Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

4 de outubro de 2024*

«Reenvio prejudicial — Livre prestação de serviços — Diretiva 2006/123/CE — Artigo 25.º, n.º 1 — Restrições às atividades pluridisciplinares — Profissão regulamentada — Regulamentação nacional que prevê, de forma geral, uma incompatibilidade entre o exercício conjunto da atividade de mediação imobiliária e a de administrador de condomínio — Exigências de independência e imparcialidade — Proporcionalidade da restrição — Consequências do arquivamento de um procedimento de infração da Comissão contra um Estado-Membro»

No processo C-242/23,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), por Decisão de 11 de abril de 2023, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de abril de 2023, no processo

Tecno*37

contra

Ministero dello Sviluppo economico,

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,

sendo intervenientes:

FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Arabadjiev, presidente de secção, L. Bay Larsen (relator), vice-presidente do Tribunal de Justiça, T. von Danwitz, A. Kumin e I. Ziemele, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: C. Di Bella, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 9 de abril de 2024,

* Língua do processo: italiano.

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Tecno*37, por A. Reggio D'Aci, avvocato,

– em representação da Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna, por C. Carpani, avvocata,

– em representação da FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari, por G. Passalacqua, avvocato,

– em representação do Governo Italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por F. Varrone, avvocato dello Stato,

– em representação do Governo Checo, por M. Smolek, T. Suchá e J. Vláčil, na qualidade de agentes,

– em representação da Irlanda, por M. Browne, Chief State Solicitor, A. Joyce e M. Tierney, na qualidade de agentes, assistidos por I Boyle Harper, BL,

– em representação do Governo Francês, por R. Bénard e M. Guiresse, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por L. Armati, M. Mataija e P. A. Messina, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 13 de junho de 2024,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 49.º TFUE, do artigo 25.º, n.º 1, da 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), e do artigo 59.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO 2005, L 255, p. 22), conforme alterada pela Diretiva 2013/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013 (JO 2013, L 354, p. 132) (a seguir «Diretiva 2005/36»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Tecno*37, sociedade estabelecida em Itália, ao Ministero dello Sviluppo Economico (Ministério do Desenvolvimento Económico, Itália) e à Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (Câmara de Comércio, Indústria, Artesanato e Agricultura de Bolonha, Itália) (a seguir «CCIAA») a respeito da proibição geral imposta a esta sociedade de exercer de forma conjunta a atividade de agente imobiliário e atividade de administrador de condomínios de imóveis.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2005/36/CE

3 O artigo 1.º da Diretiva 2005/36 dispõe no primeiro parágrafo:

«A presente diretiva estabelece as regras segundo as quais um Estado-Membro que subordina o acesso a uma profissão regulamentada ou o respetivo exercício no seu território à posse de determinadas qualificações profissionais […] reconhece, para o acesso a essa profissão e para o seu exercício, as qualificações profissionais adquiridas noutro ou em vários outros Estados-Membros […] que permitem ao seu titular nele exercer a mesma profissão.»

4 O artigo 2.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta diretiva enuncia:

«A presente diretiva é aplicável a qualquer nacional de um Estado-Membro que pretenda exercer uma profissão regulamentada, incluindo as profissões liberais, por conta própria ou por conta de outrem, num Estado-Membro diferente daquele em que adquiriu as suas qualificações profissionais.»

5 O artigo 4.º da referida diretiva, intitulado «Efeitos do reconhecimento», prevê, no n.º 1:

«O reconhecimento das qualificações profissionais pelo Estado-Membro de acolhimento deve permitir aos beneficiários ter acesso nesse Estado-Membro à mesma profissão para a qual estão qualificados no Estado-Membro de origem, e nele exercer essa profissão nas mesmas condições que os respetivos nacionais.»

6 O artigo 59.º, n.º 3, da mesma diretiva dispõe:

«Os Estados-Membros verificam se os requisitos, de acordo com os respetivos sistemas jurídicos, que limitam o acesso a uma profissão ou o seu exercício aos titulares de uma qualificação profissional específica, incluindo o uso do título profissional e as atividades profissionais autorizadas sob esse título, que o presente artigo refere como "requisitos", são compatíveis com os seguintes princípios:

a) Os requisitos não podem ser direta ou indiretamente discriminatórios com base na nacionalidade ou na residência;

b) Os requisitos têm que ser justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;

c) Os requisitos devem ser adequados para garantir a consecução do objetivo perseguido, não indo além do necessário para atingir esse objetivo.»

Diretiva 2006/123/CE

7 Os considerandos 2, 5, 7 e 101 da Diretiva 2006/123 enunciam:

«(2) Um mercado de serviços competitivo é essencial para promover o crescimento económico e a criação de emprego na União Europeia. […] Um mercado livre que imponha aos Estados-Membros a eliminação das restrições à prestação de serviços transfronteiras, em conjugação com uma maior transparência em matéria de informação dos consumidores, dará aos consumidores europeus uma maior escolha e serviços de melhor qualidade a preços mais baixos.

[…]

(5) Assim, é necessário eliminar os entraves à liberdade de estabelecimento dos prestadores nos Estados-Membros e à livre circulação de serviços entre Estados-Membros e garantir aos destinatários e aos prestadores a segurança jurídica necessária para o exercício efetivo destas duas liberdades fundamentais do Tratado. Dado que os entraves no mercado interno dos serviços afetam tanto os operadores que pretendam estabelecer-se noutros Estados-Membros como aqueles que prestam um serviço noutro Estado-Membro sem aí se estabelecerem, é necessário permitir ao prestador desenvolver as suas atividades de serviços no mercado interno, quer estabelecendo-se num Estado-Membro, quer fazendo uso da livre circulação de serviços. Os prestadores deverão estar em condições de escolher entre estas duas liberdades, em função da sua estratégia de desenvolvimento em cada Estado-Membro.

[…]

(7) A presente diretiva estabelece um quadro jurídico geral aplicável a uma ampla variedade de serviços, tendo simultaneamente em conta as particularidades de cada tipo de atividade ou de profissão e o respetivo sistema de regulação. […]

[…]

(101) No interesse dos destinatários, em especial dos consumidores, é necessário assegurar que seja possível aos prestadores oferecerem serviços pluridisciplinares e que, em relação a este aspeto, as restrições sejam limitadas ao necessário para assegurar a imparcialidade, a independência e a integridade das profissões regulamentadas. […]»

8 O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objeto», prevê, no n.º 1:

«A presente diretiva estabelece disposições gerais que facilitam o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação dos serviços, mantendo simultaneamente um elevado nível de qualidade dos serviços.»

9 O artigo 25.º, n.º 1, da referida diretiva, intitulado «Atividades pluridisciplinares», dispõe, no n.º 1:

«Os Estados-Membros devem assegurar que os prestadores não estejam sujeitos a requisitos que os obriguem a exercer exclusivamente uma atividade específica ou que limitem o exercício conjunto ou em parceria de atividades diferentes.

Todavia, podem estar sujeitos a requisitos deste tipo os seguintes prestadores:

a) As profissões regulamentadas, na medida em que tal se justifique, para garantir o respeito das regras deontológicas, que variam em função da especificidade de cada profissão, e seja necessário para assegurar a sua independência e imparcialidade;

b) Os prestadores que forneçam serviços de certificação, acreditação, inspeção técnica, testes ou ensaios, na medida em que tal se justifique, para garantir a sua independência e imparcialidade.»

Direito italiano

10 O artigo 5.º, n.os 3 e 3-bis, da legge n. 39 – Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (Lei n.º 39 que altera e completa a Lei n.º 253, de 21 de março de 1958, relativa à Regulamentação da Profissão de Mediador), de 3 de fevereiro de 1989 (GURI n.º 33, de 9 de fevereiro de 1989; a seguir «Lei n.º 39/89»), tem a seguinte redação:

«3. O exercício da atividade de mediação é incompatível com o exercício de atividades empresariais de produção, venda, representação ou promoção de bens do mesmo setor comercial em que é exercida a atividade de mediação, bem como com a atividade exercida como assalariado de uma entidade pública ou de assalariado, ou como colaborador de empresas que exerçam os serviços financeiros referidos no artigo 4.º do *Decreto Legislativo* n.º 59, de 26 de março de 2010, ou com o exercício de profissões intelectuais do mesmo setor comercial em que é exercida a atividade de mediação e, em qualquer caso, em situações de conflito de interesses.

3-*bis*. Em derrogação ao disposto no n.º 3, o exercício da atividade de agente imobiliário é compatível com a atividade de assalariado ou de colaborador de empresas que exerçam a atividade de mediação de crédito regida pelos artigos 128.º-*sexies* e seguintes do texto único das leis em matéria bancária e de crédito, constante do *Decreto Legislativo* n.º 385, de 1 de setembro de 1993. O exercício da atividade de mediação de créditos continua sujeito à regulamentação setorial e à fiscalização pertinentes.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

11 A Tecno*37 é uma sociedade unipessoal que exerce conjuntamente as atividades de administração de condomínios e de mediação imobiliária como agente imobiliário.

12 Em 17 de março de 2020, o Ministério do Desenvolvimento Económico, com base numa denúncia, pediu à CCIAA que efetuasse verificações relativas a uma possível incompatibilidade ou a um possível conflito de interesses pelo facto de a Tecno*37 exercer cumulativamente as atividades de mediação imobiliária e de administração de condomínios.

13 Depois de ter constatado que a Tecno*37 estava encarregada, desde 1 de janeiro de 1988, no âmbito de uma atividade de natureza empresarial, da administração e da gestão de 39 condomínios, ao mesmo tempo que exercia, desde 1 de julho de 1988, a atividade de mediação imobiliária, a CCIAA considerou que se tratava de uma situação de incompatibilidade na aceção do artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 39/89.

14 Consequentemente, a CCIAA decidiu registar a Tecno*37 no registo económico e administrativo de administradores de condomínios e proibiu-a de prosseguir a atividade de mediação imobiliária.

15 A Tecno*37 recorreu desta decisão para o Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna (Tribunal Administrativo Regional da Emília-Romanha, Itália), que negou provimento ao recurso com o fundamento de que os imóveis geridos no âmbito da atividade de administração de condomínios podem ser indevidamente favorecidos por comparação com os imóveis disponíveis no mercado, com as consequências daí decorrentes quanto à imparcialidade que deve caracterizar um agente imobiliário.

16 A Tecno*37 interpôs recurso daquela decisão para o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), o órgão jurisdicional de reenvio, alegando nomeadamente que a proibição de cumular as atividades em causa viola o direito da União.

17 Em especial, o artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 39/89 é objeto de aplicação abstrata e geral, conduzindo sempre a que se reconheça uma incompatibilidade entre a atividade de mediação imobiliária e a de administrador de condomínios e impedindo qualquer apreciação casuística de um risco de conflito de interesses, sendo tal incompatibilidade contrária à jurisprudência do Tribunal de Justiça.

18 O órgão jurisdicional de reenvio começa por salientar que a Comissão Europeia iniciou, em 19 de julho de 2018, o procedimento de infração [INFR (2018) 2175] contra a República Italiana a respeito da questão da conformidade do artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 39/89 com o direito da União.

19 No âmbito desse processo, a Comissão imputou à República Italiana o facto de várias disposições do seu direito nacional, entre as quais o artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 39/89, violarem o artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123, o artigo 59.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36 e o artigo 49.º TFUE, na medida em que esta disposição nacional previa uma incompatibilidade absoluta entre, por um lado, o exercício da atividade de mediação imobiliária e, por outro, qualquer emprego público ou privado e qualquer outra atividade empresarial ou profissional exercida como trabalhador independente ou empresário.

20 O órgão jurisdicional indica que as autoridades italianas, reconhecendo que o artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 39/89 podia ter efeitos desproporcionados, procederam, por diversas vezes, à alteração desta disposição.

21 O órgão jurisdicional de reenvio salienta, em seguida, que a Comissão arquivou este processo por infração em 29 de setembro de 2022, uma vez que o artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 39/89 já não previa uma proibição absoluta do exercício conjunto de atividades pluridisciplinares.

22 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre as consequências desse arquivamento quanto à conformidade com o direito da União do artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 39/89, na versão que resulta da alteração adotada na sequência do procedimento de infração.

23 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio considera, por um lado, que, quando um agente imobiliário exerce conjuntamente a atividade de administrador de condomínios, a sua imparcialidade pode ser afetada. Com efeito, este mediador pode ser levado a orientar potenciais compradores para os bens imóveis por si administrados, em prejuízo de outros bens comparáveis que por ele não são geridos.

24 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 39/89 tem por objetivo garantir a proteção do consumidor, uma vez que permite prevenir qualquer conflito de interesses.

25 Não obstante, subsiste uma dúvida, para efeitos da resolução do litígio submetido ao mesmo órgão jurisdicional, a respeito da conformidade das restrições previstas nesta regulamentação com o direito da União.

26 Foi nestas condições que o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), decidiu suspender a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 5.º, n.º 3, da Lei [n.º 39/89], conforme reformulado na sequência do procedimento de infração n.º 2018/2175, ser agora considerado plenamente conforme com o direito [da União], designadamente devido ao arquivamento do próprio procedimento de infração?

2) Os princípios e os objetivos do artigo 59.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36/CE (conforme alterada pela Diretiva 2013/55/[UE]), bem como do artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123/CE e, em termos mais gerais, do artigo 49.º TFUE, opõem-se a uma norma como a disposição italiana prevista no artigo 5.º, n.º 3, da Lei [n.º 39/89], que estabelece de forma preventiva e geral a incompatibilidade entre a atividade de mediação imobiliária e a de administrador de condomínios, com base no mero exercício conjunto das duas atividades e, por conseguinte, sem ser necessário que as câmaras de comércio procedam a qualquer verificação *a posteriori* relativa, em concreto, ao objeto das mediações efetuadas e sem que tal se justifique por uma "razão imperiosa de interesse geral" especificamente identificada e comprovada ou, em todo o caso, sem que seja demonstrada a proporcionalidade da incompatibilidade geral estabelecida relativamente ao objetivo prosseguido?

3) Pode o agente imobiliário, em todo o caso, exercer igualmente a atividade de administrador de condomínio, salvo se pretender vender/adquirir o edifício que administra, dado que surgiria nesse caso um conflito de interesses?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

27 Segundo jurisprudência constante, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça instituído pelo artigo 267.º TFUE, cabe a este dar ao juiz nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, incumbe ao Tribunal de Justiça, sendo caso disso, reformular as questões que lhe são submetidas [Acórdão de 16 de maio de 2024, Toplofikatsia Sofia (Conceito de domicílio do requerido), C-222/23, EU:C:2024:405, n.º 63 e jurisprudência referida].

28 Nestas condições, há que reformular a primeira questão prejudicial e considerar que, com esta, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 258.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que do arquivamento pela Comissão de um procedimento de infração contra um Estado-Membro resulta a conformidade com o direito da União da regulamentação nacional que foi objeto desse processo.

29 A este respeito, há que salientar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a decisão da Comissão de instaurar ou não um processo por incumprimento constitui o exercício de um poder de apreciação discricionário desta, sobre o qual o Tribunal de Justiça não pode exercer fiscalização jurisdicional [v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2020, Comissão/Roménia (Luta contra o branqueamento de capitais), C-549/18, EU:C:2020:563, n.º 49 e jurisprudência referida]. Com efeito, a Comissão, tendo em conta o seu papel de guardiã do Tratado, é a única competente para decidir se é oportuno instaurar um processo por incumprimento. A Comissão é também a única que é competente para decidir se é oportuno prosseguir o procedimento pré-contencioso através do envio de um parecer fundamentado, tal como tem a faculdade, mas não a obrigação, no termo desse processo, de recorrer ao Tribunal de Justiça para que este declare o alegado incumprimento (Acórdão de 16 de julho de 2015, Comissão/Bulgária, C-145/14, EU:C:2015:502, n.º 24 e jurisprudência referida).

30 O mesmo poder de apreciação caracteriza assim a adoção, pela Comissão, da decisão de arquivar esse processo.

31 Tendo em conta este poder de apreciação discricionário, a decisão de prosseguir ou de arquivar um procedimento de infração não pode ser determinante para efeitos da apreciação da conformidade de uma regulamentação nacional com o direito da União.

32 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que a Comissão não tem poder para determinar de modo definitivo, no âmbito de um processo por incumprimento, os direitos e obrigações de um Estado-Membro ou de lhe dar garantias relativas à compatibilidade com o direito da União de um determinado comportamento (v., neste sentido, Acórdão de 20 de março de 2003, Comissão/Alemanha, C-135/01, EU:C:2003:171, n.º 24 e jurisprudência referida). Com efeito, por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE, o Tribunal de Justiça tem competência exclusiva para declarar que um Estado-Membro não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados.

33 Tendo em conta as considerações que precedem, há que responder à primeira questão que o artigo 258.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que do arquivamento pela Comissão de um procedimento de infração contra um Estado-Membro não resulta a conformidade com o direito da União da regulamentação nacional que foi objeto desse processo.

Quanto à segunda e terceira questões

34 Com as questões segunda e terceira, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 49.º TFUE, o artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123 e o artigo 59.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional que prevê, de maneira geral, uma incompatibilidade entre a atividade de agente imobiliário e a atividade de administrador de condomínios.

Quanto à admissibilidade

35 No que respeita, em primeiro lugar, às interrogações do órgão jurisdicional de reenvio relativas à interpretação do artigo 49.º TFUE, há que recordar que as disposições do Tratado FUE em matéria de liberdade de estabelecimento não se aplicam, em princípio, a uma situação cujos elementos se circunscrevem a um único Estado-Membro (v., neste sentido, Acórdão de 18 de janeiro de 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, n.º 50 e jurisprudência referida).

36 Assim, o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se por um órgão jurisdicional nacional no contexto de uma situação na qual todos os elementos se circunscrevem a um único Estado-Membro, não pode, sem indicação desse órgão jurisdicional nesse sentido, considerar que o pedido de interpretação prejudicial que tem por objeto as disposições do Tratado FUE relativas às liberdades fundamentais é necessário para a resolução do litígio que se encontra pendente no referido órgão jurisdicional. Com efeito, os elementos concretos que permitem estabelecer um nexo entre o objeto ou as circunstâncias de um litígio, cujos elementos se circunscrevem todos ao Estado-Membro em causa, e o artigo 49.º TFUE devem resultar da decisão de reenvio (v., neste sentido, Acórdão de 18 de janeiro de 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, n.º 52 e jurisprudência referida).

37 Por conseguinte, numa situação cujos elementos se circunscrevem todos a um só Estado-Membro, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio indicar ao Tribunal de Justiça, em conformidade com o que é exigido pelo artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, em que medida, não obstante o seu caráter puramente interno, o litígio que se encontra pendente perante si apresenta um elemento de conexão com as disposições do direito da União relativas às liberdades fundamentais que torna a interpretação prejudicial solicitada necessária para a resolução desse litígio (Acórdão de 18 de janeiro de 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, n.º 53 e jurisprudência referida.)

38 Ora, como resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe, o litígio no processo principal caracteriza-se por elementos que se circunscrevem todos ao interior de Itália. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio não indica em que medida, não obstante o seu caráter puramente interno, o litígio que perante si se encontra pendente apresenta um elemento de conexão com o artigo 49.º TFUE que tornaria a interpretação prejudicial solicitada necessária para a resolução desse litígio.

39 Por conseguinte, a segunda e terceira questões são inadmissíveis na medida em que visam a interpretação do artigo 49.º TFUE.

40 No que respeita, em segundo lugar, à interpretação solicitada do artigo 59.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36, decorre desta disposição que os Estados-Membros examinam se, nos respetivos sistemas jurídicos, os requisitos que restringem nomeadamente o exercício de uma profissão aos titulares de uma qualificação profissional específica, incluindo o uso do título profissional e as atividades profissionais autorizadas ao abrigo desse título, não são direta nem indiretamente discriminatórios com base na nacionalidade ou no local de residência, são justificados por razões imperiosas de interesse geral e são adequados para garantir a realização do objetivo perseguido, não indo além do necessário para atingir esse objetivo.

41 A este respeito, importa igualmente salientar que, como decorre do artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva, esta é aplicável a qualquer nacional de um Estado-Membro que pretenda exercer uma profissão regulamentada, incluindo as profissões liberais, por conta própria ou por conta de outrem, num Estado-Membro diferente daquele em que adquiriu as suas qualificações profissionais.

42 Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que decorre dos artigos 1.º e 4.º da referida diretiva que o reconhecimento mútuo tem por objeto essencial permitir ao titular de uma qualificação profissional que lhe dá acesso a uma profissão regulamentada no seu Estado-Membro de origem aceder, no Estado-Membro de acolhimento, à mesma profissão para a qual está qualificado no

Estado-Membro de origem e de aí exercer essa profissão em condições idênticas às dos nacionais (Acórdão de 8 de julho de 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, n.º 25 e jurisprudência referida).

43 Ora, no caso em apreço, não é contestado que o presente processo não tem por objeto o reconhecimento de uma qualificação profissional obtida num Estado-Membro diferente de Itália.

44 Nestas condições, a segunda e a terceira questões prejudiciais também são inadmissíveis na medida em que visam a interpretação do artigo 59.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36.

45 Em terceiro lugar, há que salientar que a Irlanda invoca a inadmissibilidade da terceira questão porquanto visa obter uma opinião consultiva do Tribunal de Justiça com base em premissas factuais que não correspondem às do litígio no processo principal.

46 Em especial, a Irlanda sustenta que, embora esta terceira questão se refira à atividade de um agente imobiliário, o litígio no processo principal diz, na realidade, respeito à atividade de um corretor imobiliário, distinção que não resulta da decisão de reenvio.

47 Além disso, este Estado-Membro considera que a terceira questão se baseia na hipótese, errada, de que se verificaria necessariamente um conflito de interesses se um agente imobiliário estivesse envolvido na compra ou na venda de um bem cuja gestão assegura enquanto administrador de condomínio e que, por conseguinte, conforme foi formulada, a terceira questão ultrapassaria o alcance do que está em causa no processo principal.

48 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que define sob a sua própria responsabilidade, e cuja exatidão não cabe ao Tribunal de Justiça verificar, beneficiam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre um pedido apresentado por um órgão jurisdicional nacional se, nomeadamente, for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal ou quando o problema for de natureza hipotética [Acórdão de 8 de maio de 2024, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» (Associações de magistrados), C-53/23, EU:C:2024:388, n.º 21 e jurisprudência referida].

49 Além disso, há que salientar que, no seu pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio faz uma referência explícita ao exercício simultâneo da atividade de mediação imobiliária e da de administrador de condomínios, sem mencionar a atividade de corretor imobiliário.

50 No que se refere às considerações relativas ao risco de um conflito de interesses devido à acumulação das atividades de agente imobiliário e de administrador de condomínios, deve considerar-se que estas se enquadram no mérito da questão prejudicial e não no da sua admissibilidade (v., neste sentido, Acórdão de 18 de janeiro de 2024, Lietuvos notarų rūmai e o., C-128/21, EU:C:2024:49, n.º 43).

51 Relativamente às alegações da Irlanda segundo as quais a terceira questão ultrapassa o limite do litígio no processo principal, há que salientar que, segundo jurisprudência constante, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como

a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, sendo as questões submetidas relativas à interpretação ou à validade de uma regra do direito da União, o Tribunal de Justiça está, em princípio, obrigado a pronunciar-se. Daqui resulta que as questões submetidas pelos órgãos jurisdicionais nacionais gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se se afigurar que a interpretação solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, se o problema for de natureza hipotética ou ainda se o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às referidas questões (Acórdão de 21 de dezembro de 2023, Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, n.º 18).

52 Por outro lado, cabe ao Tribunal de Justiça, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça instituído pelo artigo 267.º TFUE, dar ao juiz nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, incumbe ao Tribunal de Justiça, sendo caso disso, reformular as questões que lhe são submetidas (v., neste sentido, Acórdão de 30 de janeiro de 2024, Direktor na Glavna direktsia «Natsionalna politsia» pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, n.º 31 e jurisprudência referida).

53 Tendo em conta o que precede, os argumentos da Irlanda respeitantes à inadmissibilidade da terceira questão não podem ser acolhidos.

54 Decorre de todas as considerações que precedem que as segunda e terceira questões prejudiciais devem ser consideradas inadmissíveis apenas na medida em que têm por objeto a interpretação do artigo 49.º TFUE e do artigo 59.º, n.º 3, da Diretiva 2005/36.

Quanto ao mérito

55 A título preliminar, há que determinar se o artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123 se aplica a uma situação puramente interna como a que está em causa no processo principal.

56 A este respeito, há que salientar que, nos termos do primeiro parágrafo desta disposição, os Estados-Membros devem assegurar que os prestadores de serviços não estejam sujeitos a requisitos que os obriguem a exercer exclusivamente uma atividade específica ou que limitem o exercício conjunto ou em parceria de atividades diferentes. O segundo parágrafo da referida disposição refere que os prestadores referidos nas alíneas a) e b) podem estar sujeitos a tais requisitos, nas condições nelas previstas.

57 Ora, há que constatar que o artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123 não faz referência a um elemento transfronteiriço e não enuncia nenhum requisito relativo à existência desse elemento.

58 Com efeito, conforme a Comissão sustentou nas suas observações escritas, a aplicação desta disposição não exige que exista um elemento de estraneidade, uma vez que as medidas que comporta fornecem uma base comum para facilitar a livre circulação de serviços para garantir uma melhor qualidade destes últimos, independentemente de o prestador fornecer os seus serviços exclusivamente no território do seu Estado-Membro ou também o fazer noutros Estados-Membros.

59 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que, como decorre do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123, lido em conjugação com os considerandos 2 e 5 desta última, esta diretiva prevê disposições gerais que visam eliminar as restrições à liberdade de estabelecimento dos

prestadores de serviços nos Estados-Membros e à livre circulação de serviços entre estes últimos, a fim de contribuir para a realização de um mercado interno livre e concorrencial. Ora, a plena realização do mercado interno de serviços requer, antes de mais, a supressão dos obstáculos que os prestadores encontram para se estabelecerem nos Estados-Membros, seja no seu próprio Estado-Membro ou noutro Estado-Membro, e que são suscetíveis de prejudicar a sua capacidade de prestar serviços a destinatários que se encontram em toda a União (Acórdão de 30 de janeiro de 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, n.os 104 e 105 e jurisprudência referida).

60 Para efeitos da implementação de um verdadeiro mercado interno de serviços, a abordagem adotada pelo legislador da União na Diretiva 2006/123 baseia-se, como enuncia o seu considerando 7, num quadro jurídico geral composto por uma combinação de diversas medidas destinadas a assegurar um grau elevado de integração jurídica na União. Por conseguinte, sob pena de prejudicar o efeito útil do quadro jurídico específico que o legislador da União quis instituir quando adotou a Diretiva 2006/123, há que reconhecer que o alcance desta diretiva é suscetível de ser ampliado, sendo caso disso, além do que preveem estritamente as disposições do Tratado FUE relativas à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de serviços (v., neste sentido, Acórdão de 30 de janeiro de 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, n.os 106 e 107 e jurisprudência referida).

61 Por conseguinte, uma vez que o artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123 é suscetível de se aplicar a uma situação na qual todos os elementos pertinentes estejam confinados a um único Estado-Membro, é à luz desta disposição que deve ser dada uma resposta ao órgão jurisdicional de reenvio.

62 Como foi salientado no n.º 56 do presente acórdão, por força do primeiro parágrafo desta disposição, os Estados-Membros devem assegurar que os prestadores não estejam sujeitos a requisitos que os obriguem a exercer exclusivamente uma atividade específica ou que limitem o exercício conjunto ou em parceria de outras atividades.

63 Contudo, o artigo 25.º, n.º 1, segundo parágrafo, desta diretiva especifica que os prestadores referidos nas alíneas a) e b) desta disposição podem ser sujeitos a tais requisitos, desde que observadas as condições aí enunciadas.

64 No caso em apreço, como resulta da decisão de reenvio, o artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 39/89 é interpretado e aplicado no sentido de que proíbe o exercício conjunto das atividades de mediação imobiliária e de administrador de condomínios, independentemente de serem ou não exercidas em relação ao mesmo bem, desde que se trate de atividades empresariais.

65 Daqui resulta que o artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 39/89 sujeita esses prestadores a requisitos como os previstos no artigo 25.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2006/123.

66 Por conseguinte, há que examinar se estes requisitos podem, no caso em apreço, ser admitidos ao abrigo do artigo 25.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea a), desta diretiva.

67 Embora caiba, em última instância, ao juiz nacional, que tem competência exclusiva para apreciar os factos e para interpretar a regulamentação nacional, determinar se as exigências previstas na regulamentação nacional preenchem os requisitos impostos pelo artigo 25.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea a), da Diretiva 2006/123, o Tribunal de Justiça, no âmbito de um reenvio prejudicial, é competente para fornecer indicações, com base nos autos do processo principal e nas observações escritas e orais que lhe foram apresentadas, para fornecer indicações úteis ao

órgão jurisdicional de reenvio, suscetíveis de lhe permitirem decidir o litígio que lhe foi submetido (v., neste sentido, Acórdão de 2 de março de 2023, PrivatBank e o., C-78/21, EU:C:2023:137, n.º 71 e jurisprudência referida).

68 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que a atividade de mediação é uma profissão regulamentada na Itália. Ora, o artigo 25.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea a), da Diretiva 2006/123 prevê que os requisitos relativos às profissões regulamentadas só são admitidos na medida em que se justifiquem para garantir o respeito pelas regras deontológicas que variam em função da especificidade de cada profissão e sejam necessários para garantir a independência e a imparcialidade dessas profissões.

69 O Governo Italiano invocou, a este respeito, os objetivos de proteção dos consumidores e de preservação da independência e da imparcialidade dos agentes imobiliários, acompanhando este último objetivo a prevenção dos conflitos de interesses.

70 O Governo Italiano considera que, sem uma proibição de cumulação de atividades, como a que está em causa no processo principal, existiria um risco de que os proprietários dos bens imóveis em relação aos quais o papel de administrador de condomínio e o de agente imobiliário são exercidos pela mesma pessoa sejam indevidamente favorecidos. Com efeito, semelhante agente imobiliário não sujeito a tal proibição poderia orientar os potenciais adquirentes para os imóveis relativamente aos quais exerce ele próprio as funções de administrador de condomínio.

71 Por outro lado, o Governo Italiano sustenta não ser possível atribuir às câmaras de comércio, da indústria, do artesanato e da agricultura as tarefas de verificar se não existe um conflito de interesses em relação a cada transação.

72 A este respeito, há que salientar que o artigo 25.º da Diretiva 2006/123, incluindo os requisitos a que estão sujeitas as exigências do mesmo, se insere no capítulo V desta diretiva, intitulado «Qualidade dos serviços». Ora, o Tribunal de Justiça já declarou que este capítulo, em geral, visa salvaguardar os interesses dos consumidores melhorando a qualidade dos serviços das profissões regulamentadas no mercado interno (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, n.º 28).

73 Além disso, este mesmo objetivo está refletido no considerando 101 da referida diretiva, segundo o qual e no interesse dos destinatários, em especial dos consumidores, é necessário assegurar que seja possível aos prestadores oferecerem serviços pluridisciplinares e que, em relação a este aspeto, as restrições sejam limitadas ao necessário para assegurar a imparcialidade, a independência e a integridade das profissões regulamentadas.

74 Para assegurar a proteção dos consumidores, os Estados-Membros podem adotar medidas destinadas a garantir a independência e a imparcialidade das profissões regulamentadas, em conformidade com o artigo 25.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea a), da Diretiva 2006/123.

75 No caso em apreço, uma vez que um agente imobiliário deve ser um terceiro em relação às partes numa transação imobiliária, afigura-se que a proibição de exercer conjuntamente as atividades de mediação imobiliária e de administrador de condomínio, na medida em que visa prevenir o risco de um conflito de interesses, pode, em princípio, ser considerada apta para garantir a independência e a imparcialidade da profissão regulamentada em causa, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

76 Contudo, é ainda necessário que uma proibição geral de exercício conjunto de atividades de mediação imobiliária e de administrador de condomínio, como a que está em causa no processo principal, não vá além do necessário para alcançar esse objetivo. A este respeito, deve averiguar-se se outras medidas menos restritivas não poderiam permitir que se alcançasse o mesmo resultado.

77 No caso em apreço, conforme a Comissão sublinhou nas suas observações escritas, embora não se possa excluir que se pode verificar uma situação de conflito de interesses, nomeadamente quando as atividades de mediação imobiliária e de administrador de condomínios sejam exercidas em relação a um mesmo bem ou a bens comparáveis, tal risco não ocorre necessariamente em todas as circunstâncias, pelo que a existência desse conflito de interesses não pode ser presumida.

78 De resto, a proibição em causa não parece ser a única medida que permite garantir a independência e a imparcialidade da profissão regulamentada de agente imobiliário. Com efeito, como o advogado-geral salientou no n.º 66 das suas conclusões, e como sustentaram a Comissão e a Tecno*37 nas suas observações escritas, medidas menos atentatórias da livre prestação de serviços do que uma proibição geral de exercício conjunto das duas atividades, como uma proibição de exercício conjunto de atividades limitada aos casos em que esteja em causa um mesmo bem imóvel, e/ou obrigações específicas de transparência e de informação relativas a esse exercício conjunto, acompanhadas de um controlo *ex post* pelas câmaras profissionais competentes, podem permitir salvaguardar essa independência e essa imparcialidade.

79 Por último, há que considerar que as dificuldades de ordem prática invocadas pelo Governo Italiano no que respeita à implementação de medidas alternativas à proibição geral de exercício conjunto de atividades de agente imobiliário e de administrador de condomínios e, em especial, a impossibilidade de verificar a inexistência de um conflito de interesses em cada transação num eventual exercício dessas atividades em relação a um mesmo bem imóvel, não são intransponíveis. Com efeito, como o advogado-geral sublinhou no n.º 65 das suas conclusões, as escrituras de compra e venda podem, por exemplo, conter declarações expressas segundo as quais o mediador imobiliário, agindo na qualidade de intermediário, não é, ao mesmo tempo, administrador do condomínio a que pertence o imóvel adquirido.

80 Em todo o caso, o Tribunal de Justiça já declarou que semelhantes dificuldades práticas não podem justificar o incumprimento das obrigações resultantes do direito da União [v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2020, Comissão/Bélgica (Contabilistas), C-384/18, EU:C:2020:124, n.º 58].

81 Por conseguinte, e sem prejuízo das verificações a efetuar pelo órgão jurisdicional de reenvio, afigura-se que uma proibição geral de acumulação da atividade de mediação imobiliária e da atividade de administrador de condomínio, como a que está em causa no processo principal, vai além do que é necessário e proporcionado para alcançar o objetivo por si visado.

82 Nestas condições, há que responder às questões segunda e terceira que o artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que prevê, de maneira geral, uma incompatibilidade entre o exercício conjunto da atividade de mediação imobiliária e a atividade de administrador de condomínios.

Quanto às despesas

83 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

1) O artigo 258.º TFUE

deve ser interpretado no sentido de que:

do arquivamento pela Comissão Europeia de um procedimento de infração contra um Estado-Membro não resulta a conformidade com o direito da União da regulamentação nacional que foi objeto desse processo.

2) O artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno,

deve ser interpretado no sentido de que:

se opõe a uma regulamentação nacional que prevê, de maneira geral, uma incompatibilidade entre o exercício conjunto da atividade de mediação imobiliária e a atividade de administrador de condomínios.

Assinaturas