ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
12 de Dezembro de 1996 *

No processo C-3/95,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Landgericht Dortmund (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Reisebüro Broede

e

Gerd Sandker,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação das disposições do Tratado CE relativas à livre prestação de serviços, designadamente do seu artigo 59.°,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, L. Sevón, D. A. O. Edward (relator), P. Jann e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: N. Fennelly,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

* Língua do processo: alemão.

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Reisebüro Broede, por Margarita Ramthum, gerente da INC Consulting SARL,

— em representação de G. Sandker, por Dirk Hinne, advogado no foro de Dortmund,

— em representação do Governo alemão, por Alfred Dittrich, Regierungsdirektor no Ministério Federal da Justiça, Gereon Thiele, assessor no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agentes, e Achim von Winterfeld, advogado no foro de Karlsruhe,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Jürgen Grunwald, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 2 de Maio de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 27 de Junho de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 27 de Dezembro de 1994, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 11 de Janeiro de 1995, o Landgericht Dortmund submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais sobre a interpretação das disposições do Tratado CE relativas à livre prestação de serviços, nomeadamente do seu artigo 59.°

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um processo de cobrança judicial de uma dívida, intentado em nome da Reisebüro Broede contra G. Sandker. O litígio é relativo à cobrança judicial de dívidas pelas empresas de cobrança que desejam proceder, na Alemanha, à cobrança de dívidas de terceiros.

3 Nos termos do § 828 do Zivilprozeßordnung de 30 de Janeiro de 1977, na versão de 12 de Setembro de 1950 (Código de Processo Civil, BGBl. I, p. 455, a seguir «ZPO»), os actos judiciais que tenham por objecto a execução coerciva das dívidas são da competência do Amtsgericht.

4 O § 78 do ZPO prevê que a constituição de advogado só é obrigatória nos Landgerichte e em todos os órgãos jurisdicionais de grau superior. Daqui decorre, em princípio, que a constituição de advogado não é obrigatória no Amtsgericht.

5 O § 79 do ZPO dispõe a este respeito:

«Sempre que não seja exigida a constituição de advogado, as partes podem intervir directamente no processo ou por intermédio de qualquer pessoa com capacidade judiciária, na qualidade de mandatário.»

6 Todavia, o artigo 1.°, § 1, da Rechtsberatungsgesetz de 17 de Dezembro de 1935 (lei relativa à actividade de consultadoria jurídica, RGBl. I, p. 1478, a seguir «RBerG») dispõe:

«O acompanhamento de assuntos jurídicos de terceiros, incluindo a consultadoria jurídica e a cobrança de dívidas de terceiros ou após cessão, tendo em vista a sua

cobrança, só pode ser assegurada a título profissional — como profissão principal ou acessória, a título oneroso ou gratuito — por pessoas a quem a autoridade competente tenha dado autorização. A autorização é concedida para um ramo de actividade:

...

5. empresas de cobrança, para a cobrança extrajudicial de dívidas (gabinetes de cobrança),

...

A actividade só pode ser exercida sob a denominação que corresponde à autorização.»

7 A Reisebüro Broede, credora no processo principal, é uma agência de viagens estabelecida em Colónia, na Alemanha. Em 29 de Dezembro de 1992, obteve do Amtsgericht Hagen um título executivo contra G. Sandker, residente em Dortmund, no mesmo Estado.

8 Em 8 de Maio de 1994, a Reisebüro Broede mandatou a INC Consulting SARL (a seguir «INC») para, nomeadamente, efectuar todas as diligências de cobrança necessárias até ao pagamento integral da dívida. A INC é uma sociedade registada na Secretaria do tribunal de commerce de Senlis, em França, sob o número B 391 100 021 (93B185) e cuja actividade consiste na cobrança de dívidas e na consultadoria de empresas.

9 Em 19 de Maio de 1994, a INC, por seu turno, substabeleceu na sua gerente M. Ramthum, residente em Overath, na Alemanha, para proceder, em nome da Reisebüro Broede, à execução da decisão do Amtsgericht Hagen, bem como para tomar as medidas de ordem jurídica com ela relacionadas.

10 Assim, em 6 de Junho de 1994, M. Ramthum solicitou ao Amtsgericht que ordenasse a penhora e a adjudicação dos bens de G. Sandker.

11 Por despacho de 23 de Agosto de 1994, o Amtsgericht Dortmund indeferiu esse pedido porque M. Ramthum não tinha capacidade para exercer o mandato judicial, dado que, em direito alemão, é proibido às empresas de cobrança representar judicialmente os credores que as mandataram. Segundo esse órgão jurisdicional, esta proibição aplica-se também às empresas de cobrança estrangeiras, não obstante os artigos 59.° e 60.° do Tratado CE invocados pela Reisebüro Broede. Em 31 de Agosto de 1994, M. Ramthum interpôs recurso dessa decisão.

12 Considerando que o litígio suscitava questões de interpretação do direito comunitário, o Landgericht Dortmund decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) Uma regulamentação nacional que proíbe a cobrança judicial de dívidas de terceiros por empresas com sede em outros Estados-Membros, por esta actividade, de acordo com o direito nacional, estar reservada a pessoas com autorização administrativa especial, contraria o artigo 59.° do Tratado CE?

2) Em caso afirmativo: o mesmo é aplicável caso o processo de cobrança esteja sujeito apenas ao direito nacional, por as partes do processo executivo terem ambas sede no território nacional, aqui também tendo sido obtido o título executivo?»

Quanto à admissibilidade

13 Sem levantar uma questão prévia de inadmissibilidade na acepção formal do termo, o Governo alemão e a Comissão têm dúvidas quanto à existência de um verdadeiro elemento comunitário no processo principal. Efectivamente, colocam a questão de saber se M. Ramthum, nacional alemã residente na Alemanha, não representa na realidade a Reisebüro Broede, uma agência de viagens estabelecida na Alemanha, que seria a sua própria cliente e não cliente da INC.

14 Segundo jurisprudência constante, as disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços não podem aplicar-se às actividades cujos elementos pertinentes se acantonam no território de um só Estado-Membro. A questão de saber se essa situação se verifica num determinado caso depende do apuramento da matéria de facto, que é da competência do órgão jurisdicional nacional (v. acórdão de 5 de Outubro de 1994, TV10, C-23/93, Colect., p. I-4795, n.° 14).

15 No caso em apreço, resulta do despacho de reenvio e dos debates que ocorreram na audiência que a Reisebüro conferiu um mandato à INC, que tem sede em

França, e que esta última substabeleceu na sua gerente M. Ramthum, em nome da sociedade credora.

16 Nestas condições, os elementos dos autos não permitem colocar em dúvida a natureza transfronteiriça do litígio no processo principal.

Quanto à primeira questão

17 Através da sua primeira questão, o tribunal de reenvio pretende essencialmente saber se o artigo 59.° do Tratado se opõe a uma regulamentação nacional que proíbe uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro de proceder à cobrança judicial de dívidas de terceiros.

18 A título preliminar, o Governo alemão e a Comissão interrogam-se se as questões suscitadas pelo despacho de reenvio, mais do que ao princípio da livre prestação de serviços, não dizem antes respeito ao princípio da liberdade de estabelecimento. Com efeito, se se concluísse que o domicílio de M. Ramthum na Alemanha permitia à INC ter uma presença permanente na Alemanha ou que a sua actividade era total ou principalmente dirigida para o território alemão, seriam aplicáveis as disposições relativas à liberdade de estabelecimento.

19 A este respeito, há que referir que as disposições do capítulo relativo aos serviços são subsidiárias relativamente às do capítulo relativo ao direito de estabelecimento (v. acórdão de 30 de Novembro de 1995, Gebhard, C-55/94, Colect., p. I-4165, n.° 22).

20 O conceito de estabelecimento, na acepção dos artigos 52.° a 58.° do Tratado, é um conceito muito amplo, que implica a possibilidade de um nacional comunitário

participar, de modo estável e contínuo, na vida económica de um Estado-Membro diferente do seu Estado de origem, e dela tirar benefícios, favorecendo assim a interpenetração económica e social no interior da Comunidade no domínio das actividades não assalariadas (v. acórdão Gebhard, já referido, n.° 25).

21 Em contrapartida, as disposições do capítulo relativo aos serviços, nomeadamente o artigo 60.°, terceiro parágrafo, do Tratado, prevêem que o prestador de um serviço exerça noutro Estado-Membro a sua actividade a título temporário, dado que o carácter temporário da prestação não exclui a possibilidade de o prestador de serviços se dotar de uma certa infra-estrutura, como um escritório ou um gabinete, na medida em que essa infra-estrutura seja necessária para os efeitos da realização da prestação em causa (v. acórdão Gebhard, já referido, n.os 26 e 27).

22 Compete ao tribunal de reenvio verificar, tendo em conta a duração, a frequência, a periodicidade e a continuidade das actividades da INC, se esta última exerce a sua actividade na Alemanha a título temporário na acepção do Tratado.

23 A este respeito, há que salientar que, em resposta às perguntas escritas colocadas pelo Tribunal de Justiça, M. Ramthum referiu que, entre Fevereiro e Maio de 1994, a INC procedeu a seis cobranças de dívidas, na Alemanha, em nome da Reisebüro Broede. Por outro lado, na audiência, M. Ramthum confirmou que a INC procedeu, em França e na Alemanha, à cobrança de dívidas para clientes franceses e alguns clientes estrangeiros.

24 Nestas condições, para responder às questões colocadas, deve partir-se da hipótese de que a situação que é objecto do litígio no processo principal é abrangida pelo artigo 59.° do Tratado.

25 Segundo jurisprudência constante, esta disposição exige não só a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços estabelecido num outro Estado-Membro, em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicada a prestadores nacionais e de outros Estados-Membros, quando seja susceptível de impedir, entravar ou tornar menos atractivas as actividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde preste legalmente serviços análogos (v. acórdão de 28 de Março de 1996, Guiot, C-272/94, Colect., p. I-1905, n.° 10).

26 No caso concreto, resulta dos autos e das observações feitas na audiência pelo Governo alemão que, na Alemanha, uma empresa só é autorizada a proceder à cobrança judicial de dívidas de terceiros por intermédio de um advogado. A autorização administrativa prevista no artigo 1.°, § 1, da RBerG, à qual o órgão jurisdicional de reenvio faz referência, só se aplica efectivamente à cobrança extrajudicial de dívidas e é, assim, irrelevante para a solução do presente processo.

27 A proibição que decorre do artigo 1.°, § 1, da RBerG, para as empresas de cobrança, de procederem por sua própria conta, sem intervenção de um advogado, à cobrança judicial de dívidas, mesmo sendo aplicável indistintamente aos prestadores nacionais e aos dos outros Estados-Membros, é susceptível de constituir uma restrição à livre prestação de serviços na acepção do artigo 59.° do Tratado, na medida em que torna impossível essas prestações no Estado destinatário, mesmo que as actividades do prestador nesse Estado sejam puramente ocasionais.

28 Assim, em conformidade com jurisprudência constante, a proibição da referida legislação só deixará de estar abrangida pela proibição consagrada no artigo 59.° se estiverem preenchidas quatro condições: aplicar-se de modo não discriminatório, justificar-se por razões imperiosas de interesse geral, ser adequada para garantir a realização do objectivo que prossegue e não ultrapassar o que é necessário para atingir esse objectivo (v. acórdão Gebhard, já referido, n.° 37). A este respeito, o

Tribunal de Justiça também declarou que a livre prestação de serviços só pode ser limitada por regulamentações justificadas por razões imperiosas de interesse geral, na medida em que esse interesse não esteja salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-Membro em que está estabelecido (v., neste sentido, acórdãos de 26 de Fevereiro de 1991, Comissão/Itália, C-180/89, Colect., p. I-709, n.° 17, e Comissão/Grécia, C-198/89, Colect., p. I-727, n.° 18, e de 9 de Agosto de 1994, Vander Elst, C-43/93, Colect., p. I-3803, n.° 16).

29 Assim, deve examinar-se se estão preenchidas estas quatro condições numa situação como a do processo principal.

30 No respeitante à primeira condição, resulta do que se afirmou anteriormente que a proibição de uma empresa de cobrança proceder, por sua própria conta, a título profissional, sem a intervenção de um advogado, à cobrança judicial de dívidas, não é discriminatória e é aplicável indistintamente aos prestadores nacionais e aos dos outros Estados-Membros.

31 Quanto à segunda condição, o Governo alemão alega, sem ser contraditado quanto a este ponto, que as disposições do artigo 1.°, § 1, do RBerG se destinam a proteger, por um lado, os destinatários dos serviços em questão do prejuízo resultante de consultadoria jurídica prestada por pessoas sem as qualificações profissionais ou morais necessárias e, por outro, a boa administração da justiça (v. acórdão de 25 de Julho de 1991, Säger, C-76/90, Colect., p. I-4221, n.° 16, e, também, acórdão de 3 de Dezembro de 1974, Van Binsbergen, 33/74, Recueil, p. 1299, Colect., p. 543).

32 Todavia, quanto às terceira e quarta condições, a Comissão e a Reisebüro Broede sustentam que a proibição de uma empresa de cobranças proceder, por sua própria conta, à cobrança judicial de dívidas, vai além do que é necessário para atingir os objectivos da RBerG.

33 A este respeito, a Reisebüro Broede alega, especialmente, que esses objectivos também poderiam ser alcançados por medidas menos restritivas. Assim, as autoridades alemãs poderiam limitar-se a exigir um certificado de honorabilidade ou de solvibilidade emitido pelas autoridades competentes do Estado-Membro onde o prestador de serviços está estabelecido, ou exigir a este último que escolhesse um domicílio no Estado-Membro de acolhimento a fim de aí receber a correspondência jurídica oficial.

34 Por seu turno, a Comissão alegou que as restrições em causa não se destinam a proteger o credor nem os funcionários encarregados da administração da justiça, uma vez que, nos termos do § 79 do ZPO, os próprios credores ou consultores não profissionais mandatados por estes últimos podem requerer a penhora e a adjudicação dos bens aos Amtsgerichte, não estando o pedido sujeito à obrigação de constituição de advogado.

35 Em primeiro lugar, há que declarar que o litígio no processo principal diz respeito à representação judicial dos particulares por um terceiro, pessoa colectiva, agindo a título profissional. A este respeito, o Governo alemão explicou que a possibilidade, prevista pelo § 79 do ZPO, de o credor agir judicialmente por sua própria conta ou por intermédio de outra pessoa, tem por objectivo limitar os custos dos processos nos tribunais inferiores aos Landgerichte. A possibilidade de agir na qualidade de intermediário só é concedida às pessoas singulares. Estas podem, se o desejarem, beneficiar, nas próprias instalações dos tribunais, dos conselhos de pessoas experientes na matéria. A situação é diferente se se tratar da prestação de serviços judiciais a título profissional. Com efeito, as disposições pertinentes da RBerG reservam esta actividade aos advogados que são pessoalmente responsáveis perante os órgãos jurisdicionais.

36 Assim, o facto, salientado pela Comissão, de um credor ou um consultor não profissional, mandatado por este último, poder requerer uma penhora e adjudicação, não impede que se considere que uma legislação como a que está em causa no processo principal se justifica por razões de interesse geral ligadas à protecção dos credores ou à protecção da boa administração da justiça no que diz respeito à prestação de serviços judiciais a título profissional.

37 Em segundo lugar, é jurisprudência constante que, na falta de regras comunitárias específicas na matéria, cada Estado-Membro tem a liberdade de regulamentar o exercício da profissão de advogado no seu território (v. acórdão de 12 de Julho de 1984, Klopp, 107/83, Recueil, p. 2971, n.° 17).

38 Efectivamente, como o Tribunal reiteradamente observou, a aplicação de regras profissionais aos advogados, nomeadamente as regras de organização, de qualificação, de deontologia, de controlo e de responsabilidade, dá a necessária garantia de integridade e experiência aos consumidores finais dos serviços jurídicos e à boa administração da justiça (v., neste sentido, acórdão de 19 de Janeiro de 1988, Gullung, 292/86, Colect., p. 111, e acórdão Van Binsbergen, já referido).

39 Segundo o Governo alemão, impor que sejam os advogados a representar judicialmente os particulares, a título profissional, num domínio juridicamente complexo e regulamentado por numerosas disposições especiais, garante a protecção, por um lado, dos destinatários dos serviços e, por outro, da boa administração da justiça contra os riscos que resultariam da incompetência ou da inexperiência das sociedades de cobrança nesse domínio.

40 Numa situação como a que está em causa no processo principal, essas garantias seriam tanto mais necessárias quanto o processo tem por objecto a execução coerciva de um título executivo, por meio de um despacho de penhora e adjudicação, contra um particular e, por conseguinte, as regras processuais que asseguram a protecção dos particulares devem ser respeitadas.

41 Ora, a apreciação da necessidade de reservar a actividade, a título profissional, da cobrança judicial de dívidas, no estádio actual do direito comunitário, é da competência dos Estados-Membros. Ainda que, em certos Estados-Membros, essa actividade não seja reservada aos advogados, a República Federal da Alemanha tem o direito de considerar que os objectivos prosseguidos pela RBerG não podem, no que diz respeito a essa actividade, ser alcançados por meios menos restritivos.

42 Embora seja verdade que não existe em França uma regulamentação legal das sociedades de cobrança, o facto de um Estado-Membro impor regras menos rígidas que as impostas por outro Estado-Membro não significa que estas últimas sejam desproporcionadas e, portanto, incompatíveis com o direito comunitário (v. acórdão de 10 de Maio de 1995, Alpine Investments, C-384/93, Colect., p. I-1141, n.° 51).

43 Assim, há que responder à primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio no sentido de que o artigo 59.° do Tratado não se opõe a uma regulamentação nacional que proíbe uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro de proceder à cobrança judicial de dívidas de terceiros, pelo facto de essa actividade, exercida a título profissional, ser reservada à profissão de advogado.

Quanto à segunda questão

44 Atendendo à resposta dada à primeira questão, não há que responder à segunda.

Quanto às despesas

45 As despesas efectuadas pelo Governo alemão e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Landgericht Dortmund, por despacho de 27 de Dezembro de 1994, declara:

O artigo 59.° do Tratado CE não se opõe a uma regulamentação nacional que proíbe uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro de proceder à cobrança judicial de dívidas de terceiros, pelo facto de essa actividade, exercida a título profissional, ser reservada à profissão de advogado.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de Dezembro de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

J. C. Moitinho de Almeida