Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 21 de setembro de 2016 [1]

Processo C-342/15

Leopoldine Gertraud Piringer

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Oberster Gerichtshof (Supremo Tribunal, Áustria)]

«Diretiva 77/249/CEE — Legislação de um Estado-Membro que exige que a autenticidade da assinatura de um pedido de inscrição no registo predial seja certificada por um notário — Artigo 56.º TFUE — Justificação — Bom funcionamento do sistema do registo predial»

1. No presente pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Oberster Gerichtshof (Supremo Tribunal, Áustria) no âmbito de um recurso de *Revision* interposto por Leopoldine Gertraud Piringer, nacional austríaca, um tribunal distrital austríaco recusou-se a proceder à inscrição no registo predial austríaco de uma promessa de venda de um imóvel pelo facto de a autenticidade da assinatura desse pedido não ter sido certificada por um notário, mas por um advogado checo.

2. Proponho ao Tribunal de Justiça que declare que este processo deve ser apreciado sob a perspetiva da livre circulação de serviços, consagrada no artigo 56.º TFUE. Neste contexto, há que fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio elementos úteis para a apreciação da proporcionalidade que lhe permita determinar se estaria eventualmente justificada uma restrição não discriminatória.

I – **Quadro jurídico**

A – *Direito da União*

3. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 77/249/CEE do Conselho, de 22 de março de 1977, tendente a facilitar o exercício efetivo da livre prestação de serviços pelos advogados [2]:

«A presente diretiva é aplicável, nos limites e condições previstos, às atividades de advogado exercidas sob a forma de prestação de serviços.

Não obstante o disposto na presente diretiva, os Estados-Membros podem reservar para determinadas categorias de advogados a competência para a elaboração de documentos autênticos que confiram poderes para administrar os bens de pessoas falecidas ou digam respeito à constituição ou à transmissão de direitos reais sobre bens imóveis.»

1 — Língua original: francês.

2 — JO 1977, L 78, p. 17; EE 06 F1 p. 224).

4. O artigo 4.º desta diretiva dispõe:

«1. As atividades relativas à representação e à defesa de um cliente em juízo ou perante autoridades públicas serão exercidas em cada Estado-Membro de acolhimento nas condições previstas quanto aos advogados estabelecidos nesse Estado, com exclusão de qualquer requisito de residência ou de inscrição numa organização profissional no referido Estado.

[…]

4. No que respeita ao exercício de atividades diferentes das referidas no n.º 1, o advogado continuará sujeito às condições e regras profissionais do Estado-Membro de proveniência, sem prejuízo do respeito das regras, seja qual for a sua origem, que regulamentam a profissão no Estado-Membro de acolhimento, nomeadamente, as relativas às incompatibilidades entre o exercício das atividades de advogado e o de outras atividades nesse Estado […]. Tais regras só serão aplicáveis se puderem ser cumpridas por um advogado não estabelecido no Estado-Membro de acolhimento e na medida em que o seu cumprimento se justifique objetivamente para assegurar, nesse Estado, o exercício correto das atividades do advogado, a dignidade da profissão e o respeito das incompatibilidades.»

5. Nos termos do considerando 10 da Diretiva 98/5/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 1998, tendente a facilitar o exercício permanente da profissão de advogado num Estado-Membro diferente daquele em que foi adquirida a qualificação profissional [3]:

«[…] [A] presente diretiva em nada afeta as disposições que em qualquer Estado-Membro reservem certas atividades a profissões diferentes da de advogado […].»

6. O artigo 5.º, n.º 2, desta diretiva, intitulado «Domínio de atividade», prevê o seguinte:

«Os Estados-Membros que, no seu território, autorizem uma categoria determinada de advogados a elaborar documentos que confiram poderes para administrar os bens de pessoas falecidas ou digam respeito à constituição ou à transferência de direitos reais sobre imóveis, documentos que noutros Estados-Membros são reservados a profissões diferentes da de advogado, podem excluir dessas atividades o advogado que exerça com o título profissional de origem obtido num destes últimos Estados-Membros.»

B – *Direito austríaco*

7. O § 31 da Allgemeines Grundbuchsgesetz (Lei federal do registo predial), conforme alterada pela última vez (BGBl. 87/2015 I, a seguir «GBG»), dispõe:

«1. A inscrição no registo predial só pode ser feita […] com base em documentos autênticos ou em documentos particulares nos quais as assinaturas das partes tenham sido autenticadas por um tribunal ou por um notário e, no caso de pessoas singulares, a menção de autenticação indique igualmente a data de nascimento.

[…]

3. A autenticação dos documentos estrangeiros é regulada por convenções internacionais. Os documentos autenticados pela autoridade de representação austríaca em cuja área de competência tenham sido exarados ou autenticados, ou pela autoridade de representação nacional do Estado em que tenham sido exarados ou autenticados, não carecem de autenticação adicional.

3 — JO 1998, L 77, p. 36.

[…]»

8. O § 53 do GBG prevê o seguinte:

«1. O proprietário tem o direito de exigir que seja inscrito no registo uma promessa de venda ou penhor, para que os direitos a inscrever na sequência dessa venda ou penhor gozem de prioridade de registo a partir do momento desse pedido.

[…]

3. Não obstante, só se procederá às anotações acima referidas se, em conformidade com os dados constantes do registo predial, a inscrição do direito a registar ou o cancelamento do direito existente for admissível e se a assinatura do pedido tiver sido autenticada por um tribunal ou um notário. São aplicáveis as disposições do § 31.°, n.os 3 a 5.

[…]»

II – **Factos na origem do litígio no processo principal e questões prejudiciais**

9. L. G. Piringer é proprietária de metade de um bem imóvel situado na Áustria.

10. Em 25 de fevereiro de 2009, assinou em České Budějovice (República Checa) um pedido de inscrição no registo predial austríaco de uma promessa de venda da sua quota-parte nesse imóvel para efeitos de prioridade de registo. A assinatura da requerente aposta neste pedido foi autenticada por um advogado checo que, em conformidade com o seu direito interno, inseriu, para o efeito, uma menção em que constava, nomeadamente, a data de nascimento da requerente bem como os documentos apresentados pela mesma para comprovar a sua identidade. O advogado signatário confirma nesse documento que L. G. Piringer assinou pelo seu próprio punho o referido pedido, na sua presença, num único exemplar.

11. Em 15 de julho de 2014, L. G. Piringer apresentou este pedido de inscrição no Bezirksgericht Freistadt (Tribunal Distrital de Freistadt, Áustria), onde é mantido o registo predial. Por decisão de 18 de julho de 2014, esse tribunal indeferiu o pedido, pelo facto de a assinatura da requerente não ter sido autenticada por um tribunal ou por um notário, como exige o § 53, n.º 3, do GBG. Além disso, segundo o referido tribunal, a autenticação da assinatura por um advogado checo não se insere no âmbito de aplicação da Convenção entre a República da Áustria e a República Socialista da Checoslováquia, relativa à cooperação judiciária em matéria civil, ao reconhecimento dos documentos públicos e à transmissão de informações jurídicas, celebrada em 10 de novembro de 1961 (BGBl. n.º 309/1962), que continua a ser aplicável nas relações bilaterais com a República Checa [BGBl. n.º 123/1997 (a seguir «Convenção Austro-Checa»)], e, em qualquer caso, não contém um selo oficial, conforme é exigido pelos artigos 21.° e 22.° desta mesma Convenção.

12. Por despacho de 25 de novembro de 2015, o Landesgericht Linz (Tribunal Regional de Linz, Áustria) confirmou esta decisão considerando, nomeadamente, que, ainda que a declaração que certifica a autenticidade da assinatura constituísse um documento autêntico na aceção do direito checo, o seu reconhecimento na Áustria seria regulado pelo artigo 21.º, n.º 2, da Convenção Austro-Checa. Ora, uma vez que esta disposição limita o reconhecimento mútuo aos documentos particulares autenticados por «um tribunal, uma autoridade administrativa ou um notário austríaco», a extensão do seu âmbito de aplicação aos documentos exarados por advogados checos seria não só contrária à letra deste artigo, como também à própria vontade das partes contratantes.

13. Chamado a conhecer de um recurso de *Revision* interposto por L. G. Piringer, o Oberster Gerichtshof (Supremo Tribunal) considera, em substância, que a Convenção Austro-Checa não é aplicável ao caso em apreço e tem dúvidas quanto à compatibilidade do requisito de uma certificação notarial estabelecido no § 53, n.º 3, do GBG com o direito da União.

14. Nestas circunstâncias, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) [Deve] o artigo 1.º, n.º 1, segundo [parágrafo], da Diretiva 77/249/CEE do Conselho, de 22 de março de 1977, tendente a facilitar o exercício efetivo da livre prestação de serviços pelos advogados, ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro pode excluir da livre prestação de serviços pelos advogados a certificação da autenticidade de assinaturas em documentos que são necessários para a constituição ou [transmissão] de direitos [reais] sobre bens imóveis e reservar o exercício dessa atividade aos notários […]?

2) [Deve] o artigo 56.º TFUE ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma disposição nacional do Estado do registo (Áustria), nos termos da qual se reserva aos notários […] a certificação da autenticidade de assinaturas em documentos que são necessários para a constituição ou [transmissão] de direitos [reais] sobre bens imóveis, com a consequência de que a declaração de autenticidade de uma assinatura emitida por um advogado estabelecido na República Checa não é reconhecida no Estado do registo, [apesar de] nos termos do direito checo esta declaração [ter] o [mesmo valor] jurídico que um reconhecimento oficial, em particular porque:

a) a questão do reconhecimento de uma declaração emitida na República Checa por um advogado aí estabelecido sobre a autenticidade de uma assinatura que consta de um pedido de inscrição no registo predial no Estado do registo se refere ao exercício substantivo de uma prestação de serviços por um advogado, que não se permite aos advogados estabelecidos no Estado do registo, pelo que a recusa de reconhecimento de tal declaração não está sujeita à proibição de restrições

ou

b) [a competência exclusiva reconhecida aos notários para esta atividade justifica-se pelo objetivo de garantir a legalidade e a segurança jurídica de atos (documentos relativos a negócios jurídicos) [e, por conseguinte,] por razões imperiosas de interesse geral e além disso, é necessária para atingir este objetivo no Estado do registo?»

15. Apresentaram observações L. G. Piringer, os Governos austríaco, checo, alemão, espanhol, francês, letão, luxemburguês, polaco e esloveno e a Comissão Europeia. L. G. Piringer, os Governos austríaco, checo, alemão, espanhol, francês, luxemburguês e polaco e a Comissão foram ouvidos na audiência realizada em 6 de junho de 2016.

III – **Análise**

A – *Quanto à primeira questão*

16. Com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se as disposições da Diretiva 77/249 se opõem a que um Estado-Membro reserve aos notários a autenticação das assinaturas apostas nos documentos necessários para a constituição ou transmissão de direitos reais sobre bens imóveis.

1. Quanto ao artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 77/249

17. Nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, a Diretiva 77/249 é aplicável, nos limites e condições nela previstos, às *atividades de advogado* exercidas sob a forma de prestação de serviços.

a) Inexistência de deslocação do prestador de serviços

18. Para a maioria dos governos que apresentaram observações, a Diretiva 77/249 não é aplicável ao caso em apreço, dado que não houve deslocação física de um advogado estabelecido num Estado-Membro para outro Estado-Membro.

19. Não partilho de tal interpretação das disposições da Diretiva 77/249.

20. O segundo considerando da Diretiva 77/249 indica que esta «apenas se refere às medidas destinadas a facilitar o exercício efetivo das atividades de advogado sob a forma de prestação de serviços». O artigo 4.º desta diretiva regula as «atividades relativas à representação e à defesa de um cliente em juízo ou perante autoridades públicas» e estabelece uma distinção clara entre o Estado-Membro de proveniência e o Estado-Membro de acolhimento do advogado.

21. Deduzo, assim, desta disposição que, com a Diretiva 77/249, o legislador da União tinha como objetivo regular a deslocação de um advogado a outro Estado-Membro e pretendia, em particular, facilitar a representação de um cliente perante uma autoridade pública ou um tribunal, o que exige a presença física do advogado, respeitando os requisitos previstos na Diretiva 77/249.

22. Ora, como salienta a Comissão nas suas observações, isso não exclui que outras formas de serviços transfronteiriços de advogados estejam compreendidas na Diretiva 77/249. Ainda que, pela força das circunstâncias, a Diretiva 77/249, adotada em 1977, não pudesse contemplar as formas de relacionamento que atualmente mantêm os advogados, os clientes, as autoridades e os tribunais, graças às comunicações eletrónicas, nada justifica que esses modos de prestação de serviços não estejam incluídos no âmbito de aplicação da Diretiva 77/249, desde que o objetivo de proteção prosseguido pelas suas disposições não seja afetado.

23. Um serviço pode ser prestado mesmo quando não é o advogado que se desloca, mas o destinatário desse serviço. Por outro lado, poderia igualmente contemplar-se uma situação em que seria o serviço a deslocar-se, por exemplo no caso de uma consulta jurídica, dada pelo telefone ou enviada por correio ordinário ou eletrónico.

b) Quanto ao conceito de «atividade de advogado»

24. A própria Diretiva 77/249 não fornece uma definição de «atividade de advogado» [4].

25. Em contrapartida, esta diretiva define em pormenor, no seu artigo 1.º, n.º 2, o que entende por «advogado» nos respetivos Estados-Membros da União. Tal poderia corroborar a tese segundo a qual qualquer atividade confiada a um advogado, em conformidade com o seu direito nacional, constitui uma atividade de advogado e que, por outras palavras, se trataria de um conceito descentralizado e não autónomo ao nível da União. Tal geraria a consequência de uma atividade como a «declaração de autenticidade da assinatura» constituir uma atividade de advogado, ao abrigo do artigo 25.º da lei checa relativa à profissão de advogado.

4 — Por outro lado, esta diretiva não esclarece se a atividade deve constituir uma atividade de advogado no Estado de origem, ou seja, na República Checa, no Estado de acolhimento, ou seja, na Áustria, ou se se trata de um conceito autónomo independente das atividades exercidas em cada um destes dois Estados-Membros.

26. Por outro lado, a Diretiva 77/249 inscreve-se numa lógica de reconhecimento mútuo, como resulta claramente do seu artigo 2.º, nos termos do qual cada Estado-Membro reconhecerá a qualidade de advogado, para o exercício das atividades referidas no n.º 1 do artigo 1.º desta diretiva, a qualquer das pessoas mencionadas no n.º 2 desse mesmo artigo. «Reconhecimento mútuo» significa, em princípio, que os padrões, as normas ou as definições provêm do direito nacional.

27. Todavia, segundo jurisprudência constante, os termos de uma disposição do direito da União que não contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ser interpretados, em toda a União, de modo autónomo e uniforme [5].

28. Não considero que esta jurisprudência deva ser aplicada ao caso em apreço, dado que o conceito de «advocado» é definido por remissão para o direito nacional.

29. Considero antes que o conceito de «atividade de advogado» é um conceito híbrido, na medida em que contém elementos autónomos e elementos a definir por cada Estado-Membro.

30. No que respeita aos elementos autónomos, o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 77/249, refere-se às «atividades relativas à representação e à defesa de um cliente em juízo ou perante autoridades públicas» [6].

31. Além disso, pode presumir-se que o conceito de «atividade de advogado» abrange também a prestação de consultas jurídicas.

32. Não me parece que a autenticação de uma assinatura, enquanto tal, responda a tal requisito, dado que não são exigidos quaisquer conhecimentos jurídicos para esse efeito. Consequentemente, tenho sérias dúvidas em qualificar uma mera autenticação de assinatura como sendo uma «atividade de advogado», pelo menos à luz da legislação nacional em causa no processo principal, dado que este conceito contém elementos autónomos que implicam que respeite a atividades associadas à detenção de conhecimentos jurídicos.

2. Quanto ao artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 77/249

33. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 77/249, os Estados-Membros podem reservar para determinadas categorias de advogados a competência para a elaboração de documentos autênticos que confiram poderes para administrar os bens de pessoas falecidas ou digam respeito à constituição ou à transmissão de direitos reais sobre bens imóveis.

34. Como sustentado pelo Governo alemão e pela Comissão, esta disposição foi inserida em benefício do Reino Unido e da Irlanda, para tomar em conta a situação jurídica particular destes dois Estados-Membros, nos quais certas categorias de advogados exercem as suas atividades no âmbito do direito imobiliário. Esta disposição visa, assim, evitar que advogados de outros Estados-Membros possam exercer a referida atividade no Reino Unido ou na Irlanda.

35. Em 1977, os outros Estados-Membros, que não o Reino Unido ou a Irlanda, não necessitavam de tal legislação derrogatória, dado que já reservavam este tipo de atividade aos notários e que era pacífico que tais atividades não estavam abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 77/249.

5 — V. acórdão de 16 de julho de 2015, Abcur (C-544/13 e C-545/13, EU:C:2015:481, n.º 45 e jurisprudência referida).

6 — O artigo 5.º, n.º 1, desta diretiva refere-se igualmente ao «exercício das atividades relativas à representação e à defesa de um cliente em juízo».

36. Pela mesma ordem de ideias, o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 98/5 dispõe que «[o]s Estados-Membros que, no seu território, autorizem uma categoria determinada de advogados a elaborar documentos que confiram poderes para administrar os bens de pessoas falecidas ou digam respeito à constituição ou à transferência de direitos reais sobre imóveis, documentos que noutros Estados-Membros são reservados *a profissões diferentes da de advogado*[7], podem excluir dessas atividades o advogado que exerça com o título profissional de origem obtido num destes últimos Estados-Membros».

37. Além disso, o considerando 10 da Diretiva 98/5, segundo o qual «é conveniente prever, como na Diretiva [77/249], a faculdade de excluir das atividades dos advogados que exerçam com o título profissional de origem no Reino Unido e na Irlanda, certos atos em matéria imobiliária e sucessória», confirma também esta interpretação.

38. Considero que, se a sistemática e os termos das disposições da Diretiva 77/249 o permitirem, esta diretiva deveria ser interpretada em coerência com as disposições da Diretiva 98/5. Com efeito, as Diretivas 77/249 e 98/5 prosseguem o mesmo objetivo e inserem-se na mesma lógica, a saber, a liberalização das atividades profissionais transfronteiriças dos advogados, tanto de modo temporário, como no caso da Diretiva 77/249, como de forma estável, como no caso da Diretiva 98/5[8].

39. Consequentemente, proponho que se responda à primeira questão prejudicial no sentido de que as disposições da Diretiva 77/249 não se opõem a que um Estado-Membro reserve aos notários a autenticação das assinaturas apostas nos documentos necessários para a constituição ou transmissão de direitos reais sobre bens imóveis.

B – *Quanto à segunda questão*

40. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 56.º TFUE se opõe a que um Estado-Membro reserve aos notários a autenticação das assinaturas apostas nos documentos necessários para a constituição ou transmissão de direitos reais sobre bens imóveis.

41. Importa assinalar, antes de mais, que cabe ao direito nacional estabelecer os requisitos de forma exigidos para as inscrições no registo predial nacional[9]. Daqui decorre que o direito aplicável é o do Estado-Membro que mantém o registo. No processo principal, é, portanto, o direito austríaco que estabelece os requisitos de forma exigidos para as inscrições no registo predial.

42. Embora os requisitos de forma exigidos para as inscrições no registo predial sejam estabelecidos pelo direito nacional, devem, evidentemente, ser compatíveis com o direito da União e, em particular, no presente caso, com a livre prestação de serviços, liberdade fundamental consagrada no artigo 56.º TFUE.

1. Quanto à restrição da livre prestação de serviços

43. Nos termos do artigo 56.º TFUE, são proibidas as «restrições» à livre prestação de serviços.

7 — O sublinhado é meu.

8 — V., igualmente, Barnard, C., *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, 4.ª edição, 2013, p. 320, segundo o qual estas duas diretivas são peças do mesmo *puzzle* (*jigsaw*).

9 — De resto, sem prejuízo do âmbito de aplicação do artigo 81.º TFUE, não existe nenhum instrumento jurídico da União que trate desta problemática.

44. Resulta de jurisprudência constante que a livre circulação de serviços prevista no artigo 56.º TFUE exige não só a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicada aos prestadores nacionais e de outros Estados-Membros, quando a mesma seja suscetível de impedir, perturbar ou tornar menos atrativas as atividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde presta legalmente serviços análogos [10].

45. Além disso, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o artigo 56.º TFUE exige a supressão de qualquer restrição a esta liberdade fundamental imposta pelo facto de o prestador se encontrar estabelecido num Estado-Membro diferente daquele onde a prestação é efetuada [11].

46. Como a Comissão corretamente salienta nas suas observações, a legislação em causa exclui a possibilidade de qualquer pessoa que não seja um notário austríaco autenticar validamente uma assinatura num pedido de inscrição no registo predial. Tal medida não gera discriminação entre os advogados austríacos e os checos em função da origem do serviço. Limita, todavia, a livre prestação de serviços dos advogados checos.

47. Estamos, assim, perante uma restrição à livre prestação de serviços que resulta do facto de em determinadas situações, o produto de um serviço prestado num Estado-Membro não ser reconhecido noutro Estado-Membro. A autenticação de uma assinatura, efetuada na República Checa, não pode ser utilizada na Áustria para efeitos de uma inscrição no registo predial [12].

48. Por último, há que sublinhar que o Tribunal de Justiça já salientou sobejamente, no acórdão de 24 de maio de 2011, Comissão/Áustria [13], que a atividade de autenticação confiada aos notários não comporta, em si mesma, uma participação direta e específica no exercício da autoridade pública na aceção do artigo 51.º, primeiro parágrafo, TFUE. Consequentemente, a exceção do exercício da autoridade pública, prevista no artigo 62.º TFUE e no artigo 51.º, primeiro parágrafo, TFUE, não pode ser invocada.

2. Quanto à justificação

49. Na minha opinião, o cerne jurídico do presente processo encontra-se ao nível de uma eventual justificação.

50. Embora certos pormenores dos seus argumentos divirjam, todos os Estados-Membros que apresentaram observações, a saber, os Governos austríaco, checo, alemão, espanhol, francês, letão, luxemburguês, polaco e esloveno, consideram a legislação em causa justificada, ao passo que a Comissão defende a tese contrária.

10 — V., nomeadamente, acórdão de 18 de julho de 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, n.º 35 e jurisprudência referida).

11 — V. acórdão de 19 de junho de 2014, Strojírny Prostějov e ACO Industries Tábor (C-53/13 e C-80/13, EU:C:2014:2011, n.º 34 e jurisprudência referida).

12 — Por conseguinte, o argumento do Governo alemão segundo o qual, devido ao caráter formal da legislação austríaca, não existe efeito limitativo sobre a atividade de advogado não merece acolhimento.

13 — C-53/08, EU:C:2011:338, n.ºs 91 a 95.

a) Razão imperiosa de interesse geral: o bom funcionamento do sistema do registo predial

51. No acórdão de 24 de maio de 2011, Comissão/Áustria [14], o Tribunal de Justiça considerou que «o facto de as atividades notariais prosseguirem objetivos de interesse geral, que visam, nomeadamente, garantir a legalidade e a segurança jurídica dos atos celebrados entre particulares, constitui uma razão imperiosa de interesse geral que permite justificar eventuais restrições ao artigo [49.° TFUE], decorrentes das especificidades próprias da atividade notarial, como sejam o enquadramento de que os notários são objeto através dos processos de recrutamento que lhes são aplicáveis, a limitação do seu número e das suas competências territoriais ou ainda o seu regime de remuneração, de independência, de incompatibilidades e de inamovibilidade, desde que essas restrições permitam alcançar os referidos objetivos e sejam necessárias para esse efeito».

52. Neste contexto, à semelhança dos Governos alemão e polaco, sou de opinião que o bom funcionamento do sistema do registo predial está associado à garantia da legalidade e da segurança jurídica dos atos.

53. Como salienta acertadamente o Governo alemão, de um modo geral, e em particular nas transações imobiliárias, o registo predial reveste uma importância decisiva em certos Estados-Membros, tais como a Áustria e a Alemanha. Com efeito, a inscrição no registo predial tem efeitos constitutivos, no sentido de que o direito de propriedade só nasce com a inscrição no registo predial. A proteção do registo predial e a exatidão das inscrições nele efetuadas contribui para garantir o bom funcionamento da justiça [15].

54. Cabe agora examinar a questão de saber se o facto de reservar aos notários a autenticação de uma assinatura para efeitos de inscrições no registo predial nas circunstâncias do processo principal cumpre o requisito da proporcionalidade.

b) Proporcionalidade da legislação austríaca

55. Para cumprir o requisito da proporcionalidade, uma medida deve, em primeiro lugar, ser adequada (ou apta ou idónea) para garantir a realização do objetivo prosseguido.

56. A idoneidade para garantir a realização do objetivo invocado só pode ser reconhecida se a medida em causa responder verdadeiramente à preocupação de o atingir de maneira coerente e sistemática [16].

57. Como o Governo polaco corretamente salienta, a idoneidade da legislação austríaca não me parece suscitar dúvidas no caso em apreço. O facto de reservar aos notários a competência para autenticar assinaturas é adequado para assegurar o bom funcionamento do registo predial.

58. Em segundo lugar, a medida não deve ir além do que é necessário para a realização do seu objetivo. Quando várias medidas permitam atingir o mesmo objetivo, deve ser adotada a que menos restringir a livre prestação de serviços.

14 — C-53/08, EU:C:2011:338, n.° 96.

15 — O qual constitui, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma razão imperiosa de interesse geral. V. acórdão de 12 de dezembro de 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, EU:C:1996:487, n.° 36).

16 — V. acórdão de 16 de dezembro de 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, n.° 70), e, no que respeita à livre circulação de mercadorias, as minhas conclusões no processo Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, n.os 48 e segs.).

59. Observo, antes de mais, que nem o órgão jurisdicional de reenvio, no seu pedido de decisão prejudicial, nem o Governo austríaco, nas suas observações, abordaram esta questão, que me parece, todavia, constituir o cerne do problema. Em particular, nem o órgão jurisdicional de reenvio nem o Governo austríaco indicaram que os requisitos que devem ser satisfeitos pelos notários austríacos e pelos advogados checos são tais, do lado checo, que comprometeriam o bom funcionamento do sistema do registo predial na Áustria.

60. Uma autenticação como a que está em causa no processo principal não exige conhecimentos de direito austríaco, aliás, nem sequer, conhecimentos jurídicos. Como sublinha com razão a Comissão, a autenticação não exige a redação de documentos nem a prestação de consultas jurídicas sobre questões complexas, limitando-se simplesmente a verificar a identidade da pessoa presente e a confirmar que esta assinou efetivamente um documento.

61. Reservar sistematicamente a prestação desse serviço a um notário austríaco poderia, à primeira vista, parecer manifestamente excessivo.

62. Considero, todavia, com base nas informações de que o Tribunal de Justiça dispõe, que a legislação em questão, que reserva aos notários a autenticação das assinaturas nos documentos necessários para a constituição ou transmissão de direitos reais sobre bens imóveis, é proporcionada.

63. A República da Áustria reserva esta competência aos notários, atendendo à elevada confiança de que os tribunais e os notários gozam para efeitos de manutenção do registo predial. Neste contexto, no que respeita, em particular, aos notários, não pretendo questionar a opção do legislador austríaco de reservar a autenticação a um profissional do direito que está sujeito a uma estrita fiscalização estatal.

64. Acresce que me parece que a República da Áustria teria grande dificuldade em fiscalizar suficientemente a atividade dos advogados estrangeiros de emissão de declarações para efeitos de registo predial e em punir eventuais infrações através de medidas disciplinaras. Um Estado-Membro como a República da Áustria, que institui um sistema de administração preventiva da justiça mediante a criação de um registo predial e das garantias nele contidas para proteger a propriedade de imóveis, dificilmente renuncia a funções de fiscalização estatal e a uma garantia efetiva da fiscalização das inscrições no registo predial.

65. Em qualquer caso, no que respeita ao processo principal, o sistema de fiscalização dos advogados checos, conforme foi exposto pelo Governo checo, não fornece garantias suficientes [17].

66. Com base nas informações de que o Tribunal de Justiça dispõe, considero que esse sistema não permite, assegurar uma fiscalização real, eficiente e eficaz comparável à fiscalização dos notários dos países do sistema latino e que garanta um elevado grau de confiança.

67. Consequentemente, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à segunda questão no sentido de que o artigo 56.º TFUE não se opõe a uma legislação nacional, como o § 31 do GBG, que reserva aos tribunais e aos notários a autenticação das assinaturas apostas nos documentos necessários para a constituição ou transmissão de direitos reais sobre bens imóveis.

17 — Na audiência, o Governo checo explicou que, relativamente à autenticação de assinaturas na República Checa, os registos mantidos pelos notários e pelos advogados são regularmente controlados. Os registos dos notários são controlados a dois níveis, entre os quais o do Ministério da Justiça, ao passo que os dos advogados são apenas controlados pela respetiva Ordem.

IV – **Conclusão**

68. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Oberster Gerichtshof (Supremo Tribunal, Áustria), do seguinte modo:

Nem as disposições da Diretiva 77/249/CEE do Conselho, de 22 de março de 1977, tendente a facilitar o exercício efetivo da livre prestação de serviços pelos advogados, nem o artigo 56.º TFUE se opõem a que um Estado-Membro reserve aos notários a autenticação das assinaturas apostas nos documentos necessários para a constituição ou transmissão de direitos reais sobre bens imóveis.