CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 28 de Janeiro de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No presente processo o College van Beroep voor het Bedrijfsleven (a seguir «College van Beroep») dos Países Baixos solicita uma decisão prejudicial sobre a interpretação e o alcance da Directiva 74/561/CEE do Conselho, de 12 de Novembro de 1974, relativa ao acesso à profissão de transportador rodoviário de mercadorias no domínio dos transportes nacionais e internacionais (JO L 308, p. 18; EE 07 F2 p. 20, a seguir «directiva»). A directiva foi sucessivamente alterada pela Directiva 80/1178/CEE do Conselho, de 4 de Dezembro de 1980 (JO L 350, p. 41; EE 07 F2 p. 255) e pela Directiva 85/578/CEE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985 (JO L 372, p. 34; EE 07 F4 p. 42), para ter em conta as adesões, respectivamente, da Grécia e da Espanha e de Portugal; foi ainda alterada pela Directiva 89/438/CEE do Conselho, de 21 de Junho de 1989 (JO L 212, p. 101). Muito recentemente, a directiva foi alterada pelo Regulamento (CEE) n.° 3572/90 do Conselho, de 4 de Dezembro de 1990, que altera, em virtude da reunificação alemã, certas directivas, decisões e regulamentos relativos aos transportes rodoviários, ferroviários e por via navegável (JO L 357, p. 12). Contudo, estas alterações não têm relevância directa no caso em apreço.

2. O College van Beroep submeteu a seguinte questão:

«O disposto no n.° 1 do artigo 5.° da Directiva 74/561/CEE, conjugado com o disposto no n.° 2 do mesmo artigo, deve ser interpretado no sentido de que pode pretender que se apliquem as disposições do referido artigo, embora o legislador nacional não tenha dado cumprimento às mesmas, a pessoa singular que dirigiu efectiva e permanentemente a actividade de transporte numa empresa, que, se se tivesse aplicado correctamente a directiva, teria beneficiado do regime transitório no caso de continuar a referida empresa e que, após a dissolução da sociedade que explorou a referida empresa, explorou a mesma empresa em nome individual?»

A legislação comunitária

3. Na directiva prevê-se a introdução de normas comuns para o acesso à profissão de transportador rodoviário de mercadorias «com vista a assegurar uma melhoria da qualificação dos transportadores» (v. o terceiro considerando da directiva). Nela se prevê igualmente que devem ser introduzidas disposições transitórias «para permitir aos Estados-membros adaptarem o seu regime nacional ao regime comunitário» (v. sexto considerando).

4. Nos termos do primeiro parágrafo do n.° 1 do artigo 3.° da directiva, as pessoas singulares ou as empresas que pretendam exercer a profissão de transportador rodovi-

* Língua original: inglês.

ário de mercadorias devem a) ter honorabilidade, b) ter a capacidade financeira apropriada e c) preencher a condição de capacidade profissional referida no artigo 3.°, n.° 4. Os parágrafos segundo e terceiro do artigo 3.°, n.° 1, têm a seguinte redacção:

«Se o requerente for uma pessoa singular que não satisfaça o disposto na alínea c), as autoridades competentes podem, contudo, autorizá-lo a exercer a profissão de transportador, desde que designe perante essas autoridades uma outra pessoa que satisfaça as condições previstas nas alíneas a) e c) com a função de dirigir efectivamente e em permanência a actividade de transporte da empresa.

Se o requerente for uma empresa, uma das pessoas singulares que dirigem efectivamente e em permanência a actividade de transporte da empresa deve satisfazer o disposto nas alíneas a) e c)...».

5. Nos termos do artigo 7.°, os Estados-membros estavam obrigados a transpor a directiva até 1 de Janeiro de 1977 e a adoptar as medidas necessárias para que um processo de verificação das aptidões referidas no artigo 3.°, n.° 4, entrasse em vigor antes de 1 de Janeiro de 1978; este processo passará nas presentes conclusões a ser designado «processo de verificação». Por conseguinte, o Estado-membro está obrigado a garantir que uma pessoa singular ou uma empresa que ainda não tenha sido autorizada a exercer a profissão de transportador rodoviário de mercadorias possa requerer um certificado comprovando que possui as aptidões requeridas, e o processo de verificação de tais aptidões deveria entrar em vigor em 1 de Janeiro de 1978.

6. O artigo 5.° da directiva prevê um regime transitório para as pessoas singulares e as empresas que já estavam autorizadas antes de 1 de Janeiro de 1978, nos termos da legislação nacional, a exercer a profissão de transportador rodoviário de mercadorias. Nos termos do artigo 5.°, n.° 1:

«As pessoas singulares e as empresas que provem terem sido, antes de 1 de Janeiro de 1978, autorizadas num Estado-membro, nos termos de uma regulamentação nacional, a exercer a profissão de transportador rodoviário de mercadorias no domínio dos transportes nacionais e/ou internacionais, são dispensadas de fornecer a prova de que satisfazem o disposto no artigo 3.°»

Em consequência, os transportadores são dispensados designadamente de preencher a condição da capacidade profissional referida no artigo 3.°, n.° 4. Todavia, nos termos do artigo 5.°, n.° 2:

«... as pessoas singulares que, após 31 de Dezembro de 1974 e antes de 1 de Janeiro de 1978, tenham sido:

— quer autorizadas a exercer a profissão de transportador rodoviário de mercadorias sem terem, nos termos de uma regulamentação nacional, fornecido a prova da sua capacidade profissional,

— quer designadas para dirigir efectivamente e em permanência a actividade de transporte de uma empresa,

devem preencher, antes de 1 de Janeiro de 1980, a condição de capacidade profissional referida no n.° 4 do artigo 3.°

A mesma exigência terá lugar no caso referido no n.° 1, terceiro parágrafo, do artigo 3.° (isto é, na hipótese de o requerente ser uma empresa)».

7. Parece-nos evidente o objectivo destas disposições transitórias. Se uma pessoa singular ou uma empresa já tiver sido autorizada, nos termos da legislação nacional e antes do estabelecimento do processo de verificação previsto pela directiva, a exercer a profissão em causa, as novas exigências colocadas pela directiva não têm por efeito fazê-lo perder o benefício desta autorização; v. o artigo 5.°, n.° 1. Por conseguinte, os direitos anteriormente adquiridos nos termos da legislação nacional são mantidos pela directiva. Observe-se que os considerandos das directivas acima referidas no n.° 1, que alteram o artigo 5.° na sequência das adesões da Grécia, da Espanha e de Portugal, mencionam expressamente a necessidade de assegurar o respeito dos direitos «adquiridos». Do mesmo modo, o regulamento também referido no n.° 1, que altera o artigo 5.° em virtude da reunificação alemã, refere no sétimo considerando os «direitos adquiridos».

8. Todavia, se a autorização nos termos da legislação nacional for obtida depois da adopção da directiva mas antes da entrada em vigor do processo de verificação, poderá não ser indefinidamente assegurado o respeito dos direitos adquiridos. Nesse caso, as pessoas interessadas beneficiam de um prazo suplementar de dois anos para preencher a condição da capacidade profissional; v. o artigo 5.°, n.° 2. Contudo, esta exigência não se aplica se a pessoa interessada já tiver fornecido, nos termos da legislação nacional, a prova da sua capacidade profissional e não tiver sido designada para dirigir a empresa.

9. No caso em apreço, é evidente que as disposições transitórias aplicáveis são as do artigo 5.°, n.° 1, e não as do artigo 5.°, n.° 2, uma vez que não foi invocada qualquer autorização emitida, nos termos da legislação nacional, antes de 1 de Janeiro de 1978, mas sim depois de 31 de Dezembro de 1974.

Análise da questão prejudicial

10. Do despacho de reenvio consta que, na data em que apresentou o pedido, havia cerca de vinte e sete anos que H. J. J. van Doesselaar, demandante na causa principal (a seguir «demandante»), exercia a profissão de transportador rodoviário de mercadorias. Em 1960, o demandante constituiu para este efeito uma sociedade com E. F. van Esbroek. Este era titular do certificado de capacidade profissional exigido pela legislação neerlandesa, ao passo que o requerente não era titular desse certificado. Contudo, é manifesto que desde 1962 o demandante assegurava a direcção efectiva da sociedade e que a partir de 1977 passou a assumir a total responsabilidade da actividade da sociedade. A sociedade foi dissolvida na sequência do falecimento de E. F. van Esbroek, em 23 de Abril de 1987. O demandante pretendeu continuar a explorar a empresa na forma de empresa unipessoal e requereu ao ministro, demandado na causa principal, que o dispensasse da obrigação de ser titular do certificado de capacidade profissional. O seu pedido foi indeferido por decisão de 24 de Dezembro de 1987, da qual o demandante interpôs recurso para o College van Beroep.

11. Não está totalmente determinado que o demandante tenha alguma vez sido autorizado, nos termos da legislação nacional, a assumir sozinho a direcção de uma empresa

de transporte rodoviário de mercadorias. Nas observações escritas, o Governo neerlandês afirma que o demandante não dispunha de tal autorização. Resulta dos autos que, na altura, a legislação neerlandesa autorizava uma pessoa que não fosse titular de um certificado de capacidade profissional a participar na direcção de uma empresa de transporte rodoviário de mercadorias, mas apenas em associação com o titular de tal certificado. O Governo neerlandês sustenta que o demandante não preenchia este requisito, uma vez que, não obstante o facto de E. F. van Esbroek ser sócio da empresa e ser titular do certificado adequado, só o demandante exercia desde há algum tempo a direcção efectiva da sociedade.

12. Naturalmente, compete ao juiz nacional decidir sobre a questão de saber se a legislação neerlandesa permitia antes da entrada em vigor da directiva que a empresa fosse dirigida unicamente pelo demandante. Na hipótese de as disposições nacionais a tal se oporem, de forma que nem a empresa nem o próprio demandante exerciam legalmente a profissão de transportador rodoviário de mercadorias, é evidente que aquando da adopção da directiva não havia qualquer direito susceptível de tutela do artigo 5.°, n.° 1, e invocável pelo demandante. Este não podia invocar tal direito uma vez que era o único responsável pela direcção da empresa, não sendo titular do certificado de capacidade profissional adequado; a empresa também não podia invocar esse direito por ser dirigida unicamente pelo demandante. Para efeito da exposição, vamos partir do pressuposto de que antes de 1 de Janeiro de 1978 e de 1 de Janeiro de 1975, o demandante ou a empresa tinham, nos termos da legislação nacional, direito a continuar a explorar a empresa existente e, por conseguinte, que havia direitos, nos termos da legislação nacional, que podiam ser tutelados pelo artigo 5.°, n.° 1. No pressuposto de que existiam tais direitos, eles teriam resultado do facto de E. F. van Esbroek ser titular do certificado de capacidade profissional requerido e sócio da empresa dirigida pelo demandante.

13. Como observou a Comissão, ainda que o artigo 5.°, n.° 1, não estivesse correctamente transposto para o direito nacional, uma pessoa ou uma empresa que preenchessem as condições do artigo 5.°, n.° 1, podia invocar o efeito directo desta disposição para evitar a perda dos direitos tutelados pela referida disposição. A Comissão considera que uma pessoa singular que dirigiu efectivamente e em permanência uma empresa de transporte rodoviário de mercadorias, e que preenche as condições referidas no artigo 5.°, n.° 1, ainda pode invocar esta disposição mesmo que a forma jurídica da sociedade tenha sido posteriormente alterada. No entender da Comissão, tendo em conta o objectivo do artigo 5.°, n.° 1, não devia recusar-se a aplicação dessa disposição por ter ocorrido uma alteração da forma jurídica da sociedade em causa. Por conseguinte, a Comissão considera que se uma sociedade pôde invocar o artigo 5.°, n.° 1, para conservar direitos anteriormente adquiridos nos termos da legislação nacional, a situação não deveria ser afectada com a dissolução posterior da sociedade, enquanto a mesma actividade da empresa for prosseguida pela pessoa que anteriormente dirigia a actividade da sociedade.

14. É certo que a mera alteração da forma jurídica da empresa não deveria afectar por si só a aplicação do artigo 5.°, n.° 1, da directiva. Por conseguinte, se uma empresa já possuía, nos termos da legislação nacional, direitos que não estavam sujeitos à condição de manter uma forma jurídica específica (ou, sendo a empresa uma sociedade, na condição de manter uma composição especial de associados) a manutenção destes direitos, nos termos do artigo 5.°, n.° 1, não deveria estar sujeita a essa condição. Do mesmo modo, se o direito de dirigir uma empresa de transporte rodoviário de mercadorias anteriormente invocável por uma pessoa singular não estava sujeito à condição de a empresa conservar uma forma jurídica especial, ou de o dirigente se manter associado ao titular de uma qualificação especial, a manutenção deste direito, nos termos do artigo 5.°, n.° 1, não estará sujeita a essa condição.

15. Todavia, a extensão dos direitos cuja tutela é assegurada pelo artigo 5.°, n.° 1, só pode ser determinada à luz da legislação nacional em vigor antes de 1 de Janeiro de 1978. Por conseguinte, consideramos que a Comissão vai demasiado longe se pretende afirmar que a alteração da forma jurídica de uma empresa, ou a alteração da composição de uma sociedade, nunca pode afectar uma autorização concedida anteriormente nos termos da legislação nacional. Com efeito, é evidente que essa disposição tem em vista a manutenção dos direitos anteriormente adquiridos, e não ampliar esses direitos. Como já se referiu, a directiva destina-se a garantir a «melhoria da qualificação» das pessoas autorizadas a exercer a profissão de transportador rodoviário de mercadorias. Apesar de a directiva prever igualmente medidas transitórias que permitam aos Estados-membros adaptar as normas em vigor ao regime estabelecido pela directiva, estas medidas não podem ter por efeito permitir que uma pessoa ou empresa obtenha uma autorização em circunstâncias em que ela não podia ser concedida nos termos da legislação nacional.

16. Deve recordar-se que o demandante nunca foi autorizado individualmente a exercer a profissão de transportador rodoviário de mercadorias. Qualquer direito de que fosse titular estava manifestamente sujeito à condição de se manter associado à pessoa titular de um certificado de capacidade profissional apropriado. O demandante requer uma dispensa do certificado de capacidade profissional, uma vez que já não preenche esta condição. Nestas condições, não vemos como poderia invocar o artigo 5.°, n.° 1, da directiva para obter essa dispensa: se pudesse fazê-lo, o artigo 5.°, n.° 1, ter-lhe-ia permitido adquirir direitos de que nunca teria sido titular nos termos da legislação nacional.

17. Todavia, isso não significa que o demandante não tenha qualquer possibilidade de obter a autorização no âmbito do regime instituído pela directiva. O artigo 3.°, n.° 4, da directiva autoriza os Estados-membros a conceder o certificado de capacidade profissional com base, designadamente, nos conhecimentos adquiridos «por experiência prática adquirida numa empresa de transportes». Do mesmo modo, apesar de a nova redacção do artigo 3.°, n.° 4, introduzida pelo artigo 1.°, n.° 6, da Directiva 89/438/CEE (já referida no n.° 1) prever que a condição de capacidade profissional «consiste na posse de aptidões, verificadas no âmbito de um exame

escrito», esta disposição prevê igualmente que:

«Os Estados-membros podem dispensar do exame os candidatos a transportadores que comprovem uma experiência prática de pelo menos cinco anos numa empresa de transportes ao nível de direcção.»

Embora a concessão do certificado de capacidade profissional seja da competência das autoridades do Estado-membro em causa, compreende-se mal que cerca de vinte e sete anos de experiência prática na direcção de uma empresa de transporte não bastem para adquirir as qualificações requeridas. Porém, a concessão de um certificado de capacidade profissional, na acepção do artigo 3.°, n.° 4, é uma questão totalmente distinta da manutenção dos direitos adquiridos na acepção do artigo 5.°, n.° 1.

18. Finalmente, deve observar-se que o artigo 4.° da directiva permite que os Estados-membros concedam às empresas de transporte uma derrogação temporária das exigências do artigo 3.°, n.° 1 (e, em circunstâncias excepcionais, uma derrogação definitiva) «em caso de morte ou incapacidade física ou legal da pessoa singular que exerce a actividade de transportador ou da pessoa singular que preenche as condições do n.° 1, alíneas a) e c), do artigo 3.°». Consta das observações escritas apresentadas pelo Governo neerlandês que o pedido de dispensa inicial de H. J. J. van Doesselaar foi apresentado com base nesta disposição e não do artigo 5.° Todavia, é evidente que o artigo 4.° não se destina a abranger a morte ou incapacidade de um associado numa empresa que não tenha recentemente assumido funções de direcção na exploração desta empresa.

Conclusão

19. Por conseguinte, entendemos que à questão submetida pelo College van Beroep se deve responder o seguinte:

O n.° 1 do artigo 5.° da Directiva 74/561/CEE do Conselho deve ser interpretado no sentido de que uma pessoa singular ou uma empresa que, antes de 1 de Janeiro de 1978, tenha sido autorizada nos termos da legislação nacional a exercer a actividade de transportador rodoviário de mercadorias, só pode ser dispensada das exigências do artigo 3.° da directiva se o conjunto dos requisitos a que essa autorização estava sujeita continuarem a estar preenchidos.