CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL G. FEDERICO MANCINI apresentadas em 18 de Junho de 1987 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No âmbito de uma acção penal em matéria de exercício ilegal da actividade de treinador de futebol, o Tribunal de grande instance de Lille solicita-vos que se pronunciem sobre se os artigos 48.° a 51.° do Tratado CEE exigem que os actos administrativos dos Estados-membros, com incidência sobre as liberdades e os direitos por eles garantidos, preencham determinadas condições mínimas e, em especial, que sejam expressamente fundamentados.

Georges Heylens, nacional belga, é titular no seu país de um diploma de treinador de futebol que lhe foi concedido em 18 de Junho de 1977 pela «École des entraîneurs de l'union royale belge des sociétés de football-association». Durante a época desportiva de 1984-1985 foi contratado pelo Lille Olympic Sporting Club («LOSC»), cuja equipa joga na primeira divisão francesa. A sociedade tentou imediatamente regularizar a situação do novo técnico, mas, por carta de 8 de Janeiro de 1985 o Ministério da Juventude e dos Desportos informou o interessado de que a Comissão Nacional de Equivalências tinha emitido um parecer negativo sobre o reconhecimento do seu diploma por o mesmo não ter valor igual ao correspondente título francês e convidou-o a abster-se da prática de qualquer forma de ensino remunerado em França.

No entanto, Georges Heylens não deixou de treinar a equipa de Lille e não obedeceu à interpelação que lhe foi posteriormente feita pela Union national des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (a seguir designada «Unectef»). Em seguida esta última citou-o para comparecer, bem como os responsáveis do LOSC, perante o Tribunal de grande instance de Lille para responderem pelos delitos previstos no artigo 43.° da Lei n.° 84-610, de 16 de Julho de 1984 (JORF de 17.7.1984, p. 2288) e no artigo 259.° do Código Penal relativo ao uso ilegal de título.

Por decisão de 4 de Julho de 1986, aquele tribunal suspendeu a instância e, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado, colocou-vos a seguinte questão:

«O facto de se exigir, para o exercício das funções remuneradas de treinador de uma equipa desportiva (artigo 43.° da lei de 16 de Julho de 1984), a posse de um diploma francês ou de um diploma estrangeiro reconhecido como equivalente por uma comissão que decide por parecer não fundamentado e em relação ao qual não está previsto qualquer recurso específico, constitui uma limitação à livre circulação de trabalhadores definida nos artigos 48.° a 51.° do Tratado CEE, na falta de directiva aplicável a esta profissão?»

No presente processo apresentaram observações escritas a associação denunciante, os acusados, a República Francesa, o Reino da

* Tradução do italiano.

Dinamarca e a Comissão das Comunidades Europeias. Com excepção do Governo de Paris, todos intervieram igualmente na audiência.

2. Para uma melhor compreensão do problema que vos é colocado é útil recordar a regulamentação francesa relativa ao reconhecimento do diploma estrangeiro de treinador de futebol como «equivalente». A mesma consta, em primeiro lugar do *arrêté* de 30 de Julho de 1965, relativo à lista dos diplomas que dão direito ao exercício da profissão de educador físico ou desportivo, do secretário de Estado da Juventude e dos Desportos (JORF de 26.10.1965, p. 9457). O seu artigo 6.° prevê, de facto, que uma comissão nacional examina os pedidos dos titulares de diplomas estrangeiros; no entanto, a autoridade competente para decidir é o próprio secretário de Estado que adopta medidas individuais «quando esta matéria não seja objecto de acordos com os países em causa».

Ao exercício ilegal da actividade de treinador é além disso aplicada uma multa (de 6 000 a 50 000 FF) e/ou pena de prisão (seis meses a um ano) pelo artigo 43.° da Lei n.° 84/610, de 16 de Julho de 1984. O primeiro parágrafo estipula que «com excepção dos agentes do Estado no exercício das suas funções, ninguém pode ensinar, mediante remuneração, actividades físicas e desportivas como actividade principal ou secundária, de modo regular ou esporádico, nem usar o título de professor, treinador, monitor, educador ou qualquer outro título similar, se não for titular de um diploma que comprove a sua qualificação e a sua aptidão para estas funções. Este diploma é um diploma francês, definido e concedido pelo Estado, ou concedido pelo mesmo por equivalência, ou ainda um diploma estrangeiro reconhecido como equivalente».

3. É oportuno assinalar em primeiro lugar que, por cartas de 13 de Junho e de 19 de Agosto de 1985, o ministro da Juventude e dos Desportos comunicou a Georges Heylens que tinha reconhecido a equivalência do seu diploma após um novo exame efectuado pela comissão especial. O Governo francês, a quem devemos a informação, admitiu no entanto que, operando *ex nunc*, este reconhecimento não tem incidência sobre a eventual existência do delito penal. O problema levantado pelos juízes de Lille — a quem cabe de qualquer modo apreciar se a interpretação pedida ao Tribunal conserva interesse para a sua decisão — continua a ser plenamente actual.

Para dar a estes juízes uma resposta verdadeiramente útil, é todavia indispensável modificar em certa medida a questão que eles nos colocam. Com efeito, em conformidade com a legislação francesa em vigor, não é exacto afirmar que é a «Commission des équivalences» que decide dos pedidos de reconhecimento de diplomas estrangeiros. O referido artigo 6.° daquele *arrêté* prevê, pelo contrário, que as decisões relativas a estes pedidos são tomadas, após exame efectuado pela comissão, «par le secrétaire d'État à la jeunesse et aux sports». Configurando-se o parecer da comissão como um simples acto preparatório da medida defintiva, não produz pois efeitos externos e como tal não pode ter qualquer incidência sobre a situação dos interessados.

Se é assim, e se é um facto que o requerente tem o direito de utilizar, contra o acto do ministro, as vias de recurso normais previstas na ordem jurídica francesa, o facto de o parecer não vinculativo da comissão não ser susceptível de recurso não é, certamente,

contrário ao direito comunitário. Colocando a tónica sobre este pormenor, o tribunal de Lille coloca-nos, portanto, um problema inexistente; e tal obriga a alargar o alcance da sua questão formulando-a nos termos que utilizámos no início. Deve portanto ser entendida como visando estabelecer se a regulamentação comunitária em matéria de circulação das pessoas exige o respeito de alguns requisitos mínimos, entre os quais uma fundamentação expressa, nas decisões nacionais que afectem os direitos atribuídos aos migrantes.

4. Como é sabido, as normas comunitárias em questão são estabelecidas nos artigos 48.° a 58.° do Tratado e, no que respeita especialmente aos trabalhadores assalariados, no Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968 (JO L 257, p. 2; EE 05, F1 p. 77). O artigo 45.° deste regulamento dispõe que a Comissão submeterá ao Conselho «propostas que visem suprimir, nas condições previstas no Tratado, as restrições ao acesso ao emprego de trabalhadores nacionais dos Estados-membros, na medida em que a falta do reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados ou outros títulos nacionais possa constituir obstáculo à liberalização dos movimentos de trabalhadores». Neste, como noutros sectores, ainda não foi adoptada qualquer directiva — que é o instrumento com o qual o Conselho deve proceder à supressão desejada. Pode-se deduzir deste facto que as restrições existentes nos vários ordenamentos nacionais são legítimas? Mais precisamente, pode-se afirmar que os Estados-membros têm o direito de exigir um diploma concedido pelas suas administrações, excluindo a validade dos títulos obtidos no país de proveniência ou num Estado terceiro, mas pertencente à Comunidade?

A resposta, parece-nos, só pode ser negativa e impõe-se por força de três princípios expressamente enunciados pelo Tratado ou pela jurisprudência que o interpretou:

a) a obrigação imposta aos Estados-membros de se absterem de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos seus objectivos (segundo parágrafo do artigo 5.°);

b) a proibição geral de discriminação estabelecida pelo artigo 7.°;

c) o efeito directo das disposições que, em aplicação desta regra, prevêem a abolição dos limites colocados à circulação das pessoas e dos serviços.

Sobre estes dois últimos pontos, os vossos acórdãos são já bastante numerosos: ver em especial os de 21 de Junho de 1974, Reyners, processo 2/74 (Recueil, p. 631, considerando 32), de 3 de Dezembro de 1974, van Binsbergen, processo 33/74 (Recueil, p. 1299, considerandos 24 a 27), de 12 de Dezembro de 1974, Walrave, processo 36/74 (Recueil, p. 1405, considerandos 4 a 6), de 28 de Junho de 1977, Patrick, processo 11/77 (Recueil, p. 1199, considerandos 9 a 13), de 7 de Fevereiro de 1979, Auer, processo 136/78 (Recueil, p. 437, considerando 24), e de 12 de Julho de 1984, Klopp, processo 107/83 (Recueil, p. 2971, considerando 11).

Um poder de negar *sic et simpliciter* a validade dos títulos obtidos fora do território nacional, mas dentro da área comunitária deve, portanto, ser excluído. Pelo contrário, os Estados devem actualmente reconhecer que estes títulos são válidos, pelo menos quando comprovem a posse de qualificações equivalentes às competências certificadas pelos documentos nacionais correspondentes

(assim, de resto, acórdão de 28 de Abril de 1977, Thieffry, processo 71/76, Recueil, p. 765, considerando 19). Como o observam os governos francês e dinamarquês, a ausência de directivas que regulamentem o reconhecimento recíproco dos diplomas terá um único efeito: deixará aos Estados o poder de regulamentar de modo autónomo os processos de reconhecimento. É indiscutível, todavia, que este poder cria objectivamente uma discriminação em relação aos titulares de diplomas estrangeiros. Daqui decorre que, para não aumentar a desvantagem destes e, por consequência, para não entrar em conflito com o direito comunitário, as regras estabelecidas pelos Estados devem obedecer a uma dupla condição: exigir o mínimo indispensável, ou seja, instituir mecanismos que se limitem a verificar se os conhecimentos do requerente são comparáveis aos que comprova o título nacional e acompanhá-los de todas as garantias que permitam ao requerente invocar a sua liberdade de circulação.

5. Estando lançadas estas premissas, voltemos à questão do juiz *a quo* tal como nos pareceu necessário reformulá-la: pode-se dizer que uma regulamentação susceptível de permitir a adopção de medidas semelhantes à decisão litigiosa se encontra nos limites do poder reservado até agora aos Estados? O problema coloca-se sobretudo a propósito de uma característica evidente do acto em questão: a falta absoluta de fundamentação. A carta de 8 de Janeiro de 1985 refere-se de facto a um «parecer desfavorável» da Comissão Nacional de Equivalências, mas não enuncia, nem mesmo sob a forma de remissão, as razões que a levaram a exprimir-se em sentido negativo. Não foi igualmente possível saber se, durante o processo, estas razões foram expressas num texto submetido ao secretário de Estado e utilizado por ele para a redacção da medida final.

As posições das partes são, obviamente, divergentes. Georges Heylens pronuncia-se pela incompatibilidade com o direito comunitário do processo previsto no *arrêté* de 30 de Julho de 1965 criticando a faculdade que o mesmo concede à administração de não reconhecer, sem dizer porquê, a equivalência de um diploma desportivo concedido por outros Estados-membros. Para provar que a natureza da decisão é arbitrária, mesmo do ponto de vista técnico, o acusado observa em seguida, com palavras da sua inteira responsabilidade, que «o futebol belga de alto nível é pelo menos equivalente ao futebol francês do mais alto nível». Por fim, desconfia que o facto de não prever uma obrigação de fundamentação seja um expediente «corporativo» imaginado para proteger os treinadores franceses contra a «concorrência estrangeira».

Por seu lado, o Governo de Paris insiste no facto de Georges Heylens gozar de uma garantia específica: impugnar o acto perante a instância competente ou alegar a sua invalidade perante o juiz penal para que este se pronuncie sobre a questão ou a submeta a título prejudicial ao juiz administrativo. O Governo dinamarquês é mais prudente. A falta de fundamentação — afirma — não é certamente feita para facilitar o controlo jurisdicional da legalidade da medida; mas, ainda que censurável, tal falta não infringe as normas comunitárias em matéria de livre circulação de pessoas.

Para terminar, a Comissão sublinha que quando, como no nosso caso, está em causa uma liberdade garantida pelo Tratado, a legislação interna deve obedecer, pelo menos, a dois requisitos: colocar o interessado em

posição de conhecer os fundamentos da recusa feita ao seu pedido e habilitá-lo a interpor um «recurso contencioso» contra a administração.

6. Pessoalmente, duvidamos que à luz da ordem jurídica francesa, o acto pelo qual se recusa o reconhecimento por equivalência de um diploma desportivo estrangeiro escape à obrigação de fundamentação (ver Lei n.° 79-587, de 21 de Julho de 1979 e as circulares do primeiro-ministro de 31 de Agosto de 1979 e de 10 de Janeiro de 1980 (respectivamente JORF 1979, p. 1711, e p. 2146, e JORF 1980, p. 465). Todavia, cabe ao tribunal de Lille verificar se a nossa impressão é correcta e, em caso afirmativo, se a matéria é regulada por uma prática *contra legem*. Como foi especificado até aqui, a nossa tarefa é diferente: consiste em estabelecer se uma regulamentação nacional que não obriga a administração a fundamentar a sua medida de recusa, mas que lhe proporciona essa faculdade, é ou não contrária ao direito comunitário.

Em nossa opinião, existe um conflito, e para nos convencermos disso basta tomar em consideração a realidade que é a condição da «garantia precisa» em que se fundamenta o Governo de Paris. O facto de a decisão relativa à equivalência poder ser tomada sem fundamentação coloca, com efeito, o interessado perante uma escolha difícil: submeter o assunto à apreciação do juiz competente do país para que se transferiu, seja para conhecer as razões (por hipótese as mais banais e as mais evidentes) que levaram a que lhe fosse recusado o reconhecimento ou, na impossibilidade de apreciar a razão de ser do acto, renunciar a prevalecer-se dos meios de recurso que lhe são reconhecidos evitando deste modo o risco de um processo oneroso e de resultado absolutamente imprevisível para ele.

Ora este dilema implica, sem dúvida, um agravamento injustificado da situação já em si mesma — mas aqui inevitavelmente — discriminatória que a falta de directiva cria entre treinadores nacionais e treinadores estrangeiros. Todavia, a sua consequência mais séria é a de alterar para o estrangeiro as apreciações comuns — digamos mesmo o simples cálculo custos-benefícios — de que os titulares das garantias jurisdicionais fazem depender, na prática, o exercício destas. Afirmar, como o faz a França, que em caso de recurso a administração deve tornar explícitos os motivos da sua recusa está certo; mas é igualmente insuficiente porque, sem ter conhecimento destes motivos, o nacional de um outro Estado-membro não é livre de decidir se utilizará o seu direito de recurso.

Por outro lado, a alteração e o aumento de discriminação assim caracterizados não podem deixar de ter uma incidência sobre a liberdade de circulação do treinador imigrado (basta considerar que a sua renúncia eventual a agir em justiça implica, ao fim e ao cabo, a decisão de se afastar do país de acolhimento); e se isto é exacto, parece-nos evidente que dos artigos 48.° a 51.° do Tratado decorre para os Estados-membros a obrigação de impedir aquelas consequências impondo às suas autoridades que fundamentem os actos pelos quais se nega a validade do título estrangeiro.

A directiva do Conselho de 25 de Fevereiro de 1964 relativa à deslocação e à estada dos estrangeiros (JO 56, p. 850; EE 05, F1 p. 36) confirma o raciocínio seguido até aqui, especialmente no que respeita à insuficiência da simples protecção jurisdicio-

nal. Com efeito o seu artigo 8.° exige que os Estados-membros assegurem a todos os nacionais comunitários o acesso às vias de recurso facultadas aos seus nacionais: todavia, o artigo 6.° acrescenta que «as razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública em que se fundamentou a decisão (desfavorável afectando-os directamente) serão levadas ao conhecimento do interessado, a menos que a isto se oponham motivos respeitantes à segurança do Estado». É igualmente significativo que os acórdãos de 28 de Outubro de 1975 (processo 36/75, Rutili, Recueil, p. 1219, considerandos 36 a 39), de 22 de Maio de 1980 (processo 131/79, Santillo, Recueil, p. 1585, considerandos 14 e 19), de 18 de Maio de 1982 (processos apensos 115 e 116/81, Adoui e Cornuaille, Recueil, p. 1665, considerando 13), ponham a tónica sobre a «dupla garantia» exigida por estas regras.

Durante a audiência, o agente do Governo dinamarquês apoiou-se no referido artigo 6.° para afirmar que o legislador comunitário *dixit ubi voluit* e por consequência não existe qualquer obrigação de fundamentar sempre que, como no nosso caso, ela não esteja expressamente prevista. Todavia o argumento não tem qualquer valor e tal não só porque nega radicalmente a própria possibilidade de interpretar as regras de modo sistemático. Com efeito, para subsistir, este argumento devia ser apoiado por uma contraprova; mas a partir do momento em que não existe directiva relativa aos treinadores de futebol falta a base de que se poderia eventualmente deduzir que *ubi tacuit* o legislador *noluit*.

7. Por todas as considerações que precedem, propomos responder do seguinte modo à questão que nos foi colocada pelo Tribunal de grande instance de Lille, por decisão de 4 de Julho de 1986, no âmbito da acção penal contra Georges Heylens e outros:

«Os artigos 7.° e 48.° a 51.° do Tratado CEE devem ser interpretados no sentido de que qualquer lei ou prática administrativa nacional que permita recusar, sem obrigação de fundamentação, o reconhecimento por equivalência de um diploma de treinador de futebol concedido por um outro Estado-membro excluindo deste modo o seu titular do exercício da actividade em questão são incompatíveis com estes artigos.»