Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
apresentadas em 28 de fevereiro de 2019[1]

Processo C-729/17

Comissão Europeia
contra

República Helénica

«Incumprimento de Estado — Diretiva 2005/36/CE — Reconhecimento das qualificações profissionais — Regras nacionais relativas ao reconhecimento dos títulos de formação para o exercício da profissão de mediador»

I. Introdução

1. Na sua petição, a Comissão Europeia pede que o Tribunal de Justiça se digne, em primeiro lugar, declarar que a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 49.º TFUE, que proíbe as restrições à liberdade de estabelecimento, e do artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, da Diretiva 2006/123/CE, relativa aos serviços no mercado interno[2]. A esse respeito, a Comissão acusa este Estado-Membro de ter limitado, de forma contrária a essas disposições, a forma jurídica dos organismos de formação dos mediadores.

2. Em segundo lugar, a Comissão pede que seja declarado que a República Helénica não cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 49.º TFUE e dos artigos 13.º, 14.º e 50.º, n.º 1, bem como do anexo VII da Diretiva 2005/36/CE, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais[3]. A este respeito, a Comissão acusa a República Helénica de ter subordinado o procedimento de reconhecimento das qualificações dos requerentes de acreditação de mediadores, por um lado, a exigências suplementares não previstas nessa diretiva relativas ao conteúdo dos certificados exigidos e, por outro, a medidas de compensação sem avaliação prévia de eventuais diferenças substanciais com a formação nacional, violando assim o princípio da não discriminação no mesmo contexto.

3. Em conformidade com o pedido do Tribunal de Justiça, as presentes conclusões incidirão sobre as acusações relativas à incompatibilidade da legislação grega em causa com a Diretiva 2005/36[4], nomeadamente do ponto de vista da articulação desta diretiva com a Diretiva 2008/52/CE[5].

1 Língua original: francês.

2 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006 (JO 2006, L 376, p. 36).

3 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005 (JO 2005, L 255, p. 22).

4 Tratando-se da eventual incompatibilidade de uma regulamentação nacional com o artigo 15.º da Diretiva 2006/123 e com o artigo 49.º TFUE, v. Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo pendente Comissão/Alemanha (C-377/17).

5 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa a certos aspetos da mediação em matéria civil e comercial (JO 2008, L 136, p. 3).

I. Quadro jurídico

A. Diretiva 2005/36

4. O artigo 13.º da Diretiva 2005/36, sob a epígrafe «Condições para o reconhecimento», dispõe, no seu n.º 1:

«Caso o acesso a uma profissão regulamentada ou o seu exercício esteja, num Estado-Membro de acolhimento, subordinado à posse de determinadas qualificações profissionais, a autoridade competente desse Estado-Membro deve permitir aos requerentes o acesso a essa profissão e o seu exercício, nas mesmas condições que aos seus nacionais, se estes possuírem uma declaração de competência ou o título de formação referido no artigo 11.º, exigido por outro Estado-Membro para aceder à mesma profissão e a exercer no seu território.

As declarações de competência ou os títulos de formação são emitidos por uma autoridade competente de um Estado-Membro, designada nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas desse Estado-Membro.»

5. O artigo 14.º desta diretiva, sob a epígrafe «Medidas de compensação», dispõe, nos seus n.os 1, 4 e 5:

«1. O artigo 13.º não obsta a que o Estado-Membro de acolhimento exija que o requerente realize um estágio de adaptação durante um máximo de três anos ou se submeta a uma prova de aptidão, num dos casos seguintes:

a) Se a formação que o requerente recebeu abranger matérias substancialmente diferentes das que são abrangidas pelo título de formação exigido no Estado-Membro de acolhimento;

b) Se a profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento abranger uma ou várias atividades profissionais regulamentadas que não existam na profissão correspondente no Estado-Membro de origem do requerente, e a formação exigida no Estado-Membro de acolhimento diga respeito a matérias substancialmente diferentes das abrangidas pela declaração de competência ou pelo título de formação apresentados pelo requerente

[…]

4. Para efeitos dos n.os 1 e 5, entende-se por «matérias substancialmente diferentes» as matérias cujo conhecimento, aptidões e competências adquiridas são essenciais ao exercício da profissão e relativamente às quais a formação recebida pelo migrante contém diferenças substanciais, em termos de conteúdo, em relação à formação exigida no Estado-Membro de acolhimento.

5. O n.º 1 deve ser aplicado no respeito pelo princípio da proporcionalidade. Em especial, se o Estado-Membro de acolhimento tencionar exigir do requerente a realização de um estágio de adaptação ou de uma prova de aptidão deve, em primeiro lugar, verificar se os conhecimentos, aptidões e competências por ele adquiridos no decurso da sua experiência profissional ou da sua aprendizagem ao longo da vida, e formalmente validados para esse fim por uma entidade competente, em qualquer Estado-Membro ou num país terceiro são suscetíveis de compensar, no todo ou em parte, as matérias substancialmente diferentes a que se refere o n.º 4.»

6. O artigo 50.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Documentação e formalidades», enuncia, no seu n.º 1, que «[q]uando deliberarem sobre um pedido de autorização para o exercício da profissão regulamentada em questão nos termos do presente título, as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento poderão exigir os documentos e certificados enumerados no anexo VII […]».

7. O referido anexo VII, relativo aos «Documentos e certificados exigidos nos termos do n.º 1 do artigo 50.º», tem a seguinte redação:

«1. Documentos

a) Prova da nacionalidade do interessado.

b) Cópia das declarações de competência ou do título de formação que dá acesso à profissão em causa e, eventualmente, declaração comprovativa da experiência profissional do interessado.

As autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento poderão solicitar ao requerente que preste informações sobre a sua formação na medida do necessário para determinar a existência de eventuais diferenças substanciais em relação à formação nacional exigida, tal como determinado no artigo 14.º […]

c) Nos casos referidos no artigo 16.º, uma declaração que comprove a natureza e a duração da atividade, emitida pela autoridade ou pelo organismo competente do Estado-Membro de origem ou de proveniência.

[…]»

B. Direito grego

1. Lei n.º 3898/2010

8. A Lei n.º 3898/2010 [6] transpõe a Diretiva 2008/52.

9. O artigo 6.º desta lei, sob a epígrafe «Organismo de acreditação», dispõe, nos seus n.os 1 e 3:

«1. É constituída uma "comissão de acreditação dos mediadores" sob a supervisão do Ministério da Justiça, da Transparência e dos Direitos Humanos [que tem] nomeadamente competência […] [para] a acreditação dos candidatos mediadores […].

3. A acreditação dos candidatos mediadores está sujeita à avaliação de um júri constituído por dois membros da comissão a que se refere o n.º 1, designados pelo seu presidente, e por um magistrado, que […] preside o referido júri. O júri verifica se o candidato possui conhecimentos, competências e formação adequada ministrada pelos organismos de formação referidos no artigo 5.º, para prestar serviços de mediação; a decisão é devidamente fundamentada e formulada por escrito […].»

10. Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, alínea a), da referida lei, «[o] Ministro da Justiça, da Transparência e dos Direitos Humanos […] determina os requisitos especiais para a certificação dos mediadores, assim como o processo de reconhecimento dos títulos de certificação obtidos noutros Estados-Membros da União Europeia. Este reconhecimento e a revogação temporária ou definitiva da certificação ficam subordinados ao acordo prévio da comissão a que se refere o artigo 6.º, n.º 1». O n.º 5 do mencionado artigo 6.º prevê, nomeadamente, que o referido Ministro, por despacho, «define com precisão as modalidades, os critérios e as condições de avaliação dos candidatos mediadores efetuada perante o júri».

6 Lei relativa à mediação em matéria civil e comercial (FEK A' 211/16.12.2010).

11. O artigo 14.º desta mesma lei foi alterado pelo ato legislativo de 4 de dezembro de 2012[7], que acrescentou um n.º 2, segundo o qual «[p]ode-se reconhecer um título de certificação de mediador emitido por um organismo de formação de origem estrangeira após curso de formação na Grécia, desde que esse título tenha sido obtido até à data da respetiva autorização e do início de funcionamento de um organismo ou organismos de formação referidos no artigo 5.º da Lei n.º 3898/2010 e, de qualquer modo, até 31 de dezembro de 2012».

2. Despacho Ministerial n.º 109088 alterado

12. O artigo único, capítulo A, n.os 1, 2 e 5, do Despacho Ministerial n.º 109088, de 12 de dezembro de 2011[8], na redação que lhe foi dada pelo Despacho n.º 107309, de 20 de dezembro de 2012[9] (a seguir «Despacho Ministerial n.º 109088 alterado») tem a seguinte redação:

«A. Definimos o procedimento de reconhecimento dos títulos de certificação dos mediadores emitidos por um organismo de formação estrangeiro como segue:

É reconhecida a equivalência dos títulos de certificação de mediador emitidos por um organismo de formação estrangeiro pela comissão de acreditação dos mediadores, de acordo com o seguinte procedimento:

1. Os interessados apresentam um pedido de reconhecimento do título de certificação de mediador.

[…]

2. O formulário do pedido deve ser acompanhado dos seguintes documentos comprovativos:

[…]

c) um certificado do organismo de formação, dirigido à comissão de acreditação dos mediadores, referido no artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 3898/2010, que comprove:

   aa) o número total de horas de formação,

   bb) as disciplinas ministradas,

   cc) o local de formação,

   dd) o número de participantes,

   ee) o número e as habilitações dos formadores,

   ff) o procedimento de prova e de avaliação dos candidatos e as modalidades que garantem a respetiva integridade.

[…]

7 Ato legislativo respeitante à resolução de questões urgentes da competência do Ministério das Finanças, do Ministério do Desenvolvimento, da Concorrência, das Infraestruturas, dos Transportes e das Redes, do Ministério da Educação e da Religião, do Ministério da Cultura e do Desporto, do Ministério do Ambiente, da Energia e das Alterações Climáticas, do Ministério do Trabalho, da Segurança Social e da Previdência Social, do Ministério da Justiça, da Transparência e dos Direitos Humanos, do Ministério da Reforma Administrativa e da Governação Eletrónica, e outras disposições (FEK A' 237/5.12.2012).

8 FEK B' 2824/14.12.2011.

9 FEK B' 3417/21.12.2012.

5. A comissão de acreditação dos mediadores aceita a equivalência do título de certificação, desde que esse título tenha sido emitido por um organismo reconhecido de origem estrangeira e que o interessado possa comprovar experiência em, pelo menos, três processos de mediação como mediador, assistente do mediador ou advogado de uma das partes. A Comissão pode, discricionariamente, solicitar ao interessado que se submeta a uma prova complementar, nomeadamente quando a sua formação foi ministrada na Grécia por um organismo de origem estrangeira.

No que diz respeito ao reconhecimento da equivalência de um título de certificação obtido no estrangeiro ou emitido por um organismo de formação reconhecido de origem estrangeira após curso de formação na Grécia, a comissão de acreditação dos mediadores pode aceitar a equivalência do título de certificação, mesmo que o interessado não comprove uma experiência de, pelo menos, três participações em processos de mediação como mediador, assistente do mediador ou advogado de uma das partes, desde que o conjunto dos elementos do dossiê do interessado evidencie formação contínua e a prática sistemática da mediação e desde que este título tenha sido obtido até 31 de dezembro de 2012.»

3. Lei n.º 4512/2018

13. A Lei n.º 4512/2018, que contém um capítulo II com a epígrafe «Regras relativas à mediação», foi publicada em 17 de janeiro de 2018 [10].

14. O artigo 188.º desta lei, sob a epígrafe «Qualificação dos mediadores», prevê, no seu n.º 1, que «os mediadores devem ser: a) titulares de um diploma de ensino superior [nacional] ou diploma equivalente obtido no estrangeiro; b) formados por um organismo de formação dos mediadores reconhecido pela Comissão Central da Mediação ou titulares de um título de certificação emitido por outro Estado-Membro da União Europeia; c) acreditados por aquela comissão e com inscrição no registo dos mediadores do Ministério da Justiça, da Transparência e dos Direitos Humanos. Para ser acreditado, o titular de um diploma de ensino superior [nacional] ou diploma equivalente obtido no estrangeiro que for também titular do grau de mestre ou do grau de doutor na área da mediação obtido num estabelecimento de ensino superior estrangeiro não é obrigado a frequentar formação adicional ministrada num organismo de formação dos mediadores nem a sujeitar-se às provas. É vedado a qualquer pessoa que tenha exercido as funções de magistrado o exercício da profissão de mediador».

15. O artigo 202.º da referida lei, sob a epígrafe «Acreditação dos mediadores», enuncia, no seu n.º 1, que «[a] acreditação dos mediadores e a respetiva inscrição no registo referido no artigo 203.º, n.º 2, é efetuada pela Comissão Central da Mediação após realização das provas […]».

16. O artigo 203.º da referida lei, sob a epígrafe «Informação ao público — Registo», dispõe, no seu n.º 6, que «[q]ualquer mediador que tenha sido acreditado noutro Estado-Membro da União Europeia, em conformidade com as disposições previstas nesse Estado-Membro para exercer legalmente a profissão de mediador, pode ser inscrito no registo dos mediadores […] mediante solicitação. O pedido deve ser acompanhado dos documentos comprovativos necessários para atestar a sua qualidade de mediador e a sua inscrição será efetuada após verificação e aprovação da Comissão Central da Mediação. Esta verifica a legalidade dos documentos apresentados pelo interessado, através de qualquer meio que considere adequado para esse efeito».

10 Lei relativa às regras de aplicação das reformas estruturais do programa de ajustamento económico e outras disposições (FEK A' 5/17.1.2018), em particular os artigos 178.º a 206.º

17. O artigo 205.º da Lei n.º 4512/2018 prevê que, «[a] partir da entrada em vigor da presente lei, é revogada toda a disposição contrária que regule de forma diferente as questões relativas à mediação. As disposições do artigo 1.º da Lei n.º 3898/2010 mantêm-se em vigor». Além disso, o artigo 206.º da Lei n.º 4512/2018 enuncia que «[o] presente capítulo II entrará em vigor à data da sua publicação no Jornal Oficial do Governo […]».

II. Procedimento pré-contencioso e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

18. Na sequência de uma denúncia que punha em causa a compatibilidade da Lei n.º 3898/2010 e do Despacho Ministerial n.º 109088 alterado com as Diretivas 2005/36, 2006/123 e 2008/52, a Comissão solicitou à República Helénica, por carta de 11 de julho de 2013, informações sobre a formação dos mediadores na Grécia.

19. Não tendo ficado satisfeita com a resposta dada, a Comissão dirigiu à República Helénica uma notificação para cumprir, em 11 de julho de 2014, nos termos da qual instou a República Helénica a apresentar observações respeitantes à violação tanto dos artigos 13.º e 14.º da Diretiva 2005/36 como do artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), da Diretiva 2006/123.

20. Uma vez que ainda não ficou satisfeita com a resposta dada, a Comissão enviou uma notificação para cumprir complementar, em 29 de maio de 2015, na qual confirmava o seu anterior parecer e manifestava também a sua preocupação quanto à incompatibilidade da legislação grega com o artigo 50.º e o anexo VII da Diretiva 2005/36, bem como com o princípio da não discriminação consagrado nos artigos 45.º e 49.º TFUE.

21. Não estando convencida do mérito dos argumentos apresentados pela República Helénica, a Comissão dirigiu-lhe um parecer fundamentado, que esta recebeu em 26 de fevereiro de 2016[11]. Segundo esse parecer, *em primeiro lugar*, ao limitar a *forma jurídica dos organismos de formação dos mediadores* às entidades sem fins lucrativos constituídas no mínimo por uma ordem dos advogados e por uma câmara de comércio da Grécia, nos termos da Lei n.º 3898/2010 e do Decreto Presidencial n.º 123/2011[12], a República Helénica não cumpriu as obrigações, relativas à liberdade de estabelecimento, que lhe incumbem por força do artigo 49.º TFUE e do artigo 15.º, n.ºs 2, alíneas b) e c), e 3, da Diretiva 2006/123. *Em segundo lugar*, ao subordinar o procedimento de *reconhecimento de qualificações académicas* a requisitos adicionais relativos ao conteúdo dos certificados exigidos e a medidas de compensação, sem avaliar previamente a eventual existência de diferenças substanciais, e ao manter em vigor disposições discriminatórias, que obrigam os requerentes de acreditação como mediador[13] a comprovar experiência em, pelo menos, três processos de mediação, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 45.º e 49.º TFUE e por força dos artigos 13.º, 14.º e 50.º, bem como do anexo VII da Diretiva 2005/36.

22. Por carta de 10 de maio de 2016, a República Helénica contestou os incumprimentos imputados. *Por um lado*, invocou que a mediação constitui uma atividade ligada ao exercício da autoridade pública, mais precisamente à administração da justiça, pelo que é abrangida pela exceção prevista no artigo 51.º, primeiro parágrafo, TFUE, e que as disposições da Diretiva 2008/52 também permitem que o interesse geral possa justificar medidas restritivas da liberdade de estabelecimento e da livre

11 Esclareço que a petição indica «16 de fevereiro», mas que resulta dos documentos que lhe foram anexados que o parecer fundamentado tem a data de 25 de fevereiro de 2016 e foi recebido no dia seguinte.

12 Decreto Presidencial, que define as condições de autorização e de funcionamento dos organismos de formação dos mediadores em matéria civil e comercial (FEK A' 255/9.12.2011). Nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, «[u]m organismo de formação dos mediadores […] pode ser uma sociedade civil sem fins lucrativos, constituída conjuntamente por, pelo menos, uma ordem dos advogados e uma câmara de comércio do país e que opera ao abrigo de uma licença emitida pelo serviço da profissão de advogado e dos oficiais de justiça da Direção-Geral da Administração Judiciária do Ministério da Justiça, da Transparência e dos Direitos Humanos (artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 3898/2010)».

13 A petição da Comissão visa, a este respeito, mais especificamente, os requerentes de uma acreditação que possuem títulos de acreditação obtidos no estrangeiro ou emitidos por um organismo de formação reconhecido de origem estrangeira após curso de formação na Grécia.

prestação de serviços. *Por outro lado*, defende que não está vedada aos mediadores que adquiriram qualificações profissionais noutro Estado-Membro o exercício dessa profissão, pois as disposições em causa permitem o reconhecimento da competência com base em documentos relativos à formação contínua, em vez do critério da experiência acima referido.

23. Por não partilhar desta análise, a Comissão intentou a presente ação com base no artigo 258.º TFUE, por requerimento datado de 22 de dezembro de 2017 e entregue em 4 de janeiro de 2018, a fim de obter a declaração da existência dos incumprimentos identificados no parecer fundamentado [14].

24. Em sua defesa, a República Helénica concluiu pedindo que a ação fosse julgada improcedente, alegando que a Lei n.º 3898/2010 e o Decreto Presidencial n.º 123/2011 foram revogados pela Lei n.º 4512/2018 e que, com esta Lei, desapareceram as regras nacionais postas em causa.

25. Na réplica, a Comissão manteve as acusações e os argumentos apresentados na petição, alegando, nomeadamente, que as alterações introduzidas pela Lei n.º 4512/2018, após a apresentação da petição, não são determinantes para eliminar os alegados incumprimentos.

26. Na tréplica, a República Helénica prestou esclarecimentos sobre o regime instituído pela Lei n.º 4512/2018 e concluiu pedindo que a ação fosse julgada improcedente.

27. Na audiência de 6 de dezembro de 2018, a República Helénica e a Comissão apresentaram observações orais.

III. Análise

A. Quanto às disposições nacionais postas em causa na presente ação

28. Antes de analisar o mérito das acusações da Comissão relativas ao incumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva 2005/36, que é imputado à República Helénica [15], importa delimitar *o alcance da presente ação*, identificando as disposições nacionais que constituem o seu objeto.

29. Com efeito, nos termos da sua petição, a Comissão definiu o enquadramento jurídico nacional em que o presente processo se inscreve, referindo-se especificamente à Lei n.º 3898/2010 e ao Despacho Ministerial n.º 109088 alterado [16], nas versões aplicáveis à data do ato introdutório da instância [17].

30. Todavia, na sua contestação, a República Helénica alegou que, com a entrada em vigor da Lei n.º 4512/2018, que regula, nomeadamente, a profissão de mediador, foram revogadas todas as regras nacionais referidas na ação e que estas foram substituídas por disposições conformes ao direito da União, de modo que as acusações formuladas pela Comissão se tornaram «desprovidas de sentido». Afirmou, nomeadamente, por um lado, que, «com as disposições da Lei n.º 4512/2018, desapareceu […] a obrigação dos requerentes de uma acreditação como mediadores detentores de títulos de

14 V. n.º 21 das presentes conclusões. Esclareço que apenas o artigo 49.º TFUE é citado a título dos fundamentos jurídicos da petição, e não o artigo 45.º TFUE, que era referido de forma complementar no parecer fundamentado.

15 Mérito, que será examinado nos n.ºs 39 e segs. das presentes conclusões.

16 Parece-me que a adoção do Despacho Ministerial n.º 109088 alterado decorre, em especial, do texto do artigo 7.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 3898/2010.

17 Esclareço que a Comissão refere ainda o Decreto Presidencial n.º 123/2011, mas que este instrumento não está abrangido pela parte da ação por incumprimento a que se referem as presentes conclusões específicas (v. n.º 3 das presentes conclusões).

acreditação emitidos no estrangeiro ou por um organismo de formação reconhecido de origem estrangeira de terem participado em, pelo menos, três processos de mediação» e, por outro, que essas disposições alteraram as condições de inscrição no registo dos mediadores grego [18]. Reiterou essa argumentação na tréplica [19].

31. Na sua réplica, no que respeita especificamente à alegada violação da Diretiva 2005/36, a Comissão indicou, por um lado, que as acusações apresentadas na petição não estavam esvaziadas de conteúdo e, por outro, que era oportuno obter vários esclarecimentos sobre o conteúdo de algumas disposições da Lei n.º 4512/2018, bem como sobre a eventual vigência das regras anteriores [20]. Acrescentou que, em todo o caso, remetia para os elementos da sua petição relativamente a esta violação, causada, segundo ela, pela regulamentação anterior, «apesar de ter tomado em consideração a nova regulamentação» invocada pela demandada.

32. Na fase oral do presente processo, as partes reiteraram, no essencial, as respetivas tomadas de posição. Em especial, a República Helénica alegou que o artigo 205.º da Lei n.º 4512/2018, que, segundo a Comissão, tem um teor impreciso, tinha revogado todas as disposições anteriores relativas à mediação, listadas num relatório que consta dos arquivos do Parlamento grego. Por outro lado, a Comissão indicou que as acusações baseadas na Diretiva 2005/36 que tinha formulado contra as disposições nacionais mencionadas na sua petição também eram dirigidas contra as disposições da Lei n.º 4512/2018, referindo que estas não pareciam manifestamente contrárias às da anterior regulamentação.

33. A este respeito, *em primeiro lugar*, observo que a República Helénica não suscitou formalmente a exceção de inadmissibilidade da presente ação por incumprimento. Todavia, o Tribunal de Justiça pode conhecer *oficiosamente* do preenchimento dos requisitos previstos no artigo 258.º TFUE, para a propositura de tal ação. Nomeadamente, de acordo com jurisprudência constante, resulta do artigo 120.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça que os elementos essenciais de direito em que se funda uma ação devem decorrer, de forma coerente e compreensível, do texto da petição e que os pedidos devem ser formulados de maneira inequívoca, a fim de determinar exatamente o alcance da violação do direito da União imputada, condição necessária para que o Estado-Membro em causa possa fazer valer utilmente os seus meios de defesa e para que o Tribunal de Justiça possa exercer a sua fiscalização [21].

34. *Em segundo lugar*, recordo que tem sido reiteradamente decidido que a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava *no termo do prazo fixado no parecer fundamentado*, de modo que as alterações ocorridas posteriormente não podem ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça para apreciar a existência do incumprimento. Assim, os argumentos avançados pelo Estado demandado devem ser afastados na medida em que se refiram a um desenvolvimento legislativo que é posterior à data de termo do referido prazo [22]. Além disso, uma ação por incumprimento relativa a uma regulamentação

18 A este respeito, a República Helénica alegou que a Lei n.º 4512/2018 visava «reforçar a formação dos candidatos mediadores, fixando requisitos para a frequência de formação na área da mediação. [Os interessados devem] ser titulares de um diploma de ensino superior nacional ou diploma equivalente obtido no estrangeiro, sem obrigação de comprovar experiência na participação em processos de mediação». Acrescentou que «o artigo 203.º, n.º 6, [desta] lei prevê a possibilidade de inscrição no registo dos mediadores e dos mediadores acreditados noutro Estado-Membro, respeitando as disposições previstas no Estado-Membro para o exercício legal da profissão de mediador».

19 Nos termos deste último articulado, «os despachos ministeriais relativos à mediação [preexistentes] à Lei n.º 4512/2018 caducaram à data da sua entrada em vigor».

20 Segundo a Comissão, não resulta claramente, em especial, do artigo 205.º e do artigo 188.º, n.º 1, alíneas a) e b), desta lei que as regras nacionais postas em causa na sua petição tenham sido totalmente revogadas. Por conseguinte, o incumprimento imputado persiste apesar da reforma da regulamentação pertinente.

21 V., nomeadamente, Acórdãos de 14 de outubro de 2010, Comissão/Áustria (C-535/07, EU:C:2010:602, n.º 42); de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Itália (C-68/11, EU:C:2012:815, n.ºs 49 a 54); e de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 50).

22 V., nomeadamente, Acórdãos de 28 de julho de 2011, Comissão/Bélgica (C-133/10, não publicado, EU:C:2011:527, n.ºs 31 a 39); de 25 de outubro de 2012, Comissão/Portugal (C-557/10, EU:C:2012:662, n.ºs 24 e 25); de 4 de setembro de 2014, Comissão/França (C-237/12, EU:C:2014:2152, n.ºs 52 a 55); de 18 de dezembro de 2014, Comissão/Reino Unido (C-640/13, não publicado, EU:C:2014:2457, n.ºs 41 a 44); e de 4 de maio de 2017, Comissão/Luxemburgo (C-274/15, EU:C:2017:333, n.ºs 41, 47 e 48).

nacional que continua a produzir efeitos nessa data, que é a única relevante para efeitos da apreciação da admissibilidade da ação, não é desprovida de objeto. Com efeito, nos casos em que o incumprimento tenha sido sanado após essa data, continua a haver interesse no prosseguimento da ação, que pode consistir, nomeadamente, em estabelecer a base da responsabilidade em que um Estado-Membro pode incorrer, em consequência do seu incumprimento, relativamente àqueles que retiram direitos do referido incumprimento [23].

35. Ora, no caso em apreço, as disposições do capítulo II da Lei n.º 4512/2018, invocadas pela República Helénica, entraram em vigor em 17 de janeiro de 2018 [24], ou seja, posteriormente à data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a saber, 26 de abril de 2016 [25], e mesmo posteriormente à propositura da presente ação, em 4 de janeiro de 2018. Uma vez que o incumprimento imputado não tinha cessado à data de expiração desse prazo, a alteração das disposições postas em causa pela Comissão ocorrida após essa data não podem esvaziar a ação do seu objeto. Por conseguinte, em meu entender, não é determinante saber se a Lei n.º 4512/2018 revogou integralmente ou não as disposições de direito grego referidas na petição, dado que esta questão é, em qualquer caso, irrelevante para a admissibilidade da ação, na parte em que incide sobre estas disposições.

36. *Em terceiro lugar*, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando a regulamentação nacional posta em causa no âmbito de uma ação por incumprimento tenha sido alterada após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado, há que considerar que *a Comissão não altera o objeto da sua ação* se imputar as acusações formuladas contra as disposições anteriores às disposições resultantes da reforma adotada, *desde que*, contudo, seja demonstrado que as duas versões da regulamentação têm um conteúdo idêntico em substância, de modo que o regime estabelecido pela legislação impugnada na fase pré-contenciosa foi, em geral, *mantido* [26].

37. No caso em apreço, parece-me que tantos os argumentos escritos como os argumentos orais apresentados pela Comissão no Tribunal de Justiça a respeito das disposições da Lei n.º 4512/2018 são marcados por uma falta de clareza ou até feridos de uma certa ambiguidade. Com efeito, a Comissão indicou que tencionava fazer incidir as acusações baseadas na Diretiva 2005/36 não somente sobre a regulamentação nacional visada na petição, mas também sobre a Lei n.º 4512/2018, sem, no entanto, estabelecer de forma precisa em que medida o conteúdo desta última é semelhante à regulamentação anterior e, portanto, também contrário à referida diretiva, uma vez que apenas emitiu uma série de dúvidas a esse respeito [27]. Ora, em meu entender, esta forma de proceder não é conforme com a jurisprudência acima referida no que respeita à clareza e à precisão exigidas às pretensões da Comissão quando esta pretende obter a condenação de um Estado-Membro por incumprimento das obrigações decorrentes do direito da União [28] e não compete ao Tribunal de Justiça suprir as carências da demandante quando esta não satisfaz estas exigências [29].

23 V., nomeadamente, Acórdãos de 10 de abril de 2008, Comissão/Itália (C-442/06, EU:C:2008:216, n.º 42); de 7 de abril de 2011, Comissão/Portugal (C-20/09, EU:C:2011:214, n.os 31 a 42); e de 23 de abril de 2015, Comissão/Bulgária (C-376/13, não publicado, EU:C:2015:266, n.os 43 e 45).

24 As referidas disposições (citadas por extratos nos n.os 13 e segs. das presentes conclusões) entraram em vigor no dia da publicação desta lei, por força do seu artigo 206.º

25 Esclareço que resulta dos documentos anexos à petição que a Comissão fixou à República Helénica um prazo, para pôr termo ao incumprimento imputado, de dois meses a contar da data de receção do parecer fundamentado, que foi recebido em 26 de fevereiro de 2016.

26 V., neste sentido, Acórdãos de 22 de setembro de 2005, Comissão/Bélgica (C-221/03, EU:C:2005:573, n.os 38 e segs.); de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha (C-98/03, EU:C:2006:3, n.º 27); de 21 de março de 2013, Comissão/França (C-197/12, não publicado, EU:C:2013:202, n.º 26); e de 4 de setembro de 2014, Comissão/Alemanha (C-211/13, não publicado, EU:C:2014:2148, n.º 24).

27 Tanto na réplica da Comissão como na audiência.

28 Além dos Acórdãos já referidos na nota 21, v. Conclusões do advogado-geral N. Jääskinen no processo Comissão/Estónia (C-39/10, EU:C:2011:770, n.os 32 e segs.)

29 Dado que, quanto ao mérito da ação, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado, apresentando ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação da existência e do alcance desse incumprimento, não podendo fundar-se numa qualquer presunção (v., designadamente, Acórdãos de 29 de outubro de 2015, Comissão/Bélgica, C-589/14, não publicado, EU:C:2015:736, n.os 28 e 32; de 29 de junho de 2017, Comissão/Portugal, C-126/15, EU:C:2017:504, n.os 70 e 80; e de 12 de abril de 2018, Comissão/Dinamarca C-541/16, EU:C:2018:251, n.º 25).

38. Em conclusão, uma vez que as disposições do direito grego referidas na petição da Comissão [30] não foram revogadas antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, considero que a presente ação por incumprimento não pode ser considerada desprovida de objeto e deve, portanto, ser julgada admissível, na medida em que lhes diz respeito. Em contrapartida, considero que a eventual imputação das acusações contidas na petição às disposições decorrentes da Lei n.º 4512/2018 não foi suficientemente fundamentada pela Comissão para poder ser tida em conta pelo Tribunal de Justiça, pelo menos quanto à violação da Diretiva 2005/36, pelo que, na minha opinião, não se deve apreciar o alegado incumprimento à luz destas novas disposições.

B. Quanto ao incumprimento das obrigações resultantes da Diretiva 2005/36

39. Face aos argumentos respetivos das partes no presente processo, analisarei, em primeiro lugar, se a regulamentação grega posta em causa está abrangida pelo âmbito de aplicação material da Diretiva 2005/36, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e mais especialmente no que diz respeito à sua articulação com a Diretiva 2008/52 [31], tendo em conta o objeto limitado das presentes conclusões [32] (secção 1). Uma vez que a Diretiva 2005/36 deve, na minha opinião, ser declarada aplicável a este respeito, haverá, em seguida, que determinar se a referida regulamentação respeita esta diretiva (secção 2).

1. Quanto à aplicabilidade da Diretiva 2005/36, em especial à luz da Diretiva 2008/52

40. A título preliminar, observo que a questão da aplicabilidade da Diretiva 2005/36, mais especificamente em relação com o conteúdo da Diretiva 2008/52, parece-me ter sido suscitada principalmente no âmbito da fase pré-contenciosa, ainda que esta questão seja referida no ato pelo qual o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se [33].

41. Na sua petição, a Comissão alega que, na resposta ao parecer fundamentado, as autoridades gregas contestaram a aplicabilidade da Diretiva 2005/36, alegando que a qualificação da profissão de mediador como «profissão regulamentada» poderia «depender da correlação entre a Diretiva 2005/36 e a diretiva posterior 2008/52».

42. *Em primeiro lugar*, refiro que resulta expressamente da petição que as autoridades gregas não contestaram a posição da Comissão segundo a qual a profissão de mediador na Grécia constitui uma « *profissão regulamentada*», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36. A República Helénica não contestou este ponto de vista no Tribunal de Justiça. Além disso, em minha opinião, esta análise está correta pelos seguintes motivos.

30 A saber, as disposições da Lei n.º 3898/2010 e do Despacho Ministerial n.º 109088 alterado, quanto às acusações relativas à violação da Diretiva 2005/36.

31 As disposições da Diretiva 2008/52 (relativa a certos aspetos da mediação) são invocadas pela República Helénica igualmente, e até sobretudo, como meio de defesa contra a primeira acusação formulada pela Comissão, que se baseia nas obrigações resultantes do artigo 49.º TFUE (relativo à liberdade de estabelecimento) e do artigo 15.º da Diretiva 2006/123 (relativa aos serviços no mercado interno). Recordo que esta acusação não é, contudo, objeto das presentes conclusões específica (v. n.ºs 1 e 3 das presentes conclusões).

32 Segundo a petição, para se opor à aplicação da Diretiva 2005/36, a República Helénica também invocou dois argumentos, um baseado no artigo 51.º, primeiro parágrafo, TFUE (que prevê uma exceção à liberdade de estabelecimento para as atividades ligadas ao exercício da autoridade pública num Estado-Membro) e o outro baseado no facto de não ter ainda designado uma autoridade nacional competente para reconhecer as qualificações profissionais dos mediadores na Grécia (tal como as previstas no artigo 56.º, n.º 3, da referida diretiva). No entanto, estes dois argumentos não serão analisados nas presentes conclusões específicas.

33 Com efeito, a petição da Comissão indica que as autoridades gregas levantaram uma objeção a esse respeito na resposta ao parecer fundamentado. Na minha opinião, a República Helénica não fundamentou esta objeção nem na contestação nem na tréplica que apresentou no Tribunal de Justiça, nem mesmo nas suas observações orais, esclarecendo-se que, nas suas alegações, invocou a Diretiva 2008/52, mas em ligação com a Diretiva 2006/123, parte não tratada nas presentes conclusões (v. nota 31). Ora, durante o procedimento pré-contencioso, as partes têm a possibilidade de expor e elaborar a argumentação que deverão, em seguida, desenvolver no Tribunal de Justiça, caso aí venha a ser intentada uma ação por incumprimento. (v., nomeadamente, Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 15 de novembro de 2018, Comissão/Polónia, C-619/18, EU:C:2018:910, n.º 24).

43. Resulta do teor da referida disposição [34] e da jurisprudência do Tribunal de Justiça a ela relativa [35] que este conceito abrange uma atividade profissional que, quanto às suas condições de acesso ou de exercício, se rege, direta ou indiretamente por disposições nacionais que impõem a posse de determinadas qualificações profissionais, que correspondem a um título de formação especificamente concebido para preparar os seus titulares para o exercício de uma determinada profissão. Ora a profissão de mediador tal como regulada na Grécia preenche efetivamente esses critérios, uma vez que o acesso está subordinado à frequência de uma formação adequada para obter uma qualificação profissional e um título que permita especificamente o seu exercício, nomeadamente por força do artigo 6.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 3898/2010 [36]. A Diretiva 2005/36 é, portanto, efetivamente aplicável no caso em apreço, à luz do seu artigo 3.º, n.º 1, alínea a).

44. *Em segundo lugar*, saliento que, segundo a petição, as autoridades gregas argumentaram, na fase pré-contenciosa, que o âmbito de aplicação da Diretiva 2005/36 está *limitado ao «exercício» de uma profissão regulamentada*, retirando o argumento de uma pretensa relação entre esta diretiva e a *Diretiva 2008/52*. No entanto, a «correlação» assim estabelecida entre estes dois instrumentos não foi explicitada pelas partes no Tribunal de Justiça. Se eu bem compreendo a problemática suscitada, face às indicações da Comissão, há que averiguar em que medida a harmonização resultante da Diretiva 2005/36, à luz da Diretiva 2008/52, abrange as condições de acesso a uma profissão regulamentada como a de mediador na Grécia.

45. A este respeito, recordo que, em conformidade com os seus artigos 1.º e 2.º, a Diretiva 2005/36 estabelece as regras segundo as quais as qualificações profissionais adquiridas pelos nacionais dos Estados-Membros num ou mais Estados-Membros, denominados «de origem», devem ser reconhecidos num Estado-Membro, dito «de acolhimento», para efeitos do acesso às profissões regulamentadas, na aceção desta diretiva, ou do seu exercício, no território deste último Estado [37].

46. Quanto à tomada em consideração da Diretiva 2008/52 para delimitar o âmbito de aplicação material da Diretiva 2005/36, para além de a pertinência deste argumento não ter sido demonstrada pela República Helénica no Tribunal de Justiça, este parece-me, em qualquer caso, infundado. Com efeito, por um lado, a Diretiva 2008/52 não contém qualquer referência à Diretiva 2005/36 [38], que a antecede. Por outro lado, tanto quanto é do meu conhecimento, o Tribunal de Justiça nunca estabeleceu, na sua jurisprudência, uma ligação substancial entre estes dois instrumentos, sendo de

34 O artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36 define o conceito de «Profissão regulamentada» do seguinte modo: «a atividade ou o conjunto de atividades profissionais em que o acesso, o exercício ou uma das modalidades de exercício se encontram direta ou indiretamente subordinados, nos termos de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de determinadas qualificações profissionais; constitui, nomeadamente, uma modalidade de exercício o uso de um título profissional limitado por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas aos detentores de uma determinada qualificação profissional […]».

35 V., nomeadamente, Acórdãos de 17 de dezembro de 2009, Rubino (C-586/08, EU:C:2009:801, n.º 24); de 6 de outubro de 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, n.ºs 36 a 38); e de 21 de setembro de 2017, Malta Dental Technologists Association e Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, n.ºs 34 e 35).

36 Que prevê que os candidatos mediadores são submetidos à avaliação de um júri a quem cabe verificar, antes da emissão de uma acreditação, que estes possuam conhecimentos, competências e formação suficiente ministrada por um organismo reconhecido.

37 V., igualmente, Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, n.º 28).

38 Ao contrário, por exemplo, do considerando 19 e do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2013/11/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, sobre a resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Diretiva RAL) (JO 2013, L 165, p. 63). A este respeito, v. as minhas Conclusões no processo Menini e Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:132, n.ºs 55 e segs.)

observar que os objetos são muito distintos [39]. Além disso, da leitura das disposições da Diretiva 2008/52 eventualmente pertinentes [40], que se referem essencialmente à qualidade da mediação [41], não vejo em que medida estas disposições são suscetíveis de afetar a aplicabilidade da Diretiva 2005/36 no presente processo.

47. Por último, como a Comissão indica, resulta de jurisprudência constante que, na falta de harmonização das condições de acesso a uma profissão, os Estados-Membros têm o direito de definir os conhecimentos e as habilitações necessários para o exercício dessa profissão, continuando, no entanto, obrigados a respeitar as liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE ao exercerem as suas competências neste domínio [42]. No caso em apreço, considero que as condições de acesso à atividade de mediador não foram, até ao momento, objeto de harmonização a nível da União, nomeadamente nos termos da Diretiva 2008/52, pelo que os Estados-Membros continuam a ter competência para definir essas condições, mas têm a obrigação de garantir que as disposições nacionais adotadas a este respeito não constituam um entrave injustificado ao exercício efetivo das referidas liberdades.

48. Por conseguinte, à semelhança da Comissão, considero que não há dúvida de que a profissão de mediador na Grécia não só constitui uma «profissão regulamentada» na aceção da Diretiva 2005/36, como também está abrangida pelo seu âmbito de aplicação material. Assim, há que determinar se a regulamentação nacional posta em causa na presente ação é conforme às exigências deste instrumento.

2. Quanto à incompatibilidade das disposições nacionais em causa com a Diretiva 2005/36

49. Resulta dos *argumentos apresentados pelas partes quanto ao mérito* que a Comissão alega que, ao adotar a regulamentação visada na petição, mais especificamente o Despacho Ministerial n.º 109088 alterado, conjugado com a Lei n.º 3898/2010, a República Helénica não só viola os artigos 13.º, 14.º, 50.º e o anexo VII da Diretiva 2005/36, como também viola o princípio da não discriminação no âmbito dessa mesma regulamentação.

50. A República Helénica refuta esta argumentação [43], alegando que as novas disposições constantes da Lei n.º 4512/2018 [44] diferem significativamente das que constam da regulamentação referida na petição, e que estas foram todas revogadas por esta lei. A este respeito, recordo que, pelas razões anteriormente expostas, considero que as disposições da referida lei não devem ser objeto da apreciação do incumprimento que o Tribunal de Justiça deverá efetuar no presente processo [45].

39 Recordo que a Diretiva 2008/52 é relativa a certos aspetos da mediação como forma alternativa de resolução de litígios a incentivar, ao passo que a Diretiva 2005/36 é relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, como resulta tanto das epígrafes como dos artigos 1.ºs destes instrumentos, que definem os respetivos objetivos.

40 Atendendo aos debates no Tribunal de Justiça no que respeita à articulação da Diretiva 2008/52 com, por outro lado, a Diretiva 2006/123 (v. nota 31 das presentes conclusões).

41 A saber, o considerando 16 e o artigo 1.º da Diretiva 2008/52, que enunciam os seus objetivos, o artigo 3.º, alínea b), que define o conceito de «mediador», e o artigo 4.º, que é relativo à «qualidade da mediação». Se é certo que o considerando 16 e o artigo 4.º, n.º 2, convidam os Estados-Membros a promover a formação dos mediadores para favorecer uma mediação de boa qualidade, a referida diretiva não tem como fim regular a qualificação profissional destes profissionais. V. nomeadamente, Cadiet, L., «Directive n.º 2008/52/CE […]», *Droit processuel civil de l'Union européenne*, LexisNexis, Paris, 2011, pp. 321 e segs., em particular n.º 850; Ybarra Bores, A., «The European Union and alternative dispute resolution methods: Directive 2008/52/EC […]», *Latest developments in EU private international law*, Intersentia, Cambridge, 2011, pp. 175 e segs., em particular p. 181, bem como Esplugues, C., «Civil and commercial mediation in the EU after the transposition of Directive 2008/52/EC», *Civil and commercial mediation in Europe*,vol. II, Intersentia, Cambridge, 2014, pp. 485 e segs., em particular p. 516.

42 V., nomeadamente, Acórdãos de 10 de dezembro de 2009, Pesla (C-345/08, EU:C:2009:771, n.ºs 34 e segs.); de 27 de junho de 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, n.º 20); e de 17 de dezembro de 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft (C-342/14, EU:C:2015:827, n.ºs 44 e segs.)

43 Tanto na contestação e na tréplica como nas suas observações orais.

44 Quanto ao teor das novas disposições, v. n.ºs 13 a 17 e 30 das presentes conclusões.

45 V. n.ºs 34 e segs. das presentes conclusões.

51. Por outro lado, saliento que a demandada se abstém de se pronunciar sobre a compatibilidade com o direito da União da versão anterior da regulamentação grega, referida na petição, embora a reforma em que sustenta a sua argumentação tenha entrado em vigor após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado da Comissão, de forma que a adoção desta reforma não pode constituir um argumento de defesa válido, tal como resulta da jurisprudência já referida [46]. Além disso, a mera invocação da aprovação de novas disposições, num tal contexto processual, parece antes demonstrar, em meu entender, que o quadro jurídico nacional não era efetivamente conforme ao direito da União quando o prazo pertinente chegou ao seu termo [47].

52. De qualquer modo, em conformidade com jurisprudência constante, mesmo nos casos em que o Estado-Membro em causa não contesta o incumprimento, cabe ao Tribunal de Justiça declarar se o incumprimento censurado existe ou não [48].

53. A este respeito, observo que, no que respeita à incompatibilidade da regulamentação grega referida na petição com a Diretiva 2005/36, a Comissão deduz várias acusações, através das quais acusa a República Helénica de ter subordinado o procedimento de reconhecimento das qualificações académicas, que é imposto aos candidatos mediadores, *a exigências não previstas nos artigos 13.º, 14.º e 50.º e no anexo VII da referida diretiva*. Esta análise é exata, na minha opinião, *pelos seguintes fundamentos*.

54. Antes de mais, esclareço que, uma vez que a profissão de mediador, regulamentada na Grécia [49], não está abrangida pelas disposições dos capítulos II e III do título III da Diretiva 2005/36, relativo à liberdade de estabelecimento, está sujeita ao regime geral de reconhecimento dos títulos de formação, previsto no capítulo I desse título e, designadamente, nos artigos 10.º a 14.º desta diretiva [50].

55. O artigo 13.º da referida diretiva fixa as condições para o reconhecimento. Em particular, o seu n.º 1 prevê que a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento deve permitir aos requerentes o acesso a uma profissão regulamentada e o seu exercício, nas mesmas condições que aos seus nacionais, se estes possuírem uma declaração de competência ou um título de formação referido no artigo 11.º da mesma diretiva, que tenha sido emitido por uma autoridade competente de outro Estado-Membro para o mesmo efeito [51].

56. É certo que o artigo 14.º da Diretiva 2005/36 acrescenta que o artigo 13.º não obsta a que o Estado-Membro de acolhimento exija às pessoas que desejem ter acesso a uma profissão regulamentada e seu exercício «medidas de compensação», consistindo num estágio de adaptação ou numa prova de aptidão. No entanto, o referido artigo 14.º limita esta possibilidade a situações enumeradas no seu n.º 1, que refere, em especial, na sua alínea a) o caso de «([…]) a formação que o

46 V. também n.ºs 34 e segs. das presentes conclusões.

47 V., por analogia, designadamente, Acórdãos de 10 de março de 2016, Comissão/Espanha (C-38/15, não publicado, EU:C:2016:156, n.ºs 33 e 34), e de 10 de novembro de 2016, Comissão/Grécia (C-504/14, EU:C:2016:847, n.º 144).

48 V., nomeadamente, Acórdãos de 17 de julho de 2014, Comissão/Grécia (C-600/12, não publicado, EU:C:2014:2086, n.º 46); de 14 de setembro de 2017, Comissão/Grécia (C-320/15, EU:C:2017:678, n.º 21); e de 15 de março de 2018, Comissão/República Checa (C-575/16, não publicado, EU:C:2018:186, n.º 105).

49 A este respeito, v. n.ºs 42 e segs. das presentes conclusões.

50 V., igualmente, Acórdão de 21 de setembro de 2017, Malta Dental Technologists Association e Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, n.º 38).

51 Sendo certo que o n.º 2 deste artigo 13.º se refere à hipótese particular em que os requerentes tenham exercido a profissão em causa noutro Estado-Membro que não a regulamente.

requerente recebeu abranger matérias substancialmente diferentes das que são abrangidas pelo título de formação exigido no Estado-Membro de acolhimento» [52]. O seu n.º 4 define o conceito de «matérias substancialmente diferentes» [53] e o seu n.º 5 impõe que a referida possibilidade seja utilizada no respeito do princípio da proporcionalidade [54].

57. Além disso, o artigo 50.º, n.º 1, da referida diretiva prevê que a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento pode exigir, em minha opinião apenas, os documentos e certificados enumerados no anexo VII deste instrumento. O n.º 1, alíneas b) e c), do anexo indica que a produção dos documentos aí referidos pode ser requerida nas condições fixadas nos termos destas últimas disposições.

58. Ora, *no caso em apreço*, as disposições do Despacho Ministerial n.º 109088 alterado, conjugadas com o disposto na Lei n.º 3898/2010, vão para além das regras previstas pelas disposições já referidas da Diretiva 2005/36.

59. *Em primeiro lugar*, o reconhecimento em questão está subordinado a *requisitos relativos ao conteúdo dos certificados exigidos* que, em minha opinião, não são conformes ao regime instituído pela referida diretiva.

60. Com efeito, o artigo único, capítulo A, n.º 2, alínea c), do Despacho Ministerial n.º 109088 alterado enumera uma série de dados que devem constar dos certificados que os candidatos mediadores são obrigados a fornecer à comissão de acreditação grega [55], entre os quais realço elementos [56] que não correspondem às regras definidas pelo legislador da União, uma vez que não são adequados para avaliar, de forma proporcionada, o conteúdo da formação seguida pelos interessados, contrariamente aos critérios de apreciação limitados que resultam, na minha opinião, do artigo 14.º, do artigo 50.º, n.º 1, e do anexo VII, ponto 1, da Diretiva 2005/36 [57].

61. Além disso, como sugere a Comissão, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à livre circulação de pessoas, tal como garantida pelo artigo 45.º TFUE, que a apreciação da equivalência de um diploma estrangeiro deve fazer-se exclusivamente tendo em consideração o grau dos conhecimentos e das habilitações que esse diploma, atendendo à natureza e à duração dos estudos e das formações práticas correspondentes, permite presumir relativamente ao seu titular [58].

52 Observo que a alínea b) do referido n.º 1 também faz referência ao critério das «matérias substancialmente diferentes».

53 Como se segue: «matérias cujo conhecimento, aptidões s e competências adquiridas são essenciais ao exercício da profissão e relativamente às quais a formação recebida pelo migrante contém *diferenças substanciais, em termos de conteúdo*, em relação à formação exigida no Estado-Membro de acolhimento» (o sublinhado é meu).

54 O que é confirmado pelo considerando 15 dessa diretiva, segundo o qual «[n]a ausência de harmonização das condições mínimas de formação para aceder às profissões regidas pelo regime geral, deve ser prevista a possibilidade de o Estado-Membro de acolhimento impor medidas de compensação. Essas medidas deverão ser proporcionadas e atender, nomeadamente, à experiência profissional do requerente. A experiência mostra que a exigência de uma prova de aptidão ou de um estágio de adaptação, à escolha do migrante, oferece garantias adequadas quanto ao nível de qualificação deste último, pelo que qualquer derrogação a essa escolha deverá ser justificada, caso a caso, por uma razão imperiosa de interesse geral».

55 Nos termos do referido ponto c), esses candidatos mediadores devem apresentar, além de outros documentos comprovativos, «um certificado do organismo de formação, dirigido à comissão de acreditação dos mediadores, referido no artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 3898/2010, que comprove» os seguintes elementos «aa) o número total de horas de formação», «bb) as disciplinas ministradas», «cc) o local de formação» (observando-se que a petição da Comissão menciona por vezes a este nível «o método de ensino», por erro, parece-me), «dd) o número de participantes», «ee) o número e as habilitações dos formadores» e «ff) o procedimento de prova e de avaliação dos candidatos e as modalidades que garantem a respetiva integridade».

56 Ou seja, mais concretamente, os quatro dados exigidos na alínea c), cc) a ff), mencionadas na nota anterior, que são referidas expressamente na petição da Comissão.

57 Relativamente aos critérios inerentes a estas disposições, v., em particular, Pertek, J., «Consolidation de l'acquis des systèmes de reconnaissance des diplômes par la directive 2005/36, du 7 septembre 2005», *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2008, pp. 126 a 127, e Berthoud, F., *La reconnaissance des qualifications professionnelles - Union européenne et Suisse-Union européenne*, Dossiers de droit européen, n.º 30, Schulthess, Genève, 2016, pp. 306 a 334.

58 V., nomeadamente, Acórdãos de 10 de dezembro de 2009, Pesla (C-345/08, EU:C:2009:771, n.º 39), e de 6 de outubro de 2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, n.º 55).

62. *Em segundo lugar*, por força da legislação grega em causa, o reconhecimento das qualificações está ligado a *medidas de compensação* impostas a uma categoria de candidatos mediadores *sem avaliação prévia* da eventual existência de *diferenças substanciais* com a formação nacional, quando a necessidade dessa avaliação decorre, na minha opinião e segundo a Comissão, do artigo 14.º da Diretiva 2005/36 e, mais particularmente, dos elementos acima referidos dos seus n.os 1, 4 e 5.

63. Com efeito, o artigo único, capítulo A, n.º 5, do Despacho Ministerial n.º 109088 alterado prevê que, quando se trate do reconhecimento da equivalência de um título de certificação obtido no estrangeiro ou emitido por um organismo de formação estrangeiro após curso de formação na Grécia, a Comissão grega de acreditação dos mediadores tem a faculdade de reconhecer essa equivalência em condições que, na minha opinião, não correspondem aos critérios previstos na Diretiva 2005/36 e excedem a margem de apreciação que esta diretiva concede às autoridades competentes dos Estados-Membros neste domínio [59]. Sobretudo, considero que essas condições não são adequadas para estabelecer, de forma prévia, que a formação recebida pelo interessado abrange matérias substancialmente diferentes das que são cobertas pelo título de formação exigido no Estado-Membro de acolhimento, de tal modo que uma medida de compensação que visasse colmatar eventuais lacunas se afiguraria objetivamente necessária, nos termos previstos no artigo 14.º desta diretiva.

64. *Em terceiro lugar*, a Comissão sustenta que, neste mesmo quadro jurídico, a República Helénica violou também o *princípio da não discriminação*, na medida em que manteve em vigor disposições nacionais que exigem que os requerentes de uma acreditação de mediador, após terem obtido um título de certificação junto de um organismo de formação estrangeiro [60], comprovem experiência em, pelo menos, três processos de mediação, o que não vale para as pessoas que tiverem obtido um título de certificação junto de um organismo de formação grego.

65. Partilho deste ponto de vista, mas considero que esta terceira acusação se confunde com a segunda suprarreferida, dado que visa também o teor do artigo único, capítulo A, n.º 5, do Despacho Ministerial n.º 109088 alterado — teor acima analisado à luz da Diretiva 2005/36 — e que, em meu entender, esta última contém, em si mesma, a proibição de quaisquer critérios de reconhecimento das qualificações profissionais que revistam caráter discriminatório [61].

66. *Por último*, à semelhança da Comissão, sublinho que os *argumentos que foram invocados a este respeito pela República Helénica*, no âmbito do procedimento pré-contencioso, não operam. Mais especificamente, por força de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça [62], é indiferente que uma prática administrativa permita eventualmente aplicar, numa base casuística, as disposições da regulamentação grega não conformes com a Diretiva 2005/36, nomeadamente as que requeiram a referida experiência [63].

59 Assim, o primeiro parágrafo do referido n.º 5 exige que «[o] interessado possa comprovar experiência em, pelo menos, três processos de mediação como mediador, assistente do mediador ou advogado de uma das partes» e acrescenta que «[a] Comissão *pode, discricionariamente*, solicitar ao interessado que se submeta a uma prova complementar». O segundo parágrafo permite que o interessado esteja dispensado de provar essa experiência desde «que o conjunto dos elementos do dossiê do interessado evidencie formação contínua e a *prática sistemática da mediação e desde que este título tenha sido obtido até 31 de dezembro de 2012*» (o sublinhado é meu).

60 Mais especificamente, um título de certificação obtido no estrangeiro ou emitido por um organismo de formação reconhecido de origem estrangeira após curso de formação na Grécia.

61 Em especial, resulta do artigo 13.º da Diretiva 2005/36 que a autoridade competente de um Estado-Membro deve conceder o acesso à profissão regulamentada, como a de mediador, «nas mesmas condições que os nacionais». Ora, as disposições do Despacho Ministerial n.º 109088 alterado postas em causa são intrinsecamente suscetíveis de afetar os nacionais de outros Estados-Membros em maior medida do que os nacionais, correndo-se o risco de estes serem colocados numa situação desvantajosa e, por conseguinte, sofrerem uma discriminação indireta.

62 Com efeito, mesmo que, na prática, as autoridades de um Estado-Membro não apliquem uma disposição nacional contrária ao direito da União, o princípio da segurança jurídica exige, não obstante, que essa disposição seja alterada formalmente (v., nomeadamente, Acórdãos de 13 de março de 1997, Comissão/França (C-197/96, EU:C:1997:155, n.º 14; de 5 de julho de 2007, Comissão/Bélgica, C-522/04, EU:C:2007:405, n.º 70; e de 24 de outubro de 2013, Comissão/Espanha (C-151/12, EU:C:2013:690, n.os 26 e 36).

63 A Comissão sublinha que a possibilidade dada às autoridades gregas de não aplicarem o critério da experiência é limitada, uma vez que apenas diz respeito aos interessados que tenham obtido um título de certificação de mediador até 31 de dezembro de 2012 (v. artigo único, capítulo A, n.º 5, segundo parágrafo, segundo período, do Despacho Ministerial n.º 109088 alterado e artigo 14.º, n.º 2, da Lei n.º 3898/2010, tal como alterada em 2012).

67. Por conseguinte, considero que a Comissão demonstrou suficientemente a existência do incumprimento imputado à República Helénica, relativamente ao Despacho Ministerial n.º 109088 alterado, conjugado com a Lei n.º 3898/2010, com base na Diretiva 2005/36.

IV. Conclusão

68. À luz das considerações que precedem e sem prejuízo da análise das outras acusações deduzidas no presente processo, proponho ao Tribunal de Justiça que decida o seguinte:

Ao subordinar o procedimento de reconhecimento de qualificações académicas a requisitos adicionais relativos ao conteúdo dos certificados exigidos e a medidas de compensação, sem avaliação prévia da eventual existência de diferenças substanciais com a formação nacional, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 13.º, 14.º e 50.º, bem como do anexo VII, da Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.