CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL HENRI MAYRAS

apresentadas em 29 de Março de 1977 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Tal como expusemos a propósito do processo Reyners, há perto de três anos, a integração económica e social, objectivo primordial do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, implica o desenvolvimento das relações jurídicas entre Estados-membros e, por conseguinte, a realização do livre estabelecimento em cada um destes Estados de auxiliares de justiça, tais como os advogados, sem consideração da sua nacionalidade. Por outras palavras, convém que para o acesso a esta profissão liberal e independente e para o seu exercício seja efectivamente eliminado qualquer entrave baseado no critério da nacionalidade.

Tínhamos manifestado, nesta ocasião, a nossa admiração ao verificar que a realização da igualdade de tratamento, que postula o direito de estabelecimento, não tenha sido efectivamente concretizada mais de quatro anos decorridos, após o termo do período de transição, contrariamente, em nossa opinião, às disposições claras, completas e incondicionais, por conseguinte directamente aplicáveis, contidas no artigo 52.° do Tratado de Roma.

Na verdade, embora o Conselho tenha adoptado, em 22 de Março último, uma directiva relativa à actividade dos advogados, este texto concerne apenas à livre prestação de serviços e não ao direito de estabelecimento.

A omissão das instituições comunitárias, e particularmente do Conselho, ao não adoptarem as directivas previstas pelos artigos 54.° e 57.° do Tratado, não nos pareceu susceptível de paralisar a execução efectiva do disposto no artigo 52.°

O Tribunal deu-nos razão quanto a este ponto essencial. Baseou-se no artigo 7.° do Tratado, que faz parte dos «princípios» da Comunidade e dispõe que, no âmbito de aplicação deste, sem prejuízo das disposições especiais que prevê, é «proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade». Deste princípio deduziu que o artigo 52.° assegura a sua execução no domínio particular do direito de estabelecimento.

Esta constatação conduziu o Tribunal a decidir:

1) que, ao fixar para o fim do período de transição a realização da liberdade de estabelecimento, o artigo 52.° impõe a todos os Estados-membros uma obrigação de resultado preciso,

2) que a execução desta obrigação não é condicionada pela execução de um programa de medidas progressivas, sob a forma de directivas previstas tanto pelo artigo 54.° como pelo artigo 57.° do Tratado, tendo esses instrumentos jurídicos

* Língua original: francês.

por finalidade apenas facilitar o acesso às profissões referidas e o seu exercício em cada um dos Estados-membros;

por isso, desde o fim do período de transição, o artigo 52.° é uma disposição directamente aplicável, criando direitos em favor dos particulares, e isso não obstante a eventual ausência, no domínio em causa, das directivas às quais nós acabamos de fazer alusão.

Pela nossa parte, tínhamos especificado nas nossas conclusões que as directivas previstas pelo artigo 57.°, relativas ao reconhecimento mútuo dos diplomas, bem como à coordenação das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-membros, no que toca ao acesso às actividades não assalariadas e ao seu exercício, constituem certamente um complemento útil para a realização efectiva da igualdade de tratamento, mas não são a sua condição prévia e necessária, salvo no caso especial, referido pelo n.° 3 do artigo 57.°, das profissões médicas, paramédicas e farmacêuticas.

Todavia, foi tendo em conta as condições de facto nas quais se apresentava o processo Reyners que tínhamos podido chegar a conclusões tão claras, pois a questão prejudicial objecto de reenvio por parte do Conseil d'État belga para este Tribunal apresentava, no estado puro, o problema da igualdade de tratamento aplicado à profissão de advogado, no terreno claramente circunscrito da condição de nacionalidade da pessoa interessada.

Como se sabe, Reyners, cidadão neerlandês, criado na Bélgica, é titular do diploma de doutor em direito belga e, nesta ocorrência, o problema da equivalência dum diploma estrangeiro ao título nacional, exigido pela inscrição na Ordem dos Advogados de Bruxelas, não se colocava.

O presente processo Thieffry é, ao contrário, essencialmente centrado sobre os efeitos duma equivalência, reconhecida pelas autoridades universitárias francesas, do diploma de doutor em direito da Universidade de Louvain ao diploma nacional francês de licenciado em direito.

Não hesitamos em mostrar de imediato as nossas cartas e em revelar, desde o princípio das nossas conclusões, a nossa opinião, advertindo o Tribunal que esta está desde já firmemente adoptada no sentido de, nas circunstâncias próprias ao processo que hoje nos ocupa, a exigência feita ao interessado pelo Conselho da Ordem dos Advogados de Paris da posse do diploma *francês* da licenciatura em direito nos parecer constituir, à luz do princípio da liberdade de estabelecimento, uma restrição disfarçada ou, pelo menos, um obstáculo jurídico incompatível com o exercício do direito de estabelecimento dos nacionais comunitários na profissão de advogado em França. Desejaríamos estar em condições de influenciar a vossa convicção neste sentido.

Mas, antes de abordar a análise do caso preciso que foi apresentado ao Tribunal, parece-nos necessário precisar bem as condições de facto em que se apresenta a questão prejudicial que foi submetida ao Tribunal pela cour d'appel de Paris, com o risco de recordar os elementos que já foram expostos, por uma e outra parte, tanto na fase escrita do processo como na audiência de discussão.

Jean Thieffry, de 46 anos de idade, tem nacionalidade belga; obteve, em 1955, o di-

ploma de doutor em direito da Universidade de Louvain e, em seguida, exerceu a profissão de advogado no Tribunal de Bruxelas durante mais de dez anos; ao longo deste período, teve ocasião de participar, em colaboração com o bastonário Van Reephingen, na reforma do Code judiciaire belge.

Iniciou-se igualmente no direito inglês, ao assistir um barrister londrino.

Por fim, fixou-se em Paris, onde desde há vários anos colabora no escritório de William Garcin.

Além disso, exerce uma actividade de ensino jurídico nas áreas do direito comparado, do direito internacional, bem como na matéria de direito francês dos contratos e dos negócios.

É igualmente autor de várias publicações, editadas nomeadamente pelos jurisclasseurs periódicos, relativas à regulamentação dos preços em França, aos contratos internacionais e à responsabilidade contratual em direito comparado francês, inglês e alemão.

Isto significa que, dèsde há mais de 20 anos, o requerente no processo principal exerce, efectivamente, a profissão de advogado e que nela fez prova de qualidades suficientemente notáveis para que William Garcin lhe tenha recentemente proposto um contrato de associação, com a condição suspensiva de se inscrever na Ordem dos Advogados de Paris.

Foi com o objectivo de obter esta inscrição que Thieffry solicitou, em 1974, à Universidade de Paris I, o reconhecimento da equivalência do seu diploma belga à licenciatura francesa em direito. Obteve esta equivalência, cujo processo e respectivos efeitos examinaremos mais adiante. A seguir seguiu a preparação para o certificado de aptidão para o exercício da profissão de advogado, cujas provas passou com sucesso, em 1975.

Por isso, já nada se opunha, pensava ele, a que o Conselho da Ordem de Paris se pronunciasse favoravalmente quanto ao seu pedido de inscrição na Ordem na qualidade de advogado estagiário.

Infelizmente, o Conselho indeferiu este pedido, por decisão de 9 de Março de 1976, com fundamentos dignos de serem assinalados.

Com base no relatório de Simon Gueulette — que representou o Conselho da Ordem na fase oral do processo perante este Tribunal —, o Conselho admitiu, na verdade, o efeito directo do artigo 52.° do Tratado, mas, baseando-se na lei de 31 de Dezembro de 1971 relativa à reforma das profissões judiciais, este organismo profissional entendeu que a obrigação de apresentar o diploma francês de licenciatura em direito ou de doutoramento imposto pelo artigo 11.° desse texto legislativo não tinha «sido revogada» pelo Tratado; por consequência, na falta da licenciatura em direito, o pedido de inscrição apresentado por Thieffry devia ser indeferido.

Limitamo-nos, de momento, a observar que esse motivo de indeferimento é, quanto a um ponto essencial, juridicamente errado. Não é exacto escrever que o artigo 52.° do Tratado de Roma — ou as directivas previstas pelos artigos 54.° e 57.° — seriam susceptíveis de revogar o n.° 2 do artigo 11.° da lei em causa.

O Tratado, tal como o direito comunitário derivado, pode ter por efeito tornar essa disposição legislativa nacional inoponível aos cidadãos comunitários desejosos de exercer em França a profissão de advogado. Não a podem revogar, pois, de qualquer forma, a exigência da posse de um diploma francês continua aplicável aos nacionais de Estados alheios à Comunidade, salvo convenção bilateral que preveja a equivalência de diplomas jurídicos, ou antes, o reconhecimento, de pleno direito, da validade de alguns diplomas estrangeiros em França.

De qualquer modo, o requerente solicitou a intervenção da cour d'appel de Paris, juiz competente em relação às decisões do Conselho da Ordem, nomeadamente em matéria de recusa da inscrição no quadro dos advogados, e, em 13 de Julho de 1976, as três primeiras secções deste tribunal, formação competente, reunidas em conferência, decidiram suspender a instância e apresentar a este Tribunal a questão prejudicial seguinte:

«O facto de exigir de um nacional de um Estado-membro que deseja exercer a profissão de advogado num outro Estado-membro o diploma nacional previsto pela lei do país de estabelecimento, quando o diploma que obteve no seu país de origem foi objecto de um reconhecimento de equivalência pelas autoridades universitárias do país de estabelecimento e permitiu-lhe apresentar-se neste país às provas do exame de aptidão para o exercício da profissão de advogado — exame que passou —, constituirá, na ausência de directivas previstas pelos n.os 1 e 2 do artigo 57.° do Tratado de Roma, um obstáculo que excede o necessário para atingir o objectivo das disposições comunitárias em causa?»

Assim formulada, a questão é clara. Ela evita com cuidado o erro de fundamentação, que entendemos dever salientar, na decisão do Conselho da Ordem e coloca o debate no bom terreno jurídico. Acrescente-se que não temos qualquer dúvida quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial nem quanto à competência do Tribunal para o satisfazer.

O Tribunal está assim em condições de dar uma resposta útil à questão assim delimitada e vamos, pela nossa parte, expor as razões pelas quais nos parece que, mesmo na ausência de qualquer directiva comunitária relativa ao reconhecimento mútuo dos diplomas jurídicos com vista ao exercício da profissão de advogado, a exigência de um diploma jurídico nacional do país de estabelecimento é, tendo em conta as condições próprias da França, no domínio da formação dos advogados e do seu acesso à Ordem, efectivamente, «um obstáculo que excede o necessário para atingir os objectivos das disposições comunitárias em causa».

Mas importa, previamente, expor em que consiste o regime francês relativo à inscrição nas respectivas ordens nacionais. É, como se disse, a lei de 31 de Dezembro de 1971 que rege actualmente essa questão, retomando, aliás, na maioria dos aspectos, a legislação anterior.

Independentemente do controlo pelos Conselho da Ordem da «moralidade» do futuro advogado, três condições são exigidas pelo artigo 11.° desta lei:

1) ser francês, salvo convenções internacionais em contrário; esta primeira condição já não é, segundo a jurisprudênca Reyners, oponível a um nacional de outro Estado-membro da Comunidade; não voltaremos a este ponto;

2) ser titular da licenciatura ou do doutoramento em direito. Se bem que isto não seja exposto com precisão, trata-se, com toda a evidência, da posse de diplomas emitidos pelas autoridades universitárias francesas;

3) ser titular, salvo certas derrogações regulamentares que não estão aqui em causa, do certificado de aptidão para o exercício da profissão de advogado.

Este exame de carácter profissional instituído em 1941, específico da formação dos candidatos à profissão de advogado, encontra-se hoje regulamentado pelo Decreto n.° 72/715, de 31 de Julho de 1972. É preparado e passado nos institutos ou centros de estudos judiciários criados no seio das universidades.

Nem a posse da licenciatura em direito nem, *a fortiori*, a do doutoramento são exigidas para seguir a preparação do certificado de aptidão para o exercício da profissão de advogado, pois os estudantes do quarto ano de licenciatura podem inscrever-se para esta preparação e apresentar-se ao exame.

Todavia, é evidente que, mesmo se estes estudantes obtêm o certificado de aptidão, ser-lhes-á necessário comprovar posteriormente a obtenção da licenciatura em direito para requerer com utilidade a sua inscrição na Ordem dos Advogados.

Qual o conteúdo do ensino dispensado no quadro do certificado de aptidão nos institutos ou centros de estudos judiciários?

Trata-se de uma formação de natureza essencialmente prática e profissional, assentando não apenas em cursos mas sobretudo em trabalhos e exercícios práticos que incidem sobre:

— o papel do advogado, a organização da profissão e a sua deontologia;

— as diversas funções do advogado: consulta, redacção de actos, alegações e formulação de pedidos, bem como sobre os processos utilizados nos diversos órgãos jurisdicionais e sobre os processos de execução.

Esta preparação é assegurada tanto por professores de direito como por magistrados e também por membros da Ordem dos Advogados.

Por isso, ainda que o certificado de aptidão seja um diploma universitário, no que toca à sua preparação é assegurado por organismos que dependem das faculdades ou, como se diz presentemente, de unidades de ensino e de investigação jurídicas, é necessário estar bem consciente de que a profissão de advogado participa directamente nesta preparação, quer ao nível dos cursos quer ainda mais no que toca aos exercícios práticos que ocorrem, frequentemente, em escritórios de advogados.

Quanto ao exame, integra, por um lado, provas escritas de admissibilidade e, por outro, provas orais de admissão.

As primeiras incidem não só sobre a cultura geral dos candidatos, mas também sobre os

seus conhecimentos técnico-jurídicos em matéria de processo civil, comercial, penal ou administrativo.

As segundas compreendem perguntas:

— sobre a organização judiciária e o processo civil;

— sobre o direito penal especial;

— sobre os processos de execução;

— sobre o direito fiscal e a contabilidade;

— por fim, sobre o papel do advogado, a prática da profissão e a deontologia.

Além disso, uma exposição de quinze minutos, que pode revestir a forma de uma consulta ou de uma alegação sobre um caso prático tirado à sorte, assim como uma discussão com o júri, igualmente, durante quinze minutos, permitem apreciar as qualidades do candidato quanto aos deveres e às exigências da função de advogado.

O júri de exame é tripartido; presidido por um professor de direito, compreende em paridade docentes, magistrados e advogados.

Tais são, Meretíssimos Juízes, o programa, as condições de preparação e de exame do certificado de aptidão para o exercício da profissão de advogado, que constituem o elemento propriamente técnico e profissional da formação dos candidatos à profissão. Isto é importante, tanto no plano geral como, mais particularmente, tendo em consideração os dados de facto do presente processo. Ao obter o certificado de aptidão, Tieffry fez a prova de que possui, além dos conhecimentos jurídicos gerais equivalentes aos que permitem em França obter a licenciatura em direito, os conhecimentos específicos requeridos para a inscrição numa Ordem de Advogados francesa.

Agora, vejamos em que condições o requerente no processo principal tinha obtido o reconhecimento da equivalência do seu diploma de doutor em direito da Universidade de Louvain à licenciatura francesa e quais podem ser os efeitos de tal equivalência, não só em direito francês e no direito interno dos Estados-membros, mas ainda ao nível do direito comunitário e para efeitos da aplicação do artigo 52.° do Tratado de Roma.

Em primeiro lugar, não é contestável que a admissão da equivalência é da exclusiva competência das autoridades universitárias, sobre as quais o Conselho da Ordem não tem qualquer direito de fiscalização.

Solicitada por um pedido de equivalência a um diploma estrangeiro, a universidade — no caso em apreço a de Paris I — não se limita a verificar se o diploma apresentado figura sobre uma lista de equivalência elaborada *a priori*. Examina cuidadosamente as matérias estudadas, ano por ano, compara-as com o programa da licenciatura francesa e controla igualmente as notas obtidas pelo interessado em cada uma dessas disciplinas, e isto com vista ao que se chama uma «transcrição de estudos». Portanto, procede a uma investigação exaustiva e objectiva da equivalência,

tendo em conta o nível de conhecimentos adquirido pelo interessado e tendo em vista os resultados que este obteve nos exames.

Quer isto dizer que a decisão de equivalência implica a certeza de que o requerente deve ser considerado como oferecendo, no que toca ao nível dos seus conhecimentos jurídicos gerais, garantias iguais às que são requeridas a um titular da licenciatura francesa em direito.

Surge então a questão, verdadeiramente fundamental no presente processo, dos efeitos ligados à decisão de equivalência.

Do decreto de 15 de Fevereiro de 1921, texto já muito antigo, que remonta a uma época em que ninguém podia prever a criação de uma Comunidade Europeia e a realização, nesta Comunidade, da liberdade de estabelecimento, resulta que:

«*Artigo 1.°* — Podem ser concedidas, com vista ao doutoramento, as equivalências do grau de licenciatura em direito (como aliás de licenciado em ciências ou letras) seja por acto individual (é este o caso objecto de apreciação) seja por força de decisões de princípio.

Artigo 2.°, primeira alínea — Os pedidos individuais de dispensa são instruídos pelos decanos e submetidos ao exame da faculdade perante a qual o requerente declara apresentar-se ao doutoramento.

Por fim, nos termos do *artigo 6.°* — A equivalência da licenciatura em direito não pode conferir qualquer direito ao diploma de licenciatura; só é válida para a inscrição para o doutoramento nas faculdades de direito.»

Reconheçamos por isso que, com base neste texto, a noção de equivalência não tem, em direito interno, senão um efeito puramente académico. Tende exclusivamente a permitir ao titular do diploma estrangeiro reconhecido equivalente à licenciatura prosseguir em França os seus estudos jurídicos até ao doutoramento.

Durante a audiência, o representante do Conselho da Ordem de Paris expôs claramente a economia do regime francês em matéria de reconhecimento da equivalência de diplomas jurídicos estrangeiros.

Três situações devem, segundo ele, ser distinguidas:

— em primeiro lugar, existe um sistema que acaba por reconhecer a *validade de pleno direito* dos diplomas emitidos por certos Estados francófonos de África, antigos territórios franceses do ultramar, por força de convenções bilaterais. A lista destes diplomas é elaborada por decretos ministeriais. A validade de pleno direito significa que a equivalência assim reconhecida implica efeitos civis, isto é, que esses diplomas constituem eles próprios títulos legais para o acesso à profissão de advogado;

— em segundo lugar, existe a equivalência académica de pleno direito, organizada por um decreto de 16 de Outubro de 1924, ainda em vigor, que reconhece a equivalência dos diplomas emitidos em 35

países estrangeiros, mas com vista somente do acesso ao doutoramento em direito; trata-se, por isso, de uma equivalência de carácter universitário;

— por fim, a equivalência pela decisão individual da universidade, após verificação dos conhecimentos adquiridos pelo candidato estrangeiro, tem igualmente apenas um efeito puramente académico; abre ao requerente a possibilidade legal de aceder à etapa seguinte dos estudos superiores de direito, isto é, à preparação do doutoramento francês, e é somente se obtiver o grau de doutor que adquire um título legal válido para a sua inscrição na Ordem, sem prejuízo aliás da obtenção do certificado de aptidão para o exercício da profissão de advogado e, bem entendido, do controlo da sua moralidade pelo Conselho da Ordem.

Se Tieffry tivesse seguido esta via, isto é, se ele se tivesse inscrito para o doutoramento e tivesse, no fim de contas, obtido o grau de doutor em direito, tendo também passado com sucesso como o fez as provas do certificado de aptidão para o exercício da profissão de advogado, o Conselho da Ordem de Paris não teria, disse-nos o seu relator, levantado qualquer objecção à sua inscrição na Ordem.

Esta argumentação não é desprovida de pertinência. Aliás, encontra apoio em muitas legislações estrangeiras, das quais resulta que o reconhecimento de diplomas estrangeiros não tem em princípio senão um efeito académico ou universitário, na medida em que abre apenas direito à prossecução de estudos superiores de direito, mas não directamente ao acesso às profissões para as quais a posse de um diploma *nacional* é uma condição legal.

Todavia, não deixam de existir certas legislações internas graças às quais o reconhecimento de diplomas estrangeiros comporta um efeito civil, com esta particularidade bastante frequente que os diplomas estrangeiros reconhecidos equivalentes não valem para o acesso às profissões regulamentadas, a não ser que tenham sido obtidos por nacionais. Por isso, não é tanto a qualificação profissional dos titulares como a sua qualidade de nacionais do país de estabelecimento que é considerada.

Tal como a Comissão esclareceu na sua resposta a uma das questões apresentadas pelo Tribunal, os titulares de certos diplomas franceses podem cumprir as funções de assistente nas faculdades de letras alemãs, enquanto que o Governo francês admite, reciprocamente, em certos empregos do ensino público os titulares do «Staatsexamen» alemão.

Por outro lado, certos acordos celebrados no âmbito da conferência franco-alemã dos reitores de universidade admitiram o reconhecimento da validade de pleno direito entre, por exemplo, o doctorat d'État francês e a «l'habilitation» alemã correspondente, da mesma forma que entre os diplomas de doutor engenheiro francês e o título homólogo alemão; todavia, esses acordos não receberam ainda aprovação das autoridades governamentais de cada um dos dois Estados.

Na Bélgica, a lei de 19 de Março de 1971, completada por um decreto real de 20 de Julho do mesmo ano, opera uma nítida distinção entre efeitos civil e académico, mas trata ao mesmo tempo do acesso dos estrangeiros a certas profissões regulamentadas, quando esse acesso está subordinado à apresentação de diplomas nacionais.

Neste caso, se a equivalência dos graus legais é reconhecida pela autoridade qualificada, o direito de exercer uma profissão cujo acesso está ligado à posse de um diploma é alargado aos cidadãos estrangeiros, quer em virtude de convenções bilaterais quer por razões de carácter científico ou humanitário.

Mas esta legislação não se aplica no que diz respeito ao acesso a certas profissões, tais como a de advogado.

Em Itália, a legislação unificada sobre o ensino superior especifica que os títulos universitários obtidos no estrangeiro não têm validade legal no país, salvo excepção prevista por uma lei especial.

O acesso às profissões regulamentadas continua subordinado à posse de um diploma nacional.

Nos Países Baixos, o regime do ensino universitário (lei de 22 de Dezembro de 1960) reconhece o direito ao título de doutor ou de engenheiro obtido no estrangeiro, na medida em que esses títulos constem de uma lista aprovada pelo ministro da Educação. O exercício das profissões às quais dá acesso a posse desses títulos é livre.

Entre a Bélgica e os Países Baixos, existe a partir de agora um reconhecimento mútuo de certos diplomas, com efeito civil, em matéria de ensino primário e secundário. Por fim, a lei sobre o ensino superior dos Países Baixos autoriza, com vista à obtenção de um diploma neerlandês, a dispensa parcial ou total dos exames, se o interessado é titular de um diploma estrangeiro reconhecido equivalente pelo ministro da Educação Nacional.

Esta disposição aplica-se nomeadamente ao grau de doutor em direito belga.

Quanto ao Reino Unido, o problema coloca-se aí em condições muito particulares, sendo a distinção entre efeito civil e efeito académico da equivalência de certo modo desprovida de sentido, no que toca, pelo menos, ao acesso à profissão de advogado. Com efeito, a formação e as condições de acesso dependem totalmente das próprias ordens profissionais, de modo que os diplomas universitários dos Estados-membros continentais não são em princípio reconhecidos. Isto é uma consequência da diferença fundamental entre o ensino da «common law» e o ensino do direito privado continental.

Estes diversos esclarecimentos demonstram certamente a existência da distinção entre efeito civil e efeito académico das equivalências de diplomas próprios à maior parte dos Estados-membros.

Se por isso não é contestável que o decreto francês de 15 de Fevereiro de 1921, por força do qual a equivalência do diploma estrangeiro em causa concedida pela Universidade de Paris I não tem outro efeito que não seja o de permitir a inscrição para doutoramento e tem, por consequência, um efeito puramente académico, já esta restrição, válida ainda recentemente em relação a qualquer candidato estrangeiro, até mesmo talvez a candidatos nacionais, cessou de ser compatível, no estado do direito comunitário em vigor, com as disposições contidas nos artigos 52.° e 57.° do Tratado.

Com efeito, o n.° 1 do artigo 57.° prevê o reconhecimento mútuo, por via de directivas do Conselho, dos diplomas com vista não a *instituir* a liberdade de acesso a uma profis-

são — que deriva apenas do artigo 52.° — mas somente a *facilitar* este acesso e *favorecer*, assim, o exercício do direito de estabelecimento nas profissões não assalariadas.

A ausência, no estado actual do direito comunitário, de qualquer directiva relativa ao livre estabelecimento dos advogados na Comunidade não poderá ter por consequência impedir a realização do direito de estabelecimento e privar, só por este facto, as disposições do artigo 52.° de qualquer efeito útil, pelo menos, no caso em que a autoridade qualificada do país de estabelecimento tem o poder de reconhecer uma equivalência, mesmo estritamente universitária, entre um diploma estrangeiro e um diploma nacional.

Dito de outra forma, a preocupação legítima de um Estado-membro, como a França, de reservar o acesso à profissão de advogado apenas a candidatos providos do diploma de licenciado em direito podia justificar-se, antes da entrada em vigor do artigo 52.° enquanto disposição com efeito directo, não por uma condição atinente à nacionalidade destes candidatos, mas pela vontade de reservar a inscrição na Ordem a pessoas que possuem conhecimentos jurídicos equivalentes àqueles que são controlados pelas universidades nacionais e sancionados pela posse do diploma de licenciado em direito francês.

A legislação de cada um dos Estados-membros contém disposições restritivas ao exercício por estrangeiros de certas actividades profissionais.

O objectivo destas disposições pode ser a protecção da ordem pública, mas em muitos casos reside na protecção dessas actividades. Adicionalmente a tais disposições, existem em cada Estado-membro numerosas disposições legislativas ou regulamentares — até simples práticas administrativas — que regem o acesso a certas profissões, nomeadamente liberais, e o respectivo exercício.

O mais das vezes, estas prescrições aplicam-se indistintamente aos nacionais e aos cidadãos estrangeiros. Tendem a impor certas exigências relativas às capacidades profissionais da pessoa que solicita a sua admissão.

Trata-se então de disposições legais, não discriminatórias em teoria, mas cuja aplicação pode redundar numa discriminação de facto, porque, na generalidade dos casos, será mais fácil a um nacional que a um estrangeiro satisfazer as exigências impostas, tais como, por exemplo, a obtenção de um diploma nacional.

É necessário por isso distinguir cuidadosamente, nas disposições nacionais que dizem respeito ao acesso dos estrangeiros a profissões não assalariadas, o que resulta das garantias de capacidade profissional e o que se relaciona com as restrições próprias à condição dos estrangeiros motivadas por considerações de ordem pública.

Antes da entrada em vigor das normas do Tratado de Roma relativas à livre circulação das pessoas e ao direito de estabelecimento, a condição dos estrangeiros era, em cada país, dominada por considerações de carácter político, económico ou social e por motivos de *proteccionismo profissional*, sem relação necessária com exigências de qualificação e de títulos universitários.

Mas, desde que o regime aplicável aos nacionais dos Estados-membros foi, muito larga

senão exclusivamente, regulado pelas disposições comunitárias que o Tribunal bem conhece, é necessário considerar de forma autónoma e examinar em si mesmas as restrições trazidas ao direito de estabelecimento, na base do reconhecimento das qualificações profissionais, correspondentes à emissão de diplomas nacionais.

Se a comparação a fazer é relativamente simples quando se trata de qualificações próprias para abrir acesso às profissões científicas, o problema é mais delicado para o exercício da profissão de advogado, pois as formações jurídicas apresentam, a despeito da existência de princípios gerais semelhantes, senão comuns, de um Estado a outro, particularidades próprias a cada Estado, ou antes a cada sistema jurídico, de sorte que não é evidente que as autoridades nacionais do país de estabelecimento possam resignar-se a abrir o acesso da profissão de advogado a nacionais de outros Estados-membros que não seguiram programas de formação ensinados nas universidades nacionais.

Dito isto, é necessário ainda distinguir entre os conhecimentos jurídicos de carácter geral, cuja posse é garantida pela licenciatura em direito, e os conhecimentos mais específicos e técnicos que os futuros advogados adquirem em França por meio da preparação do certificado de aptidão para o exercício da profissão.

Acrescentemos que, se um advogado estagiário recentemente saído da faculdade e do Instituto de Estudos Judiciários pode, em princípio, alegar perante qualquer órgão jurisdicional francês, com excepção do Conseil d'État e da Cour de Cassation, está longe de ter adquirido uma experiência profissional aprofundada e deverá, mais geralmente, completar a sua formação e adquirir essa experiência no escritório de um advogado confirmado ou num escritório de grupo.

Ora, acontece o mesmo para os nacionais de outros Estados-membros beneficiários de uma equivalência de diploma que permite considerá-los como tendo adquirido conhecimentos gerais pelo menos iguais àqueles que dá a licenciatura em direito. Não somente lhes é necessário, além disso, seguir a preparação e obter êxito nas provas do certificado de aptidão para o exercício da profissão de advogado, mas ainda realizar um estágio de três anos antes de estarem inscritos no quadro como advogados de pleno direito. Na maioria dos casos, trabalharão com um advogado experimentado ou entrarão como simples colaboradores ou, mais raramente, na qualidade de associados num grupo, constituído ou não em sociedade civil profissional.

Isto quer dizer que uma formação prática complementar lhes será indispensável para criar, após vários anos de exercício, um escritório pessoal, a menos que simplesmente prefiram continuar associados a parte inteira no escritório de grupo em que iniciaram a sua carreira.

Mas estas considerações de facto não podem prevalecer sobre o princípio da liberdade de estabelecimento e, mesmo na ausência de qualquer directiva relativa ao reconhecimento mútuo dos diplomas, para efeitos de acesso à profissão de advogado, este acesso não pode ser interdito aos nacionais de Estados-membros, com excepção da França, quando tenham obtido legalmente a equivalência à licenciatura em direito do seu diploma de direito nacional.

É exclusivamente à luz das normas comunitárias relativas ao direito de estabelecimento,

e tendo em conta o impacto do artigo 52.° do Tratado sobre os regimes nacionais, que convirá dar uma resposta à questão apresentada pela cour de Paris.

Lembremos que, por força dessa disposição, os Estados-membros devem, no que toca às profissões não assalariadas, eliminar todas as discriminações susceptíveis de impedir, criar entraves, ou até mesmo simplesmente causar estorvo a um nacional de outro Estado-membro desejoso de se estabelecer no seu território; pouco importa que essa eliminação seja realizada por directiva do Conselho ou pela própria iniciativa das autoridades do país de estabelecimento. O artigo 52.° impõe-lhes uma obrigação de resultado.

Se é difícil enumerar, de forma exaustiva, todas as discriminações eventuais e mais ainda defini-las, especialmente na hipótese em que estão disfarçadas e se dissimulam sob a cobertura de um certo proteccionismo profissional, os artigos 52.° e 54.° do Tratado bem como o programa geral relativo ao direito de estabelecimento dão uma chave de interpretação que permite apreender estas restrições ou discriminações proibidas.

O segundo parágrafo do artigo 52.° dispõe com efeito que a liberdade de estabelecimento *compreende* o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício; a alínea c) do n.° 3 do artigo 54.° define o conteúdo do programa geral em matéria de direito de estabelecimento, dizendo nomeadamente que esse acto tende a eliminar «os procedimentos e práticas administrativas decorrentes quer da legislação nacional quer de acordos anteriormente concluídos entre os Estados-membros, cuja *manutenção constitua obstáculo à liberdade de estabelecimento*».

Este programa geral visa ele próprio nomeadamente: «qualquer proibição ou qualquer dificuldade causada ao exercício de actividades não assalariadas dos nacionais dos outros Estados-membros que se traduza num tratamento discriminatório dos nacionais dos Estados-membros relativamente ao concedido aos nacionais do Estado-membro em causa, previsto por disposição legislativa, regulamentar ou administrativa de um Estado-membro, ou que resulte da aplicação dessa disposição ou de práticas administrativas» (programa, título III, ponto A).

Estas noções visam tanto as restrições directas como as discriminações disfarçadas, isto é, as que resultam de uma disposição aplicável em princípio aos nacionais como aos estrangeiros, mas que, na realidade, constituem um obstáculo principalmente para estes últimos.

À luz destas disposições, não é, em nossa opinião, contestável que a exigência do diploma nacional de licenciatura em direito, imposta pela alínea 2) do artigo 11.° da lei de 31 de Dezembro de 1971 sobre a reforma das profissões judiciais, constitui, de facto, para os nacionais dos outros Estados-membros desejosos de aceder à profissão de advogado em França, uma restrição indirecta e disfarçada, mas certa. É, com efeito, a *nacionalidade* do diploma, e já não a da pessoa, que está aqui em causa e que constitui um obstáculo ao exercício efectivo do direito de estabelecimento.

Ora, no estado da jurisprudência deste Tribunal, o livre estabelecimento é um direito fundamental, que deve ser reconhecido a todos os nacionais dos Estados-membros; qualquer limitação ao exercício efectivo deste direito pode apenas ser interpretada restritivamente; a realização da liberdade de estabelecimento não está, de forma nenhu-

ma, subordinada à intervenção das directivas previstas no artigo 57.°, nomeadamente no seu n.° 1, que tem em vista o reconhecimento mútuo de diplomas. Estas directivas têm apenas um papel acessório e subsidiário; como este Tribunal o entendeu, tendem apenas a facilitar o exercício efectivo do direito de estabelecimento e a omissão ou a demora do Conselho em adoptá-las não poderá paralisar a execução do disposto no artigo 52.°

Afinal, de que se trata no caso em apreço? Do efeito — puramente académico, dizem-nos o Conselho da Ordem e o Governo francês — que seria ligado ao reconhecimento da equivalência do diploma de doutor em direito da Universidade de Louvain à licenciatura em direito francesa.

Esta argumentação, que teria sido admissível antes de 1970, não tem em conta a verdadeira inovação que foi trazida pela entrada em vigor do artigo 52.° do Tratado, enquanto disposição de aplicação directa.

Se não cabe ao Tribunal interpretar a lei nacional, pelo menos, não hesite em qualificar os efeitos à luz do Tratado e, tal sendo o caso, a julgá-los incompatíveis com as normas comunitárias em vigor.

Qual será o objectivo da alínea 2) do artigo 11.° da lei de 31 de Dezembro de 1971? Este texto tende a assegurar que qualquer candidato à inscrição numa Ordem de Advogados francesa tenha adquirido uma soma de conhecimentos jurídicos gerais correspondente ao nível da licenciatura em direito. Não se trata de outra coisa.

Por consequência, não é esta exigência satisfeita quando, no termo de um exame comparativo e de um controlo minucioso das matérias jurídicas ensinadas e do nível de conhecimentos atingido, a autoridade qualificada — isto é, a universidade — reconhece, por decisão individual, a equivalência à licenciatura francesa de um diploma estrangeiro; sobretudo quando, como no caso em apreço, esse diploma foi emitido num país cujo sistema jurídico é bastante próximo das concepções francesas na matéria?

Mas há mais: a posse da licenciatura em direito não é uma condição suficiente para estar inscrito na Ordem dos Advogados. É ainda necessário ter sido submetido às provas de um exame profissional, complemento necessário do diploma de cultura jurídica geral, que representa a licenciatura. Ora, não só a autoridade universitária admitiu Tieffry à preparação do certificado de aptidão para o exercício da profissão de advogado, mas também este obteve o referido certificado. Nestas condições, a exigência da licenciatura francesa reveste carácter puramente formal; ela é desprovida de qualquer justificação objectiva, pois que, por um lado, o requerente no processo principal possui, sem qualquer sombra de dúvida, conhecimentos jurídicos gerais equiparáveis aos que fornece o ensino consagrado pela licenciatura em direito e que, por outro lado, demonstra ter os conhecimentos técnicos específicos que a emissão do certificado de aptidão para o exercício da profissão de advogado sanciona.

Acrescentemos que o programa geral prevê, «enquanto se aguarda o reconhecimento mútuo de diplomas ou a coordenação das disposições nacionais relativas ao acesso às actividades não assalariadas e ao seu exercício, um regime transitório — que preveja, se for caso disso, a apresentação de um atestado de exercício lícito e efectivo da actividade no país de origem — para facilitar o acesso às actividades não assalariadas ou ao seu exercício e para que se evitem distorções».

A duração e as condições deste regime transitório deviam ser fixadas na altura da elaboração das directivas previstas pelo artigo 57.° Como estas ainda não forma adoptadas — pelo menos no que toca à profissão de advogado —, as condições da tomada em consideração do exercício da actividade de advogado no país de origem também não foram fixadas. Mas o facto de Tieffry ter efectivamente sido advogado no Tribunal de Bruxelas durante mais de dez anos e a circunstância de ter sido em seguida colaborador de um advogado parisiense, bem conhecido do Conselho da Ordem, deveria ter sido tomado em consideração por este organismo.

Tieffry, cuja moralidade não está em causa, preenche por isso as condições de qualificação profissional exigidas para aceder à profissão de advogado tal como ela está organizada em França.

A solução à qual nós chegamos não é assim automaticamente transponível para outros Estados-membros. Depende, com efeito, numa medida muito grande, das condições precisas que a sua legislação nacional prevê para a formação de advogados, e nós comprendemos muito bem o sentido das observações apresentadas pelo Governo do Reino Unido, tendo nós dito que a formação dos advogados e as condições de acesso à profissão se encontram aí reguladas pelas próprias ordens profissionais, com toda a independência, ainda que nenhuma condição relativa à nacionalidade dos candidatos seja exigida.

Mas, para nos limitarmos ao regime francês, uma objecção foi levantada contra a solução liberal que nós sugerimos tanto pelo Conselho da Ordem de Paris como pelo procureur général junto da cour d'appel, nas respectivas conclusões.

Sustentou-se, com efeito, que o direito de estabelecimento consiste, na realidade, na aplicação do tratamento nacional aos cidadãos de outros Estados-membros e, fazendo uma interpretação restritiva deste princípio da igualdade de tratamento, vêm dizer-nos que, no caso em apreço, um nacional francês titular de um diploma estrangeiro reconhecido equivalente à licenciatura em direito, em condições idênticas àquelas de que beneficiou Tieffry, não poderia ele próprio estar inscrito numa Ordem de Advogados francesa porque seria titular apenas de um diploma estrangeiro; que, por isso, haveria, de qualquer forma, uma discriminação às avessas, pois o nacional francês seria assim tratado mais severamente que o cidadão de outro Estado-membro. É de citar, em apoio desta argumentação, um determinado acórdão da cour de Paris datado de 30 de Outubro de 1974, proferido num dos processos Vaccaro.

O interessado, de origem italiana, mas naturalizado francês, invocava, a título principal, que o diploma de «Laurea di dottore in giurisprudenza», que lhe foi conferido pela Universidade de Ferrare em 1940, devia ser reconhecido equivalente ao diploma de licenciado em direito francês; acrescentava que, tendo os artigos 52.° e 57.° do Tratado de Roma previsto a liberdade de estabelecimento dos cidadãos de um Estado-membro da Comunidade no território de outro Estado-membro e tendo afirmado o princípio do reconhecimento mútuo dos diplomas, não se lhe podia opor o facto de não ser licenciado em direito francês, quando comprovava a posse de um diploma italiano equivalente e mesmo superior à licenciatura francesa.

A Cour admitiu justamente a existência, por força do decreto ministerial de 24 de Julho de 1922, da equivalência invocada, mas afastou as disposições do Tratado de Roma que eram, em sua opinião, inaplicáveis em relação a um francês que se estabelece em França.

Este acórdão parece-nos aberrante. Ele desconhece completamente os objectivos do Tratado, nomeadamente do seu artigo 52.°, que faz do livre estabelecimento um dos princípios fundamentais do mercado comum. Recusar a um cidadão francês — ainda que ele seja naturalizado — o direito de se estabelecer no país do qual se tornou nacional parece-nos ser uma violação manifesta do artigo 52.°, cuja finalidade é permitir a cada cidadão de qualquer Estado-membro exercer a sua actividade profissional em qualquer Estado da Comunidade e, em primeiro lugar, no Estado do qual adquiriu a nacionalidade.

Este raciocínio é certamente fundado, no que toca ao acesso às profissões não assalariadas e ao seu exercício. É, *a fortiori*, aplicável, aliás, ao exercício das actividades assalariadas na base do artigo 48.° do Tratado. Como imaginar que um trabalhador francês — ainda que de origem estrangeira — possa ver-se interdito, por exemplo, de exercer a profissão de soldador pela razão de que não teria o certificado de aptidão profissional atinente a essa especialização, mas disporia apenas de uma formação profissional equivalente adquirida no estrangeiro?

Com todo o respeito que nos inspira esta alta jurisdição, não hesitamos em dizer que a cour de Paris, no processo Vaccaro, proferiu uma decisão juridicamente errada, pelo menos quanto ao fundamento que acabamos de invocar.

Aliás, nos casos, raros ainda, em que o Conselho, por directiva, fez aplicação do n.° 1 do artigo 57.°, admitiu o princípio do carácter objectivo do reconhecimento mútuo dos diplomas sem qualquer consideração baseada na nacionalidade das pessoas que os detenham.

É assim que, na Directiva 75/362, relativa à profissão médica, o artigo 2.° impõe o reconhecimento em todos os Estados-membros em que os diplomas foram emitidos sem fazer qualquer distinção em razão da nacionalidade dos titulares.

Também o Conselho acrescentou a esta directiva uma declaração particularmente explícita: «O Conseil confirma que se entende que a liberdade de estabelecimento, nomeadamente para os titulares de diplomas obtidos em outros países da Comunidade, deve ser assegurada, nas mesmas condições, para os cidadãos dos outros Estados-membros e para os nacionais do Estado-membro em causa, como é, aliás, o caso para as outras directivas».

Esta especificação, de carácter interpretativo, confirma a análise que nós fizemos da situação jurídica no presente processo.

Todavia, insistimos em recordar, como a Comissão, que mesmo ao admitir a tese adoptada pelo acórdão Vaccaro, segundo a qual seria impossível para o nacional de um Estado-membro invocar, em seu favor, no referido Estado, o benefício do artigo 52.° do Tratado, a objecção levantada pelo Conselho da Ordem de Paris não deveria por isso deixar de ser afastada.

Lembremos, com efeito, que as discriminações ao direito de estabelecimento não são somente restrições directas e ostensivas, operadas em função da nacionalidade das pessoas que invocam o benefício dele, mas podem consistir em discriminações disfarçadas, baseadas, por exemplo, na residência, tal como o Tribunal reconheceu no acórdão de 12 de Fevereiro de 1974 (processo 152/73, Sotgiu, Colect. 1974, p. 91).

Mesmo se uma disposição legislativa como a que contém a alínea 2) do artigo 11.° da lei de 31 de Dezembro de 1971 é aplicável em princípio sem distinção de nacionalidade, basta que constitua um obstáculo ao livre estabelecimento oponível, exclusiva ou principalmente, ao acesso de estrangeiros a uma profissão determinada, bem como ao seu exercício. Esta consideração é ainda afirmada pelo programa geral, de 18 de Dezembro de 1961, sobre a realização do direito de estabelecimento.

Ora, tal é justamente o caso da disposição legislativa oposta a Tieffry pelo Conselho da Ordem de Paris. Se se considerar a situação de facto, não é contestável que, num país como a França — contrariamente por exemplo ao que se passa no Grão-Ducado do Luxemburgo — o número de franceses detentores de um diploma jurídico obtido num outro Estado-membro pode ser considerado como ínfimo em relação ao número de estrangeiros, cidadãos da Comunidade, que adquiriram um diploma de direito emitido por uma universidade do seu país de origem. Por isso, a exigência que é imposta a estes últimos de possuir a licenciatura francesa em direito é uma condição discriminatória, constitutiva de um obstáculo que excede o necessário para atingir o objectivo das normas comunitárias em causa, principalmente do artigo 52.° do Tratado, pois esta discriminação prejudica-os senão exclusiva pelo menos principalmente.

Entendemos bem que na interpretação que o Tribunal fornecer à cour d'appel de Paris agirá de forma a não ir para lá do que requer a solução do litígio particular no qual Tieffry está implicado. O Tribunal abster-se-á de proferir um acórdão de princípio que seja susceptível de constituir um precedente de alcance geral, indo até ao ponto de negar qualquer utilidade às directivas previstas no n.° 1 ou no n.° 2 do artigo 57.° para quaisquer profissões não assalariadas e em todos os Estados-membros.

O direito de estabelecimento é, por natureza, um direito subjectivo, individual, e o tribunal de reenvio tem a obrigação de considerar a situação concreta que lhe é apresentada.

Não pode fazer abstracção, no caso em apreço, das condições próprias à situação em que se encontra Tieffry. Mas, precisamente, todos os elementos dos autos face aos quais deve pronunciar-se a cour de Paris, tendem a confirmar que a equivalência obtida pelo requerente no processo principal garante que os conhecimentos jurídicos gerais que este demonstra ter adquirido na Bélgica são de um nível largamente suficiente para justificar a equivalência objectiva com os que permitem adquirir, em França, o diploma de licenciado em direito.

Ademais, a posse do certificado de aptidão para o exercício da profissão de advogado, diploma profissional exclusivamente francês, atribuído pelo Institut judiciaire de l'université de Paris II, nas condições previstas pelo decreto de 31 de Julho de 1972, fornece ao requerente a condição complementar mas indispensável com vista à sua inscrição na Ordem dos Advogados, como o prevê a alínea 3) do artigo 11.° da lei de 31 de Dezembro de 1971.

Para resumir, visto que o candidato preenche todas as condições de acesso à profissão de advogado — directamente, no que respeita ao certificado de aptidão, por reconhecimento de equivalência, no que toca à posse do diploma de licenciado em direito — e que a sua nacionalidade belga não lhe é oponível por força da jurisprudência Reyners, estamos

firmemente convencidos de que a exigência, puramente de carácter formal, da licenciatura em direito francês, atribuída por uma universidade do país de estabelecimento, constitui um obstáculo à sua inscrição na Ordem dos Advogados, excedendo o necessário para atingir o objectivo das disposições comunitárias invocadas.

Concluímos, pois, no sentido de que o Tribunal declare:

— o facto de exigir dos nacionais de um Estado-membro que pretendem estabelecer-se como advogados num outro Estado-membro da Comunidade um diploma nacional exigido pela legislação do país de estabelecimento, quando o interessado é detentor de um diploma jurídico atribuído por uma autoridade qualificada do seu Estado de origem, reconhecido equivalente pela autoridade competente do país de estabelecimento, constitui, mesmo na ausência de directivas previstas pelos n.os 1 e 2 do artigo 57.°, uma limitação disfarçada ao direito de estabelecimento baseado no artigo 52.° e, por consequência, uma exigência que excede o objectivamente necessário para atingir o objectivo das normas comunitárias acima mencionadas.