CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN
apresentadas em 28 de Novembro de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Enquadramento

1. I. Vlassopoulou, de nacionalidade grega, obteve, em 1977, um diploma de direito na Universidade de Atenas. Em 1982, depois de ter passado uma prova de admissão, foi admitida na qualidade de advogada no foro de Atenas. Igualmente em 1982, na Universidade de Tübingen, defendeu, *magna cum laude*, uma tese intitulada *Der eheliche Hausrat im Familien- und Erbrecht.* Esta tese era consagrada ao direito alemão, e, entre 1978 e 1981, como preparação para a defesa da sua tese, seguiu um certo número de cursos de direito alemão na Faculdade de Direito de Tübingen.

Em 9 de Novembro de 1984, obteve a autorização de tratar assuntos jurídicos de outrem, incluindo a autorização de dar conselhos jurídicos («Rechtsberatung»), em conformidade com o artigo 1.°, n.° 1, segundo parágrafo, ponto 5, da Rechtsberatungsgesetz [1], relativamente ao direito grego e ao direito comunitário. Desde Julho de 1983, exerceu igualmente no domínio do direito alemão, em colaboração com dois advogados de Mannheim junto dos quais tem igualmente um gabinete. Embora tenha conservado a sua inscrição no foro de Atenas e continue a exercer aí a sua profissão, o centro da sua actividade profissional situa-se em Mannheim. Ela indicou ao órgão jurisdicional de reenvio que, no que diz respeito à sua prática do direito alemão, exerce de modo autónomo e tem contactos com os clientes, mesmo que tal ocorra sob a responsabilidade e direcção de um dos dois advogados alemães com os quais colabora. Por fim, mencionaremos ainda que, além da sua tese, publicou, na revista alemã *IPRax*, dois artigos consagrados ao direito grego.

2. Em 13 de Maio de 1988, I. Vlassopoulou solicitou autorização para o exercício da advocacia e a sua inscrição como advogada («Rechtsanwalt» ou, no seu caso, «Rechtsanwältin») junto do Amtsgericht de Mannheim, bem como dos Landgerichten de Mannheim e de Heidelberg. Todavia, este pedido foi indeferido pelo Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (a seguir «ministério»), porque a interessada não preenchia as condições exigidas no artigo 4.° do Bundesrechtsanwaltsordnung [2] (a seguir «BRAO»)

* Língua original: neerlandês.

1 — Lei de 13 de Dezembro de 1935 (BGBl. III, p. 303).

2 — BGBl. 1959, I, p. 565, alterado pela lei de 13 de Dezembro de 1989 (BGBl. I, p. 2135).

para o exercício da advocacia, ou seja, a aptidão para exercer funções judiciais. Segundo a Richtergesetz [3], esta aptidão considera-se adquirida pela realização de estudos de direito numa universidade alemã, a passagem no primeiro exame de Estado («Erste Staatsexamen») e a realização de um estágio («Vorbereitungsdienst»), sancionado pelo segundo exame de Estado («Zweites Staatsexamen»).

O pedido de decisão judicial contra esta recusa, apresentado por I. Vlassopoulou, foi indeferido pelo Ehrengerichtshof. I. Vlassopoulou recorreu em seguida desta decisão de indeferimento perante o Bundesgerichtshof, que submeteu à apreciação do Tribunal de Justiça a questão prejudicial seguinte:

«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?»

3. As considerações que precedem permitem definir claramente a questão de direito que se coloca no caso concreto: as disposições do Tratado em matéria de liberdade de estabelecimento autorizam um Estado-membro (o Estado-membro de «acolhimento») a recusar aos nacionais de outro Estado-membro o acesso a uma profissão (no caso concreto à profissão de advogado) pela simples razão de que não se encontram satisfeitas formalmente as condições impostas por esse Estado-membro aos seus próprios nacionais? Ou existe, pelo contrário, uma obrigação de consideração das habilitações e experiência adquiridas noutro Estado-membro ou no Estado-membro de acolhimento e de examinar se as mesmas correspondem às habilitações e à experiência exigidas pelo Estado-membro de acolhimento?

Antes de me debruçar sobre as observações apresentadas ao Tribunal, para evitar qualquer mal-entendido, sublinho que a questão de direito colocada diz respeito à liberdade de estabelecimento e não à livre prestação de serviços. Noutros termos, não se trata, para I. Vlassopoulou, de prestar os seus serviços enquanto advogada grega a clientes na República Federal da Alemanha (está aliás autorizada a tal por força da Directiva 77/249/CEE [4]); trata-se antes de se estabelecer na República Federal da Alemanha na qualidade de advogado na acepção da legislação desse Estado, quer dizer, obtendo o direito à utilização do título e ao exercício da profissão de «Rechtsanwalt» (advogado).

A resposta à questão prejudicial também não pode (ainda) ser dada remetendo para as regras enunciadas na Directiva 89/48/CEE, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos [5], porque o prazo de transposição desta directiva só termina em 4 de Janeiro de 1991 [6].

3 — A versão actual é a publicada em 19 de Abril de 1972 (BGBl. I, p. 713).

4 — Directiva do Conselho de 22 de Março de 1977 tendente a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços pelos advogados (JO L 78, p. 17; EE 06 F1 p. 224).

5 — Directiva do Conselho de 21 de Dezembro de 1988 (JO 1989, L 19, p. 16).

6 — Em 6 de Julho de 1990, a República Federal da Alemanha adoptou uma lei relativa à execução da directiva (ver BGBl. I, p. 1349), que todavia só entra em vigor em 1 de Janeiro de 1991 (ver artigo 6.° da referida lei).

As observações apresentadas ao Tribunal

4. Os governos alemão e italiano, bem como o ministério, propõem que se responda de modo negativo à questão prejudicial, remetendo para a disposição do artigo 52.°, segundo parágrafo, do Tratado e para a jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de direito de estabelecimento.

Vejamos em primeiro lugar o texto do artigo 52.°, segundo parágrafo, que dispõe o seguinte:

«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...»

Os governos alemão e italiano, bem como o ministério, salientam que, contrariamente às disposições relativas à livre prestação de serviços, as disposições relativas à liberdade de estabelecimento assentam no princípio por força do qual a pessoa que se instala noutro Estado-membro está em princípio sujeita, no Estado-membro de acolhimento, a todas as obrigações que esse Estado-membro impõe aos seus próprios nacionais. Além disso, defendem que (como é aqui o caso), na ausência de regras comunitárias específicas na matéria, cada Estado-membro tem a liberdade de regular o acesso e o exercício de uma profissão no seu território, desde que as regras previstas não tenham efeito discriminatório em relação aos nacionais dos outros Estados-membros. Consideram que os acórdãos Klopp[7] e Gullung[8] confirmam este ponto de vista. Daí concluem que, para ser admitida na qualidade de advogada (Rechtsanwältin) na República Federal da Alemanha, I. Vlassopoulou deve conformar-se às regras aplicáveis aos nacionais alemães, ou seja, deve satisfazer as condições de exame e de estágio prescritas pela Richtergesetz. Ainda segundo o ministério, não existe, aliás, um processo que permita reconhecer habilitações e uma experiência adquiridas de outro modo ou apreciar a sua correspondência com as condições prescritas pela Richtergesetz.

5. O elemento central da argumentação de I. Vlassopoulou pode ser expresso do seguinte modo. Já admitida a exercer a advocacia no foro de Atenas, no qual continua inscrita, pretende actualmente estabelecer-se, igualmente na qualidade de advogada, na República Federal da Alemanha. Embora as condições de exame e de estágio prescritas pela Richtergesetz se apliquem indistintamente às pessoas de nacionalidade alemã e aos nacionais dos outros Estados-membros, I. Vlassopoulou alega que estas condições não podem ser aplicadas a um advogado de outro Estado-membro sem ter em conta as habilitações profissionais e académicas já reunidas por este advogado, e em especial as habilitações relacionadas com o direito do Estado-membro de acolhimento. Noutros termos, I. Vlassopoulou não contesta que um Estado-membro tenha o direito de exigir certas habilitações académicas e profissionais para o acesso à profissão de advogado, mas sim o facto de os nacionais de outros Estados-membros só poderem satisfazer estas condições de uma única maneira. Segundo I. Vlassopoulou, esta última exigência implica uma restrição injustificada à liberdade de estabelecimento, à qual só se pode obviar procedendo ao exame da equi-

7 — Acórdão de 12 de Julho de 1984, Ordre des avocats au barreau de Paris/Klopp (107/83, Recueil, p. 2971).

8 — Acórdão de 19 de Janeiro de 1988, Gullung/Conseils de l'ordre des avocats du barreau de Colmar et de Saverne (292/86, Colect., p. 111).

valência das habilitações académicas e profissionais dos advogados estrangeiros e permitindo a estes, se for caso disso, apresentar, por meio de uma prova única de aptidão, a prova de que satisfazem as condições de aptidão exigidas. Aliás, declarou-se disposta a tal.

A jurisprudência relativa à liberdade de estabelecimento

6. Gostaria, a título liminar, de recordar que o princípio de não discriminação enunciado no artigo 52.° constitui uma concretização do princípio de igualdade do artigo 7.° do Tratado, que forma a pedra angular de cada um dos fundamentos da Comunidade, a saber, a livre circulação de pessoas, a livre circulação de serviços, a livre circulação de mercadorias e a livre circulação de capitais. Na sua jurisprudência relativa à livre circulação de trabalhadores, à liberdade de estabelecimento, à livre prestação de serviços e à livre circulação de mercadorias, o Tribunal desde há muito que admite que as regras da igualdade de tratamento proíbem não só as discriminações ostensivas, em razão da nacionalidade, mas ainda todas as formas dissimuladas de discriminação que, por aplicação de outros critérios de distinção, conduzem de facto ao mesmo resultado[9]. O Tribunal considera que esta interpretação é necessária para garantir a eficácia de um dos princípios fundamentais da Comunidade[10]. Foi precisamente na finalidade de preservar o efeito útil dos fundamentos da Comunidade que o Tribunal declarou ainda que, mesmo que não comportem discriminações directamente identificáveis em razão da nacionalidade, regras nacionais que entravem o estabelecimento em vários Estados-membros no território da Comunidade sem que se possa invocar para o efeito uma justificação objectiva são, não obstante, incompatíveis com o direito comunitário. Em matéria de direito de estabelecimento, este princípio decorre principalmente do acórdão Klopp e do acórdão Wolf e Dorchain bem como, em menor medida, do acórdão Gullung.

7. O acórdão Klopp dizia respeito a um advogado alemão que tinha solicitado a sua inscrição no foro de Paris. A mesma foi recusada pela mera razão de que já tinha um domicílio profissional de advogado noutro Estado-membro (a República Federal da Alemanha). A legislação francesa e os estatutos da Ordem dos Advogados de Paris previam na matéria que um advogado só podia ter um único domicílio profissional, que devia ser fixado no âmbito da competência do tribunal junto do qual se encontra estabelecido. A ordem dos advogados francesa e o Governo francês sustentaram perante o Tribunal que, para o acesso e o exercício da liberdade de estabelecimento, o artigo 52.° remete para as condições definidas pelo Estado-membro de estabelecimento. Uma vez que a restrição litigiosa era indistintamente aplicável aos nacionais franceses e aos nacionais dos outros Estados-membros, a mesma não constituiria uma discriminação. O Tribunal admitiu (no n.° 17 do acórdão) que resulta da disposição e do contexto do artigo 52.° do Tratado CEE que, na ausência de regras comunitárias específicas na matéria, cada Estado-membro tem a liberdade de regulamentar o exercício da profissão de advogado no seu território. Mas o Tribunal acrescentou:

9 — Pela primeira vez no acórdão de 12 de Fevereiro de 1974, Sotgiu/Deusche Bundespost, n.° 11 (152/73, Recueil, p. 153) uma legislação nacional não pode sujeitar trabalhadores a um tratamento diferente porque não residem no território nacional, recentemente confirmado pelo acórdão de 30 de Maio de 1989, Allué/Università degli Studi di Venezia, n.° 11 (33/88, Colect., p. 1591), a limitação, numa lei italiana, da duração do emprego dos leitores de língua estrangeira na universidade, limitação que não se aplica ao restante pessoal das universidades, é uma discriminação indirecta em razão da nacionalidade dado que apenas 25 % dos leitores abrangidos têm a nacionalidade italiana.

10 — Ver acórdão Sotgiu, atrás referido, n.° 11.

«Todavia, esta regra não implica que a legislação de um Estado-membro possa exigir que um advogado só tenha um único estabelecimento no território comunitário. Tal interpretação restritiva teria, com efeito, como consequência que o advogado, uma vez estabelecido num Estado-membro determinado, só poderia invocar o benefício das liberdades do Tratado, com vista a estabelecer-se noutro Estado-membro, abandonando o seu estabelecimento já existente» (n.° 18) (tradução provisória).

Esta afirmação era apoiada por uma remissão para o disposto no artigo 52.° que, segundo o Tribunal, enuncia um princípio geral por força do qual o direito de estabelecimento abrange igualmente a faculdade de criar e manter, no respeito das normas profissionais, mais do que um centro de actividades no território da Comunidade (n.° 19). De um modo mais específico, tratando-se do exercício da profissão de advogado, o Tribunal confirmou que o Estado-membro de acolhimento tem, certamente, o direito de exigir aos advogados inscritos numa ordem no seu território que exerçam as suas actividades de modo a manter um contacto suficiente com os seus clientes e as autoridades judiciais e respeitem as regras de deontologia. Mas:

«No entanto, tais exigências não podem ter como efeito impedir os nacionais dos Estados-membros de exercerem efectivamente o direito de estabelecimento que lhes é garantido pelo Tratado. A este respeito, convém salientar que os actuais meios de transporte e de telecomunicações abrem a possibilidade de garantir de modo adequado o contacto com as autoridades judiciais e os clientes. Igualmente, a existência de um segundo domicílio profissional noutro Estado-membro não constitui obstáculo à aplicação das regras de deontologia no Estado-membro de acolhimento (n.os 20 e 21).

O acórdão Klopp confirma, portanto, que uma regra que se aplica indistintamente pode no entanto ser contrária ao artigo 52.° do Tratado, em especial quando essa regra estabelece, no que diz respeito ao estabelecimento em vários Estados-membros, entraves que inpedem o exercício efectivo da liberdade de estabelecimento que lhes é garantida pelo Tratado, sem qualquer justificação assente em razões objectivas.

8. O acórdão Klopp foi confirmado pelo acórdão Gullung, que dizia respeito à questão de saber se um advogado estabelecido na Alemanha podia estabelecer-se em França sem ter que satisfazer a regra aplicável em França segundo a qual a profissão de advogado pressupõe a inscrição numa ordem [11]. O Tribunal recordou que, na ausência de regras comunitárias específicas na matéria, o artigo 52.° do Tratado dá aos Estados-membros o direito de sujeitar o acesso a uma profissão (entre as quais a de advogado) e o exercício desta profissão, a condições que se apliquem igualmente aos seus próprios nacionais [12]. O Tribunal verificou que a norma impugnada se aplicava indistintamente, mas examinou igualmente se esta regra podia ter uma justificação objectiva:

«... que a obrigação de inscrição dos advogados numa ordem, imposta por alguns Estados-membros, deve ser considerada lícita relativamente ao direito comunitário, com a condição, contudo, de a inscrição ser aberta aos nacionais de todos os Estados-membros sem discriminação. Com efeito, esta obrigação visa especialmente garantir a moralidade e o respeito pelos princípios deontológicos bem como o controlo disciplinar da actividade dos advogados; prossegue, por-

11 — O advogado em questão tinha sido anteriormente expulso da ordem francesa por motivos disciplinares.

12 — Acórdão já referido, n.° 28.

tanto, um objectivo digno de tutela» (n.° 29).

9. No acórdão Wolf e Dorchain, proferido em 1988 [13], o Tribunal tinha que apreciar uma regulamentação belga que concedia a isenção da obrigação de quotizar para o regime da segurança social dos *independentes* às pessoas que exerciam a título principal uma actividade assalariada na Bélgica, mas recusava esta isenção às pessoas que exerciam uma actividade assalariada a título principal no estrangeiro. O Tribunal declarou expressamente que a regulamentação controvertida não comportava qualquer discriminação directa ou indirecta em razão da nacionalidade, não havendo portanto violação do artigo 7.° do Tratado [14]. Todavia, o Tribunal considerou que a referida regulamentação era contrária ao artigo 52.° (e ao artigo 48.°) do Tratado. O Tribunal recordou que o acórdão Klopp, em que se afirmava que a liberdade de estabelecimento comporta a faculdade de criar e manter mais de um centro de actividades no território da Comunidade [15]. Acrescentou:

«O conjunto das disposições do Tratado relativas à livre circulação das pessoas visa, assim, facilitar o exercício pelos nacionais comunitários de actividades profissionais de qualquer natureza no conjunto do território da Comunidade, opondo-se a uma regulamentação nacional susceptível de prejudicar esses nacionais quando pretendam alargar as suas actividades para além do território de um único Estado-membro.

(A regulamentação belga litigiosa) ... tem por efeito prejudicar o exercício de actividades profissionais fora do território desse Estado-membro. Os artigos 48.° e 52.° do Tratado opõem-se, portanto, a uma regulamentação desse tipo». (n.os 13 e 14 do acórdão).

Por fim, o acórdão salientava que, dado que a regulamentação belga em causa não garante qualquer protecção social complementar (ou seja, um direito a prestações suplementares no âmbito do regime dos independentes) aos interessados, o entrave introduzido no exercício de actividades profissionais fora do território de um único Estado-membro não pode, seja de que forma for, encontrar qualquer justificação [16].

10. Decorre destes acórdãos que o Tribunal vê no artigo 52.° do Tratado não apenas uma proibição das discriminações em razão da nacionalidade, mas igualmente uma disposição que se opõe a que, na ausência de justificação objectiva, seja para que profissão for, uma regulamentação nacional comporte mais dificuldades para o exercício pelos nacionais comunitários da sua profissão fora do território nacional. Mais precisamente, o artigo 52.° opõe-se a uma regulamentação nacional que possa desfavorecer estes nacionais comunitários «quando (como I. Vlassopoulou) pretendam alargar as suas actividades para além do território de um único Estado-membro».

A obrigação de considerar as habilitações já adquiridas

11. Segundo I. Vlassopoulou, convém deduzir do artigo 52.° do Tratado uma obrigação de ter em conta, na apreciação da questão de saber se um nacional de outro

13 — Acórdão de 7 de Julho de 1988, Inasti/Wolf e Dorchain (154/87 e 155/87, Colect., p. 3897). Ver igualmente o acórdão análogo da mesma data, Stanton/Inasti (143/87, Colect., p. 3877).

14 — Acórdão já referido, n.os 8 e 9.

15 — Acórdão já referido, n.os 11 e 12.

16 — Acórdão já referido, n.° 15.

Estado-membro satisfaz as condições exigidas para o acesso a uma determinada profissão, as habilitações que essa pessoa já possui. Nestes termos, convém examinar estas habilitações em função da sua correspondência com as condições exigidas pela legislação nacional e tomar em devida consideração o grau de correspondência, considerando que as habilitações exigidas pelo direito nacional se encontram satisfeitas no todo ou em parte.

Quanto ao essencial, estou de acordo com este raciocínio. A obrigação de considerar as habilitações adquiridas por uma pessoa parece-nos decorrer da proibição reconhecida pelo Tribunal, em relação aos Estados-membros, de tornar mais difícil do que é necessário o exercício pelos nacionais comunitários da sua profissão no território da Comunidade, em especial quando aqueles desejam alargar as suas actividades a mais do que um Estado-membro. Esta obrigação pretende evitar que se possam desfavorecer os nacionais comunitários que desejem estabelecer-se noutro Estado-membro impondo-lhes condições de acesso inutilmente multiplicadas ou agravadas.

Sublinhamos que, deste modo, não contestamos de modo algum a tese defendida pelos governos alemão e italiano, na medida em que a mesma implica que a pessoa que se estabelece no território de um outro Estado esteja, em princípio, sujeita às regras de acesso ao exercício de uma profissão exigidas pelo Estado-membro de acolhimento, na medida em que essas regras não tenham efeito discriminatório, *mas igualmente*, como convém acrescentar tendo em conta a jurisprudência do Tribunal, na medida em que as referidas regras não entravem inutilmente o exercício de uma profissão fora do território de um único Estado-membro. Acrescentar esta condição é importante, porque é precisamente neste caso que o Estado-membro de acolhimento é obrigado a tomar em consideração as habilitações já adquiridas, obrigação que os governos atrás referidos se recusam a admitir.

12. Incidentalmente, queria observar que essa obrigação foi igualmente admitida pelo Tribunal no domínio da livre circulação de serviços e da livre circulação de mercadorias, em situações que apresentam semelhanças com a situação aqui em análise. No que diz respeito à livre circulação de serviços: o acórdão Webb [17] dizia respeito à questão de saber se os Estados-membros podem submeter a colocação à disposição de mão-de-obra no seu território a um regime de autorizações prévias. O Tribunal respondeu a esta questão de modo afirmativo, referindo-se à natureza especial dos vínculos de trabalho inerentes à actividade de um organismo de colocação à disposição de mão-de-obra e à protecção dos interesses legítimos dos trabalhadores em causa [18]. Contudo, o Tribunal salientou simultaneamente que a medida que impõe um regime de autorização excede a finalidade prosseguida no caso de as exigências, a que se encontra sujeita a concessão de autorização, constituir uma duplicação das justificações e garantias exigidas no Estado de estabelecimento; é por esta razão que há que ter em conta, na apreciação dos pedidos de autorização e na concessão das mesmas, as justificações e garantias já apresentadas pelo prestador no Estado-membro de estabelecimento [19].

17 — Acórdão do Tribunal de 17 de Dezembro de 1981 (279/80, Recueil, p. 3305).

18 — Acórdão já referido, n.° 18.

19 — Acórdão já referido, n.° 20. No acórdão anterior de 18 de Janeiro de 1979, Van Wesemael (110/78 e 111/78, Recueil, p. 35), o Tribunal tinha já declarado que a exigência de uma licença para a prestação de serviços de colocação de artistas não é justificada quando o prestador possui já no Estado-membro de estabelecimento uma licença emitida em condições comparáveis às exigidas pelo Estado-membro em que a prestação é realizada e se as suas actividades estiverem sujeitas, no Estado-membro de estabelecimento, a um controlo adequado respeitante a qualquer actividade de colocação (ver n.os 24 a 30).

No que diz respeito à livre circulação de mercadorias: o acórdão Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten [20] (que foi proferido no mesmo dia que o acórdão Webb) relacionava-se com a importação num Estado-membro de uma mercadoria legalmente comercializada noutro Estado-membro. O Estado-membro de importação sujeitava a utilização da mercadoria em causa a uma aprovação prévia concedida com base numa análise de laboratório. O Tribunal admitiu que essa regulamentação relevava da excepção prevista pelo artigo 36.°, assinalando ao mesmo tempo que os Estados-membros são obrigados a contribuir para a simplificação dos controlos no comércio intracomunitário e não podem, portanto, exigir sem necessidade a repetição de análises técnicas ou químicas ou testes quando as mesmas análises e testes já foram efectuados noutro Estado-membro [21].

Todavia, a analogia com a jurisprudência do Tribunal relativa à livre circulação de serviços e de mercadorias termina aqui. Com efeito, o alcance desta jurisprudência ultrapassa em larga medida a obrigação de tomar em consideração habilitações já adquiridas. Se, em matéria de direito de estabelecimento (na ausência de regras comunitárias específicas), a mesma se baseia na admissibilidade de princípio de uma regulamentação nacional, esta não é tolerada no domínio da livre circulação de mercadorias e só é reconhecida em menor medida no domínio da livre circulação de serviços. Com efeito, no domínio da livre circulação de *mercadorias*, desde o acórdão «Cassis de Dijon», admite-se que as mercadorias legalmente fabricadas ou comercializadas num Estado-membro podem ser importadas noutro Estado-membro. Noutros termos, o reconhecimento mútuo das legislações constitui na matéria a regra geral: os obstáculos à livre circulação de mercadorias resultantes de disparidades das legislações nacionais são aceites *unicamente* na medida em que essas prescrições possam ser reconhecidas como necessárias para satisfazer exigências imperativas e que as mesmas não tenham já sido satisfeitas pelos controlos efectuados no país de origem [22].

Assim, igualmente no domínio da livre circulação de *serviços*, admite-se que esta circulação pode ser sujeita *unicamente* a regulamentações que incidam sobre qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado em causa *e* justificadas pelo interesse geral, na medida em que esse interesse não seja protegido pelas regras a que o prestador se encontra sujeito no Estado-membro de estabelecimento [23]. Em conformidade com esta jurisprudência, a Directiva 77/249 tendente a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços pelos advogados [24] permite às pessoas que exercem actividades de advogado nos diferentes Estados-membros ser reconhecidas como advogados pelo Estado-membro em que o serviço é prestado.

A circunstância de a jurisprudência do Tribunal no domínio da livre circulação de mercadorias e da livre circulação de serviços

20 — Acórdão de 17 de Dezembro de 1981 (272/80, Recueil, p. 3277), confirmado pelo acórdão de 11 de Maio de 1989, Würmser (25/88, Colect., p. 1105).

21 — Acórdão já referido, n.os 13 a 15.

22 — Ver o acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe, denominado «Cassis de Dijon», n.° 8 (120/78, Recueil, p. 649), a partir de então sistematicamente confirmado, designadamente, pelo acórdão de 14 de Julho de 1988, 3 Glocken e outros/USL Centro-Sud e outros, n.os 9 a 11 (407/85, Colect., p 4233).

23 — Ver acórdão de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/Alemanha, n.° 25 (205/84, Colect., p. 3755). Ver já igualmente o acórdão Van Wesemael (atrás referido na nota 19), o acórdão Webb (atrás referido na nota 17), e o acórdão recente de 27 de Março de 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, Colect., p. I-1417).

24 — Já referida na nota 4.

ir claramente mais longe do que no domínio da liberdade de estabelecimento não pode todavia conduzir a que nos esqueçamos de que a liberdade de estabelecimento também impõe aos Estados-membros, como exigência mínima, que apliquem as regras nacionais de acesso a uma determinada profissão de modo a ter em conta as habilitações já adquiridas.

13. Assim, ao formular as observações que precedem, renuncio a seguir o ponto de vista defendido pelo Governo alemão e pelo ministério que, na audiência, sustentaram que, contrariamente aos domínios da livre circulação de serviços e da livre circulação de mercadorias, não existiria qualquer obrigação de reconhecimento no domínio da liberdade de estabelecimento. Com efeito, consideram, um advogado que deseje estabelecer-se noutro Estado-membro deve familiarizar-se com um sistema jurídico totalmente diferente; as habilitações e a experiência que adquiriu no seu Estado-membro de origem ou no Estado-membro de acolhimento não são relevantes para o efeito. Esta argumentação não é convincente, porque parte do princípio que os sistemas jurídicos nacionais da Comunidade e as modalidades do exercício da prática jurídica nos diferentes Estados-membros não podem proporcionar qualquer correspondência significativa, hipótese em nossa opinião difícil de sustentar à luz dos laços históricos de afinidade de um certo número de direitos nacionais dos Estados-membros [25], bem como dos modos de organização da administração da justiça. Além disso e sobretudo, esta argumentação não tem em atenção os esforços feitos por um advogado de outro Estado-membro para se familiarizar com o direito e a prática jurídica do Estado-membro a que deseja alargar o exercício da sua actividade profissional.

No entanto tal não significa que as diferenças existentes entre os Estados-membros não sejam susceptíveis de justificar a existência de procedimentos de autorização aplicáveis aos advogados provenientes de outros Estados-membros; todavia se, no âmbito da apreciação do pedido de autorização de um advogado proveniente de outro Estado-membro, não se devesse *de modo algum* tomar em consideração as habilitações já adquiridas e a sua correspondência com as habilitações exigidas pelo direito do Estado-membro de acolhimento, o livre estabelecimento e o exercício de uma profissão em todo o território da Comunidade encontrar-se-iam entravados, em minha opinião, de modo injustificado.

Esta ideia inspirou igualmente as considerações do Tribunal no acórdão Thieffry [26]. É incontestável que neste processo os factos eram mais simples que no caso aqui em apreço porque a equivalência de um diploma belga e de um diploma francês de licenciatura em direito já tinha sido reconhecida em França (por uma universidade francesa) e o Sr. Thrieffry tinha igualmente obtido o «certificat d'aptitude à la profession d'avocat» depois de ter passado um exame, em conformidade com a legislação francesa [27]. A recusa de acesso à profissão, por parte das autoridades competentes, devido ao mero facto de o interessado não possuir o diploma *nacional* era, nestas circunstâncias, declaradamente contrária ao artigo 52.° do Tratado [28]. Todavia, igualmente

25 — Nesta ordem de ideias, convém observar que, sem ser contestada sobre este aspecto pelo Governo alemão e pelo ministério, I. Vlassopoulou alegou que partes importantes do direito civil e do direito processual civil grego correspondem em larga medida ao direito alemão.

26 — Acórdão de 28 de Abril de 1977 (71/76, Recueil, p. 765).

27 — Acórdão já referido, n.° 2.

28 — Acórdão já referido, n.° 19.

neste acórdão, o Tribunal afirmou de modo geral que incumbe aos Estados-membros assegurar, a legislações ou práticas nacionais, uma aplicação conforme ao objectivo definido pelas disposições do Tratado relativas à liberdade de estabelecimento — obrigação que aliás as autoridades francesas tinham cumprido de modo geral prevendo a possibilidade de examinar a equivalência das habilitações académicas e profissionais em função da sua correspondência com as habilitações exigidas pela sua própria legislação [29]. Além disso, o Tribunal sublinhou que é importante que, em cada Estado-membro, o reconhecimento dos títulos de habilitação profissional para efeitos do estabelecimento possa ser admitido em toda a medida compatível com o respeito das exigências profissionais nacionais [30].

Relação com a Directiva 89/48

14. Como foi exposto atrás, a obrigação de tomar em consideração as habilitações já adquiridas decorre do artigo 52.° do Tratado, que tem efeito directo desde o termo do período de transição [31], o qual existe mesmo na ausência de regras comunitárias. Com efeito, o Tribunal declarou várias vezes que a ausência de directivas adoptadas ao abrigo do artigo 57.° não autoriza um Estado-membro a recusar a um particular o benefício efectivo da liberdade de estabelecimento [32].

Tais directivas destinam-se a facilitar a realização da liberdade de estabelecimento mas não a condicionam. A sua adopção não se tornou pois supérflua na sequência do efeito directo que possuem, desde o termo do período de transição, o artigo 52.° bem como as obrigações que o mesmo comporta [33].

Deste modo estabelecemos a relação com a Directiva 89/48 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior [34]. Tal como refere o título da directiva, a mesma constitui um sistema *geral* de reconhecimento. Noutros termos, enquanto o artigo 52.° apenas tem por efeito obrigar o Estado-membro de acolhimento a tomar em consideração o grau de correspondência das habilitações já adquiridas (no Estado-membro de origem e no Estado-membro de acolhimento [35] — é apenas quando este exame revele que as habilitações já adquiridas são, concretamente, total ou parcialmente equivalentes às habilitações exigidas pelo direito nacional que o requerente pode invocar as mesmas —, a directiva é mais radical. Com efeito, ela implica que os Estados-membros reconheçam de modo geral a equivalência das regulamentações profissionais em diferentes Estados-membros, de modo que aquele que exerce uma actividade profissional regulamentada num Estado-membro determinado *obtenha o direito de se estabelecer em todos os outros Estados-membros,* eventualmente desde que prove que possui uma experiência profissio-

29 — Acórdão já referido, n.os 15 a 18.

30 — Acórdão já citado, n.° 23.

31 — Confirmado, pela primeira vez, no acórdão de 21 de Junho de 1974, Reyners/Bélgica, n.os 3 a 32 (2/74, Recueil, p. 631).

32 — Ver, além do acórdão Reyners (atrás referido na nota 30), o acórdão Thrieffry (atrás referido na nota 26), n.° 18, e o acórdão de 28 de Junho de 1977, Patrick, n.os 10 a 13 (11/77, Recueil, p. 1199), que foi confirmado pelo acórdão de 15 de Outubro de 1987, Heylens, n.os 11 e 12 (222/86, Colect., p. 4097).

33 — Acórdão já referido na nota 30, n.os 30 e 31.

34 — Directiva já referida na nota 5.

35 — A existência desta obrigação é, aliás, igualmente reconhecida no quinto considerando da directiva.

nal e que realize um estágio de adaptação ou se sujeite a uma prova de aptidão [36].

Implementação da obrigação de tomar em consideração as habilitações adquiridas

15. Como já assinalei, a obrigação descrita anteriormente decorre do artigo 52.° do Tratado, uma disposição do Tratado que tem efeito directo. Mesmo que se trate na ocorrência de uma obrigação de efeito directo nos termos do direito comunitário, tal não impede que a sua implementação exija muitas vezes uma análise atenta do grau de correspondência das habilitações adquiridas no próprio Estado ou no estrangeiro [37]. Essa análise deve ser efectuada pelas autoridades nacionais no âmbito de um pedido concreto de acesso a uma profissão regulamentada, em conformidade com a obrigação que lhes incumbe nos termos do artigo 5.° do Tratado de garantir a protecção jurídica resultante para os nacionais comunitários das disposições de efeito directo do direito comunitário. Além disso, na ausência de regras comunitárias, tal exame deve ser efectuado no respeito das regras de direito nacional aplicáveis; no entanto, as referidas regras de direito nacional não podem impedir a eficácia de regras de aplicabilidade directa do direito comunitário [38] e convém, tanto quanto possível, garantir a estas regras uma aplicação conforme ao objectivo definido pelas disposições do Tratado relativas à liberdade de estabelecimento [39]. Afigura-se-me que para efectuar este exame, as autoridades nacionais podem inspirar-se nas regras de direito nacional que permitem apreciar a correspondência de habilitações académicas e profissionais equivalentes adquiridas no estrangeiro, entendendo-se que devem, além disso, ter em conta as habilitações adquiridas pelo interessado no país de acolhimento.

É ao órgão jurisdicional nacional que cabe identificar tais regras. Desejo todavia evocar brevemente um certo número de disposições que foram igualmente objecto de discussão na audiência e que serão ainda adiante evocadas noutro contexto [40].

16. Em primeiro lugar, desejo chamar a atenção para o Einigungsvertrag (tratado de

36 — Ver o artigo 4.° da directiva. Normalmente, o requerente beneficia do direito de escolher entre um estágio de adaptação e uma prova de aptidão. No entanto, «em derrogação deste princípio, para profissões cujo exercício requeira um conhecimento preciso do direito nacional e em que o aconselhamento e/ou a assistência em questões de direito nacional seja um elemento essencial e constante do exercício da actividade profissional, o Estado-membro de acolhimento pode exigir quer um estágio de adaptação quer uma prova de aptidão» [ver artigo 4.°, ponto 1, alínea b), *in fine*].

37 — Aliás, segundo os acórdãos Webb e Frans-Nederlands Maatschappij voor Biologische Producten, esta dificuldade apresenta-se, do mesmo modo, no domínio da livre circulação de serviços, bem como no domínio da livre circulação de mercadorias.

38 — Ver acórdão de 5 de Março de 1980, Ferwerda, n.° 10 (265/78, Recueil, p. 617), o acórdão de 16 de Dezembro de 1976, Rewe, n.° 5 (33/76, Recueil, p. 1989), o acórdão de 16 de Dezembro de 1976, Come, n.os 15 e 16 (45/76, Recueil, p. 2043), bem como o acórdão de 9 de Julho de 1985, Bozzetti, n.° 17 (179/84, Recueil, p. 2301). Ver igualmente o acórdão de 19 de Junho, Regina/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (C-213/89, Colect., p. I-2433).

39 — Segundo os acórdãos de 28 de Abril de 1977, Thrieffry (71/76, atrás referido na nota 26), e de 15 de Outubro de 1987, Heylens (226/86, Colect., p. 4097).

40 — Podemos imaginar que existem ainda outros elementos que devem entrar em linha de conta. Assim, parece, por exemplo, verosímil que, aquando da admissão de I. Vlassopoulou ao programa de doutoramento da Universidade de Tübigen, tenham já examinado a sua formação académica anterior e o grau de correspondência desta formação com a formação jurídica na República Federal da Alemanha. Decorre do acórdão Thieffry, que referimos atrás, que o exame a que se proceder deve ser tido em devida consideração pelas autoridades nacionais (ver n.os 20 a 26 do acórdão).

unificação) concluído entre a República Federal da Alemanha e a ex-República Democrática Alemã, entrado em vigor em 3 de Outubro de 1990. Este tratado dispõe que todos os exames passados ou os diplomas e certificados de aptidão obtidos na República Democrática Alemã serão considerados iguais aos exames passados ou aos diplomas ou certificados de aptidão obtidos no resto da República Federal da Alemanha e conferirão os mesmos direitos *desde que* sejam equivalentes [41]. A equivalência será reconhecida, a pedido, pelas respectivas autoridades competentes [42]. Num anexo ao tratado, vem previsto que um advogado («Rechtsanwalt») autorizado a exercer a sua actividade na ex-República Democrática Alemã é equiparado («steht gleich») a um advogado (Rechtsanwalt) autorizado a exercer a sua actividade na República Federal da Alemanha ao abrigo do BRAO; noutros termos, não tem que satisfazer as condições exigidas pela Richtergesetz para ser autorizado a exercer a actividade de advogado [43].

Em segundo lugar, existe o artigo 92.° da Bundesvertriebenengesetz [44] cujo n.° 2, em conformidade com o artigo 112.° da Richtergesetz, continua a aplicar-se. De acordo com este n.° 2, os exames e os certificados de aptidão obtidos antes de 8 de Maio de 1945 por «Vertriebenen und Sowjetzonenflüchtlingen», são reconhecidos, *desde que* sejam equivalentes a exames ou certificados correspondentes existentes na República Federal da Alemanha. O artigo 92.°, n.° 3, da Bundesvertriebenengesetz dispõe que o mesmo princípio também se aplica no que diz respeito aos diplomas obtidos após 8 de Maio de 1945 [45]. Na audiência, o representante do ministério esclareceu que esta possibilidade de reconhecimento é inspirada pela correspondência (de conteúdo) da formação cujo reconhecimento é pedido com a formação existente na República Federal da Alemanha.

Encontramos uma disposição análoga na Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet de 25 de Abril de 1951 [46]. O artigo 15.° desta lei dispõe que os exames que os «heimatloser Ausländer» passaram no estrangeiro devem ser reconhecidos na República Federal da Alemanha quando possam ser considerados

41 — Ver o artigo 37.° do Einigungsvertrag.

42 — *Ibidem.*

43 — Ver no anexo III, parte A, secção II, ponto 2, do Einigungsvertrag. A autorização de exercer a profissão de advogado (Rechtsanwalt) na República Democrática Alemã é objecto da Rechtsanwaltgesetz, adoptada em 13 de Setembro de 1990. Ver o *Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik* 1990, I, n.° 61, p. 1504. Esta lei exige, de modo geral, estudos jurídicos numa universidade da Alemanha de Leste, eventualmente completados com uma certa prática profissional (ver artigo 4.° da lei). Além disso, o Einigungsvertrag dá aos habitantes da ex-República Democrática Alemã a possibilidade de se submeterem a uma prova de aptidão [ver anexo II, capítulo III, parte A, secção III, ponto 1, alínea e)] e prevê ainda um certo número de «disposições transitórias» em favor dos advogados estagiários e dos estudantes da ex-República Democrática Alemã, produzindo algumas os seus efeitos até ao fim de 1992 [ver anexo I, capítulo III, parte A, secção III, ponto 8(y)].

44 — A versão actual parece ser a publicada em 3 de Setembro de 1971 (BGBl. I, p. 1565).

45 — Na doutrina alemã, foi defendida a tese de acordo com a qual, dado que o artigo 112.° da Richtergesetz remete unicamente para o artigo 92.°, n.° 2, da Bundesvertriebenengesetz, um reconhecimento de diplomas de direito semelhantes, obtidos após 8 de Maio de 1945, não parece possível *ao abrigo da Richtergesetz*. Ver G. e J. Schmidt-Räntsch, *Kommentar zum deutschen Richtergesetz*, quarta edição, 1988, n.° 1 relativo ao artigo 112.° Tal não exclui que os critérios de apreciação da equivalência dos exames ou dos certificados em geral, desenvolvidos baseando-se no referido número, possam ser utilizados enquanto fio condutor no âmbito do exame referido nos pontos 11 a 15.

46 — BGBl. I., p. 269.

equivalentes a exames existentes na República Federal da Alemanha.

17. Deve observar-se que cada um dos procedimentos atrás evocados têm por objecto o reconhecimento (ou não) da equivalência de diplomas e certificados obtidos noutro sítio. A obrigação decorrente do artigo 52.° do Tratado CEE anteriormente descrita (pontos 11 a 13) não tem um alcance tão amplo uma vez que não abrange o reconhecimento da equivalência de diplomas ou certificados, mas sim o exame do grau de correspondência das habilitações já adquiridas (no Estado-membro próprio ou noutro Estado-membro) com as habilitações exigidas pelo direito nacional. Normalmente, este exame não conduzirá ao reconhecimento de diplomas ou de certificados, mas terá eventualmente por efeito fazer admitir a presença de uma parte das habilitações exigidas pelo direito nacional. Todavia, a experiência adquirida no âmbito dos procedimentos atrás descritos do ponto de vista da correspondência de diplomas e certificados obtidos noutro sítio pode ser utilizada com vista à implementação da obrigação atrás descrita.

Violação do princípio de igualdade?

18. Na audiência, I. Vlassopoulou defendeu que tratando-se do respeito da obrigação atrás referida nos termos do artigo 52.°, um certo número de disposições atrás mencionadas não revestem apenas um interesse enquanto fonte de inspiração. Segundo I. Vlassopoulou, disposições tais como as previstas no Einigungsvertrag e na Bundesvertriebenengesetz constituem uma discriminação proibida pelos artigos 7.° e 52.° do Tratado, em detrimento dos nacionais dos outros Estados-membros da Comunidade na medida em que estes estão sujeitos a um tratamento que os desfavorece.

Na audiência, o representante do Governo alemão reconheceu que o Einigungsvertrag comporta um tratamento preferencial de certo número de nacionais alemães; todavia, assinalou além disso que o Einigungsvertrag constitui um acontecimento único fundado em circunstâncias excepcionais. A tal afirmação só se pode responder indicando que o direito comunitário se opõe a *todo e qualquer* acto legislativo nacional incompatível, seja quais forem as suas razões [47], e que um Estado-membro não pode, ao concluir um tratado com outro Estado, comprometer a eficácia de uma disposição de direito comunitário que tenha efeito directo [48].

Uma diferença de tratamento não pode ser justificada pelo facto de que *nem todas* as pessoas de nacionalidade alemã podem reivindicar o tratamento preferencial em causa. Sobre este ponto, pode-se estabelecer um paralelo com a interpretação do artigo 30.° do Tratado CEE: num acórdão recente, o Tribunal sublinhou que uma medida que só beneficia uma parte dos produtos nacionais relativamente aos produtos estrangeiros não era, em razão desta circunstância, susceptível de escapar à proibição do artigo 30.°, visto que todos os produtos que beneficiavam do regime preferencial eram produtos nacionais [49].

47 — Ver, por exemplo, o acórdão de 17 de Dezembro de 1970, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide, n.° 3 (11/70, Recueil, p. 1125), e o acórdão de 9 de Março de 1978, Administration des finances de l'État/Simmenthal, n.os 17 e 18 (106/77, Recueil, p. 629).

48 — Ver, por exemplo, o acórdão de 14 de Julho de 1976, Kramer, n. os 42 a 44 (3/76, 4/76 e 6/76, Recueil, p. 1279), e o acórdão de 27 de Setembro de 1988, Matteucci/Comunidade francesa da Bélgica, n. os 18 e 19 e parte decisória (235/87, Colect., p. 5589).

49 — Ver o acórdão de 20 de Março de 1990, Dupont de Nemours Italiana/Unità sanitaria locale n.° 2 di Carrara, n.os 12 e 13 (C-21/88, Colect., p. I-889).

19. No entanto, a questão principal está em saber se se pode considerar que há uma discriminação proibida pelo artigo 7.° do Tratado. Com efeito, a jurisprudência do Tribunal admite que o facto de tratar de modo diferente situações não similares não constitui em si uma discriminação [50]. Assim, no caso da Bundesvertriebenengesetz, poder-se-ia defender que se trata de um tratamento preferencial reservado a um grupo desfavorecido devido a circunstâncias históricas.

No caso do Einigungsvertrag, o tratamento preferencial aplica-se a todos aqueles que tenham efectuado certos estudos ou que tenham adquirido uma certa experiência profissional na ex-República Democrática Alemã. I. Vlassopoulou considera que este critério é discriminatório por natureza e contesta que o mesmo vise a realização de um objectivo justificado segundo o direito comunitário. Em nossa opinião, somos levados a considerar que o regime do Einigungsvertrag é justificado na medida em que constitui um tratamento preferencial reservado a um grupo também ele desfavorecido devido a circunstâncias históricas. Noutros termos, visa sanar, na linha do Tratado CEE, um atraso sofrido por um grupo de nacionais comunitários em relação a todos os outros nacionais comunitários.

Conclusão

20. Tendo em conta o que precede, proponho que se responda à questão colocada do seguinte modo:

«A obrigação de não desfavorecer os nacionais comunitários que desejem alargar o âmbito das suas actividades para além do território de um único Estado-membro, estabelecida no artigo 52.° do Tratado CEE, deve ser interpretada no sentido de que impõe às autoridades competentes de um Estado-membro, encarregadas de analisar um pedido de autorização para o exercício da profissão de advogado («Rechtsanwalt«), apresentada por um nacional de outro Estado-membro — que esteja autorizado a exercer a profissão de advogado e exerça essa actividade no seu próprio Estado-membro e que já tenha sido autorizado a exercer funções de consultor jurídico («Rechtsbeistand») e exerça essas actividades no Estado-membro no qual a autorização é pedida —, que analisem em que medida as habilitações académicas e profissionais adquiridas, no Estado-membro de origem e no Estado-membro de acolhimento, pela pessoa que apresentou o pedido correspondem às exigidas pelo direito nacional para o acesso a tal profissão e que tenham em conta essa correspondência.»

50 — Ver, por exemplo, o acórdão de 17 de Julho de 1963, Itália/Comissão (13/63, Recueil, p. 335, 361) e o acórdão de 23 de Fevereiro de 1983, Wagner/BALM, n.° 18 (8/82, Recueil, p. 371).