CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 5 de Março de 1998 *

1. O tribunal administratif do Luxemburgo pede ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, a título prejudicial, sobre a interpretação de determinadas disposições da Directiva 64/427/CEE [1] (a seguir «Directiva 64/427»), para decidir os litígios nele pendentes entre M. de Castro Freitas, de nacionalidade portuguesa, e R. Escallier, de nacionalidade francesa, e o ministre des Classes moyennes et du Tourisme, nos quais os dois primeiros recorrem das decisões administrativas que lhes recusam autorização para se estabelecerem por conta própria no Luxemburgo para exercerem as mesmas profissões que haviam desempenhado anteriormente, em Portugal e em França, respectivamente.

I — Matéria de facto de ambos os litígios

2. Segundo consta dos autos, em 21 de Outubro de 1993, M. de Castro Freitas apresentou às autoridades luxemburguesas um pedido de autorização de estabelecimento para exercer a actividade descrita como «construção civil: construção e reparação de edifícios, incluindo trabalhos na fachada». Em 10 de Janeiro de 1994, foi informado de que o seu pedido não podia ser deferido com base nos documentos entregues e foi-lhe pedido que entregasse um certificado CE, previsto no artigo 4.°, n.° 2, da Directiva 64/427, a ser passado pela Confederação da Indústria Portuguesa (a seguir «Confederação»), em relação às actividades por ele exercidas em Portugal. Apresentou, seguidamente, um certificado passado pela Associação Comercial e Industrial de Fafe, Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto. As autoridades luxemburguesas recusaram a autorização de estabelecimento por decisão de 3 de Março de 1994, por falta de certificado CE.

3. Baseando-se num certificado CE passado pela Confederação, com data de 24 de Abril de 1994, no qual se afirma que o interessado exerceu a actividade de construção civil em Portugal entre 6 de Janeiro de 1981 e 31 de Dezembro de 1989, as autoridades luxemburguesas passaram-lhe, em 15 de Junho de 1994, uma autorização de estabelecimento para o exercício da actividade de empresa de construção. Por carta de 27 de Junho de 1994, o recorrente foi informado de que não podia obter uma autorização de estabelecimento para a profissão de construtor e reparador de fachadas, pois, uma vez deduzidos os anos tidos em conta para a profissão de empresário de construção, deveria comprovar ainda um período adicional para cumprir os requisitos previstos no artigo 3.° da Directiva 64/427.

* Língua original: espanhol.

1 — Directiva do Conselho, de 7 de Julho de 1964, relativa às modalidades das medidas transitórias no domínio das actividades não assalariadas dependentes das indústrias transformadoras abrangidas pelas classes 23-40 CITI (Indústria e Artesanato) (JO 1964, 117, p. 1863; EE 06 F1 p. 43).

4. A Confederação passou-lhe um novo certificado, com data de 27 de Setembro de 1994, que incluía a menção adicional do exercício da actividade de «acabamentos de exteriores, fachadas e telhados», segundo a descrição detalhada da profissão, comunicada pelo Luxemburgo, correspondente ao mesmo período de nove anos. M. de Castro Freitas apresentou um novo pedido de autorização relativo à actividade de construtor e reparador de fachadas, que lhe foi indeferido em 10 de Novembro de 1994 pelo mesmo motivo, baseado na falta de prova de um período adicional de actividade para cumprir a condição de exercício dessa profissão durante um mínimo de seis anos.

5. M. de Castro Freitas insistiu no seu pedido de autorização de estabelecimento, juntando, desta vez, outro certificado da Confederação, com data de 25 de Dezembro de 1994, em que se qualificava de novo a actividade exercida como «construção civil» e «acabamentos de exteriores, fachadas e telhados», durante o mesmo período, pedido que foi indeferido por carta de 20 de Janeiro de 1995, devido à falta de elementos novos, dado que os limites que constavam no certificado já tinham sido tomados em conta no momento da adopção das decisões anteriores. O seu recurso gracioso, apresentado em 20 de Fevereiro de 1995, foi indeferido por decisão de 17 de Março do mesmo ano por falta de elementos novos. O interessado interpôs recurso contencioso desta decisão em 19 de Abril de 1995.

6. O demandante no outro litígio pendente no tribunal administratif é Raymond Escallier que, por carta de 16 de Julho de 1995, tinha solicitado à administração luxemburguesa autorização para exercer, no Luxemburgo, as profissões de carpinteiro de construção civil, de telhador e de assentador de chapas de ferro ou de zinco.

Após parecer da comissão consultiva prevista no artigo 2.° da lei de 28 de Dezembro de 1988, que regulamenta o acesso às profissões de artesão, de comerciante, de industrial e de determinadas profissões liberais, o ministro concedeu-lhe, em 24 de Janeiro de 1996, autorização para exercer a profissão de telhador, mas recusou-lhe essa mesma autorização para as profissões de carpinteiro de construção civil e de assentador de chapas de ferro e de zinco. As autoridades luxemburguesas justificaram esta recusa afirmando que R. Escallier não tinha ainda o número de anos de actividade efectiva exigidos pelo artigo 3.°, alíneas a) e c), da Directiva 64/427 para essas actividades, devendo, na sua interpretação, as condições previstas no artigo 5.° ser preenchidas separadamente em relação a cada uma das profissões em causa.

7. Em 14 de Fevereiro de 1996, R. Escallier interpôs recurso contencioso da decisão de 24 de Janeiro de 1996. Em apoio do seu recurso, alega que os certificados que tinha apresentado provavam que estava autorizado a exercer essas três profissões em França e que cumpria as condições estabelecidas no artigo 3.° da citada directiva. A este respeito, remeteu para o certificado relativo às actividades exercidas, previsto pelo artigo 4.°, n.° 2, da Directiva 64/427, que lhe foi passado pela chambre du commerce e de

l'industrie de la Moselle, documento de que resulta ter exercido as três actividades em causa como dirigente encarregado da gestão de uma empresa, durante o período compreendido entre 21 de Janeiro de 1983 e 5 de Fevereiro de 1990.

II — As questões prejudiciais

8. Para poder resolver estes dois litígios, o tribunal administratif do Luxemburgo dirigiu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O primeiro parágrafo do artigo 3.° da Directiva 64/427, mencionando, por um lado, o acesso a "*uma* das actividades mencionadas no n.° 2 do artigo 1.°" ou o "*seu*" exercício e, por outro lado, *in fine*, "*o exercício efectivo... da actividade considerada*", abrange também a situação de um nacional comunitário que exerceu simultaneamente no Estado-Membro de proveniência várias actividades abrangidas pelo âmbito de aplicação desta directiva e que solicita o estabelecimento da sua empresa num outro Estado-Membro com continuação do exercício simultâneo dessas actividades [2], tendo nomeadamente em conta o princípio da liberdade de estabelecimento consagrado pelo artigo 52.° do Tratado... que institui a Comunidade Económica Europeia?

2) Em caso afirmativo, o período de exercício exigido pelo artigo 3.°, alínea a), está alterado para todas ou algumas das actividades consideradas devido ao exercício *simultâneo* destas?

3) Qual é a eventual incidência da conexão ou da ausência de conexão entre as actividades consideradas?»

III — A legislação nacional

9. A lei de 28 de Dezembro de 1988, que regula o acesso às profissões de artesão, de industrial e de certas profissões liberais, sujeita o exercício de actividades artesanais, industriais ou comerciais, tanto em relação a pessoas singulares como a pessoas colectivas, à obtenção prévia de uma autorização por escrito. De acordo com o previsto no seu título V, a infracção às disposições desta lei é punida com penas de prisão e de multa.

2 — As três questões prejudiciais apresentadas pelo tribunal administratif estão redigidas na mesma maneira nos dois processos, com excepção desta última palavra, em lugar da qual, no despacho de reenvio correspondente ao recurso de M. de Castro de Freitas, figura a palavra «actividades» quando, no despacho de reenvio correspondente ao recurso de R. Escallier, figura a palavra «profissões».

O capítulo II do título II, que contém as normas relativas ao sector artesanal e a empresas industriais de construção, dispõe no seu artigo 13.° que, mediante regulamentos de aplicação da lei, adoptados com parecer prévio das associações profissionais em causa, serão fixadas tanto a lista dos ofícios principais e secundários como o âmbito da sua actividade. Para exercer um ofício principal, os artesãos deverão possuir um certificado de aptidão profissional de mestre ou um título universitário de engenharia do ramo correspondente. No entanto, acrescenta-se que se deverá reconhecer a um requerente que não possua nenhum destes títulos a qualificação profissional suficiente para o exercício de todo ou de parte de um ofício com base em documentos justificativos reconhecidos como equivalentes. Os critérios de equivalência que permitem reconhecer essa qualificação profissional foram estabelecidos no regulamento de 15 de Setembro de 1989.

10. A lista dos ofícios consta do regulamento de 19 de Fevereiro de 1990, que os classifica de acordo com uma numeração de cinco dígitos: o primeiro determina o grupo profissional; o segundo e o terceiro indicam os distintos ofícios dentro de um grupo e a relação técnica entre eles; o quarto e o quinto servem para distinguir entre os ofícios principais, através dos dígitos 00 a 09, e os secundários, que são designados pelos números a partir de 11. Os ofícios principais designados pelos dígitos 00 incluem o direito a exercer os ofícios compreendidos de 01 a 09 enumerados na sequência do ofício principal.

11. O âmbito de actividade dos ofícios principais e secundários do sector artesanal é estabelecido pelo regulamento de 26 de Março de 1994. Os ofícios a tomar em consideração para a resolução do presente caso são os seguintes:

Grupo 4: ofícios relacionados com a construção e a habitação

401-00	Empreiteiro de construção civil
414-00	Telhador
415-00	Latoeiro-zincador
416-00	Carpinteiro de obra
419-00	Construtor de telhados e construtor e reparador de fachadas

12. Os critérios de equivalência que permitem reconhecer a qualificação profissional suficiente para o exercício de um dos ofícios foram estabelecidos pelo regulamento de 15 de Setembro de 1989, que dispõe, na parte que aqui interessa:

«Artigo 4.° O titular de uma autorização para o exercício de um dos ofícios da lista constante do n.° 1, do artigo 13.° da lei de 1988 será autorizado a exercer outro ofício, ou parte de outro ofício, que com aquele tenha uma relação técnica económica, sempre que

esteja em condições de provar uma prática profissional de seis anos no ofício ou parte do ofício para que solicita a autorização.

Artigo 6.° Os certificados passados pelos organismos competentes dos Estados-Membros da Comunidade com base em directivas comunitárias no âmbito do artesanato devem ser consideradas como documentos equivalentes, quando o interessado cumprir os requisitos de capacidade profissional exigidos.

Artigo 7.° Para efeitos deste regulamento, entender-se-á por prática profissional toda e qualquer ocupação que permita adquirir experiência e prática complementar nas matérias do ofício artesanal em causa.»

IV — A legislação comunitária

13. As disposições comunitárias, cuja interpretação o órgão jurisdicional nacional solicita para resolver este litígio, constam tanto do Tratado CE como da Directiva 64/427.

O artigo 52.° do Tratado determina a supressão gradual das restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro, durante o período de transição. O segundo parágrafo determina:

«A liberdade de estabelecimento compreende tanto o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício, como a constituição e a gestão de empresas e designadamente de sociedades, na acepção do segundo parágrafo do artigo 58.°, nas condições definidas na legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais, sem prejuízo do disposto no capítulo relativo aos capitais.»

14. Em cumprimento do disposto no artigo 54.° do Tratado, o Conselho adoptou um programa geral para a supressão das restrições à liberdade de estabelecimento [3] (a seguir «programa geral»), através do qual adopta um calendário para a eliminação efectiva dessas restrições, cujos prazos oscilam em função das actividades enumeradas nos seus cinco anexos. Assim, a actividade de construção consta do anexo I, o que significa que, para esta actividade, devia ter sido conseguida a eliminação efectiva das restrições ao direito de estabelecimento antes de terminar o segundo ano da segunda etapa do período de transição. [4]

3 — JO 1962, 2, p. 36; EE 06 F1 p. 7.

4 — A parte B do título IV do referido programa geral concede um prazo maior para as actividades do grupo 400 «Edifícios e obras públicas» do anexo I, executadas sob a forma de participação em empreitadas de obras públicas.

15. O Conselho só adoptou, no entanto, a Directiva 64/427 em Julho de 1964. Na fundamentação, reconhece que, dada a disparidade dos Estados-Membros na definição das actividades artesanais e na delimitação do seu âmbito em relação ao da indústria e devido ao facto de, em relação às actividades artesanais, existir tanto liberdade de acesso e de exercício como exigência de posse de um título para o acesso à profissão, não era possível proceder à coordenação das disposições nacionais em matéria de acesso e de exercício das actividades artesanais, razão por que a directiva, deixando a coordenação para mais tarde, se limitou a estabelecer medidas transitórias para evitar, antes de mais, prejuízos anormais aos nacionais dos Estados-Membros em que o acesso a essas actividades não dependia de qualquer condição.

16. Estas medidas transitórias deviam consistir principalmente em admitir como condição suficiente para o acesso às actividades artesanais nos Estados-Membros de acolhimento em que a actividade estivesse sujeita a regulamentação, o exercício efectivo da profissão no país de proveniência, durante um período razoável e suficientemente próximo no tempo, quando não fosse necessário possuir uma formação prévia que garantisse que o beneficiário possuía conhecimentos profissionais equivalente aos que eram exigidos aos próprios nacionais. [5]

17. Os artigos da Directiva 64/427 que interessam para a resolução deste caso são os seguintes:

Artigo 3.°

«Quando, num Estado-Membro, o acesso a uma das actividades mencionadas no n.° 2 do artigo 1.° [actividades não assalariadas dependentes das indústrias transformadoras abrangidas pelas classes 23-40 CITI (Indústria e Artesanato)], ou o seu exercício, estiver subordinado à posse de conhecimentos e aptidões gerais, comerciais ou profissionais, este Estado-Membro reconhecerá como prova suficiente desses conhecimentos e aptidões, o exercício efectivo, num outro Estado-Membro, da actividade considerada:

a) Quer durante seis anos consecutivos como independente ou na qualidade de dirigente responsável pela gestão da empresa;

b) Quer durante três anos consecutivos como independente ou na qualidade de dirigentes responsável pela gestão da empresa, desde que o beneficiário possa provar que recebeu, para exercer a profissão em causa, uma formação prévia de, pelo menos, três anos, confirmada por um certificado reconhecido pelo Estado ou considerada plenamente válida por um organismo profissional competente;

c) Quer durante três anos consecutivos como independente, desde que o benefici-

5 — Segundo, quarto, quinto e sexto considerandos da fundamentação.

ário possa provar que exerceu, por conta de outrem, a profissão em causa durante, pelo menos, cinco anos;

d) Quer durante cinco anos consecutivos em funções dirigentes, dos quais um mínimo de três anos em funções técnicas implicando a responsabilidade de, pelo menos, um sector da empresa, desde que o beneficiário possa provar que recebeu, para exercer a profissão em causa, uma formação prévia de, pelo menos, três anos, confirmada por um certificado reconhecido pelo Estado ou considerada plenamente válida por um organismo profissional competente.

Nos casos referidos nas alíneas a) e c) acima indicados, o exercício da actividade não deve ter cessado há mais de dez anos, à data de apresentação do pedido previsto no n.° 3, do artigo 4.°»

Artigo 4.°

«Para efeitos de aplicação do artigo 3.°:

1. Os Estados-Membros, nos quais o acesso a uma das profissões mencionadas no n.° 2 do artigo 1.°, ou o seu exercício, estiver subordinado à posse de conhecimentos e aptidões gerais, comerciais ou profissionais, informarão, com a ajuda da Comissão, os outros Estados-Membros sobre as características essenciais da profissão (descrição da actividade destas profissões).

2. A autoridade competente designada para esse efeito pelo país de proveniência atestará as actividades profissionais que tenham sido efectivamente exercidas pelo beneficiário, bem como a sua duração. O atestado é emitido em função da descrição da profissão comunicada pelo Estado-Membro no qual o beneficiário a pretende exercer de modo permanente ou temporário.

3. O Estado-Membro de acolhimento concederá a autorização para exercer a actividade em causa mediante pedido da pessoa interessada, desde que a actividade indicada no atestado corresponda, nos pontos essenciais, à descrição da profissão comunicada por força do ponto 1 e desde que os outros requisitos eventualmente previstos pela regulamentação nacional estejam preenchidos.»

18. O Conselho adoptou, em 18 de Junho de 1992, a Directiva 92/51/CEE [6], que tem como finalidade facilitar o exercício, num

6 — Directiva relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Directiva 89/48/CEE (JO L 209, p. 25).

Estado-Membro, de todas as actividades profissionais subordinadas à posse de uma formação de um nível determinado, por meio da criação de um segundo sistema geral de reconhecimento de formações profissionais. Esta directiva completa o sistema estabelecido em 1988 para o reconhecimento dos títulos de ensino superior que certificam formações profissionais com uma duração mínima de três anos [7]. No entanto, o artigo 2.°, segundo parágrafo, exclui do seu âmbito tanto as profissões que sejam objecto de uma directiva específica que institua o reconhecimento mútuo de diplomas entre os Estados-Membros como as actividades que sejam objecto de uma directiva constante do seu anexo A. Entre as directivas que constam desse anexo está citada, em segundo lugar, a Directiva 64/427, cuja interpretação é agora pedida pelo tribunal administratif do Luxemburgo.

19. A proposta de directiva que cria um mecanismo de reconhecimento dos diplomas para as actividades profissionais abrangidas pelas directivas de liberalização e de medidas transitórias, e que completa o sistema geral de reconhecimento dos diplomas [8], apresentada pela Comissão em 9 de Fevereiro de 1996 e ainda não adoptada, não introduz praticamente nenhuma alteração ao texto da Directiva 64/427, ainda em vigor, que é a que interessa para resolver o litígio nos dois processos principais.

7 — 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).

8 — COM(96) 22 final (JO 1996, C 115, p. 16).

V — Observações apresentadas no âmbito deste pedido prejudicial

20. Apresentaram observações escritas, no prazo fixado para esse efeito no artigo 20.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, os recorrentes nos processos principais, M. de Castro Freitas e R. Escallier, e a Comissão. Na audiência compareceu, além dos referidos, o representante da República Portuguesa, para apresentar observações orais.

21. M. de Castro Freitas afirma que, tal como está formulado o artigo 3.°, primeiro parágrafo, da Directiva 64/427, a única condição que impõe é de que o requerente da autorização de estabelecimento que tenha exercido de forma efectiva a actividade em causa, sem que se exija que essa seja a única actividade desempenhada durante os períodos referidos nas alíneas a) a d), razão por que não está excluída a situação de um nacional comunitário que tenha exercido no Estado-Membro de proveniência, simultaneamente, várias actividades compreendidas no seu âmbito; que o artigo 52.° do Tratado garante o direito de estabelecimento a todos os nacionais comunitários sem discriminação em razão da nacionalidade no que diz respeito ao acesso ao exercício de uma profissão, o que significa que o nacional de um Estado-Membro que prove, através de um certificado passado pela autoridade competente, o exercício efectivo nesse Estado de

determinadas actividades profissionais deve ser autorizado de forma automática a estabelecer-se em qualquer outro Estado-Membro, já que, se assim não fosse, isso impediria o funcionamento do sistema estabelecido pela Directiva 64/427 para o reconhecimento pelo Estado-Membro de acolhimento, sem outros trâmites, da experiência que a autoridade competente do Estado de proveniência certifica.

Em sua opinião, há que considerar que o período de exercício exigido pela alínea a) do artigo 3.° da Directiva 64/427 não pode ser aumentado pelo facto de as diferentes actividades terem sido desempenhadas simultaneamente, sempre que estejam suficientemente relacionadas entre si pelo seu objecto, de forma que esse exercício simultâneo não implique uma equiparação inferior dos conhecimentos teóricos e práticos necessários à aprendizagem correcta do ofício em causa. Seguidamente, pergunta se o legislador não terá empregado intencionalmente a palavra «actividade» no artigo 3.°, de forma a poderem englobar-se na mesma actividade várias «profissões» ou «ofícios» que se podem exercer simultaneamente no âmbito de uma mesma «actividade» genérica, como é o caso, por exemplo, dos ofícios de reparador de fachadas e de empresário de construção para acabamentos de exteriores, que formam parte da actividade genérica dos ofícios da construção e da habitação. Acrescenta, por último, que a existência de relação entre várias profissões ou ofícios para os quais se exige autorização de estabelecimento será determinante para averiguar se o período de exercício exigido no artigo 3.°, alínea a), da Directiva 64/427 é de seis anos ou de um múltiplo de seis, no caso de se terem exercido simultaneamente várias profissões ou ofícios.

22. O recorrente no outro processo principal, R. Escallier, alega que a Directiva 64/427 é uma medida transitória, cuja terminologia mostra bem claramente que prevê que um cidadão comunitário que tenha exercido simultaneamente várias actividades compreendidas no âmbito da referida directiva no Estado-Membro de proveniência e que peça autorização para se estabelecer noutro Estado-Membro pode continuar a exercer simultaneamente essas mesmas actividades neste Estado. Afirma que o Estado luxemburguês não pode escudar-se na Directiva 64/427 para recusar o direito de estabelecimento nessas circunstâncias, já que, a partir de 1 de Janeiro de 1970, o direito de estabelecimento se aplica a todos os ramos de actividade por conta própria. Em sua opinião, o período de exercício fixado no artigo 3.°, alínea a), da Directiva 64/427 não pode ser modificado pelo facto de se terem exercido simultaneamente várias das actividades que entram no âmbito dessa directiva. Acrescenta, por último, que a Directiva 64/427 não estabelece nenhuma regra aplicável às actividades que estejam relacionadas entre si. Por essa razão, o facto dessa relação existir ou não entre as actividades para cujo exercício se pede autorização não tem incidência no momento de interpretar as suas disposições.

23. A Comissão é de opinião que há dois conceitos no sexto considerando da fundamentação da Directiva 64/427 que são essenciais para interpretação do seu artigo 3.°, a saber, o de «período razoável de exercício efectivo da profissão no país de proveniência» e o de «período suficientemente recente». O período de exercício efectivo que se considera razoável, para efeitos destes dois processos, foi fixado em seis anos consecutivos, se tiver sido realizado por conta própria ou na qualidade de dirigente responsável pela

gestão da empresa. Quanto à proximidade no tempo desse exercício, estabelece-se que, para apresentar um pedido, não poderão ter decorrido mais de dez anos desde a cessação dessa actividade. Afirma que a falta de concordância em número entre o início (uso do plural) e o final (uso do singular) do primeiro parágrafo do artigo 3.°, pela qual se interessa o órgão jurisdicional nacional, não é conclusiva no momento de fazer uma interpretação num ou noutro sentido, já que esse parágrafo estabelece um vínculo com o n.° 2 do artigo 1.°, que contém a definição do âmbito material da directiva. Seria totalmente errado considerar que o artigo 3.° deixa de ser aplicável a partir do momento em que o interessado solicita autorização para exercer várias actividades simultaneamente.

A este respeito, afirma a Comissão, para que a experiência anterior possa ser considerada válida, no momento de autorizar o acesso a essas actividades no Estado-Membro de acolhimento, é necessário que o interessado prove documentalmente o exercício dessas actividades durante o período exigido. A título de exemplo, propõe o de uma pessoa que tenha desempenhado três profissões completamente distintas durante um período total de seis anos, caso em que haverá que calcular uma experiência adquirida de dois anos em cada uma delas, o que não lhe daria acesso a nenhuma das três no Estado-Membro de acolhimento. Em sua opinião, há que considerar que apenas o exercício da actividade a tempo inteiro poderá considerar-se como «exercício efectivo» para efeitos do artigo 3.° da Directiva 64/427. Portanto, o exercício simultâneo de várias actividades durante seis anos não pode considerar-se como equivalente ao seu exercício a tempo inteiro. No entanto, quando essas actividades estão relacionadas ou são supervisionadas por um mesmo responsável, adquirir-se-á uma experiência válida. Propõe que seja o juiz nacional a aplicar este critério baseando-se nos elementos de que disponha, tais como as descrições detalhadas das profissões previstas no artigo 4.° da Directiva 64/427. Conclui, em relação à primeira questão, que tanto as actividades anteriores exercidas por M. de Castro Freitas em Portugal como as exercidas por R. Escallier em França devem ser consideradas actividades relacionadas.

A Comissão examina, seguidamente, os elementos que as autoridades nacionais devem ter em conta no momento de reconhecerem a experiência profissional anterior quando o interessado tenha exercido mais de uma actividade no Estado-Membro de proveniência e deseje continuar a exercê-las no Estado-Membro de acolhimento. O primeiro deles refere-se à qualidade em que o interessado se propõe exercer as suas actividades, pois se tiver trabalhado como dirigente responsável pela gestão da empresa, o que implica sobretudo o trabalho de supervisão que inclui, frequentemente, mais que do um ofício, ser-lhe-á mais fácil cumprir os requisitos do que alguém que tenha trabalhado por conta própria. O segundo refere-se à natureza das actividades e, sobretudo, à relação entre elas. Se essa relação não existir, não se poderá considerar que a experiência adquirida através do exercício simultâneo durante seis anos seja suficiente. Por último, haverá que decidir o período exacto que deve calcular-se para cada actividade. A este respeito, a Comissão distingue duas hipóteses: ou o interessado prova, mediante o certificado previsto no artigo 4.°, n.° 2, da Directiva 64/427, que exerceu várias actividades relacionadas durante seis anos consecutivos, suficiente-

mente próximos no tempo, caso em que se deverá tratar a experiência adquirida como um todo indissociável que dará acesso a todas essas actividades no Estado-Membro de acolhimento, ou as actividades exercidas simultaneamente não estão relacionadas, caso em que a solução poderá ser a de atribuir o tempo de exercício à actividade preponderante, se a houver, ou, caso contrário, repartir o período de tempo proporcionalmente entre as diferentes actividades.

24. A República Portuguesa sustentou, na audiência, que a Directiva 64/427, a fim de facilitar o exercício do direito de estabelecimento, estabelece um sistema completo para que um Estado-Membro em que o acesso a determinadas actividades profissionais esteja subordinado à posse de certos conhecimentos e aptidões admita, como prova suficiente desses conhecimentos, o exercício efectivo dessas actividades noutro Estado-Membro. Por esta razão, o Estado-Membro em que o interessado se quer estabelecer não pode basear-se na sua legislação interna nem invocar as disposições da directiva para se negar a reconhecer validade e eficácia ao certificado que a autoridade competente do Estado-Membro de proveniência tenha expedido acerca da actividade exercida e da sua duração, baseando-se para tal numa descrição detalhada da profissão comunicada pelo Estado-Membro em que o interessado pretende estabelecer-se, se a actividade cujo exercício se prova concorda com os elementos essenciais da descrição dessa actividade.

VI — Análise das questões prejudiciais

25. Através das três questões submetidas, que penso deverem ter uma resposta conjunta, o juiz nacional quer saber se um nacional comunitário, que prova ter exercido simultaneamente noutro Estado-Membro duas outras actividades profissionais compreendidas no âmbito da Directiva 64/427, pode reivindicar a seu favor, e, em caso afirmativo, em que condições, a aplicação do direito de estabelecimento para continuar a exercer as mesmas actividades por conta própria noutro Estado-Membro no qual o acesso a essas actividades está subordinado à posse de determinados conhecimentos e capacidades.

26. O Tribunal de Justiça já declarou que «o artigo 52.° do Tratado CEE é uma das disposições fundamentais da Comunidade e é directamente aplicável nos Estados-Membros, depois de terminado o período transitório. Em conformidade com esta disposição, a liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de um outro Estado-Membro inclui o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício, bem como a constituição e a gestão de empresas nas condições definidas pela legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais». Daí deduz o Tribunal que «o artigo 52.° [se destina] a assegurar o benefício do tratamento nacional a qualquer nacional de um Estado-Membro que se estabeleça, ainda que apenas a título secundário, em outro Estado-Membro para aí exercer uma actividade não assalariada, e proíbe qualquer discriminação baseada na nacionali-

dade que resulte das legislações, enquanto restrição à liberdade de estabelecimento» [9].

27. É certo que a legislação luxemburguesa não estabelece qualquer diferença de tratamento em razão da nacionalidade no momento de regular o acesso aos ofícios do sector artesanal da construção e o seu exercício. Com efeito, as condições que uns e outros devem cumprir são as mesmas e prevê-se, expressamente, que os certificados passados pelos organismos competentes dos Estados-Membros com base em directivas comunitárias no âmbito do artesanato se consideram como documentos equivalentes a uma qualificação profissional suficiente.

Considero, apesar disso, que a prática das autoridades luxemburguesas pode resultar contrária ao artigo 52.° do Tratado e às disposições da Directiva 64/427, já que pode produzir o efeito de desencorajar o estabelecimento no Luxemburgo a qualquer nacional comunitário que tenha trabalhado por conta própria nesse sector noutro Estado-Membro.

28. A este respeito, o Tribunal considera que «as disposições do Tratado relativas à livre circulação de pessoas visam, assim, facilitar [aos nacionais comunitários] o exercício de actividades profissionais [de qualquer tipo] em todo o território dos Estados-Membros e opõem-se a qualquer legislação nacional que possa desfavorecer o alargamento dessas actividades para além do território de um único Estado-Membro» [10].

29. O Tribunal afirmou também que, quando fixa a realização da liberdade de estabelecimento no termo do período transitório, o artigo 52.° do Tratado impõe uma obrigação de resultado precisa, cujo cumprimento deve ser facilitado, mas não condicionado, pela execução de um programa de medidas progressivas [11].

30. O programa geral adoptado em 1962 para dar cumprimento ao artigo 54.°, n.° 1, do Tratado indica, no seu anexo I, as actividades para cujo exercício os Estados-Membros deviam eliminar de forma efectiva todas as restrições à liberdade de estabelecimento antes de terminar o segundo ano da segunda etapa do período transitório. Nesta lista, as actividades estão classificadas por classes e grupos.

9 — Acórdão de 28 de Janeiro de 1986, Comissão/França (270/83, Colect., p. 273, n.os 13 e 14).

10 — Acórdãos de 15 de Fevereiro de 1996, Kemmler (C-53/95, Colect., p. I-703, n.° 11), de 7 de Julho de 1988, Stanton (143/87, Colect., p. 3877, n.° 13), e Wolf e o. (154/87 e 155/87, Colect., p. 3897, n.° 13).

11 — Acórdão de 28 de Junho de 1977, Patrick, (11/77, Colect., p. 439, n.° 10).

31. Para a elaboração dos anexos do programa geral recorreu-se à «classificação internacional tipo, por indústrias, de todos os ramos de actividade económica» [12] (a seguir, «CITI»), a qual, com as suas notas explicativas, deverá ser tomada como base para a classificação das diferentes actividades em grupos ou subgrupos. As actividades que não constem nesta classificação vão juntar-se ao grupo que compreenda as actividades mais próximas, tendo em conta os dados económicos da CEE e, em especial, os progressos técnicos.

32. A Directiva 64/427, cuja interpretação o órgão jurisdicional nacional solicita, como indica o seu próprio título, estabelece as modalidades de medidas transitórias no âmbito das actividades por conta própria de transformação correspondentes às classes 23 a 41 da CITI.

Estas classes são as seguintes: classe 23, indústria têxtil; classe 24, fabricação de calçado; classe 25, indústria da madeira e da cortiça; classe 26, indústria do mobiliário de madeira; classe 27, indústria do papel; classe 28, impressão, edição e indústrias anexas; classe 29, indústria do couro; classe 30, indústria da borracha; classe 31, indústria química; classe 32, indústria do petróleo; classe 33, indústria dos produtos minerais não metálicos; classe 34, indústrias metalúrgicas de base; classe 35, fabricação de obras de metais (com exclusão das máquinas e do material de transporte); classe 36, construção de máquinas não eléctricas; classe 37, construção de máquinas e material eléctrico; classe 38, construção de material de transporte; classe 39, indústrias transformadoras diversas, e classe 40, construção de edifícios e engenharia civil.

A título de informação, na CITI de 1958 são enunciadas, no grupo 400, nada menos de 179 actividades no sector da construção, tão distintas entre si como podem ser a carpintaria, a construção de portos, a reparação de telhados, a construção de hangares e a asfaltagem de estradas, sem descrição nem definição alguma dessas actividades.

33. Deduz-se dos documentos anexos aos autos que M. de Castro Freitas trabalhou por conta própria, como empresário de construção e como construtor e reparador de fachadas em Portugal durante nove anos, o que provou às autoridades luxemburguesas através do certificado previsto no artigo 4.°, n.° 2, da Directiva 64/427 a fim de ser autorizado a trabalhar no Luxemburgo como empresário de construção, habilitado para realizar acabamentos de exteriores em fachadas e telhados. No seu caso, a autorização foi concedida apenas parcialmente e recusada quanto ao resto, já que, no Luxemburgo, a lista que fixa os ofícios principais e secundários, contida no regulamento de 19 de Fevereiro de 1990, divide as profissões exercidas simultaneamente por M. de Castro Freitas

12 — Elaborada pelo Serviço Estatístico das Nações Unidas, Estudos estatísticos, série M, n.° 4, rev. 1, Nova Iorque, 1958.

em Portugal em duas, a saber, a de empreiteiro de construção e a de construtor e reparador de fachadas, qualificando-as como profissões principais, em ambos os casos, com as referências 401-00 e 419-00, respectivamente.

De acordo com a definição do âmbito de actividades dessas profissões, que consta do regulamento de 26 de Março de 1994, a habilitação para exercer a primeira compreende, entre outras coisas, a possibilidade de construir fachadas de pedra natural ou artificial, pavimentos em cimento, lajeado de pedra, revestimentos de cal e cimento e colocação de andaimes, ao passo que a habilitação para exercer a segunda inclui, entre outras coisas, a realização de revestimento de tectos e paredes com gesso, tectos falsos, pavimentos de gesso, reboco de paredes interiores e exteriores, realização de fachadas isolantes, limpeza de fachadas e colocação de andaimes.

34. Por seu lado, R. Escallier comprovou às autoridades luxemburguesas, mediante certificados expedidos pelas autoridades competentes, que, durante sete anos, exerceu simultaneamente, em França, as profissões de carpinteiro de obra, de telhador e de revestidor de zinco, como dirigente encarregado da gestão de uma empresa, ao solicitar autorização para exercer essas mesmas profissões no Luxemburgo. No seu caso, foi concedida autorização para estabelecer-se exercendo unicamente a profissão de telhador, sendo o resto indeferido. Com efeito, os regulamentos citados, ao estabelecerem a classificação das profissões, consideram-nas como profissões principais, nos três casos, com as referências 416-00, 414-00 e 415-00, respectivamente, todas elas sujeitas a autorização. As três profissões consistem basicamente, a primeira, em construir e colocar a estrutura de madeira dos telhados, a segunda, em colocar as telhas, e a última, em colocar em telhados todos os tipos de complementos metálicos.

35. A Directiva 64/427 tem por fim adoptar medidas para evitar, antes de tudo, prejuízos anormais para os nacionais dos Estados-Membros em que o acesso às actividades de transformação por conta própria a que se aplica a referida directiva não depende de qualquer condição — é o caso do exercício das profissões descritas em Portugal e em França — quando se proponham estabelecer-se para exercer essas actividades num Estado-Membro em que o acesso a essas actividades esteja submetido a regulamentação, como sucede no Luxemburgo.

36. Para evitar esses prejuízos, a Directiva 64/427 obriga o Estado-Membro de acolhimento que subordina o acesso a essas actividades ou o seu exercício à posse de conhecimentos e qualificações profissionais a aceitar como prova suficiente desses conhecimentos e qualificações o exercício efectivo da actividade durante um período razoável, que se fixa em seis anos consecutivos se tiver sido exercida por conta própria ou na qualidade de dirigente encarregado da gestão da empresa, e suficientemente próximo no tempo, exigindo-se por este motivo que, no

momento de pedir a autorização de estabelecimento, não tenham passado mais de dez anos desde a cessação do exercício da actividade.

37. Não há dúvida alguma de que o acesso às profissões em causa está sujeito, no Luxemburgo, a regulamentação. Estou de acordo com a definição de «profissão regulamentada» proposta pelo advogado-geral P. Léger a fim de interpretar as disposições da Directiva 89/48 [13] e que foi adoptada pelo Tribunal no seu acórdão, no sentido de que só se está em presença de uma profissão regulamentada se a autoridade pública tiver adoptado, directa ou indirectamente, as regras que disciplinam o acesso à profissão e o seu exercício e se o desrespeito destas regras for punido [14].

38. Em aplicação das normas que regulam no Luxemburgo o acesso às profissões, as autoridades luxemburguesas não aceitaram como prova suficiente o certificado passado a M. de Castro Freitas pela autoridade competente em Portugal, em que se comprova o exercício continuado de duas profissões por conta própria durante nove anos, nem o que a autoridade competente em França passou a R. Escallier, em que se comprova o exercício continuado de três profissões durante sete anos, como dirigente encarregado da gestão de uma empresa, apesar de, em ambos os casos, se ultrapassar o período de seis anos consecutivos de exercício efectivo que o artigo 3.°, alínea a), da Directiva 64/427 exige, e tenham negado a ambos a autorização para se estabelecerem no Luxemburgo exercendo as mesmas profissões. No entanto, esses certificados devem ter sido elaborados, de acordo com o estabelecido no artigo 4.°, n.° 2, da Directiva 64/427, em função da descrição detalhada das profissões comunicada pelo Luxemburgo.

39. A legislação luxemburguesa considera cada uma destas cinco profissões como profissão principal, sujeita a autorização independente, para cuja obtenção é necessário demonstrar a posse de um certificado de aptidão profissional de mestre ou de um título universitário de engenharia nesse ramo. Se não se possuir esses títulos, pode ser reconhecida ao requerente a qualificação profissional suficiente para o exercício de toda ou parte de uma profissão, com base em documentos justificativos reconhecidos como equivalentes. Os certificados passados em Portugal e em França consideram-se, desde logo, equivalentes, por aplicação da Directiva 64/427 ainda que, na prática, se tenha demonstrado que só servem para que o interessado aceda ao exercício de uma das actividades que tenha desempenhado, mas não a todas, já que a autorização para exercer cada uma das profissões que a legislação luxemburguesa classifica como profissão principal está sujeita, para os nacionais comunitários que se encontrem em circunstâncias iguais ou parecidas às de M. de Castro Freitas ou às de R. Escallier, à condição de comprovarem o exercício mínimo de cada uma das profissões durante seis anos consecutivos.

13 — Já referida na nota 7, *supra*.

14 — Conclusões relativas ao processo C-164/94 (acórdão de 1 de Fevereiro de 1996, Aranitis, Colect., p. I-135, especialmente, p. I-147).

40. O Tribunal de Justiça afirmou que o conceito de «exercício efectivo, num outro Estado-Membro, da actividade... [durante um determinado número de] anos consecutivos», contido no artigo 3.° da Directiva 64/427, constitui uma das condições de reconhecimento, por um Estado-Membro que regulamente a actividade considerada, do exercício desta num outro Estado-Membro e permite, assim, assegurar a liberdade de estabelecimento das actividades abrangidas pela directiva. Portanto, acrescenta o Tribunal, para aplicar a Directiva 64/427 de modo uniforme, deve dar-se a este conceito uma interpretação comunitária. De acordo com a sua jurisprudência, estes termos referem-se unicamente ao exercício efectivo da actividade considerada durante um período que apenas pode ser interrompido devido a (breve) doença ou a férias (usuais) [15].

41. Tendo em conta que a directiva exige que o exercício da actividade objecto do certificado seja efectivo e dure seis anos consecutivos, e à luz da interpretação dada pelo Tribunal a este sistema, a única conclusão a que se deve chegar é que, se prevalecesse a interpretação das disposições da Directiva 64/427 feita pelas autoridades luxemburguesas, um nacional comunitário na situação de M. de Castro Freitas ou na de R. Escallier, no melhor dos casos, apenas conseguiria estabelecer-se no Luxemburgo para exercer, no máximo, duas das profissões consideradas neste país como principais. Efectivamente, não se pode esquecer que o último parágrafo do artigo 3.° da Directiva 64/427 dispõe que, quando seja apresentado um pedido a um Estado-Membro de acolhimento, o exercício pelo interessado da actividade para que pede autorização não pode ter cessado há mais de dez anos.

O caso de R. Escallier ilustra muito bem esta condição. Depois de ter passado sete anos como dirigente encarregado da gestão de uma empresa de telhados em França, pede para se estabelecer no Luxemburgo para continuar a construir telhados e, com base na experiência que comprova, só é autorizado a pôr telhas. Se quiser, além disso, ser autorizado a construir a estrutura de madeira do telhado ou a colocar as partes metálicas que costumam acompanhar os telhados, e se se conformar em desempenhar apenas uma destas duas actividades, deverá esperar até completar doze anos de experiência. Porém, se insistir em conseguir os anos de experiência necessários para ser autorizado a exercer no Luxemburgo as três profissões, uma vez decorrido o décimo sexto ano de acumulação de experiência, a que tenha adquirido durante os primeiros seis anos já deixa de poder ser tida em conta por terem decorrido mais de dez anos desde o termo do desempenho da primeira profissão. Pergunto-me, além disso, dado que a actividade deve realizar-se durante seis anos consecutivos e que, de acordo com a legislação luxemburguesa, o exercício de uma profissão principal parece excluir o de qualquer outra que tenha o mesmo carácter, a qual das profissões que em França se exercem simultaneamente seria atribuída a perda de experiência?

15 — Acórdão de 27 de Setembro de 1989, Van de Bijl (130/88, Colect., p. 3039, n.os 17 e 19).

42. Entendo que esta prática é inaceitável não só porque leva ao absurdo o que acabo de expor mas também porque a Directiva 64/427 estabelece no seu artigo 4.°, com clareza meridiana, que os Estados-Membros em que esteja regulamentado o acesso a alguma das profissões a que se aplica o seu exercício informarão, com ajuda da Comissão, os outros Estados-Membros sobre as características essenciais da profissão; que haverá em cada Estado-Membro uma autoridade competente, designada para tal fim, que atestará as actividades profissionais que tenham sido efectivamente exercidas pelo beneficiário, bem como a sua duração, com base na descrição da profissão comunicada pelo Estado-Membro no qual o beneficiário pretende estabelecer-se e, por último, que o Estado-Membro de acolhimento concederá a autorização solicitada desde que a actividade indicada no atestado corresponda, nos pontos essenciais, à descrição da profissão detalhada da profissão comunicada à autoridade competente do Estado-Membro de procedência para passar esse certificado e sejam cumpridas as demais condições impostas pela sua regulamentação, entre as quais não pode constar, em minha opinião, o número de anos de exercício de uma actividade superior ao número de anos estabelecido pela directiva.

43. A Directiva 64/427 estabelece, pois, um sistema completo destinado a ser reconhecido num Estado-Membro, para efeitos do direito de estabelecimento, o exercício de uma actividade profissional noutro Estado-Membro, com uma tripla garantia. Em primeiro lugar, os Estados-Membros informam-se uns aos outros sobre as características essenciais das profissões regulamentadas, mediante uma descrição da actividade; em segundo lugar, o Estado-Membro em que é pedida a autorização de estabelecimento comunica ao Estado-Membro de procedência a descrição detalhada da profissão, na qual este deverá basear-se para expedir o certificado — o que implica, em minha opinião, uma valoração crítica, por parte dessas autoridades, não só da actividade efectivamente exercida como também da sua duração —; por último, o Estado-Membro de acolhimento deve conceder a autorização quando a actividade certificada concorde, nos seus elementos essenciais, com a descrição detalhada da profissão.

44. Em relação ao certificado expedido pelo Estado-Membro de procedência em função da descrição detalhada da profissão comunicada pelo Estado-Membro de acolhimento, o Tribunal interpretou, já no ano de 1989 [16], que esse é o documento que permite assegurar a liberdade efectiva de estabelecimento nos Estados-Membros que exigem determinadas condições de qualificação. Portanto, o Estado-Membro de acolhimento que impõe tais condições está vinculado pelo que se comprova no atestado passado pelo Estado-Membro de proveniência, sob pena de destituir este do seu efeito útil. Em especial, o Estado-Membro de acolhimento não pode pôr em causa a exactidão da indicação feita pela autoridade competente do Estado-Membro de proveniência das actividades que o interessado aí exerceu, ou da sua duração.

16 — Acórdão Van de Bijl, já referido na nota precedente, n.os 21 a 23.

45. Apesar disso, as autoridades luxemburguesas recusam ao nacional comunitário que apresenta o certificado expedido pela autoridade competente do Estado-Membro que comprova que ele exerceu de maneira simultânea várias profissões durante um período razoável e suficientemente próximo no tempo exigido pela Directiva 64/427 a autorização para continuar a exercer essas mesmas profissões no seu território, escudando-se no facto de a sua legislação nacional as considerar profissões principais e independentes, cujo exercício só pode ser autorizado em separado.

46. Em minha opinião, esta prática é contrária às disposições do Tratado que regulam a livre circulação de pessoas, que tem como finalidade facilitar o exercício das actividades profissionais em todo o território da Comunidade e, em particular, ao artigo 52.° e às disposições da Directiva 64/427, destinada a facilitar a realização da liberdade de estabelecimento no sector das actividades por conta própria de transformação a que se aplica, já que leva irremediavelmente a desencorajar os nacionais comunitários que tenham exercido simultaneamente noutro Estado-Membro várias das actividades que no Luxemburgo se consideram como profissões principais de se estabelecerem neste país.

VII — Conclusão

À luz das considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que, reformulando as questões prejudiciais submetidas pelo tribunal administratif do Luxemburgo, lhes dê a seguinte resposta:

«O artigo 52.° do Tratado e os artigos 3.° e 4.° da Directiva 64/427/CEE do Conselho, de 7 de Julho de 1964, relativa às modalidades das medidas transitórias no domínio das actividades não assalariadas dependentes das indústrias transformadoras abrangidas pelas classes 23-40 CITI (Indústria e Artesanato), opõem-se a que a um nacional comunitário que comprove perante as autoridades do Estado-Membro de acolhimento, através da apresentação do certificado expedido pela autoridade competente do Estado-Membro de procedência, ter exercido simultaneamente várias profissões no período razoável estabelecido para o seu caso e não ter esse exercício cessado há mais de dez anos seja negada autorização para o exercício de uma parte dessas profissões por, no Estado-Membro de acolhimento, serem consideradas como profissões principais e independentes e por as autoridades deste Estado-Membro considerarem que a condição do exercício durante um período razoável deve ser cumprido separadamente em relação a cada uma das profissões.»