestação de serviços que resulta da Lei de 14 de julho de 2017.

67. Além disso, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, as exigências específicas em termos de qualificações e autorizações impostas pelo Estado-Membro em que os serviços são prestados devem ser objetivamente necessárias, não devendo ir além do necessário para alcançar esses objetivos [58].

68. Em virtude do seu caráter geral, a Lei de 14 de julho de 2017 excede manifestamente os limites do necessário para alcançar qualquer objetivo legítimo que pudesse ter prosseguido.

56 Acórdão de 28 de janeiro de 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, n.º 26).

57 A Comissão refere os Acórdãos de 9 de julho de 1997, De Agostini (C-34/95 a C-36/95, EU:C:1997:344, n.º 53); de 25 de julho de 1991 Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, n.º 14); de 18 de julho de 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, n.ºs 38 a 40); de 30 de março de 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, n.º 38); e de 10 de maio de 1995, Alpine Investments (C-384/93, EU:C:1995:126, n.º 44); e Acórdão do Tribunal AECL de 16 de maio de 2017, Netfonds (E-08/16, EFTA Court Report 2017, p. 163, n.º 113).

58 Acórdão de 25 de julho de 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, n.º 15).

69. A mitigação do prejuízo (de ordem pública) só podia ser justificada por uma regra discriminatória e de alcance geral que declarasse nulos os contratos de mútuo em vigor durante 17 anos (e que continuaram em vigor durante muitos anos apesar da falta de autorização do Banco Nacional da Croácia) se a Croácia apresentasse provas sólidas da existência de um problema grave que exigisse uma medida drástica. A jurisprudência precisou que «é ao Estado-Membro que pretende invocar um objetivo adequado para legitimar o entrave à livre prestação de serviços que cabe apresentar ao tribunal que vai julgar essa questão todos os elementos suscetíveis de permitir que esse tribunal se assegure de que essa medida preenche efetivamente os requisitos resultantes do princípio da proporcionalidade» [59]. Tais provas não foram apresentadas.

70. Além disso, quando os Estados-Membros procuram justificar regras suscetíveis de restringir a liberdade de prestação de serviços, devem observar os princípios gerais de direito, incluindo o da segurança jurídica [60]. Nos termos da formulação clássica do Tribunal de Justiça no processo Fedesa, «embora, regra geral, o princípio da segurança jurídica se oponha a que os efeitos jurídicos de um ato comunitário retroajam a uma data anterior à da sua publicação, pode assim não ser, excecionalmente, quando o objetivo a alcançar o exija e quando a confiança legítima dos interessados seja devidamente respeitada» [61].

71. O contexto do processo principal é o da inobservância da segurança jurídica por parte do Estado-Membro ao justificar a restrição à liberdade de circulação, mas tal é irrelevante no que toca à aplicação da regra material [62]. Dos autos do processo não resulta qualquer prova de que foram tomadas em consideração as expectativas legítimas da demandada, apesar de o contrato em causa ter estado em vigor durante dez anos antes da decisão do legislador croata, refletida na Lei de 14 de julho de 2017, de o declarar nulo com efeitos retroativos.

72. Por último, vale a pena recordar que, de facto, o direito da União protege os devedores que foram discriminados no contexto dos contratos de crédito ao consumo, incluindo os contratos com um elemento estrangeiro. Esta circunstância reflete-se na vasta jurisprudência do Tribunal de Justiça que interpreta a Diretiva 93/13/CEE relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores [63] neste contexto factual [64]. Caso se venha a constatar que tais circunstâncias se verificam na Croácia, esta jurisprudência será evidentemente aplicável [65].

59 Acórdão de 30 de abril de 2014, Pfleger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 50).

60 V., por exemplo, Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, n.ºs 44 e 45 e jurisprudência referida).

61 Acórdão de 13 de novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, EU:C:1990:391, n.º 45).

62 V., por exemplo, Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 52).

63 JO 1993, L 95, p. 29.

64 V., por exemplo, recentemente, o Acórdão de 20 de setembro de 2018, OTP Bank e OTP Faktoring (C-51/17, EU:C:2018:750); de 31 de maio de 2018, Sziber (C-483/16, EU:C:2018:367); de 20 de setembro de 2017, Andriciuc e o. (C-186/16, EU:C:2017:703).

65 V. também, por exemplo, Diretiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores e que revoga a Diretiva 87/102/CEE do Conselho (JO 2008, L 133, p. 66) e o Acórdão de 12 de julho de 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443).

V. Conclusão

73. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo à primeira questão prejudicial submetida pelo Općinski sud u Rijeci (Tribunal Municipal de Rijeka, Croácia):

«Nas circunstâncias do processo principal, o artigo 56.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma lei de um Estado-Membro que prevê a nulidade dos contratos de mútuo, e de outros atos jurídicos que são consequência de tais contratos, com efeitos retroativos à data da respetiva celebração, quando os mesmos forem celebrados com um mutuante estabelecido num Estado-Membro diferente do do destinatário da prestação, mesmo que, no momento da celebração do contrato, o mutuante não fosse titular das autorizações exigidas pelas autoridades competentes desse Estado-Membro.»