deve ser susceptível de um recurso de natureza jurisdicional que permita verificar a sua legalidade em relação ao direito comunitário e que o interessado deve poder ter conhecimento dos fundamentos da decisão tomada a seu respeito.

No caso de a correspondência entre estes dois diplomas só ser parcial, as autoridades nacionais em questão estão no direito de exigir que o interessado prove ter adquirido os conhecimentos e habilitações em falta. A este respeito, cabe às referidas autoridades apreciar se os conhecimentos adquiridos no Estado-membro de acolhimento, no âmbito quer de um ciclo de estudos, quer de uma experiência prática, podem valer para efeitos de provar a posse dos conhecimentos em falta.

Se a regulamentação do Estado-membro de acolhimento exigir a realização de um estágio profissional ou uma prática profissional, cabe a estas mesmas autoridades decidir se uma experiência profissional, adquirida quer no Estado-membro de proveniência, quer no Estado-membro de acolhimento, pode ser considerada como satisfazendo, no todo ou em parte, esta exigência.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-340/89 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. *Enquadramento jurídico e matéria de facto do litígio no processo principal*

I. Vlassopoulou, de nacionalidade grega, foi admitida como advogada no foro de Atenas em 1982. Nesse mesmo ano, defendeu a sua tese de doutoramento na Universidade de Tübingen. Desde Julho de 1983, trabalha num gabinete de advogados alemães situado em Mannheim. Além disso, continua a exercer a sua profissão na Grécia, mas o essencial das suas actividades desenrola-se em Mannheim.

Em 9 de Novembro de 1984, recebeu a autorização de tratar os assuntos jurídicos de outrem, e inclusivamente de dar consultas jurídicas, em conformidade com o artigo 1.°, n.° 1, segunda frase, ponto 5, da Rechtsberatungsgesetz, no domínio do direito grego e do direito comunitário.

Em 13 de Maio de 1988, I. Vlassopoulou solicitou autorização para o exercício da advocacia e a sua inscrição como Rechtsanwältin (advogada) junto do Amtsgericht de Mannheim, bem como dos Landgerichten de Mannheim e de Heidelberg. O Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (a seguir «ministério») indeferiu o seu pedido porque

* Língua do processo: alemão.

ela não preenchia as condições de aptidão para exercer funções judiciais, exigidas no artigo 4.° do Bundesrechtsanwaltsordnung (1959, BGBl. I, p. 565, a seguir «BRAO»). As condições de aptidão para exercer funções judiciais encontram-se enunciadas na Richtergesetz. Resumindo, a aptidão em questão considera-se adquirida através de estudos de direito feitos numa universidade alemã, a passagem no primeiro exame de Estado, um estágio preparatório («Vorbereitungsdienst»), sancionado por um segundo exame de Estado. Pelo menos dois destes anos de estudos universitários devem ser realizados no território nacional da República Federal da Alemanha. Além disso, o artigo 52.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE não confere à recorrente o direito de exercer a sua profissão na República Federal da Alemanha com base na sua qualificação profissional adquirida na Grécia.

I. Vlassopoulou apresentou um pedido de decisão prejudicial contra esta recusa, pedido que foi indeferido pelo Ehrengerichtshof. Em seguida interpôs recurso desta decisão perante o Bundesgerichtshof que, em 18 de Setembro de 1989, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Viola a liberdade de estabelecimento, na acepção do artigo 52.° do Tratado CEE, o facto de um nacional comunitário que no seu país estava autorizado a exercer (e exerceu efectivamente) a profissão de advogado (Rechtsanwalt) e que, no Estado de acolhimento, desde há cinco anos está autorizado a desempenhar a actividade de consultor jurídico (Rechtsbeistand) (actividade que efectivamente desempenha num escritório de advogados estabelecido nesse país) só poder ser autorizado a nele exercer a advocacia se satisfizer as regras legais do Estado de acolhimento?»

2. *Tramitação processual perante o Tribunal*

A decisão de reenvio foi registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 3 de Novembro de 1989.

Em conformidade com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, foram apresentadas observações escritas em 7 de Fevereiro de 1990, por I. Vlassopoulou e pelo Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, representado por Schmolz, na qualidade de agente, em 5 de Fevereiro de 1990, pelo Governo da República Federal da Alemanha, representado por Ernst Röder e Horste Teske, na qualidade de agentes, em 22 de Fevereiro de 1990, pelo Governo da República Italiana, representado por Pier Georgio Ferri, avvocato dello Stato, na qualidade de agente, e em 27 de Fevereiro de 1990, pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Friedrich-Wilhelm Albrecht e Étienne Lasnet, consultores jurídicos, na qualidade de agentes.

O Tribunal de Justiça, com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, decidiu iniciar a fase oral sem instrução prévia.

II — Resumo das observações escritas apresentadas ao Tribunal

I. Vlassopoulou considera que o Tribunal de Justiça devia responder afirmativamente à

questão prejudicial. Em sua opinião, decorre do acórdão de 12 de Julho de 1984, Klopp (107/83, Recueil, p. 2971), que a regra do tratamento nacional, consagrada no artigo 52.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, não deve dar origem a que um nacional de outro Estado-membro seja impedido de exercer efectivamente o direito à liberdade de estabelecimento. Esta limitação à regra do tratamento nacional foi confirmada, no âmbito da livre prestação de serviços, no acórdão do Tribunal de 25 de Fevereiro de 1988, Comissão/Alemanha (427/85, Colect., p. 1123). O facto de exigir que um advogado de outro Estado-membro preencha as mesmas condições para o exercício da advocacia que os advogados alemães constitui, portanto, uma restrição incompatível com a liberdade de estabelecimento. Tais condições devem ser justificadas por considerações de interesse geral e não devem ser desproporcionadas em relação ao seu objectivo. A recusa de autorização para o exercício da advocacia no que diz respeito a I. Vlassopoulou não pode ser justificada pela protecção dos consumidores porque, no seu acórdão de 25 de Fevereiro de 1988, o Tribunal considerou que tal argumento não é oponível a um advogado que efectua uma prestação de serviços.

Segundo I. Vlassopoulou, decorre do artigo 52.° do Tratado CEE que os Estados-membros devem adoptar procedimentos adequados para facilitar o exercício da advocacia por parte dos advogados dos outros Estados-membros. A este respeito, cita o parecer favorável formulado pela delegação alemã sobre uma proposta feita no âmbito da Comissão Consultiva das Ordens de Advogados da Comunidade Europeia (CCBE) que se destina a permitir a um advogado de um Estado-membro que tenha trabalhado durante cinco anos com um advogado alemão exercer tanto a função de consultor em direito nacional como a representação perante os tribunais. Além disso, um outro Estado-membro, a França, já tomou medidas (pelo Decreto n.° 85-1123, de 22 de Outubro de 1985, e pela portaria de 24 de Dezembro de 1985) que permitem aos advogados nacionais de um Estado-membro exercerem no seu território com os mesmos direitos que os seus próprios nacionais. I. Vlassopoulou declara-se disposta a sujeitar-se a um exame de aptidão do tipo do previsto pela regulamentação francesa.

I. Vlassopoulou contesta que o exercício efectivo da liberdade de estabelecimento dos advogados dependa da adopção de directivas visadas no artigo 57.° do Tratado. Decorre do acórdão de 21 de Junho de 1974, Reyners (2/74, Recueil, p. 631), que a aplicabilidade directa do artigo 52.° não é condicionada pela adopção de directivas relativas ao reconhecimento de diplomas. Aliás, nem a Directiva 89/48/CEE, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos (JO 1989, L 19, p. 16), nem a lei alemã que a transponha são aplicáveis ao caso visado no processo principal. Na opinião de I. Vlassopoulou, esta directiva só diz respeito à autorização de um advogado da Comunidade que começa a exercer no Estado-membro de acolhimento e que deve portanto fazer a prova de conhecimentos suficientes da ordem jurídica desse Estado. O caso de I. Vlassopoulou é diferente, porque os seus conhecimentos de direito alemão já são consideráveis. Em primeiro lugar, o direito grego seguiu o direito alemão em domínios importantes, em especial, o direito civil e o direito penal. Em seguida, a tese que I. Vlassopoulou defendeu para obter o seu doutoramento em direito diz exclusivamente respeito ao direito alemão. Os seus conhecimentos de direito alemão são igualmente comprovados por publicações em revistas de direito alemãs. Por último, I. Vlassopoulou trata de modo autónomo assuntos que relevam essencialmente do direito civil, do direito dos estrangeiros e do direito so-

cial, mesmo que sob a responsabilidade de um advogado alemão. Esta actividade permitiu-lhe aprofundar os seus conhecimentos, mais especialmente nas questões práticas e deontológicas.

O ministério considera que a questão colocada exige uma resposta negativa. Observa que por força do artigo 206.° do BRAO, na redacção que lhe foi dada pela Gesetz zur Änderung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und der Patentanwälte (1989, BGBl. I, p. 2135), I. Vlassopoulou tem o direito de se estabelecer na República Federal da Alemanha, sob o seu título de origem grego. Além disso, tendo recebido a autorização para tratar, a título profissional, de assuntos jurídicos, pode exercer no mesmo país enquanto consultora jurídica de direito grego e de direito comunitário.

Em contrapartida, a utilização do título de «Rechtsanwalt» e o exercício da actividade que corresponde ao mesmo, pressupõe que estejam satisfeitas as condições de aptidão estabelecidas pela lei alemã, condições que I. Vlassopoulou não preenche. Segundo o ministério, também não existe qualquer disposição que permita considerar o seu diploma grego como equivalente às habilitações alemãs. Aliás, o curso grego e o curso alemão não são comparáveis do ponto de vista do seu conteúdo. O exame que I. Vlassopoulou passou no âmbito da sua tese de doutoramento é um exame universitário que demonstra apenas a aptidão para tratar de modo científico uma questão jurídica limitada. Este exame não dá acesso à profissão de Rechtsanwalt.

Na opinião do ministério, a autorização para tratar de assuntos jurídicos a título profissional, que I. Vlassopoulou já possui há cinco anos, também não é relevante. Os conhecimentos necessários para obter esta autorização não são comparáveis às exigências que um Rechtsanwalt alemão deve satisfazer.

O ministério observa que, nos termos do artigo 52.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, a liberdade de estabelecimento compreende o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício «nas condições definidas na legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais». Daí o ministério deduz que, na ausência de regras comunitárias específicas na matéria, os Estados-membros continuam a ser livres de regular o exercício das actividades profissionais no seu território. Esta conclusão não lhe parece ser afectada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. No acórdão Klopp, o Tribunal limitou-se à condenação de uma regra nacional proibindo um estabelecimento secundário; considerou compatíveis com o artigo 52.°, segundo parágrafo, outras regras nacionais relativas às condições de acesso à profissão de advogado e ao seu exercício. O acórdão de 25 de Fevereiro de 1988, Comissão/Alemanha, só diz respeito à livre prestação de serviços e não à liberdade de estabelecimento. O acórdão de 28 de Abril de 1977, Thieffry (71/76, Recueil, p. 765), trata de um caso particular em que o diploma obtido pelo interessado no seu país de origem já tinha sido reconhecido pelas autoridades competentes do país de acolhimento. Não é esse o caso no presente processo.

O ministério observa por fim que o artigo 57.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE encarrega o Conselho de adoptar directivas que visem, por um lado, o reconhecimento mútuo de diplomas e, por outro, a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros respeitantes ao acesso às activida-

des não assalariadas e ao seu exercício. Tais directivas seriam supérfluas se o artigo 52.° tivesse os efeitos jurídicos que I. Vlassopoulou pretende. Segundo o ministério, a Directiva 89/48 do Conselho parte do princípio de que os diferentes diplomas nacionais necessários para o acesso a uma profissão regulamentada nos Estados-membros são, em princípio, equivalentes. Todavia, a directiva admite que os Estados-membros possam, sob certas condições, subordinar o reconhecimento de um diploma a condições suplementares, ou seja, a realização de um estágio de adaptação ou a passagem numa prova de aptidão. Segundo o seu artigo 12.°, os Estados-membros têm até 4 de Janeiro de 1991 para completar a transposição para direito nacional da Directiva 89/84. O ministério salienta que o projecto de lei apresentado para o efeito pelo Governo alemão possibilitará, a I. Vlassopoulou, desde a sua entrada em vigor, exercer a advocacia na República Federal da Alemanha.

Os *governos alemão e italiano* consideram igualmente que o Tribunal de Justiça devia responder de modo negativo à questão colocada.

Alegam que decorre do acórdão de 19 de Janeiro de 1988, Gullung (292/86, Colect., p. 131), que, quando um nacional de um Estado-membro se quer estabelecer como advogado num país de acolhimento sob a denominação prevista para esta profissão neste país, o Estado-membro em questão pode subordinar a sua inscrição na ordem de advogados à satisfação de condições não discriminatórias previstas pelo direito nacional. A aplicação da legislação alemã, que se aplica tanto aos nacionais alemães como aos nacionais dos outros Estados-membros, é conforme a este acórdão.

O Governo alemão observa, além disso, que I. Vlassopoulou não satisfaz as condições de acesso à profissão de Rechtsanwalt. A autorização de exercer na qualidade de consultora jurídica só pressupõe conhecimentos de direito grego e de direito comunitário. A consultadoria jurídica na República Federal da Alemanha tem um estatuto jurídico profissional distinto do de advogado e o seu campo de actividade é consideravelmente menor. Por último, o Governo alemão considera que a Directiva 89/48 toma como ponto de partida a situação jurídica exposta no acórdão Gullung. Sublinha que o artigo 4.°, n.° 1, alínea b), da directiva prevê disposições especiais para o reconhecimento de diplomas que dão acesso às profissões jurídicas: dá a possibilidade ao país de acolhimento de exigir de um migrante quer um estágio de adaptação, quer uma prova de aptidão.

A *Comissão* declara, a título liminar, que a questão colocada pelo Bundesgerichtshof diz exclusivamente respeito ao direito de estabelecimento que, diferentemente da livre prestação de serviços, assenta no princípio segundo o qual o migrante está teoricamente sujeito, no país de acolhimento, a todas as obrigações dos nacionais deste.

A Comissão parte igualmente do princípio de que, na ausência de regras comunitárias específicas na matéria, os Estados-membros continuam a ser livres de regulamentar o exercício da profissão de advogado no seu território, desde que a regulamentação em questão não seja susceptível de produzir efeitos discriminatórios. Daí a Comissão conclui que um Estado-membro pode subordinar o acesso à profissão de advogado a condições de aptidão, mesmo no caso de o requerente já ter exercido a profissão de advogado noutro Estado-membro ou de já ter

sido autorizado a exercer a profissão de consultor jurídico no Estado-membro em questão.

Todavia, a Comissão tem certas dúvidas quanto à questão de saber se é conforme ao direito comunitário sujeitar, sem qualquer restrição, um advogado reconhecido noutro Estado-membro às condições de acesso à profissão a que estão sujeitos os candidatos que terminaram a sua formação no Estado-membro de acolhimento. Interroga-se sobre se não incumbe aos Estados-membros, por força do artigo 5.° do Tratado CEE, facilitar a liberdade de estabelecimento. A este respeito, a Comissão observa, em primeiro lugar, que a Directiva 77/249/CEE, de 22 de Março de 1977, tendente a facilitar o exercício da livre prestação de serviços pelos advogados (JO L 78, p. 17; EE 06 F1 p. 224), prescreve o reconhecimento mútuo da qualidade de advogado, o que indica que as habilitações para esta profissão podem ser consideradas comparáveis em todos os Estados-membros. Em segundo lugar, o quinto considerando da Directiva 89/48 dispõe que na falta de medidas comunitárias de coordenação «qualquer Estado-membro de acolhimento, em que uma profissão seja regulamentada, deve tomar em consideração as habilitações adquiridas noutro Estado-membro e apreciar se essas habilitações correspondem às que ele próprio exige».

A Comissão cita, além disso, dois acórdãos em que o Tribunal se debruçou sobre o reconhecimento de diplomas na ausência de directiva nos termos do 57.° No seu acórdão Trieffry, o Tribunal especificou que, quando a liberdade de estabelecimento possa ser assegurada num Estado-membro em razão da legislação nacional ou de uma prática nacional, incumbe às autoridades competentes garantir, quanto a estas legislações ou práticas, uma aplicação conforme ao objectivo definido pelas disposições do Tratado relativas à liberdade de estabelecimento.

A Comissão recorda que, no acórdão que proferiu em 15 de Outubro de 1987 no processo Heylens (222/86, Colect., p. 4097), o Tribunal devia determinar se uma decisão que recusava o reconhecimento da equivalência de um diploma emitido noutro Estado-membro deve ser fundamentada e pode ser impugnada em juízo. Especificou que a apreciação de equivalência no âmbito de um processo de reconhecimento estabelecido por força do direito nacional «deve fazer-se exclusivamente em consideração do grau dos conhecimentos e qualificações que (o diploma estrangeiro), tendo em conta a natureza e a duração dos estudos e as formações práticas de que comprova a realização, permite presumir relativamente ao seu titular».

Na opinião da Comissão, deve deduzir-se do acórdão Heylens que os Estados-membros devem igualmente tomar em consideração as habilitações adquiridas pelo requerente noutro Estado-membro, mesmo quando, para uma profissão determinada, o seu próprio direito nacional não preveja procedimento especial para o reconhecimento de diplomas. Consequentemente, os Estados-membros deveriam agir de modo que um procedimento adequado lhes permitisse comparar as qualificações do requerente com as que correspondem às exigências nacionais. Segundo a Comissão, o resultado desta apreciação permitirá determinar se há equivalência de habilitações e, deste modo, se as mesmas podem ser reconhecidas. Não havendo equivalência absoluta, seria no entanto conveniente examinar em que medida a aplicação das disposições nacionais pode ser aligeirada: deveria ser evitado um reexame de qualificações existentes e comprovadas.

A Comissão considera que esta abordagem do problema pode ser adaptada à profissão de advogado. A este respeito refere o artigo 112.° da Richtergesetz que, conjugado com o artigo 92.°, n.° 2, da lei alemã relativa às pessoas deslocadas e aos refugiados (1971, BGBl. I, p. 1565 e 1807), prevê a possibilidade de uma equivalência para os diplomas obtidos por certas pessoas deslocadas e certos refugiados. Salienta igualmente que a regulamentação francesa prevê um procedimento especial e simplificado de acesso à profissão francesa de advogado para os nacionais dos outros Estados-membros.

Para a Comissão, esta interpretação dos artigos 5.° e 52.° do Tratado CEE não torna supérflua a adopção de directivas baseadas no artigo 57.° Esta conclusão decorre de uma análise da Directiva 89/48 que regulará situações análogas à que está na origem da questão prejudicial, a partir do momento em que tenha sido transposta para direito nacional. Esta directiva parte do princípio de que os diplomas de ensino superior que dão acesso às profissões regulamentadas são largamente comparáveis. O seu artigo 3.° prescreve, portanto, o reconhecimento de tais diplomas. Segundo a Comissão, a directiva não põe de parte que possam existir, tanto na duração da formação como no seu conteúdo, diferenças substanciais. É esta a razão pela qual o seu artigo 4.° permite ao Estado-membro de acolhimento exigir ao requerente uma certa compensação quer sob a forma de uma experiência profissional nos casos de uma diferença substancial de duração, quer sob a forma de um estágio de adaptação ou de uma prova de aptidão no caso de uma diferença essencial de conteúdo. A Comissão considera que a directiva representa, assim, um progresso na realização efectiva da liberdade de estabelecimento em relação ao estado actual do direito, porque contribui para a segurança das relações jurídicas e regula de modo preciso as possibilidades de que dispõe o Estado-membro de acolhimento quando as qualificações do requerente não correspondem às exigências nacionais.

A Comissão propõe que se responda do seguinte modo à questão prejudicial:

«1) O artigo 52.° do Tratado deve ser interpretado no sentido de que, na ausência de regras comunitárias na matéria, um Estado-membro, cuja legislação subordina o acesso à profissão de advogado às condições de aptidão para as funções judiciais segundo o direito nacional, pode também impor em princípio esta exigência aos advogados de outros Estados-membros que invoquem o direito de estabelecimento garantido pelo Tratado para se instalarem como advogados no território do primeiro Estado-membro.

2) Todavia, em conformidade com o artigo 5.° do Tratado, os Estados-membros são obrigados a tomar em consideração, na aplicação das suas disposições de admissão, as habilitações adquiridas pelo requerente noutro Estado-membro na medida em que as mesmas correspondam às habilitações exigidas pelo direito nacional.»

Gordon Slynn
Juiz-relator