1. Uma vez que as peritagens em matéria de acidentes de viação não vinculam os tribunais e deixam intacta a apreciação pela autoridade judicial, a actividade de perito perante os tribunais nesta matéria não pode ser considerada como participando no exercício da autoridade pública, na acepção do artigo 55.° do Tratado, e, com isso, ser excluída da aplicação das regras do Tratado em matéria de liberdade de estabelecimento e de livre prestação de serviços.

   Não são relevantes, a esse respeito, as declarações que determinados Estados-membros tenham feito constar da acta de uma reunião do Conselho, visto que o alcance objectivo das normas de direito comunitário só pode resultar das próprias normas, tendo em conta o seu contexto.

2. Quando uma directiva visa criar direitos para os particulares, as medidas adoptadas para a sua transposição devem não só vincular as autoridades públicas, mas também permitir aos beneficiários conhecer plenamente os seus direitos e invocá-los, se for caso disso, perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Uma simples circular administrativa não está em conformidade com estes requisitos

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-306/89 *

I — Matéria de facto

1. *Enquadramento jurídico*

1.1. A legislação comunitária

A Directiva 82/470/CEE do Conselho, de 29 de Junho de 1982, prevê medidas destinadas a favorecer o exercício efectivo da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços nas actividades não assalariadas de determinados serviços auxiliares dos transportes e das agências de viagens bem como nos entrepostos.

O artigo 8.° da referida directiva dispõe que os Estados-membros devem adoptar, no prazo de dezoito meses a contar da notificação, as medidas necessárias para dar cumprimento à directiva e disso informarão imediatamente a Comissão. Tendo a directiva sido notificada em 2 de Julho de 1982, o prazo para transpor as suas disposições para direito grego terminou em 2 de Janeiro de 1984.

1.2. A legislação nacional

A República Helénica invoca as medidas seguintes destinadas a regular as actividades previstas na Directiva 82/470:

* Língua do processo: grego.

«a) Decreto presidencial n.° 453/1984 (agentes de transporte);

b) circular do Ministério da Marinha Mercante n.° 3111.9/2407, de 22 de Abril de 1988, dirigida às autoridades portuárias;

c) Lei n.° 393/1976 'relativa ao estabelecimento e funcionamento das agências de viagens';

d) Decreto legislativo n.° 3077/1954 'relativo aos armazéns gerais'».

2. *Antecedentes do litígio*

A Comissão, não tendo recebido no prazo fixado qualquer comunicação do Governo helénico relativa às medidas de transposição e não dispondo também de informações que lhe permitissem concluir que a República Helénica tinha cumprido a obrigação de adoptar as disposições necessárias, declarou esta infracção por carta de 16 de Abril de 1985 e solicitou ao Governo helénico que, no prazo de dois meses, lhe apresentasse as suas observações a respeito da infracção.

Por carta de 19 de Junho de 1985, a República Helénica informou a Comissão de que as matérias reguladas pela directiva respeitavam a sectores importantes da economia grega e que a sua aplicação criava dificuldades graves.

Em 24 de Junho de 1987, a Comissão emitiu um parecer fundamentado ao qual foi dada resposta por cartas de 13 de Novembro de 1987 e 27 de Abril de 1988, as quais não alteraram o ponto de vista da Comissão.

II — Tramitação processual e pedidos das partes

A petição da Comissão deu entrada na Secretaria do Tribunal em 6 de Outubro de 1989.

A fase escrita teve tramitação normal. Com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. Todavia, decidiu dirigir uma pergunta à Comissão, tendo sido dado seguimento a esta solicitação no prazo fixado.

A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal que se digne:

— declarar que, ao não ter adoptado, no prazo fixado, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 82/470 do Conselho, de 29 de Junho de 1982, relativa a medidas destinadas a favorecer o exercício efectivo da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços das actividades não assalariadas em determinados serviços auxiliares dos transportes e das agências de viagens (grupo 718 CITI) bem como nos entrepostos (grupo 720 CITI), a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE;

— condenar a República Helénica nas despesas.

A *República Helénica* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar improcedente a acção da Comissão;

— condenar a Comissão nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A *Comissão* alega que a República Helénica não adoptou qualquer medida para transpor para a sua ordem jurídica a Directiva 82/470.

A Comissão não partilha o ponto de vista da República Helénica segundo o qual não é necessário tomar medidas de transposição da directiva, visto que a legislação grega não estabelece qualquer distinção entre cidadãos gregos e estrangeiros e que determinadas actividades não estão regulamentadas na Grécia.

Segundo a Comissão, dado que a supressão das discriminações em razão da nacionalidade não é suficiente para garantir a realização da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, a directiva, sem obrigar os Estados-membros a protegerem legalmente as actividades consideradas, obriga-os a adoptar as medidas previstas nos artigos 4.°, 5.°, 6.°, e 7.°, necessárias à criação de uma infra-estrutura administrativa susceptível de garantir aos interessados:

— o acesso ao exercício das actividades previstas na directiva, quando essas pessoas preencham de modo equivalente as condições previstas pela legislação ou pelos usos do país de acolhimento;

— uma informação exacta e oficial no que respeita às condições aplicáveis no país de acolhimento;

— a emissão dos atestados e documentos necessários previstos nos artigos 4.° e 7.°

A Comissão sustenta que a inexistência de tal infra-estrutura administrativa coloca os interessados numa situação de incerteza quanto aos seus direitos e obrigações no país de acolhimento e não favorece a liberdade de circulação das pessoas.

No que respeita à actividade dos agentes de navegação, a qual, segundo a República Helénica, foi autorizada aos cidadãos comunitários através de uma circular, a Comissão observa que, de acordo com a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, esta prática não pode considerar-se cumprimento adequado da obrigação que incumbe aos Estados-membros, por ser susceptível de alteração ao arbítrio da administração e por não estar acompanhada por publicidade adequada.

No que respeita às pessoas que exercem as actividades previstas no artigo 2.°, letra D, alíneas a) e b), da directiva, que consistem na verificação e peritagem técnica dos veículos automóveis, e na pesagem e medição das mercadorias, designadas «peritos em acidentes de viação» pela República Helénica, a Comissão contesta o raciocínio desta, segundo o qual tais actividades relevam do exercício da autoridade pública. Na opinião da Comissão, a noção de autoridade pública implica que quem a exerce possa usar de prerrogativas que exorbitem do direito comum, de privilégios do poder público e de poderes coercivos que se impõem aos cidadãos, o que, manifestamente, não acontece neste caso. Sublinha, além disso, que a excepção introduzida pelo artigo 55.° do Tratado deve ser interpretada restritivamente.

A *República Helénica* alega, em primeiro lugar, que a Directiva 82/470 abrange um vasto campo de actividades que são da competência não apenas de um, mas de vários ministérios.

Na Grécia, estas actividades são reguladas por via legislativa. Esta regulamentação não é incompatível com o direito comunitário quando não implique qualquer discriminação em razão da nacionalidade.

Deste modo, no que respeita a:

— agentes de transportes: não existe legislação que regule o acesso à profissão. O Decreto presidencial n.° 453/1984 define certas obrigações e prevê determinadas qualificações para o exercício das actividades de transportador transitário e de agente de transportes;

— agentes de navegação: foi elaborado um projecto de lei relativo ao acesso à actividade, sem fazer distinção entre nacionais e cidadãos dos Estados-membros da Comunidade. Para obviar ao atraso na aprovação deste projecto de lei, o Ministério da Marinha Mercante dirigiu às autoridades portuárias, através da circular n.° 3111.9/2407, de 22 de Abril de 1988, instruções relativas à concessão aos cidadãos comunitários da licença relativa ao exercício da profissão de agente de navegação;

— agentes de viagens: a Lei n.° 393/1976 «relativa ao estabelecimento e funcionamento das agências de viagens» prevê que a licença necessária para o exercício da actividade em causa seja concedida tanto aos nacionais como aos estrangeiros, segundo as modalidades previstas na lei;

— armazéns gerais: o Decreto legislativo n.° 3077/1954 «relativo aos armazéns gerais», não prevê qualquer distinção entre nacionais e estrangeiros para concessão de licença para o estabelecimento de armazéns gerais;

— peritos de automóveis: a Grécia utilizou, em relação à actividade prevista na letra D, alínea a), do artigo 2.° da directiva, a denominação «peritos em acidentes de

viação», decorrente do artigo 51.° do Código da Estrada grego, no qual se dispõe que serão inscritos na lista dos peritos em matéria de acidentes de viação, nos termos do disposto no artigo 185.° do Código de Instrução Criminal, as pessoas que possuam formação técnico-científica ou experiência no domínio da viação, escolhidas de preferência entre funcionários públicos no activo ou aposentados.

Não se trata de uma regulamentação da actividade de perito, mas da própria peritagem. A correlação entre a denominação «peritos em acidentes de viação» e o exercício da autoridade pública deve-se exclusivamente ao facto de, na constituição da lista dos peritos, ser dada preferência aos funcionários públicos, não se colocando qualquer questão de nacionalidade.

A República Helénica contesta o ponto de vista da Comissão segundo o qual deve ser criada uma infra-estrutura administrativa para permitir a aplicação da directiva, visto que esta não difere, ao nível das disposições adoptadas, das directivas com carácter transitório em matéria de direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços.

No que respeita às referidas directivas, a obrigação que incumbe ao Estado-membro consiste, além da designação das autoridades competentes para emitir os documentos e atestados em causa, na abolição de qualquer tratamento discriminatório em razão da nacionalidade, e não na obrigação de proteger legalmente uma profissão ou uma actividade.

A República Helénica sustenta que ressalta dos textos comunicados à Comissão que os cidadãos gregos e comunitários têm acesso, em condições de igualdade, a cada uma destas profissões e que as autoridades competentes para emitir e receber os certificados são, no que respeita aos agentes de viagens, o organismo grego do turismo, no que respeita aos serviços de armazéns gerais, o ministro do Comércio, e, no que respeita aos agentes de navegação, as autoridades portuárias locais.

A República Helénica observa ainda que as profissões de agente de transportes, de abastecedor-fretador de navegação e de perito em acidentes de viação não estão legalmente protegidas na Grécia não sendo, por isso, exigidas qualificações ou condições especiais para o seu exercício, de modo que não é necessário designar as autoridades competentes para receber os atestados ou para emitir os documentos.

IV — Resposta da República Helénica a uma pergunta formulada pelo Tribunal de Justiça

Pergunta

Dado que a República Helénica menciona na tréplica a existência de autoridades competentes (artigo 7.°, n.° 4, da Directiva 82/470) para emitir e receber os atestados, convida-se a que indique ao Tribunal de Justiça as disposições legais que prevêem tal competência.

Resposta

Os atestados previstos no artigo 7.°, n.° 4, da Directiva 82/470, são emitidos pelo serviço das relações da Grécia com as Comunidades Europeias, se as actividades dos interessados estiverem abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva.

A recepção dos atestados previstos nas disposições legislativas acima mencionadas é feita pelas autoridades designadas em cada caso para emitir as autorizações de exercício da profissão.

J. C. Moitinho de Almeida

Juiz-relator