ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

7 de Novembro de 2000 *

No processo C-168/98,

Grão-Ducado do Luxemburgo, representado inicialmente por N. Schmit, director das relações económicas internacionais e da cooperação no Ministério dos Negócios Estrangeiros, depois por P. Steinmetz, director dos assuntos jurídicos e culturais no mesmo ministério, na qualidade de agentes, assistidos por J. Welter, advogado no foro do Luxemburgo, com domicílio escolhido no escritório deste último, 100, boulevard de la Pétrusse,

recorrente,

contra

Parlamento Europeu, representado inicialmente por C. Pennera, chefe de divisão no Serviço Jurídico, e A. Baas, administrador no mesmo serviço, depois por C. Pennera e J. Sant'Anna, administrador principal no Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no Secretariado-Geral do Parlamento Europeu, Kirchberg,

e

Conselho da União Europeia, representado por C. Giorgi, consultor jurídico, e F. Anton, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio

* Língua do processo: francês.

escolhido no Luxemburgo no gabinete de A. Morbilli, director-geral da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorridos,

apoiados por

Reino de Espanha, representado por M. López-Monís Gallego, abogado del Estado, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4-6, boulevard E. Servais,

por

Reino dos Países Baixos, representado por M. A. Fierstra, chefe do Departamento de Direito Europeu no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, Bezuidenhoutseweg, 67, Haia,

por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por D. Anderson, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

e por

Comissão das Comunidades Europeias, representada por A. Caeiro, consultor jurídico principal, e B. Mongin, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

intervenientes,

que tem por objecto um pedido de anulação da Directiva 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 (JO L 77, p. 36),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann (relator), A. La Pergola, M. Wathelet e V. Skouris, presidentes de secção, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen e F. Macken, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 25 de Janeiro de 2000, no decurso da qual o Grão-Ducado do Luxemburgo foi representado por P. Steinmetz, assistido por J. Welter, o Parlamento por C. Pennera, o Conselho por F. Anton, o Reino de Espanha por M. López-Monís Gallego, o Reino dos Países Baixos por J. van Bakel, consultor jurídico adjunto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, o Reino Unido por J. E. Collins, assistido por M. Hoskins, barrister, e a Comissão por B. Mongin,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 24 de Fevereiro de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 4 de Maio de 1998, o Grão-Ducado do Luxemburgo, nos termos do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.°, primeiro parágrafo, CE), pediu a anulação da Directiva 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 (JO L 77, p. 36).

2 Por despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 16 de Setembro, 19 de Outubro, 11 de Novembro e 9 de Dezembro de 1998, o Reino de Espanha, a Comissão das Comunidades Europeias, o Reino dos Países Baixos e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foram autorizados a intervir em apoio dos pedidos do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

A Directiva 98/5

3 A Directiva 98/5 foi adoptada segundo o processo referido no artigo 189.°-B do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 251.° CE), com fundamento no artigo 49.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 40.° CE), na medida em que contém disposições relativas ao exercício a título assalariado da profissão de advogado, e no artigo 57.°, n.os 1 e 2, primeiro e terceiro períodos, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 47.°, n.os 1 e 2, primeiro e

terceiro períodos, CE), na medida em que regulamenta o seu exercício a título independente.

4 O artigo 2.°, primeiro parágrafo, da directiva dispõe que qualquer advogado tem direito de exercer a título permanente, em qualquer outro Estado-Membro, com o título profissional de origem, as actividades de advogado previstas no artigo 5.°

5 O artigo 5.°, n.° 1, do mesmo diploma dispõe que o advogado que exerça com o título profissional de origem desenvolve as mesmas actividades profissionais que o advogado que exerça com o título profissional adequado do Estado-Membro de acolhimento, podendo, nomeadamente, dar consultas jurídicas em matéria de direito do seu Estado-Membro de origem, de direito comunitário, de direito internacional e de direito do Estado-Membro de acolhimento.

6 No entanto, o artigo 5.°, n.° 2, reserva a possibilidade de os Estados-Membros que autorizam no seu território 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, excluírem dessas actividades o advogado que exerça com o título profissional de origem obtido num destes últimos Estados-Membros. O artigo 5.°, n.° 3, acrescenta que, para o exercício das actividades relativas à representação e defesa de um cliente em juízo e na medida em que o direito do Estado-Membro de acolhimento reserve essas actividades aos advogados que exerçam com o título profissional desse Estado, este último pode exigir que os advogados que exerçam com o título profissional de origem actuem de concerto quer com o advogado que exerça perante a jurisdição competente e que será, se necessário, responsável perante essa jurisdição, quer com um «avoué» que exerça nessa jurisdição. Por outro lado, permite que os Estados-Membros prevejam, a fim de assegurar o bom funcionamento da justiça, regras específicas de acesso aos tribunais supremos, tais como o recurso a advogados especializados.

7 Os artigos 3.°, 4.°, 6.° e 7.° enunciam regras relativas respectivamente:

— à inscrição, junto da autoridade competente, do advogado que pretenda exercer num Estado-Membro diferente daquele em que adquiriu a sua qualificação profissional;

— ao título profissional utilizado pelo advogado que exerce com o título profissional de origem;

— às regras profissionais e deontológicas aplicáveis;

— aos processos disciplinares.

8 O artigo 10.°, n.° 1, prevê que o advogado que exerça com o título profissional de origem, que prove ter exercido uma actividade efectiva e regular por um período de, pelo menos, três anos no Estado-Membro de acolhimento e em relação ao direito desse Estado, incluindo o direito comunitário, pode aceder à profissão de advogado do Estado-Membro de acolhimento sem ser obrigado a preencher a condição de efectuar um estágio de adaptação durante um máximo de três anos ou de uma prova de aptidão, condições referidas no artigo 4.°, n.° 1, alínea b), da Directiva 89/48/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos (JO 1989, L 19, p. 16).

9 O artigo 10.°, n.° 3, da Directiva 98/5 prevê que o advogado que exerça com título profissional de origem e prove ter exercido uma actividade efectiva e regular por um período de, pelo menos, três anos no Estado-Membro de acolhimento, mas com duração inferior em relação ao direito desse Estado-Membro, pode também obter da autoridade competente desse Estado, através da tomada em consideração por essa autoridade de determinados elementos complementares, o seu acesso à profissão de advogado do Estado-Membro de acolhimento e o direito de a exercer com o título profissional correspondente a essa profissão nesse Estado-Membro sem estar obrigado a cumprir as condições de um estágio de adaptação ou de uma prova de aptidão referidas no artigo 4.°, n.° 1, alínea b), da Directiva 89/48.

10 O artigo 10.°, n.° 2, reserva ao advogado que exerça com o título profissional de origem no Estado-Membro de acolhimento a possibilidade de requerer, em qualquer momento, o reconhecimento do seu diploma nos termos da Directiva 89/48, a fim de aceder à profissão de advogado do Estado-Membro de acolhimento e de a exercer com o título profissional correspondente a essa profissão nesse Estado-Membro.

11 Os artigos 11.° e 12.° regulam o exercício em grupo da profissão de advogado.

12 Sempre que no Estado-Membro de acolhimento for permitido o exercício em grupo aos advogados que exerçam actividades com o título profissional adequado, o artigo 11.° permite, sob determinadas condições, aos advogados que exerçam nesse Estado com o seu título profissional de origem:

— desenvolver as suas actividades profissionais no âmbito de uma sucursal ou agência do grupo de que sejam membros no seu Estado-Membro de origem;

— aceder a uma forma de exercício em grupo, quando sejam provenientes do mesmo grupo ou do mesmo Estado-Membro de origem;

— exercer em comum com outros advogados que exerçam igualmente com o seu título profissional de origem, provenientes de outros Estados-Membros, e/ou com advogados do Estado-Membro de acolhimento.

13 O artigo 12.° prevê que os advogados que exerçam a sua actividade em grupo podem fazer menção da denominação do grupo de que são membros no Estado-Membro de origem e que o Estado-Membro de acolhimento pode exigir que sejam indicadas, para além dessa denominação, a forma jurídica do grupo no Estado-Membro de origem e/ou os nomes dos membros do grupo que exerçam no Estado-Membro de acolhimento.

Quanto ao mérito

14 O Grão-Ducado do Luxemburgo suscita três fundamentos de anulação, baseados, respectivamente, na violação do artigo 52.°, segundo parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 43.°, segundo parágrafo, CE), na violação do artigo 57.°, n.° 2, segundo período, do Tratado e na violação do artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 253.° CE).

15 Em apoio dos seus fundamentos, põe em causa os artigos 2.°, 5.° e 11.° da Directiva 98/5, relativos, respectivamente, ao direito do advogado migrante exercer com o título profissional de origem, ao domínio da actividade do referido advogado e ao exercício em grupo da profissão.

Quanto à violação do artigo 52.°, segundo parágrafo, do Tratado

16 O fundamento baseado no artigo 52.°, segundo parágrafo, do Tratado está dividido em duas partes, a primeira, relativa à criação de uma diferença de tratamento entre nacionais e migrantes, e a segunda, relativa a uma ofensa ao interesse geral, por um lado, da protecção dos consumidores e, por outro, de uma boa administração da justiça.

Quanto à primeira parte

17 O Grão-Ducado do Luxemburgo sustenta que o artigo 52.°, segundo parágrafo, do Tratado consagra o princípio da equiparação do trabalhador independente migrante ao seu homólogo nacional. Esta regra do tratamento nacional implica que a igualdade, ou a não discriminação, deve ser apreciada em relação à legislação do Estado-Membro de acolhimento, e não à do Estado-Membro de proveniência ou de origem do trabalhador independente migrante, e que o direito de estabelecimento não pode ser concedido em violação dos princípios imperativos que regem as profissões independentes, comuns aos direitos dos diferentes Estados-Membros.

18 O recorrente alega que, embora uma harmonização possa justificar a dispensa de qualquer controlo dos conhecimentos em matéria de direito internacional, de direito comunitário e no domínio do direito do Estado-Membro de origem, a dispensa não pode ser considerada no que diz respeito ao direito nacional do Estado-Membro de acolhimento. Com efeito, os conhecimentos a adquirir em direito nacional não são idênticos nem mesmo em larga medida semelhantes de um Estado-Membro para outro, diferentemente dos conhecimentos ministrados no âmbito de outras formações, tendo, de resto, sido reconhecida a especificidade dos conhecimentos em direito nacional pela Directiva 89/48.

19 O Grão-Ducado do Luxemburgo recorda que o artigo 52.° do Tratado constitui uma expressão especial do princípio geral da igualdade de tratamento.

20 Ora, ao suprimir qualquer obrigação de formação prévia no direito do Estado-Membro de acolhimento e ao permitir que os advogados migrantes exerçam no domínio desse direito, a Directiva 98/5 instauraria uma diferença injustificada de tratamento entre nacionais e migrantes relativamente a essa disposição do Tratado, que não autoriza o legislador comunitário a eliminar, no quadro de uma directiva que não diz respeito à harmonização das condições de formação, a exigência de qualificação prévia.

21 O recorrente acrescenta que, pelas mesmas razões, a Directiva 98/5 nega a diferença essencial existente, e que deve subsistir, entre estabelecimento e prestação de serviços, na medida em que a Directiva 77/249/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1977, tendente a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços pelos advogados (JO L 78, p. 17), permite ela própria ao advogado prestador de serviços desenvolver as suas actividades no direito do Estado-Membro de acolhimento sem ter de comprovar o conhecimento desse direito.

22 O Parlamento e o Conselho, apoiados pelos intervenientes, contestam a existência de uma discriminação inversa. Consideram que os advogados que exercem com o título profissional de origem e os advogados que exercem com o título profissional do Estado-Membro de acolhimento estão em duas situações diferentes, sendo os primeiros sujeitos a várias restrições quanto às condições de exercício da sua actividade. De qualquer forma, a fixação de limites ao processo de liberalização do acesso às actividades não assalariadas não faz parte das funções do artigo 52.° do Tratado.

23 A este respeito, há que observar que a proibição de discriminação consagrada por esta última disposição é apenas a expressão específica do princípio geral da

igualdade que, fazendo parte dos princípios fundamentais do direito comunitário, deve ser respeitado pelo legislador comunitário e exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente, a menos que uma diferenciação seja objectivamente justificada (v., neste sentido, acórdãos de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, C-280/93, Colect., p. I-4973, n.° 67, e de 15 de Abril de 1997, Bakers of Nailsea, C-27/95, Colect., p. I-1847, n.° 17).

24 No caso em apreço, é necessário referir que o legislador comunitário não violou o referido princípio, uma vez que as situações, por um lado, do advogado migrante que exerce com o título profissional de origem e, por outro, do advogado que exerce com o título profissional do Estado-Membro de acolhimento não são comparáveis.

25 Com efeito, diferentemente do segundo, que pode dedicar-se a todas as actividades previstas ou reservadas pelo Estado-Membro de acolhimento à profissão de advogado, ao primeiro podem ser proibidas determinadas actividades e, no domínio da representação e da defesa de um cliente em juízo, serem-lhe impostas certas obrigações.

26 Assim, o artigo 5.°, n.° 2, da Directiva 98/5 permite, em determinadas condições, ao Estado de acolhimento excluir do âmbito de actividade do advogado migrante que exerce com o título profissional de origem a redacção de documentos que confiram poderes para administrar os bens de pessoas falecidas ou digam respeito à constituição ou à transferência de direitos reais sobre imóveis.

27 Do mesmo modo, o artigo 5.°, n.° 3, primeiro parágrafo, permite ao Estado-Membro de acolhimento, em determinadas condições, impor aos advogados que exerçam com o título profissional de origem que actuem de concerto quer com um advogado que exerça com o título profissional desse Estado-Membro no

órgão jurisdicional competente, ou com um «avoué» que exerça nesse órgão jurisdicional. O segundo parágrafo do mesmo artigo autoriza os Estados-Membros a prever regras específicas de acesso aos tribunais supremos, tais como o recurso a advogados especializados.

28 Além disso, há que sublinhar que, nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 98/5, o advogado que exerça num Estado-Membro com o título profissional de origem é obrigado a desenvolver a sua actividade profissional com esse título, que «deve ser indicado... de modo inteligível e susceptível de evitar toda e qualquer confusão com o título profissional do Estado-Membro de acolhimento».

29 Assim, a censura relativa à existência de discriminações em detrimento do advogado que exerce com o título profissional do Estado-Membro de acolhimento não é fundamentada. Por conseguinte, a primeira parte do primeiro fundamento deve ser rejeitada.

Quanto à segunda parte

30 O Grão-Ducado do Luxemburgo afirma que a sua contestação da validade da Directiva 98/5 é feita no interesse dos consumidores e no de uma boa administração da justiça. Sublinha que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, 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 (acórdão de 12 de Dezembro de 1996, Reisebüro Broede, C-3/95, Colect., p. I-6511, n.° 38). Ora, ao suprimir toda a obrigação de formação no direito do Estado-Membro de acolhimento, a Directiva 98/5 prejudica o interesse geral, em particular de protecção dos consumidores, prosseguido pelos diferentes Estados-Membros através da exigência da aquisição, para o acesso à profissão de advogado e do seu exercício, de uma qualificação definida por via legislativa. A este respeito, admitir a aquisição da formação através do seu exercício implicaria necessariamente que o exercício precede a formação. Além disso, pretender que o advogado que exerce com o título profissional de origem não praticará o direito

nacional do Estado de acolhimento que ele não conhece, ignoraria as exigências imperativas que excluem a admissão desse risco, cuja importância quantitativa deve ser irrelevante para a apreciação do seu carácter inaceitável.

31 O Parlamento e o Conselho, apoiados pelos intervenientes, consideram que a Directiva 98/5 tomou em consideração razões imperativas de interesse geral, em especial, a da protecção dos consumidores, nos seus artigos 4.°, 5.°, 6.° e 7.° O Parlamento e o Reino Unido sublinham que, por força das regras de deontologia, os advogados são, de qualquer modo, obrigados a não tratar assuntos que sabem ou deveriam saber que escapam à sua competência e que qualquer violação desta regra constitui uma falta disciplinar.

32 Há que salientar que, na ausência de uma intervenção comunitária, os Estados-Membros podem, sob determinadas condições, impor medidas nacionais que prossigam um objectivo legítimo compatível com o Tratado e justificadas por razões imperativas de interesse geral de que faz parte a protecção dos consumidores. Assim, em determinadas circunstâncias, podem adoptar ou manter medidas constituindo obstáculo à livre circulação. São, nomeadamente, esses obstáculos que o artigo 57.°, n.° 2, do Tratado permite à Comunidade eliminar, a fim de facilitar o acesso às actividades não assalariadas e ao seu exercício. Aquando da adopção das medidas nesse sentido, o legislador comunitário tem em conta o interesse geral prosseguido pelos diferentes Estados-Membros e adopta o nível de protecção desse interesse que pareça aceitável na Comunidade (v., neste sentido, acórdão de 3 de Maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-233/94, Colect., p. I-2405, n.os 16 e 17). Para efeitos da determinação do nível de protecção aceitável, ele dispõe de uma margem de apreciação.

33 No caso em apreço, deve salientar-se que várias disposições da Directiva 98/5 enunciam regras que se destinam à protecção dos consumidores e à boa administração da justiça.

34 Assim, o artigo 4.° prevê que o advogado migrante que exerça com o título profissional de origem é obrigado a desenvolver a sua actividade com esse título, de modo que o consumidor é informado que o profissional ao qual confia a defesa dos seus interesses não obteve a sua qualificação no Estado-Membro de acolhimento e que a sua formação inicial não integrou necessariamente o direito nacional deste último Estado.

35 Como já foi sublinhado, o artigo 5.°, n.os 2 e 3, permite, em determinadas condições, que o Estado-Membro de acolhimento proíba ao advogado migrante certas actividades e, no domínio da representação e da defesa de um cliente em juízo, lhe imponha determinadas obrigações.

36 O artigo 6.°, n.° 1, sujeita o advogado que exerce com o título profissional de origem não apenas às regras profissionais e deontológicas aplicáveis no seu Estado-Membro de origem, mas também às mesmas regras profissionais e deontológicas aplicáveis aos advogados que exercem com o título profissional do Estado-Membro de acolhimento em relação a todas as actividades que ele exerça no território deste último Estado.

37 O artigo 6.°, n.° 3, permite que o Estado de acolhimento exija que o advogado que exerça com o título profissional de origem seja coberto por um seguro de responsabilidade profissional ou um fundo de garantia profissional, de acordo com as regras por ele fixadas no seu território, excepto se o advogado em causa já beneficiar dessa cobertura de acordo com as regras do seu Estado-Membro de origem, sem prejuízo da possibilidade de exigir, em caso de equivalência parcial, a subscrição de um seguro ou de uma garantia complementar.

38 Por força do artigo 7.°, n.° 1, em caso de incumprimento por parte do advogado que exerça com o título profissional de origem das obrigações em vigor no Estado-Membro de acolhimento, são aplicáveis as regras de processo disciplinar, as sanções disciplinares e os recursos previstos nesse Estado.

39 O artigo 7.°, n.^{os} 2 e 3, prevê, em matéria disciplinar, obrigações de informação recíproca e de cooperação entre a autoridade competente do Estado-Membro de origem e a do Estado-Membro de acolhimento.

40 O artigo 7.°, n.° 4, acrescenta que a autoridade competente do Estado-Membro de origem decidirá do seguimento a dar, em aplicação das suas próprias normas processuais e materiais, à decisão tomada no domínio disciplinar pela autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento em relação ao advogado que exerça com o título profissional de origem.

41 Por último, o artigo 7.°, n.° 5, dispõe que a suspensão ou a retirada da autorização para exercer a profissão pela autoridade competente do Estado-Membro de origem implica automaticamente, para o advogado em causa, a proibição temporária ou definitiva de exercer com o título profissional de origem no Estado-Membro de acolhimento.

42 Por outro lado, há que observar que, efectivamente, as regras deontológicas aplicáveis aos advogados incluem muito frequentemente, à semelhança do artigo 3.1.3 do código de deontologia adoptado pela Comissão Consultiva das Ordens de Advogados da Comunidade Europeia (CCOACE), uma obrigação, cominada por uma sanção disciplinar, de não tratar assuntos que os profissionais em causa sabem ou deveriam saber que escapam à sua competência, sem prejuízo das regras de responsabilidade aplicáveis.

43 Assim, parece que o legislador comunitário, para facilitar o exercício da liberdade fundamental de estabelecimento de uma categoria determinada de advogados migrantes, preferiu, em vez do sistema de controlo *a priori* de uma qualificação em direito nacional do Estado-Membro de acolhimento, um dispositivo que conjuga a informação do consumidor, as limitações feitas ao âmbito ou às modalidades de exercício de determinadas actividades da profissão, o cúmulo das regras profissionais e deontológicas a observar, a obrigação de subscrever um seguro, bem como um regime disciplinar que associa as autoridades competentes

do Estado-Membro de origem e do Estado-Membro de acolhimento. Não suprimiu a obrigação de conhecimento do direito nacional aplicável nos assuntos tratados pelo advogado em causa, mas apenas o dispensou da comprovação prévia desse conhecimento. Assim, admitiu, eventualmente, a assimilação progressiva de conhecimentos através da prática, assimilação facilitada pela experiência adquirida noutros direitos no Estado-Membro de origem. Teve também em conta o efeito dissuasivo do regime disciplinar e da responsabilidade profissional.

44 Ao efectuar essa escolha do modo e do nível da protecção dos consumidores e da garantia de uma boa administração da justiça, não ultrapassou os limites do seu poder de apreciação.

45 Por conseguinte, a segunda parte do primeiro fundamento deve igualmente ser rejeitada.

Quanto à violação do artigo 57.°, n.° 2, segundo período, do Tratado

46 No âmbito do seu segundo fundamento, o Grão-Ducado do Luxemburgo sustenta que a Directiva 98/5 deveria ser adoptada não por maioria qualificada segundo o procedimento referido no artigo 189.°-B do Tratado, mas por unanimidade, nos termos do artigo 57.°, n.° 2, segundo período, do Tratado.

47 O Grão-Ducado do Luxemburgo recorda o texto do artigo 57.°, n.° 2, do Tratado:

«Para o mesmo fim [facilitar o acesso às actividades não assalariadas e ao seu exercício], o Conselho adoptará... directivas que visem coordenar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes ao acesso às actividades não assalariadas e ao seu exercício. O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, decide sobre as directivas cuja execução implique, num Estado-Membro pelo menos, uma alteração dos princípios legislativos existentes do regime das profissões, no que respeita à formação e às condições de acesso de pessoas singulares. Nos outros casos, o Conselho delibera de acordo com o procedimento previsto no artigo 189.°-B».

48 Em sua opinião, em vários Estados-Membros, a Directiva 98/5 modifica precisamente, nos artigos 2.°, 5.° e 11.°, os grandes princípios existentes relativos à formação e ao acesso das pessoas singulares à profissão de advogado.

49 Quanto à formação, a alteração é manifesta, uma vez que já não é exigida a formação prévia no direito do Estado-Membro de acolhimento nem um reconhecimento da equivalência depois de uma prova de aptidão.

50 Quanto ao acesso, os princípios que o regem são também alterados pela Directiva 98/5, uma vez que esta:

— nos artigos 2.° e 5.°, autoriza o exercício pleno da profissão de advogado com o título profissional de origem, o que era anteriormente impossível na grande maioria dos Estados-Membros, e elimina para os advogados migrantes a obrigação de adquirirem conhecimentos no direito do Estado-Membro de acolhimento;

— no artigo 11.°, liberaliza o exercício em grupo da profissão de advogado, incluindo nos Estados-Membros que não autorizavam essa forma de exercício e essa modalidade de acesso.

51 O recorrente sublinha muito especialmente que a Directiva 98/5 põe termo ao princípio legislativo de controlo dos conhecimentos em direito luxemburguês de qualquer candidato à profissão de advogado, em detrimento da protecção dos consumidores.

52 O Conselho e o Parlamento afirmam que o artigo 57.°, n.° 2, segundo período, do Tratado deve ser interpretado de modo estrito, tratando-se de uma disposição excepcional, derrogatória do procedimento de direito comum. Consideram que as condições de aplicação da referida disposição não estão preenchidas no caso em apreço. O Parlamento, apoiado pelo Reino de Espanha, sublinha que a Directiva 98/5 estabelece o princípio do reconhecimento mútuo dos diplomas profissionais adquiridos segundo as modalidades previstas por cada Estado-Membro, para garantir o direito de estabelecimento dos advogados, com base num desses títulos, em todo o território comunitário. Daí deduz que, nessa medida, o acto recorrido é abrangido pelo artigo 57.°, n.° 1, do Tratado. Por seu turno, a Comissão alega que a Directiva 98/5 cria um mecanismo de reconhecimento mútuo das autorizações de exercer, abrangidas, como tal, pelo artigo 57.°, n.^{os} 1 e 2, primeiro e terceiro períodos, do Tratado.

53 No que diz respeito ao exercício em grupo da profissão de advogado, o Conselho, o Reino dos Países Baixos e a Comissão afirmam que ele releva, de qualquer modo, das modalidades de exercício da profissão e não de princípios legislativos relativos ao acesso à profissão.

54 Há que recordar que o artigo 57.°, n.° 1, do Tratado dispõe:

«1. A fim de facilitar o acesso às actividades não assalariadas e ao seu exercício, o Conselho, deliberando de acordo com o procedimento previsto no artigo 189.°-B, adoptará directivas que visem o reconhecimento mútuo de diplomas, certificados ou outros títulos.»

55 Em seguida, deve ser referido que a Directiva 98/5, que visa efectivamente facilitar, nomeadamente, o exercício a título independente da profissão de advogado, consagra, nos seus artigos 2.° e 5.°, com algumas excepções, o direito de qualquer advogado exercer a título permanente, em qualquer outro Estado-Membro, com o título profissional de origem, as mesmas actividades profissionais que o advogado que exerce com o título profissional adequado do Estado-Membro de acolhimento, incluindo a actividade de consultor no direito nacional deste último Estado.

56 Assim, a directiva cria um mecanismo de reconhecimento mútuo dos títulos profissionais dos advogados migrantes que desejem exercer com o seu título profissional de origem. Este mecanismo completa o introduzido pela Directiva 89/48, que visa, no que respeita aos advogados, permitir o exercício sem limites da profissão com o título profissional do Estado-Membro de acolhimento.

57 Contrariamente à afirmação do Grão-Ducado do Luxemburgo, os artigos 2.° e 5.° da Directiva 98/5 são abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 57.°, n.° 1, do Tratado, e não pelo n.° 2, segundo período, do mesmo artigo.

58 Por conseguinte, o argumento relativo à alteração de princípios legislativos existentes do regime das profissões na acepção do artigo 57.°, n.° 2, segundo

período, do Tratado, alteração que necessitaria da adopção por unanimidade da Directiva 98/5, não é relevante no que diz respeito aos artigos 2.° e 5.° desta última.

59 Quanto ao artigo 11.° da Directiva 98/5, relativo ao exercício em grupo da profissão de advogado, basta referir que ele rege não uma condição de acesso à profissão de advogado, mas uma modalidade do seu exercício. De resto, como sublinham o Parlamento, o Conselho, o Reino de Espanha e a Comissão, esta disposição não impõe ao Estado-Membro de acolhimento que autorize essa modalidade se não permite o exercício em grupo dos advogados que exercem com o título profissional adequado. Assim, a adopção das regras relativas ao exercício em grupo pôde legalmente ter lugar com fundamento no artigo 57.°, n.° 2, primeiro e terceiro períodos, do Tratado.

60 Resulta das considerações precedentes que o segundo fundamento deve ser rejeitado.

Quanto à violação do artigo 190.° do Tratado

61 O Grão-Ducado do Luxemburgo sustenta que a Directiva 98/5 viola a obrigação de fundamentação enunciada no artigo 190.° do Tratado, na medida em que não contém uma justificação séria do abandono de toda a exigência de qualificação prévia no direito nacional do Estado-Membro de acolhimento. A directiva também não conteria a explicação da necessidade de admitir, por um lado, o acesso imediato com plenitude de competência desde o primeiro dia, incluindo em direito nacional, ao advogado que exerça com o título profissional de origem, e, por outro, o exercício ulterior ilimitado com esse título. Por último, o recorrente considera que a fundamentação dos terceiro, quarto e décimo quarto considerandos é parcialmente contraditória. Os textos desses considerandos, que se referem ao objectivo da obtenção pelo advogado migrante do título profissional do Estado-Membro de acolhimento no fim de um determinado período, estariam em contradição com a escolha de legitimar o exercício com o título profissional de origem sem limitação de período de tempo.

62 Há que recordar que, segundo jurisprudência constante, o alcance da obrigação de fundamentação depende da natureza do acto em causa e que, tratando-se de actos de alcance geral, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adopção e, por outro, os objectivos gerais que se propõe atingir. Se o acto impugnado evidencia, no essencial, o objectivo prosseguido pela instituição, é excessivo exigir a fundamentação específica das diferentes opções de natureza técnica efectuadas (v., nomeadamente, acórdão de 19 de Novembro de 1998, Reino Unido/Conselho, C-150/94, Colect., p. I-7235, n.os 25 e 26).

63 No caso em apreço, a Directiva 98/5 contém uma descrição coerente e suficiente da situação de conjunto que levou à sua adopção:

— a abolição, entre os Estados-Membros, dos obstáculos à livre circulação das pessoas e dos serviços constitui um dos objectivos da Comunidade, compreendendo essa livre circulação, nomeadamente, a faculdade de os nacionais de os Estados-Membros exercerem uma profissão, a título independente ou assalariado, num Estado-Membro diferente daquele em que adquiriram as suas qualificações profissionais (primeiro considerando);

— um advogado plenamente qualificado num Estado-Membro, nos termos da Directiva 89/48, pode já requerer o reconhecimento do seu diploma para se estabelecer noutro Estado-Membro a fim de ser integrado na profissão de advogado do Estado-Membro de acolhimento e de aí exercer com o título profissional desse último Estado (segundo considerando);

— no domínio da prestação de serviços, a Directiva 77/249 permite já aos advogados de um Estado-Membro, sob determinadas condições, exercer a sua actividade noutro Estado-Membro desenvolvendo actividades ligadas ao direito do seu Estado-Membro de origem, ao direito comunitário, ao direito internacional e ao direito do Estado-Membro de acolhimento (décimo considerando);

— apenas alguns Estados-Membros permitem, no seu território, o exercício da advocacia, sob outras formas que não a prestação de serviços, por advogados provenientes de outros Estados-Membros e que exercem com o título profissional de origem; todavia, nos Estados-Membros em que existe essa possibilidade, ela reveste-se de modalidades muito diferentes, traduzindo-se essa diversidade por desigualdades e distorções de concorrência entre os advogados dos Estados-Membros e constitui um obstáculo à livre circulação (sexto considerando).

64 A Directiva 98/5 contém também uma indicação dos objectivos gerais que se propõe alcançar:

— os advogados plenamente qualificados que não integrem rapidamente a profissão do Estado-Membro de acolhimento, nomeadamente através da realização com êxito de uma prova de aptidão, tal como a prevista pela Directiva 89/48, devem poder obter essa integração após um período determinado de exercício da profissão no Estado-Membro de acolhimento com o título profissional de origem ou continuar a exercer com o título profissional de origem (terceiro considerando);

— uma acção na matéria a nível comunitário tem por objectivo, por um lado, abrir aos advogados uma via mais fácil de integração na profissão no Estado-Membro de acolhimento em relação ao sistema geral de reconhecimento e, por outro, corresponder às necessidades dos utentes do direito aquando da realização de transacções transfronteiriças (quinto considerando);

— ela tem também por objectivo resolver os problemas ligados às distorções de concorrência e aos obstáculos à livre circulação resultantes das modalidades

muito diferentes de exercício da profissão com o título profissional de origem nos Estados-Membros que já autorizam esse exercício (sexto considerando);

— a directiva tem por objectivo garantir a boa informação dos consumidores ao prever que os advogados não integrados na profissão do Estado-Membro de acolhimento são obrigados a exercer nesse Estado com o título profissional de origem (nono considerando).

65 Parece, assim, que o legislador comunitário cumpriu, no quadro da adopção de um acto de alcance geral, a obrigação de fundamentação imposta pelo artigo 190.° do Tratado.

66 No âmbito dessa obrigação, não era obrigado a fundamentar especialmente a escolha que efectuou, para efeitos da aplicação dos seus objectivos gerais, de dispensa de comprovação de uma qualificação prévia no direito nacional do Estado-Membro de acolhimento, bem como a concessão do direito correlativo de exercício imediato da profissão na área desse direito. Também não era obrigado a fundamentar de modo especial a escolha, efectuada para os mesmos efeitos, de não limitar no tempo o direito de exercer no Estado-Membro de acolhimento com o título profissional de origem. De resto, o legislador comunitário não é obrigado a acompanhar com limites no tempo uma medida destinada a facilitar o exercício da liberdade de estabelecimento, na medida em que, por definição, essa liberdade pressupõe a possibilidade de uma participação estável e contínua na vida económica do Estado-Membro de acolhimento.

67 Por último, não se verifica qualquer contradição entre, por um lado, os considerandos que se referem ao objectivo da obtenção pelo advogado migrante do título profissional do Estado-Membro de acolhimento no fim de um

determinado período e, por outro, à escolha do legislador comunitário autorizar, sem limitação de duração, o exercício com o título profissional de origem. Com efeito, os dois tipos de exercício da profissão estão sujeitos a regimes distintos, tendo o segundo limitações próprias enquadrando a dispensa de comprovação de uma qualificação prévia no direito nacional do Estado-Membro de acolhimento. Além disso, como foi sublinhado, uma medida comunitária com o objectivo de facilitar a liberdade de estabelecimento não exige uma limitação dos seus efeitos no tempo.

68 Nestas condições, o terceiro fundamento deve igualmente ser rejeitado.

69 Não tendo obtido acolhimento qualquer dos três fundamentos invocados, o recurso deve ser julgado improcedente.

Quanto às despesas

70 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Grão-Ducado do Luxemburgo sido vencido, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com o pedido nesse sentido do Parlamento e do Conselho. Nos termos do artigo 69.°, n.° 4, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas. Assim, o Reino de Espanha, o Reino dos Países Baixos, o Reino Unido e Comissão suportarão as suas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **O recurso é julgado improcedente.**

2) **O Grão-Ducado do Luxemburgo é condenado nas despesas.**

3) **O Reino de Espanha, o Reino dos Países Baixos, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte bem como a Comissão das Comunidades Europeias suportarão as suas próprias despesas.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Novembro de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias