



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
apresentadas em 31 de maio de 2017¹

Processos apensos C-52/16 e C-113/16

«SEGRO» Kft.
contra
Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16)
e
Günther Horváth
contra
Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16)

[pedido de decisão prejudicial submetido pelo Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administrativo e do trabalho de Szombathely, Hungria)]

«Reenvio prejudicial — Artigo 49.º TFUE — Liberdade de estabelecimento — Artigo 63.º TFUE — Livre circulação de capitais — Discriminação indireta — Direitos contratuais de usufruto ou de uso sobre terrenos agrícolas — Proibição de aquisição desses direitos por pessoas que não sejam parentes próximos do proprietário dos terrenos agrícolas — Legislação que prevê a supressão desses direitos quando não preenchem esse requisito — Inexistência de justificação — Violação da legislação nacional relativa ao controlo de câmbios — Combate às práticas abusivas — Combate à especulação fundiária — Artigos 17.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Inaplicabilidade da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia independentemente da questão da violação das liberdades de circulação»

I. Introdução

1. Por decisões de 25 de janeiro de 2016 (C-52/16) e 8 de fevereiro de 2016 (C-113/16), entradas no Tribunal de Justiça, respetivamente, em 29 de janeiro e 26 de fevereiro de 2016, o Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administrativo e do trabalho de Szombathely, Hungria) submeteu ao Tribunal de Justiça dois pedidos de decisão prejudicial relativos à interpretação dos artigos 49.º e 63.º TFUE, assim como dos artigos 17.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2. Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem, por um lado, a «SEGRO» Kft. ao Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (serviços administrativos do departamento de Vas — gabinete da propriedade fundiária do distrito de Sárvár, Hungria) e, por outro, Günther Horváth ao Vas Megyei Kormányhivatal (serviços administrativos do departamento de Vas, Hungria), relativos a decisões de cancelamento do registo predial de direitos de usufruto sobre os terrenos agrícolas de que eram respetivamente titulares a SEGRO e G. Horváth.

¹ Língua original: francês.

3. Estas decisões de cancelamento baseavam-se numa legislação nacional que prevê a extinção dos direitos de usufruto e dos direitos de uso sobre terras de cultivo a menos que seja provado que estes direitos foram constituídos entre parentes próximos.

4. Pelas razões que exporei em seguida, considero que esta legislação e as decisões de cancelamento adotadas com fundamento na mesma são contrárias à livre circulação de capitais. De facto, a exigência segundo a qual tais direitos devem ter sido constituídos entre parentes próximos produz efeitos indiretamente discriminatórios em prejuízo dos nacionais dos outros Estados-Membros e não pode ser justificada por nenhum dos objetivos invocados pelo Governo húngaro.

5. Por outro lado, no que respeita aos artigos 17.º e 47.º da Carta, cuja violação foi evocada pelo órgão jurisdicional de reenvio no processo C-52/16 SEGRO², proporei ao Tribunal de Justiça que interprete o artigo 51.º, n.ºs 1 e 2, da Carta no sentido de que, quando uma legislação nacional é examinada à luz das liberdades de circulação, a violação de um direito fundamental garantido pela Carta não pode ser invocada independentemente da questão da violação destas liberdades.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

6. A adesão da Hungria à União Europeia foi prevista por um Tratado de Adesão³ (a seguir «Tratado de Adesão de 2003»), ao qual foi anexado um ato que previa as condições desta adesão⁴ (a seguir «Ato de Adesão de 2003») em conformidade com o artigo 1.º, n.º 2, deste Tratado. O referido Tratado entrou em vigor em 1 de maio de 2004 em aplicação do seu artigo 2.º, n.º 2.

7. O capítulo 3 do anexo X do Ato de Adesão de 2003 tem por epígrafe «Livre circulação de capitais». O n.º 2 deste capítulo 3 prevê o seguinte:

«Sem prejuízo das obrigações resultantes dos Tratados em que se funda a União Europeia, a Hungria pode manter em vigor, durante sete anos a contar da data da adesão, as proibições previstas na legislação em vigor à data da assinatura do presente Ato, em matéria de aquisição de prédios rústicos por pessoas singulares não residentes na Hungria ou que não sejam nacionais húngaros e por pessoas coletivas. No que se refere à aquisição de prédios rústicos, os nacionais dos Estados-Membros ou as pessoas coletivas constituídas nos termos da legislação de outro Estado-Membro não podem, em caso algum, receber um tratamento menos favorável do que à data da assinatura do Tratado de Adesão [de 2003]. [...]

Os nacionais de outro Estado-Membro que desejem estabelecer-se como agricultores por conta própria e que tenham residido legalmente e exercido uma atividade agrícola na Hungria durante pelo menos três anos consecutivos não ficam sujeitos ao disposto no parágrafo anterior nem a quaisquer outras regras e procedimentos diferentes dos que se aplicam aos nacionais húngaros. [...]

² V. n.º 21 das presentes conclusões.

³ Tratado entre o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a Irlanda, a República Italiana, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República Portuguesa, a República da Finlândia, o Reino da Suécia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (Estados-Membros da União Europeia) e a República Checa, a República da Estónia, a República de Chipre, a República da Letónia, a República da Lituânia, a República da Hungria, a República de Malta, a República da Polónia, a República da Eslovénia, a República Eslovaca relativo à adesão à União Europeia da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca (JO 2003, L 236, p. 17).

⁴ Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2003, L 236, p. 33).

Se existirem provas suficientes de que, no termo do período transitório, se verificarão perturbações ou ameaça de perturbações graves no mercado fundiário da Hungria, a Comissão, a pedido daquele país, decidirá da prorrogação do período transitório por um máximo de três anos.»

8. Por decisão de 20 de dezembro de 2010, a Comissão prorrogou até 30 de abril de 2014 o período transitório previsto para a aquisição de prédios rústicos na Hungria referido no anexo X, capítulo 3, n.º 2, do Ato de Adesão de 2003⁵.

B. Direito húngaro

9. A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Lei n.º LV de 1994, sobre as terras de cultivo) (a seguir «Lei de 1994 sobre as terras de cultivo»), foi alterada, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2013, no sentido de que a constituição por contrato de direitos de usufruto sobre terras de cultivo passava a ser apenas permitida entre parentes próximos.

10. Nesta ocasião, foi inserido nesta lei um novo artigo 91.º, n.º 1, com a seguinte redação:

«Em 1 de janeiro de 2033 extinguem-se *ex lege* os direitos de usufruto vigentes em 1 de janeiro de 2013 que tenham sido constituídos por contrato celebrado entre pessoas que não sejam parentes próximos, tanto por tempo indeterminado como por um período determinado que ultrapasse a data de 30 de dezembro de 2032.»

11. A mező — és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Lei n.º CXXII de 2013, relativa a atos jurídicos sobre terrenos agrícolas e florestais) (a seguir «Lei de 2013 sobre as terras de cultivo»), foi adotada em 21 de junho de 2013 e entrou em vigor em 15 de dezembro de 2013. O seu artigo 5.º, n.º 13, contém a seguinte definição:

«“Parentes próximos”: cônjuges, ascendentes em linha direta, filhos adotivos, filhos próprios e filhos do cônjuge, pais adotivos, sogros e irmãos.»

12. O artigo 37.º, n.º 1, da Lei de 2013 sobre as terras de cultivo prevê a nulidade dos direitos de usufruto estabelecidos por contrato sobre terras de cultivo, exceto se este contrato for celebrado entre parentes próximos.

13. A mező — és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Lei n.º CCXII de 2013, que estabelece algumas disposições e medidas transitórias relacionadas com a Lei de 2013 sobre as terras de cultivo) (a seguir «Lei de 2013 relativa às medidas transitórias»), foi adotada em 12 de dezembro de 2013 e entrou em vigor em 15 de dezembro de 2013.

14. O artigo 108.º, n.º 1, desta lei, que revogou o artigo 91.º, n.º 1, da Lei de 1994 sobre as terras de cultivo, enuncia:

«Em 1 de maio de 2014 extinguem-se *ex lege* os direitos de usufruto e de uso vigentes em 30 de abril de 2014 que tenham sido constituídos por contrato celebrado entre pessoas que não sejam parentes próximos, tanto por tempo indeterminado como por um período determinado que ultrapasse a data de 30 de abril de 2014.»

⁵ Decisão 2010/792/UE da Comissão, de 20 de dezembro de 2010, que prorroga o período transitório respeitante à aquisição de prédios rústicos na Hungria (JO 2010, L 336, p. 60).

15. O artigo 94.º da ingatlan—nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Lei n.º CXLI de 1997, relativa ao registo predial) (a seguir «lei do registo predial»), dispõe que:

«1. A fim de proceder ao cancelamento, no registo predial, da inscrição dos direitos de usufruto e de uso (a seguir, para efeitos deste artigo, conjuntamente “direito de usufruto”) que se extingam por força do artigo 108.º, n.º 1, da [Lei de 2013 relativa às medidas transitórias], a autoridade responsável pelo registo predial, até 31 de outubro de 2014, notifica a pessoa singular titular do direito de usufruto, a qual deve declarar, no prazo de quinze dias a partir da receção da notificação e mediante impresso aprovado por decisão ministerial, a existência de uma relação de parentesco próximo com a pessoa que constituiu o direito de usufruto, o proprietário do imóvel identificado nos documentos com base nos quais foi feita a inscrição registral. Após 31 de dezembro de 2014 não serão admitidos quaisquer pedidos de justificação de extemporaneidade.

[...]

3. Quando da declaração resultar que não existe relação de parentesco próximo ou o titular não apresentar a declaração dentro do prazo, a autoridade responsável pelo registo predial cancela oficiosamente, dentro dos seis meses seguintes ao termo do prazo indicado para apresentar a declaração e o mais tardar até 31 de julho de 2015, a inscrição do direito de usufruto no registo predial.

[...]

5. A administração dos processos fundiários cancela oficiosamente no registo predial, o mais tardar em 31 de dezembro de 2014, os direitos de usufruto inscritos em benefício de pessoas coletivas ou de entidades que não possuem personalidade jurídica mas com capacidade para adquirir direitos suscetíveis de ser inscritos no registo, e que foram suprimidos por aplicação do artigo 108.º, n.º 1, da [Lei de 2013 relativa às medidas transitórias].»

III. Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

A. Processo C-52/16

16. A SEGRO é uma sociedade comercial com sede social na Hungria e cujos acionistas são pessoas singulares nacionais de outros Estados-Membros que residem na Alemanha.

17. Antes de 30 de abril de 2014, a SEGRO adquiriu direitos de usufruto sobre dois terrenos agrícolas situados na Hungria. Estes direitos foram inscritos no registo predial. O Governo húngaro precisou, a este respeito, que os direitos em causa nos processos principais tinham sido constituídos antes de 1 de maio de 2004.

18. Por duas decisões de 10 e 11 de setembro de 2014, respetivamente, o gabinete da propriedade fundiária do distrito de Sárvár dos serviços administrativos do departamento de Vas cancelou estes direitos de usufruto no registo predial, invocando o artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 relativa às medidas transitórias e o artigo 94.º, n.º 5, da lei do registo predial.

19. No recurso interposto no órgão jurisdicional de reenvio, a SEGRO alegou, nomeadamente, que as disposições nacionais acima referidas violavam a Lei fundamental húngara e o direito da União.

20. O órgão jurisdicional de reenvio intentou um processo no Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional, Hungria) para que este declarasse que estas disposições violavam a Lei fundamental húngara. No seu acórdão n.º 25, de 21 de julho de 2015, o Alkotmánybíróság declarou a existência de uma violação à Lei fundamental húngara e convidou o legislador a alterar a legislação em causa até 1 de dezembro de 2015, o mais tardar. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, este prazo expirou sem que fosse adotada qualquer medida para o efeito.

21. Chamado novamente a pronunciar-se sobre o processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio considerou, antes de mais, que as disposições nacionais em causa podem dissuadir os nacionais dos outros Estados-Membros de exercerem os seus direitos ao livre estabelecimento (artigo 49.º TFUE) e à livre circulação de capitais (artigo 63.º TFUE) mediante a aquisição de direitos de usufruto sobre propriedades fundiárias situadas na Hungria, devido ao risco de supressão prematura e sem compensação equitativa desses direitos. Em seguida, estas disposições também afetam de forma desproporcionada o direito de propriedade dos interessados, garantido no artigo 17.º da Carta. Por último, a presunção legal implícita, segundo a qual todos os contratos privados que estabeleceram direitos de usufruto e de uso sobre terras de cultivo foram celebrados para escapar às restrições relativas à aquisição da propriedade, viola o direito de acesso a um tribunal imparcial protegido pelo artigo 47.º da Carta.

22. Nestas circunstâncias, o Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administrativo e do trabalho de Szombathely) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Devem os artigos 49.º e 63.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e os artigos 17.º e 47.º da [Carta] ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação de um Estado-Membro como a que está em causa no processo principal, que — sem ponderar outros critérios — estabelece a obrigação de cancelamento da inscrição predial dos direitos de usufruto e de uso que onerem bens imóveis agrícolas e que tenham sido registados em nome de sociedades comerciais ou de pessoas singulares que não sejam familiares próximos do proprietário, sem determinar simultaneamente, a favor dos titulares dos direitos de usufruto e de uso extintos, uma compensação pelos danos patrimoniais que, ainda que não seja exigível no âmbito da liquidação entre as partes contratantes, tenha origem em contratos válidos?
- 2) Devem os artigos 49.º e 63.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e os artigos 17.º e 47.º da [Carta] ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação de um Estado-Membro que — sem ponderar outros critérios — estabelece a obrigação de cancelamento da inscrição predial dos direitos de usufruto e de uso que onerem bens imóveis agrícolas e que tenham sido registados, de acordo com contratos celebrados antes de 30 de abril de 2014, em nome de sociedades comerciais ou de pessoas singulares que não sejam familiares próximos do proprietário, e determine simultaneamente, a favor dos titulares dos direitos de usufruto e de uso extintos, uma compensação pelos danos patrimoniais que, ainda que não seja exigível no âmbito da liquidação entre as partes contratantes, tenha origem em contratos válidos?»

B. Processo C-113/16

23. G. Horváth é um nacional austríaco residente na Áustria que, antes de 30 de abril de 2014, adquiriu direitos de usufruto vitalícios sobre dois terrenos agrícolas situados na Hungria. Estes direitos foram inscritos no registo predial. O Governo húngaro precisou, a este respeito, que os direitos em causa nos processos principais tinham sido constituídos antes de 1 de maio de 2004.

24. Por decisão de 12 de outubro de 2015, os serviços administrativos do departamento de Vas cancelaram estes direitos de usufruto no registo predial, invocando o artigo 5.º, n.º 13, da Lei de 2013 sobre as terras de cultivo, o artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 relativa às medidas transitórias e o artigo 94.º, n.ºs 1 e 3, da lei do registo predial.

25. G. Horváth interpôs recurso desta decisão no órgão jurisdicional de reenvio.

26. O órgão jurisdicional de reenvio questiona se a exigência de uma relação familiar próxima entre as partes no contrato que estabelece um direito de usufruto constitui uma discriminação dissimulada em relação aos nacionais dos outros Estados-Membros, uma vez que os terrenos agrícolas pertencem maioritariamente a nacionais húngaros. Este efeito discriminatório é ainda mais evidente uma vez que, anteriormente, as pessoas singulares e coletivas estrangeiras estavam proibidas de adquirir a propriedade desses terrenos, de modo que a proporção dos titulares de direitos de usufruto ou de direitos de uso é bastante mais elevada entre os nacionais dos outros Estados-Membros do que entre os nacionais húngaros.

27. Nestas circunstâncias, o Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administrativo e do trabalho de Szombathely) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) A restrição decorrente da legislação de um Estado-Membro como a que está em causa no processo principal, que faz depender a manutenção dos direitos de usufruto e de uso constituídos sobre terrenos agrícolas da prova da existência de uma relação de parentesco próximo com a pessoa que constituiu esses direitos, pelo que, se o titular do direito de usufruto ou de uso não conseguir fazer prova dessa relação de parentesco próximo, o seu direito se extingue *ex lege* sem qualquer compensação patrimonial, é contrária aos artigos 49.º e 63.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia?
- 2) Tendo em conta os artigos 49.º e 63.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a legislação de um Estado-Membro como a que está em causa no processo principal, que faz depender a manutenção dos direitos de usufruto e de uso constituídos sobre terrenos agrícolas da prova da existência de uma relação de parentesco próximo com a pessoa que constituiu esses direitos, pelo que, se o titular do direito de usufruto ou de uso não conseguir fazer prova da existência dessa relação de parentesco próximo, o seu direito se extingue *ex lege* sem qualquer compensação patrimonial, abrange efetivamente de igual forma os nacionais do Estado-Membro em causa e os nacionais dos outros Estados-Membros?»

IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

28. Os pedidos de decisão prejudicial foram registados na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de janeiro de 2016 (C-52/16) e 26 de fevereiro de 2016 (C-113/16).

29. Os Governos húngaro, italiano, austríaco e português, assim como a Comissão, apresentaram observações escritas.

30. O Governo húngaro e a Comissão compareceram na audiência de 7 de março de 2017 para apresentarem as suas observações.

V. Análise

31. Com as suas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se os artigos 49.º e 63.º TFUE, assim como os artigos 17.º e 47.º da Carta, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que prevê a extinção dos direitos de usufruto e dos direitos de uso sobre terras de cultivo a menos que seja provado que estes direitos foram constituídos entre parentes próximos.

32. Todas as partes que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, com exceção do Governo húngaro, consideram que se deve responder afirmativamente a esta questão.

33. Pelos motivos que a seguir se expõem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda a estas questões no sentido de que o artigo 63.º TFUE, que garante a livre circulação de capitais, se opõe a tal legislação.

A. Quanto à admissibilidade dos pedidos prejudiciais

34. O Governo húngaro manifestou algumas dúvidas quanto à admissibilidade dos pedidos de decisão prejudicial.

35. Em primeiro lugar, este governo sublinha que os direitos de usufruto em causa no processo principal foram constituídos antes da entrada em vigor do Tratado de Adesão de 2003 e que a sua constituição era, além disso, contrária à legislação nacional aplicável à data. Por conseguinte, não é possível apreciar, à luz do direito da União, a supressão, por parte do legislador nacional, destes direitos constituídos ilegalmente antes da entrada em vigor do referido Tratado.

36. Recordo que, no que respeita à aplicação do direito da União num novo Estado-Membro, o Tribunal de Justiça é competente para interpretar este direito a partir da data de adesão desse Estado à União⁶.

37. Nos processos principais, é facto assente que os direitos de usufruto em causa foram cancelados do registo predial por decisões administrativas adotadas após 1 de maio de 2004⁷, data de entrada em vigor do Tratado de Adesão de 2003⁸, com fundamento em disposições legislativas adotadas após a entrada em vigor deste Tratado⁹.

38. Por conseguinte, afigura-se inquestionável que o Tribunal de Justiça é competente para interpretar o direito da União no que respeita tanto às decisões de cancelamento como às disposições legislativas em causa nos processos principais, mesmo admitindo que estes direitos foram constituídos antes de 1 de maio de 2004.

39. Há que precisar que apreciarei o argumento do Governo húngaro relativo à ilegalidade *ab initio* dos direitos de usufruto no desenvolvimento da minha exposição¹⁰.

6 V., neste sentido, acórdãos de 15 de junho de 1999, Andersson e Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, n.º 31), e de 10 de janeiro de 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9, n.º 36).

7 V. n.ºs 18 e 24 das presentes conclusões.

8 V. n.º 6 das presentes conclusões.

9 V. n.ºs 9 a 15 das presentes conclusões.

10 V. n.ºs 90 a 99 das presentes conclusões.

40. Em segundo lugar, o Governo húngaro alega que as questões prejudiciais visam erradamente o artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 relativa às medidas transitórias. Segundo este governo, os direitos de usufruto em causa cessaram *ex lege* em 1 de maio de 2014, nos termos da disposição referida, pelo que nos processos principais só está em causa a aplicação do artigo 94.º da lei do registo predial.

41. A este respeito, cabe recordar que, segundo jurisprudência constante, compete exclusivamente ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, 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, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação ou à validade de uma regra de direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se¹¹.

42. Daqui se conclui que as questões relativas ao direito da União 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 for manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas¹².

43. As questões submetidas no âmbito dos presentes processos não se inserem em nenhum dos casos identificados por essa jurisprudência. Com efeito, é inegável que o artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 relativa às medidas transitórias assume uma importância determinante nos processos principais, uma vez que prevê a extinção dos direitos de usufruto constituídos entre pessoas que não são parentes próximos.

44. Em terceiro lugar, o Governo húngaro afirma que o órgão jurisdicional de reenvio pôs em causa o acórdão n.º 25, de 21 de julho de 2015, do Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional), embora, no que lhe diz respeito, as decisões deste Tribunal sejam vinculativas.

45. Recordo que, conforme o Tribunal de Justiça já declarou reiteradamente, os órgãos jurisdicionais nacionais dispõem de uma faculdade ilimitada de submeter ao Tribunal de Justiça uma questão de interpretação das disposições relevantes do direito da União, transformando-se esta faculdade em obrigação para os órgãos jurisdicionais que se pronunciam em última instância, sob reserva das exceções reconhecidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. Uma regra de direito nacional não pode impedir um órgão jurisdicional nacional, consoante o caso, de fazer uso da referida faculdade ou de dar cumprimento à referida obrigação. Tanto esta faculdade como esta obrigação são, com efeito, inerentes ao sistema de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, instituído pelo artigo 267.º TFUE, e às funções de juiz responsável pela aplicação do direito da União confiadas por esta disposição aos órgãos jurisdicionais nacionais¹³.

46. Por conseguinte, a norma jurídica nacional invocada pelo Governo húngaro não pode obstar à faculdade de o órgão jurisdicional de reenvio se dirigir ao Tribunal de Justiça a título prejudicial para lhe submeter uma questão relativa à interpretação do direito da União, tal como as que são objeto dos presentes processos.

47. Deduzo do exposto que os pedidos de decisão prejudicial são admissíveis.

11 V., designadamente, acórdão de 16 de junho de 2015, Gauweiler e o. (C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 24 e jurisprudência referida).

12 V., designadamente, acórdão de 16 de junho de 2015, Gauweiler e o. (C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 25 e jurisprudência referida).

13 Acórdão de 5 de abril de 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, n.ºs 32 e 33 e jurisprudência referida).

B. Quanto à liberdade de circulação aplicável

48. Tendo em consideração as observações apresentadas ao Tribunal de Justiça, há que determinar se as medidas nacionais em causa nos processos principais estão abrangidas pelas disposições do Tratado FUE relativas à livre circulação de capitais ou pelas disposições relativas à liberdade de estabelecimento. O objetivo destas medidas é regular a constituição e a manutenção de direitos de usufruto e de direitos de uso sobre terrenos agrícolas.

49. Considero que as referidas medidas não estão abrangidas pela liberdade de estabelecimento consagrada no artigo 49.º TFUE mas pela livre circulação de capitais garantida pelo artigo 63.º TFUE, pelos seguintes motivos.

50. Que tenha conhecimento, o Tribunal de Justiça sempre declarou, salvo uma única exceção já distante¹⁴, que as medidas nacionais que regulam os investimentos imobiliários estão abrangidas pela livre circulação de capitais¹⁵.

51. Segundo esta jurisprudência, por um lado, o direito de adquirir, explorar e alienar bens imóveis no território de outro Estado-Membro gera, quando é exercido, movimentos de capitais¹⁶.

52. Por outro lado, os movimentos de capitais compreendem as operações mediante as quais os não residentes efetuam investimentos imobiliários no território de um Estado-Membro, como resulta, aliás, da nomenclatura dos movimentos de capitais que figura no anexo I da Diretiva 88/361/CEE do Conselho, de 24 de junho de 1988, para a execução do artigo 67.º do Tratado [CE, artigo revogado pelo Tratado de Amesterdão]¹⁷, conservando essa nomenclatura o valor indicativo que já tinha para definir o conceito de movimentos de capitais estabelecido no artigo 63.º TFUE¹⁸.

53. A este respeito, resulta expressamente das notas explicativas que figuram no anexo I da Diretiva 88/361 que a categoria dos investimentos imobiliários «compreende igualmente os *direitos de usufruto*, as servidões prediais e os direitos de superfície» (o *itálico* é meu).

54. Por outro lado, considero que esta jurisprudência não estabelece qualquer distinção em função do destino privado ou profissional das propriedades fundiárias que são objeto dos investimentos em causa. Em particular, o Tribunal de Justiça referiu expressamente os movimentos de capitais gerados pelo *direito de explorar* bens imóveis noutro Estado-Membro, o que, em meu entender, inclui a possibilidade de explorar estes bens no âmbito de uma atividade que, por outro lado, está abrangida pela liberdade de estabelecimento¹⁹.

14 V. acórdão de 6 de novembro de 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, n.º 9). Este acórdão era relativo a uma sociedade irlandesa, constituída por nacionais de outros Estados-Membros, e que eram alvo de uma medida de expropriação por não terem respeitado a condição de residência sobre os terrenos agrícolas. No entanto, considero que a solução adotada a este respeito no referido acórdão foi objeto de reversão na jurisprudência mais recente do Tribunal de Justiça.

15 V., neste sentido, acórdãos de 5 de março de 2002, Reisch e o. (C-515/99, C-519/99 a C-524/99 e C-526/99 a C-540/99, EU:C:2002:135, n.ºs 28 a 31); de 23 de setembro de 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, n.º 24); de 25 de janeiro de 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, n.ºs 22 a 24), e de 1 de outubro de 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, n.º 20).

16 Acórdãos de 5 de março de 2002, Reisch e o. (C-515/99, C-519/99 a C-524/99 e C-526/99 a C-540/99, EU:C:2002:135, n.º 29); de 25 de janeiro de 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, n.º 22), e de 1 de outubro de 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, n.º 20).

17 JO 1988, L 178, p. 5.

18 Acórdãos de 5 de março de 2002, Reisch e o. (C-515/99, C-519/99 a C-524/99 e C-526/99 a C-540/99, EU:C:2002:135, n.º 30); de 25 de janeiro de 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, n.º 23), e de 1 de outubro de 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, n.º 20).

19 V. n.º 51 das presentes conclusões.

55. Por outras palavras, as medidas nacionais que afetam os investimentos imobiliários estão abrangidas pela livre circulação de capitais mesmo quando estes investimentos visam permitir o exercício do direito de estabelecimento no Estado-Membro em causa, quer como pessoa singular²⁰ quer por intermédio de uma sociedade criada neste Estado-Membro²¹.

56. Considero que esta interpretação se encontra confirmada nas notas explicativas que figuram no anexo I da Diretiva 88/361, segundo as quais o conceito de investimentos imobiliários visa «as aquisições de propriedades construídas e não construídas bem como a construção de edifícios por pessoas privadas *com fins lucrativos ou pessoais*» (o itálico é meu).

57. Por conseguinte, a eventual exploração dos terrenos agrícolas em causa nos processos principais, quer pela SEGRO quer por G. Horváth, não é suscetível de tornar as medidas nacionais em causa abrangidas pelo âmbito de aplicação da liberdade de estabelecimento.

58. Esta interpretação encontra-se igualmente corroborada pelo conteúdo do anexo X do Ato de Adesão de 2003, que prevê algumas medidas transitórias relativas à adesão da Hungria à União, em aplicação do artigo 24.º deste ato.

59. Há que precisar que estas medidas transitórias, que não são objeto das questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, não são aplicáveis nas circunstâncias dos processos principais, como afirmou a Comissão, uma vez que as decisões administrativas em causa nos processos principais foram adotadas após 30 de abril de 2014, data de termo do período transitório previsto, após prorrogação, para a aquisição de prédios rústicos na Hungria referida no anexo X, capítulo 3, n.º 2, do Ato de Adesão de 2003²².

60. Não obstante, a redação destas medidas fornece um esclarecimento útil sobre o âmbito de aplicação da livre circulação de capitais. Com efeito, o capítulo 3, n.º 2, deste anexo permitia à Hungria manter em vigor, em determinadas condições e por um período transitório de sete anos a contar da data de adesão (prorrogada pela Comissão até 30 de abril de 2014²³), as proibições relativas à aquisição de prédios rústicos por pessoas singulares que não residem na Hungria ou que não têm nacionalidade húngara, por um lado, e por pessoas coletivas, por outro.

61. Ora, o referido capítulo 3 tem por epígrafe «livre circulação de capitais». Assim, os autores do Ato de Adesão de 2003 consideraram expressamente que a aquisição de prédios rústicos por pessoas singulares ou coletivas está abrangida pela livre circulação de capitais.

62. Resulta do exposto que o alcance das medidas nacionais em causa no processo principal deve ser apreciado à luz da livre circulação de capitais garantida pelo artigo 63.º TFUE.

63. No entanto, há que precisar, a título subsidiário, que os desenvolvimentos seguintes são transponíveis para a liberdade de estabelecimento, no que respeita tanto à existência de uma restrição como à inexistência de justificação.

20 O acórdão de 5 de março de 2002, Reisch e o. (C-515/99, C-519/99 a C-524/99 e C-526/99 a C-540/99, EU:C:2002:135), versava sobre um regime que autorizava a aquisição de propriedades fundiárias quando o adquirente se comprometia a fixar aí a sua residência principal ou uma atividade profissional (v. n.º 6 desse acórdão). O acórdão de 25 de janeiro de 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59) respeitava, nomeadamente, à anulação da aquisição de uma propriedade agrícola por uma pessoa singular por esta pessoa não ter estabelecido a sua residência nessa propriedade.

21 O acórdão de 1 de outubro de 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593), era relativo à recusa de autorização de investimentos imobiliários na Bélgica projetados por uma fundação com sede nos Países Baixos que pretendia explorar os bens em causa por intermédio de sociedades comerciais belgas (v. n.ºs 12 a 14, assim como 23 e 24 desse acórdão).

22 V. n.ºs 8, 18 e 24 das presentes conclusões.

23 V. n.º 8 das presentes conclusões.

C. Quanto à existência de uma restrição à livre circulação de capitais

64. Importa agora determinar se as medidas nacionais em causa nos processos principais incluem uma restrição à livre circulação de capitais.

65. A título preliminar, o Governo húngaro afirmou que o artigo 345.º TFUE confere uma grande liberdade aos Estados-Membros no que respeita ao conteúdo e aos requisitos de aquisição de determinados direitos relativos à propriedade, tais como o direito de usufruto, com o único limite de não tornar impossível a aquisição e de não discriminar.

66. Recordo que, embora o artigo 345.º TFUE consagre o princípio da neutralidade dos Tratados no que toca ao regime de propriedade nos Estados-Membros, esta neutralidade não implica, no entanto, que as medidas nacionais que regulam a aquisição da propriedade fundiária se subtraem às regras fundamentais do direito da União, nomeadamente, a não discriminação, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de movimento de capitais²⁴.

67. Por conseguinte, o facto de as medidas em causa no processo principal poderem estar abrangidas pelo artigo 345.º TFUE não é suscetível de excluir a aplicabilidade das normas do Tratado FUE relativas à livre circulação de capitais.

68. O artigo 63.º TFUE dispõe que são proibidas todas as restrições aos movimentos de capitais entre Estados-Membros. Nomeadamente, está abrangida por esta proibição qualquer medida nacional que estabeleça uma discriminação em função da origem dos capitais²⁵.

69. Sublinho que a verificação da existência de uma discriminação, que representa uma violação mais séria das obrigações que decorrem do direito da União do que a resultante de uma simples restrição não discriminatória, pode ter algumas implicações na fase da justificação²⁶.

70. Ora, em meu entender, as medidas nacionais em causa nos processos principais estabelecem uma discriminação indireta em função da origem dos capitais, como afirmaram corretamente os Governos austríaco e português, assim como a Comissão.

71. Recordo, a este respeito, que a existência de uma discriminação indireta deve ser constatada quando um requisito imposto por uma legislação nacional, mesmo que não estabeleça uma distinção formal em função da origem, é mais facilmente preenchido pelos nacionais do Estado-Membro em causa do que pelos nacionais dos outros Estados-Membros²⁷.

24 V., neste sentido, acórdãos de 6 de novembro de 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, n.º 7); de 15 de maio de 2003, Salzmann (C-300/01, EU:C:2003:283, n.º 39); de 23 de setembro de 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, n.º 24), e de 22 de outubro de 2013, Essent e o. (C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, n.ºs 29 e 36).

25 V., neste sentido, acórdãos de 14 de outubro de 1999, Sandoz (C-439/97, EU:C:1999:499, n.º 31); de 4 de março de 2004, Comissão/França (C-334/02, EU:C:2004:129, n.ºs 24 e 25), e de 12 de dezembro de 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, n.ºs 64 e 65).

26 V. n.ºs 115 a 118 das presentes conclusões.

27 V., designadamente, neste sentido, no que respeita às condições de residência, acórdãos de 27 de novembro de 1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, n.ºs 45 e 46); de 24 de setembro de 1998, Comissão/França (C-35/97, EU:C:1998:431, n.º 39); de 11 de setembro de 2008, Petersen (C-228/07, EU:C:2008:494, n.ºs 54 e 55), assim como de 5 de maio de 2011, Comissão/Alemanha (C-206/10, EU:C:2011:283, n.ºs 37 e 38). Tal efeito foi reconhecido a outros critérios, designadamente, no acórdão de 12 de julho de 1979, Palermo Toia (237/78, EU:C:1979:197, n.ºs 12 a 14), que respeitava a uma disposição que sujeitava a concessão de um subsídio para mães de família à nacionalidade dos filhos da mãe beneficiária; nos acórdãos de 12 de setembro de 1996, Comissão/Bélgica (C-278/94, EU:C:1996:321, n.ºs 28 a 30) e de 25 de outubro de 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, n.ºs 29 a 31), que se referiam aos requisitos relacionados com o facto de ter prosseguido estudos no Estado-Membro em causa; ou ainda no acórdão de 25 de outubro de 2007, Geurts e Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, n.ºs 21 e 22), relativo à condição de empregar um determinado número de trabalhadores no Estado-Membro em causa.

72. É certo que uma medida nacional como o artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 relativa às medidas transitórias, que prevê a extinção *ex lege* de direitos de usufruto e de direitos de uso a menos que seja provado que o contrato que estabelece tal direito foi celebrado entre parentes próximos, não efetua abertamente uma distinção em função da origem dos capitais.

73. Todavia, tal legislação estabelece uma discriminação dissimulada em função da origem dos capitais na medida em que a probabilidade de ser um parente próximo de uma pessoa que concedeu tal direito sobre terras húngaras é maior para um nacional húngaro do que para um nacional de outro Estado-Membro. Por outras palavras, o requisito imposto pelo artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 relativa às medidas transitórias será mais facilmente preenchido, na aceção da jurisprudência referida, pelo grupo dos nacionais húngaros do que pelo grupo dos nacionais dos outros Estados-Membros.

74. Este efeito discriminatório é, além disso, reforçado pelas restrições à aquisição de terrenos agrícolas que existiam antes da entrada em vigor das medidas nacionais em causa nos presentes processos. De facto, resulta das explicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio que, na sua versão inicial, a Lei de 1994 sobre as terras de cultivo tinha excluído a possibilidade de os estrangeiros adquirirem a propriedade de terras de cultivo, que conservavam, não obstante, a liberdade de adquirir um direito de usufruto ou um direito de uso sobre tais terras. Além disso, e ainda segundo este órgão jurisdicional, a aquisição, por parte de estrangeiros, do direito de propriedade sobre terras de cultivo estava sujeita, antes da entrada em vigor da Lei de 1994 sobre as terras de cultivo, à autorização do Ministério das Finanças.

75. Estas restrições reforçaram de duas formas o efeito discriminatório do artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 relativa às medidas transitórias.

76. Por um lado, estas restrições aumentam a probabilidade de os atuais proprietários de terrenos agrícolas situados na Hungria terem nacionalidade húngara. Ora, a probabilidade de ser um parente próximo de um proprietário húngaro é mais elevada para um nacional húngaro do que para um nacional de outro Estado-Membro. Por conseguinte, estas restrições, conjugadas com a exigência de ser parente próximo, prejudicam os nacionais dos outros Estados-Membros.

77. Por outro lado, estas restrições incitaram os nacionais dos outros Estados-Membros que pretendiam investir em terrenos agrícolas situados na Hungria a adquirir direitos de usufruto ou direitos de uso sobre tais terrenos. Por conseguinte, a extinção destes direitos, prevista no artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 relativa às medidas transitórias, pode afetar proporcionalmente mais nacionais dos outros Estados-Membros do que nacionais húngaros.

78. A este respeito, o Governo húngaro alegou que, em mais de 100 000 pessoas afetadas pela supressão dos direitos de usufruto e de uso prevista no artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 relativa às medidas transitórias, apenas 5 058 são nacionais estrangeiros, incluindo de países terceiros.

79. Este argumento, exclusivamente centrado na composição do grupo das pessoas afetadas pela referida medida, não é relevante para efeitos da apreciação da existência de uma discriminação indireta baseada na origem. Com efeito, a existência de tal discriminação deve ser constatada após uma comparação entre:

- a proporção de pessoas afetadas entre os nacionais húngaros, e
- a proporção de pessoas afetadas entre os nacionais dos outros Estados-Membros.

80. Assim, a existência de uma discriminação indireta baseada na origem deve ser constatada se for provável que a proporção — e não o número absoluto²⁸ — de pessoas afetadas pela medida em causa é mais elevada entre os nacionais de outros Estados-Membros do que entre os nacionais húngaros. Com base nos argumentos desenvolvidos nos n.ºs 70 a 77 das presentes conclusões, considero que é efetivamente o que sucede nas circunstâncias dos processos principais.

81. Interrogado a este respeito na audiência, o Governo húngaro não apresentou qualquer estatística ou outro elemento suscetível de pôr em causa esta constatação.

82. O Governo húngaro ainda utiliza como argumento a possibilidade de o titular destes direitos exigir uma compensação financeira da parte do seu cocontratante em caso de extinção de direitos de usufruto ou de uso. Este governo precisou que, em aplicação das disposições relevantes do Código Civil húngaro, esta compensação corresponde, em princípio, ao montante do enriquecimento obtido sem contrapartida pelo proprietário. Segundo o referido governo, a possibilidade de tal compensação financeira foi confirmada pelo acórdão n.º 25, de 21 de julho de 2015, do Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional).

83. Observo, a este respeito, que as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio no processo C-113/16 excluem a possibilidade de tal compensação financeira, ao contrário das questões submetidas no processo C-52/16.

84. Feito este esclarecimento, a eventual possibilidade de o titular de tais direitos exigir uma compensação financeira não pode, em conformidade com o que afirmou a Comissão, fazer desaparecer a discriminação indireta cuja existência foi anteriormente constatada.

85. Com efeito, não obstante esta possibilidade, as medidas nacionais em causa nos processos principais preveem a extinção de direitos de usufruto e de uso constituídos por pessoas privadas, e isto contra a sua vontade. Ora, podem existir várias razões para que os cocontratantes privados não pretendam a extinção desses direitos, tais como a vontade de o titular conservar o gozo dessas terras devido a especificidades das mesmas, a perspetiva de rendimentos futuros para ambas as partes ou ainda a impossibilidade de o proprietário pagar uma compensação financeira em caso de extinção. Por outras palavras, a extinção de tais direitos é suscetível de causar, em relação aos cocontratantes privados que os constituíram, contrariedades que podem não desaparecer totalmente com a perspetiva de uma eventual compensação financeira.

86. Por conseguinte, na medida em que a extinção destes direitos, contra a vontade dos cocontratantes privados que os constituíram, afetará uma maior proporção de nacionais dos outros Estados-Membros, deve deduzir-se que esta extinção é discriminatória, não obstante a eventual possibilidade de o titular desses direitos exigir ao seu cocontratante uma compensação financeira.

87. Resulta do exposto que as medidas nacionais em causa nos processos principais, que preveem a extinção *ex lege* de direitos de usufruto e de direitos de uso a menos que seja provado que o contrato que estabelece tal direito foi celebrado entre parentes próximos, incluem uma restrição discriminatória à livre circulação de capitais garantida pelo artigo 63.º TFUE.

²⁸ Por outras palavras, o argumento do Governo húngaro deve ser julgado improcedente, na medida em que assenta em valores *absolutos* (que visam exclusivamente a composição do grupo de pessoas afetadas), quando a existência de uma discriminação indireta deve assentar em valores *relativos* (que comparam a proporção de pessoas afetadas simultaneamente entre os nacionais de outros Estados-Membros e entre os nacionais húngaros).

D. Quanto à possibilidade de justificar a restrição à livre circulação de capitais

88. Em substância, o Governo húngaro invocou três motivos justificativos relativos, respetivamente, à violação da legislação nacional em matéria de controlo de câmbios, ao combate às práticas abusivas e a um objetivo de interesse geral associado à exploração de terrenos agrícolas.

89. Pelas razões que a seguir se expõem, considero que nenhum destes motivos pode justificar a legislação nacional em causa nos presentes processos.

1. Quanto à existência de uma justificação relativa à violação da legislação nacional em matéria de controlo de câmbios

90. Nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), TFUE, o disposto no artigo 63.º não prejudica o direito de os Estados-Membros tomarem todas as medidas indispensáveis para impedir infrações às suas leis e regulamentos, nomeadamente em matéria fiscal e de supervisão prudencial das instituições financeiras.

91. O Governo húngaro afirmou que, não obstante a sua inscrição no registo predial, a aquisição dos direitos de usufruto visados pelas medidas em causa no processo principal era ilegal «*ab initio*». Com efeito, antes de 1 de janeiro de 2002, a aquisição, por não residentes, de direitos de usufruto e de uso sobre terras de cultivo estava sujeita, por força da legislação nacional em matéria de controlo de câmbios, à concessão de uma autorização emitida pelo Banco nacional da Hungria. Ora, este referiu que não tinha sido solicitada qualquer autorização de câmbios com vista à aquisição de tais direitos. Por conseguinte, o Estado húngaro adotou o artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 relativa às medidas transitórias para sanar esta irregularidade que afeta todos os direitos de usufruto e de uso adquiridos por não residentes.

92. Resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que uma sanção que afeta o exercício das liberdades de circulação garantidas pelo Tratado FUE deve ser conforme ao princípio de proporcionalidade²⁹.

93. No caso em apreço, considero que a extinção dos direitos de usufruto e de uso prevista pelas medidas nacionais em causa no processo principal é desproporcionada relativamente ao objetivo de punir a violação da legislação nacional em matéria de controlo de câmbios.

94. Em primeiro lugar, a sanção prevista não se afigura adequada para alcançar o objetivo que lhe é atribuído, isto é, a regularização de transações efetuadas em violação do regime de controlo de câmbios. Com efeito, esta sanção — a extinção — atinge todos os direitos que não tenham sido constituídos entre parentes próximos, critério que não tem qualquer relação com uma eventual violação do regime de controlo de câmbios.

95. Em segundo lugar, esta sanção afigura-se desproporcionada no que respeita ao seu alcance. Com efeito, em meu entender, a violação de uma legislação que estabelece uma fiscalização administrativa em matéria de compra e venda de divisas estrangeiras não pode ser punida com a extinção de direitos estabelecidos por contratos entre pessoas privadas e cuja validade, à luz das regras substantivas, não é, por outro lado, contestada. A este respeito, afigura-se mais adequado associar a violação de tal fiscalização administrativa a sanções administrativas, nomeadamente de ordem pecuniária.

²⁹ Em matéria de livre circulação de capitais, v., neste sentido, acórdão de 1 de dezembro de 2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, n.ºs 54 e segs.). Em matéria de livre circulação de trabalhadores, v., neste sentido, acórdãos de 12 de dezembro de 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, n.º 14), e de 30 de abril de 1998, Comissão/Alemanha (C-24/97, EU:C:1998:184, n.º 14). Em matéria de livre circulação de mercadorias, v., neste sentido, acórdão de 2 de outubro de 2003, Grilli (C-12/02, EU:C:2003:538, n.º 49). Em matéria de livre prestação de serviços, v., neste sentido, acórdão de 12 de setembro de 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, n.ºs 52 e 57). Em matéria de liberdade de estabelecimento, v., neste sentido, acórdãos de 29 de fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, n.º 36 e jurisprudência referida), e de 6 de novembro de 2003, Gambelli e o. (C-243/01, EU:C:2003:597, n.º 72).

96. Em terceiro lugar, esta sanção também se afigura desproporcionada atendendo ao seu âmbito de aplicação generalizado, na medida em que não permite que as pessoas cujos direitos são afetados provem que respeitaram legislação nacional em matéria de controlo de câmbios.

97. Em quarto lugar, considero que esta sanção é desproporcionada à luz das exigências de confiança legítima e de segurança jurídica. Com efeito, afigura-se contrário a estas exigências impor a extinção de direitos controvertidos mais de doze anos após a sua constituição e a alegada violação da legislação nacional em matéria de controlo de câmbios³⁰.

98. Este raciocínio encontra-se confirmado no acórdão *Burtscher*³¹, relativo a uma situação comparável à do presente processo, ou seja, a anulação retroativa de uma transação imobiliária devido à violação de uma legislação administrativa que estabelece uma obrigação de declaração prévia. O Tribunal de Justiça declarou que uma sanção de nulidade da transação imobiliária, imposta devido à apresentação tardia dessa declaração, era desproporcionada por motivos em parte análogos aos que foram evocados anteriormente:

- o âmbito de aplicação dessa sanção era desproporcionado, uma vez que tal sanção decorria automaticamente, independentemente das razões da apresentação tardia (n.º 55 desse acórdão);
- a sua dimensão era igualmente desproporcionada, na medida em que punha em causa de forma radical um contrato que manifesta a vontade das partes sem fundamento relativo às regras substantivas aplicáveis, apesar de outras sanções, tais como uma coima, poderem eficazmente punir a apresentação tardia da declaração em causa (n.ºs 56 a 60 do referido acórdão), e
- essa sanção não respeitava as exigências de segurança jurídica, particularmente importantes em matéria de aquisição de imóveis (n.º 56 do mesmo acórdão).

99. Deduzo do exposto que a extinção dos direitos de usufruto e de uso em causa no processo principal não pode ser justificada pela eventual violação da legislação nacional em matéria de controlo de câmbios.

2. Quanto à existência de uma justificação baseada no combate às práticas abusivas

100. O Governo húngaro alegou igualmente que a extinção dos direitos de usufruto e de uso prevista pelas medidas nacionais em causa era justificada pela vontade de combater as práticas abusivas. Segundo esta argumentação, os contratos em causa no processo principal teriam servido para contornar a proibição de aquisição de terras de cultivo imposta às pessoas singulares estrangeiras e às pessoas coletivas. O referido governo precisa, a este respeito, que a manutenção de um direito de propriedade esvaziado da sua substância pela concessão de um direito de usufruto não responde a qualquer racionalidade económica.

30 Resulta das observações do Governo húngaro que a concessão de uma autorização emitida pelo Banco nacional da Hungria era exigida até 1 de janeiro de 2002. Ora, o artigo 108.º, n.º 1, da Lei de 2013 relativa às medidas transitórias dispõe que os direitos de usufruto ou de uso controvertidos se extinguem *ex lege* em 1 de maio de 2014.

31 Acórdão de 1 de dezembro de 2005 (C-213/04, EU:C:2005:731). Segundo a legislação austríaca em causa neste processo, o adquirente de um bem imóvel estava obrigado a apresentar num determinado prazo uma declaração indicando que o terreno estava edificado, que a aquisição não se destinava a estabelecer uma residência de férias e que era cidadão austríaco, ou devia beneficiar do mesmo tratamento que um cidadão austríaco (n.ºs 6 e 25).

101. A este respeito, resulta de jurisprudência constante que o combate às práticas abusivas representa um motivo legítimo que pode justificar uma restrição às liberdades de circulação garantidas pelo Tratado FUE. Em virtude desta jurisprudência desenvolvida principalmente no domínio fiscal, uma medida nacional que restrinja a liberdade de circulação pode ser justificada quando vise especificamente os expedientes puramente artificiais cuja finalidade é escapar à aplicação da legislação do Estado-Membro em causa³².

102. Todavia, uma vez que este objetivo apenas abrange o combate aos expedientes puramente artificiais, não pode ser invocado para justificar uma medida nacional baseada numa presunção geral de prática abusiva³³. Com efeito, para ser conforme ao princípio da proporcionalidade, uma medida que prossegue esse objetivo deve permitir ao órgão jurisdicional nacional proceder a um exame casuístico que tome em consideração as particularidades de cada situação concreta, baseando-se em elementos objetivos, para ter em conta o comportamento abusivo das pessoas em causa³⁴.

103. No contexto dos processos principais, a extinção dos direitos de usufruto e de uso sobre os terrenos agrícolas não é adequada ao combate às práticas abusivas. Com efeito, não é possível excluir que uma prática abusiva, que consiste em contornar a proibição de venda de terrenos agrícolas aos nacionais estrangeiros, tenha sido desenvolvida entre parentes próximos.

104. Além disso, estas medidas excedem o necessário para alcançar esse objetivo, uma vez que se baseiam numa presunção de prática abusiva que visa todos os direitos não constituídos entre parentes próximos, independentemente de ter sido demonstrada a existência de um expediente puramente artificial.

105. Resulta do exposto que estas medidas não podem ser justificadas pelo objetivo de combate às práticas abusivas.

3. Quanto à existência de uma justificação baseada num objetivo de interesse geral associado à exploração de terrenos agrícolas

106. Para justificar a extinção dos direitos de usufruto e de uso sobre os terrenos agrícolas, com exceção dos direitos constituídos entre parentes próximos, o Governo húngaro alegou ainda que a legislação em causa no processo principal prosseguia um objetivo de interesse geral, a saber, o de garantir que as terras de cultivo sejam propriedade das pessoas singulares que as trabalham. Terá sido nomeadamente em nome deste objetivo que se proibiu a aquisição da propriedade de um terreno agrícola para fins de investimento ou de especulação imobiliária, isto é, com vista à obtenção de uma mais-valia resultante do aumento do preço dos terrenos.

107. Segundo este governo, tal legislação visa igualmente permitir a exploração de terras de cultivo por empresas novas, facilitar a criação de propriedades com uma dimensão que permite uma produção agrícola viável e concorrencial, assim como evitar a fragmentação das propriedades agrícolas.

32 V. designadamente, neste sentido, acórdãos de 12 de setembro de 2006, Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, n.º 51); de 13 de março de 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, n.º 72), e de 1 de abril de 2014, Felixstowe Dock and Railway Company e o. (C-80/12, EU:C:2014:200, n.º 31).

33 V. designadamente, neste sentido, acórdãos de 12 de setembro de 2006, Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, n.º 50); de 13 de março de 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, n.ºs 73 e 79), e de 19 de novembro de 2009, Comissão/Itália (C-540/07, EU:C:2009:717, n.º 58).

34 Acórdão de 17 de setembro de 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, n.º 99).

108. Como afirmou corretamente o Governo húngaro, o Tribunal de Justiça já reconheceu o interesse geral de tais objetivos, nomeadamente, os que consistem em assegurar que a terra pertence a quem a trabalha, combater a especulação fundiária, garantir uma repartição da propriedade fundiária que permita o desenvolvimento de explorações viáveis ou ainda favorecer uma utilização razoável dos terrenos disponíveis combatendo a pressão fundiária³⁵.

109. No entanto, e segundo jurisprudência assente, uma medida que restringe as liberdades de circulação apenas pode ser admitida na condição de prosseguir um objetivo de interesse geral, de ser aplicada de maneira não discriminatória e de respeitar o princípio da proporcionalidade, isto é, de ser adequada para garantir a realização do objetivo prosseguido e de não ir além do que é necessário para que ele seja atingido³⁶.

110. À luz desta jurisprudência, considero que a prossecução do objetivo de interesse geral invocado pelo Governo húngaro não permite justificar as medidas em causa no processo principal por, pelo menos, dois motivos e, eventualmente, um terceiro.

111. Em primeiro lugar, estas medidas, que apenas permitem a manutenção dos direitos de usufruto e de uso estabelecidos entre parentes próximos, não são adequadas para prosseguir os objetivos invocados pelo Governo húngaro.

112. Com efeito, e como explicaram corretamente os Governos austríaco e português, assim como a Comissão, nada permite excluir que parentes próximos do proprietário tenham adquirido tais direitos sobre terrenos agrícolas para fins de especulação imobiliária. E, vice-versa, também é possível que pessoas que não são parentes próximos do proprietário tenham adquirido tais direitos tendo em vista o exercício de uma atividade agrícola.

113. Por outras palavras, o critério escolhido pelo Governo húngaro, ou seja, o facto de se tratar de um parente próximo do proprietário, não está adaptado à prossecução dos objetivos alegados.

114. Em segundo lugar, as medidas em causa no processo principal também não são necessárias para a prossecução dos objetivos alegados pelo Governo húngaro. Com efeito, outros critérios permitiriam prosseguir esses objetivos, respeitando mais as liberdades de circulação. Tal sucederia no caso de uma exigência de exploração efetiva de terrenos agrícolas quer pelos titulares dos direitos de usufruto ou de uso estabelecidos sobre estas terras se forem pessoas singulares, quer pelos seus acionistas se forem pessoas coletivas.

115. Em terceiro lugar, as medidas em causa no processo principal têm um carácter discriminatório, conforme observei nos n.ºs 70 a 86 das presentes conclusões.

116. Este carácter discriminatório é suficiente, em aplicação da jurisprudência referida no n.º 109 das presentes conclusões, para excluir a justificação baseada no objetivo de interesse geral associado à exploração de terrenos agrícolas alegado pelo Governo húngaro.

117. No entanto, devo salientar, a este respeito, a existência de uma certa incoerência na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Com efeito, o Tribunal de Justiça já aceitou apreciar se um objetivo de interesse geral era suscetível de justificar medidas cujo carácter discriminatório já tinha previamente declarado³⁷.

35 V., neste sentido, acórdãos de 6 de novembro de 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, n.ºs 3 e 10); de 23 de setembro de 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, n.ºs 38 a 40), e de 25 de janeiro de 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, n.ºs 27 e 28).

36 Acórdãos de 5 de março de 2002, Reisch e o. (C-515/99, C-519/99 a C-524/99 e C-526/99 a C-540/99, EU:C:2002:135, n.º 33); de 23 de setembro de 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, n.º 34 e jurisprudência referida); de 1 de dezembro de 2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, n.º 44 e jurisprudência referida), e de 25 de janeiro de 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, n.º 26).

37 V., designadamente, acórdão de 25 de outubro de 2007, Geurts e Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, n.ºs 22 a 24).

118. Embora considere desejável, para efeitos de segurança jurídica, que o Tribunal de Justiça clarifique a sua jurisprudência a este respeito, do exposto decorre, em todo caso, que as medidas nacionais em causa no processo principal não podem ser justificadas pelo objetivo de interesse geral associado à exploração de terrenos agrícolas alegado pelo Governo húngaro.

E. Quanto aos artigos 17.º e 47.º da Carta

119. O órgão jurisdicional de reenvio questionou igualmente o Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade das medidas nacionais em causa no processo principal com os artigos 17.º e 47.º da Carta.

120. Considero que não é necessário responder a este ponto das questões submetidas, uma vez que tais medidas são contrárias ao direito da União, na parte em que incluem uma restrição injustificada à livre circulação de capitais, independentemente da interpretação das disposições da Carta acima referidas.

121. Além disso, considero que, no âmbito dos presentes processos, a alegada violação dos artigos 17.º e 47.º da Carta não pode ser apreciada independentemente da questão da violação das liberdades de circulação.

122. Com efeito, este ponto das questões submetidas suscita a delicada problemática da aplicabilidade da Carta para efeitos da apreciação de medidas nacionais como as que estão em causa no processo principal, que não aplicam disposições do direito derivado da União, mas que criam um obstáculo injustificado às liberdades de circulação garantidas pelo Tratado FUE.

123. Importa recordar que o âmbito de aplicação da Carta, relativamente à ação dos Estados-Membros, está definido no seu artigo 51.º, n.º 1, nos termos do qual as disposições da Carta têm por destinatários os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da União³⁸.

124. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que, tendo em conta as anotações relativas ao artigo 51.º da Carta, as quais devem ser devidamente tidas em consideração nos termos do artigo 52.º, n.º 7, da mesma, o conceito de aplicação previsto neste artigo 51.º confirma a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à medida em que a ação dos Estados-Membros deve respeitar as exigências decorrentes dos direitos fundamentais garantidos na ordem jurídica da União³⁹.

125. No acórdão Åkerberg Fransson⁴⁰, o Tribunal de Justiça declarou que os direitos fundamentais garantidos pela Carta devem ser respeitados quando uma legislação nacional está abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União. Recorde-se que este processo não dizia respeito a uma violação das liberdades de circulação, mas a uma legislação nacional que aplica a legislação da União em matéria de IVA, assim como o artigo 325.º TFUE⁴¹.

126. No que respeita às liberdades de circulação, o Tribunal de Justiça precisou no acórdão Pflieger e o.⁴² que o recurso, por um Estado-Membro, a exceções previstas pelo direito da União para justificar um entrave a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado aplica o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.

38 V., designadamente, acórdãos de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 17), e de 6 de outubro de 2016, Paoletti e o. (C-218/15, EU:C:2016:748, n.º 13).

39 V., neste sentido, acórdãos de 30 de abril de 2014, Pflieger e o. (C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 32), e de 10 de julho de 2014, Julián Hernández e o. (C-198/13, EU:C:2014:2055, n.º 33 e jurisprudência referida).

40 Acórdão de 26 de fevereiro de 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 21).

41 Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 27).

42 Acórdão de 30 de abril de 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281, n.º 36).

127. A este respeito, e para ser ainda mais preciso, resulta de jurisprudência constante que, quando uma legislação nacional é examinada pelo Tribunal de Justiça à luz das liberdades de circulação, os direitos fundamentais cuja proteção é garantida pelo direito da União são invocáveis em duas hipóteses, ambas relativas à existência de uma justificação⁴³.

128. A primeira refere-se à invocação por um Estado-Membro de um motivo justificativo diretamente resultante da proteção de um direito fundamental. Trata-se da hipótese «Schmidberger»⁴⁴, na qual os direitos fundamentais são chamados a servir de escudo de defesa da legislação em causa.

129. A segunda é relativa à rejeição de um motivo justificativo invocado por um Estado-Membro devido à violação de um direito fundamental. Trata-se da hipótese «ERT»⁴⁵, na qual os direitos fundamentais provocam a perda de um escudo erguido para defender a legislação em causa.

130. Em contrapartida, que tenha conhecimento, o Tribunal de Justiça nunca considerou que a alegada violação de um direito fundamental podia ser apreciada *independentemente* da violação das liberdades de circulação. Por outras palavras, quando o único elemento de conexão ao direito da União reside na existência de uma restrição à livre circulação, a proteção dos direitos fundamentais pode servir de justificação (hipótese «Schmidberger»), ou provocar a perda de uma justificação (hipótese «ERT»), mas não pode representar um motivo independente de não conformidade com o direito da União.

131. Ora, os presentes processos incluem-se precisamente nesta última situação. Com efeito, o único elemento de conexão ao direito da União reside na existência de uma restrição à livre circulação de capitais⁴⁶. O Governo húngaro não invocou os artigos 17.º e 47.º da Carta para justificar as medidas nacionais em causa (hipótese «Schmidberger») e a sua interpretação não é necessária para rejeitar os motivos justificativos apresentados por este governo (hipótese «ERT»)⁴⁷. Na realidade, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se estas medidas violam os artigos 17.º e 47.º da Carta *independentemente* da violação da livre circulação de capitais⁴⁸.

132. Nestas circunstâncias, e tendo em conta a jurisprudência referida, sou levado a considerar que esta alegada violação dos artigos 17.º e 47.º da Carta não pode ser apreciada pelo Tribunal de Justiça.

43 Estas duas hipóteses são examinadas em conjunto sob a epígrafe «The derogation situation» em Lenaerts, K., «Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights», *European Constitutional Law Review*, 2012, pp. 383 a 386.

44 Acórdão de 12 de junho de 2003 (C-112/00, EU:C:2003:333). Neste processo, o Governo austríaco tinha invocado, para justificar uma restrição à livre circulação de mercadorias que resulta de uma manifestação que levou ao corte de uma via de comunicação importante, a proteção dos direitos de defesa fundamentais dos manifestantes em matéria de liberdade de expressão e de liberdade de reunião (v. n.ºs 17, 69 e segs. desse acórdão). V., igualmente, acórdão de 11 de dezembro de 2007, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union*, designado «Viking» (C-438/05, EU:C:2007:772, n.ºs 45 e 46).

45 Acórdão de 18 de junho de 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254). Este processo era relativo, nomeadamente, ao caráter potencialmente discriminatório do cúmulo, pela ERT, do direito exclusivo de difundir emissões próprias e do direito exclusivo de captar e de retransmitir emissões provenientes de outros Estados-Membros (v. n.ºs 21 a 23 desse acórdão). O Tribunal de Justiça declarou que os Estados-Membros apenas podem invocar as derrogações previstas pelo Tratado por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública, na medida em que a legislação nacional em causa está em conformidade com os direitos fundamentais cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça, nomeadamente a liberdade de expressão (v. n.ºs 43 a 45 deste acórdão). V., igualmente, acórdãos de 26 de junho de 1997, *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:325, n.º 24 a 27), e de 30 de abril de 2014, *Pfleger e o.* (C-390/12, EU:C:2014:281, n.ºs 35 e 36).

46 Há que precisar, a este respeito, que não se afigura possível considerar que as medidas nacionais em causa nos presentes processos «aplicam» a Diretiva 88/361 devido aos dois motivos seguintes. Por um lado, esta diretiva, cujo objeto era aplicar o artigo 67.º CE, tornou-se letra morta após a revogação deste artigo pelo Tratado de Amsterdão, não obstante o valor ilustrativo reconhecido pelo Tribunal de Justiça no seu anexo I: v. n.º 52 das presentes conclusões. Por outro, a obrigação violada pelas medidas nacionais em causa está estabelecida no artigo 63.º TFUE, uma vez que o referido anexo I se limita a estabelecer uma enumeração não exaustiva dos movimentos de capitais.

47 V. n.ºs 88 a 118 das presentes conclusões.

48 V. n.º 21 das presentes conclusões.

133. Gostaria de destacar claramente o alcance desta posição que consiste em excluir a aplicabilidade da Carta nas circunstâncias específicas dos presentes processos. É evidente que esta posição não diz respeito aos atos das instituições da União (hipótese «Kadi»⁴⁹) nem aos atos dos Estados-Membros que aplicam as legislações da União (hipótese «Åkerberg Fransson»⁵⁰).

134. Também não se refere às medidas nacionais que são justificadas à luz das liberdades de circulação mas que prejudicam um direito fundamental garantido pela Carta (hipótese «ERT»⁵¹). Com efeito, nesta última hipótese, os direitos fundamentais não são aplicados de forma independente mas no âmbito da justificação a uma restrição às liberdades de circulação.

135. Na realidade, a posição que defendo, e que consiste em excluir a possibilidade de apreciar uma alegada violação da Carta *independentemente* da questão da violação das liberdades de circulação, visa as duas situações seguintes. Por um lado, a Carta não pode ser aplicada de forma autónoma quando as medidas nacionais incluem uma restrição que não está, em caso algum, justificada à luz das liberdades de circulação (hipótese dos presentes processos). Por outro, a Carta não pode ser aplicada de forma autónoma quando tais medidas não incluem qualquer restrição às liberdades de circulação (hipótese «Keck e Mithouard»⁵²).

136. Na primeira situação, que corresponde à dos presentes processos, é evidente que excluir a possibilidade de aplicar a Carta de forma autónoma, na prática, não faz qualquer diferença, uma vez que as medidas nacionais em causa são, em qualquer caso, contrárias ao direito da União.

137. Por conseguinte, o real alcance prático da posição jurídica que aqui defendo está limitado às legislações nacionais do tipo «Keck e Mithouard». Com efeito, nesta hipótese, aceitar que uma violação da Carta possa ser apreciada independentemente da violação das liberdades de circulação implicaria que todas as legislações nacionais, mesmo as que não limitam estas liberdades, poderiam ser censuradas à luz da Carta quando são postas em causa numa situação factual abrangida pelo âmbito de aplicação das referidas liberdades, ou seja, em qualquer situação transfronteiriça. Para dar um exemplo concreto, isto significaria, nomeadamente, que uma legislação que proíbe o trabalho noturno nas padarias, que segundo o Tribunal de Justiça não limitava a livre circulação de mercadorias⁵³, poderia doravante ser apreciada à luz das disposições da Carta (designadamente, dos seus artigos 15.º e 16.º).

138. Tal interpretação afigura-se dificilmente conciliável com o artigo 6.º, n.º 1, TUE e o artigo 51.º, n.º 2, da Carta, segundo os quais o disposto na Carta de modo algum pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados.

139. Em meu entender, deve rejeitar-se esta interpretação excluindo a possibilidade de apreciar uma alegada violação da Carta independentemente da questão da violação das liberdades de circulação. Foi precisamente esta a abordagem adotada no acórdão Pelckmans Turnhout⁵⁴, no qual o Tribunal de Justiça declarou que a Carta não pode ser aplicada de forma autónoma quando a legislação nacional em causa não limita as liberdades de circulação.

49 Acórdãos de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.ºs 281 a 327), e de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 65 a 69).

50 Acórdão de 26 de fevereiro de 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

51 Acórdão de 18 de junho de 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254).

52 Acórdão de 24 de novembro de 1993 (C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905).

53 Acórdão de 14 de julho de 1981, Oebel (155/80, EU:C:1981:177).

54 V., neste sentido, acórdão de 8 de maio de 2014 (C-483/12, EU:C:2014:304, n.ºs 24 a 26). Este acórdão era relativo a uma legislação nacional que impunha um dia de encerramento semanal aos comerciantes. V., igualmente, neste sentido, acórdão de 4 de outubro de 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, designado «Grogan» (C-159/90, EU:C:1991:378, n.ºs 30 e 31).

140. Em contrapartida, afigura-se que o acórdão Pflieger e o.⁵⁵, relativo a uma legislação nacional que inclui uma restrição injustificada à livre prestação de serviços, deixa subsistir uma dúvida quanto à possibilidade de aplicar a Carta de forma autónoma.

141. Com efeito, nos n.ºs 35 e 36 desse acórdão, o Tribunal de Justiça recordou corretamente que a Carta é invocável no âmbito da apreciação dos motivos justificativos. Todavia, nos n.ºs 57 a 60 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça aceitou apreciar a existência de uma violação dos artigos 15.º a 17.º da Carta *independentemente* da questão da violação da livre prestação de serviços (declarada nos n.ºs 39 a 56 do mesmo acórdão)⁵⁶. Em meu entender, esta abordagem deixa subsistir uma dúvida, que importa esclarecer, quanto à possibilidade de apreciar uma alegada violação da Carta independentemente da questão da violação das liberdades de circulação.

142. Atendendo ao exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda a este ponto das questões submetidas no sentido de que, quando o Tribunal de Justiça aprecia uma legislação nacional à luz das liberdades de circulação, a alegada violação de um direito fundamental garantido pela Carta não pode ser apreciada independentemente da questão da violação destas liberdades.

VI. Conclusão

143. Atendendo ao exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais do Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administrativo e do trabalho de Szombathely, Hungria):

O artigo 63.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional como a que está em causa nos processos principais, que prevê a extinção dos direitos de usufruto e dos direitos de uso sobre terras de cultivo a menos que seja provado que estes direitos foram constituídos entre parentes próximos, não obstante a possibilidade de o titular dos referidos direitos obter uma compensação financeira da parte do seu cocontratante.

O artigo 51.º, n.ºs 1 e 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser interpretado no sentido de que, quando o Tribunal de Justiça aprecia uma legislação nacional à luz das liberdades de circulação, a alegada violação de um direito fundamental garantido pela referida Carta não pode ser apreciada independentemente da questão da violação destas liberdades.

⁵⁵ Acórdão de 30 de abril de 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281). Esta mesma abordagem foi subsequentemente seguida pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 11 de junho de 2015, *Berlington Hungary e o.* (C-98/14, EU:C:2015:386, n.ºs 89 a 91).

⁵⁶ No entanto, o Tribunal de Justiça limitou-se a afirmar, finda a sua análise, que uma restrição injustificada ou desproporcionada à livre prestação de serviços nos termos do artigo 56.º TFUE também não é admissível nos termos do referido artigo 52.º, n.º 1, em relação aos artigos 15.º a 17.º da Carta, de modo que não é necessária uma análise separada a este título. V. acórdão de 30 de abril de 2014, *Pflieger e o.* (C-390/12, EU:C:2014:281, n.ºs 59 e 60).