

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4 de Julho de 2000 \*

No processo C-424/97,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), pelo Landgericht Düsseldorf (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

**Salomone Haim**

e

**Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein,**

uma decisão a título prejudicial sobre a responsabilidade dos Estados-Membros e, eventualmente, dos organismos de direito público desses Estados pelos prejuízos causados pela violação do direito comunitário, bem como sobre a legalidade de submeter a autorização para que um dentista, nacional de outro Estado-Membro, possa ser convencionado à condição de ter conhecimento suficiente da língua do Estado-Membro de acolhimento,

\* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, D. A. O. Edward (relator), L. Sevón e R. Schintgen, presidentes de secção, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,  
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação de S. Haim, por H. Ungewitter, advogado em Düsseldorf,
  
- em representação do Governo alemão, por E. Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, A. Dittrich, Ministerialrat no Ministério Federal da Justiça, e C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agentes,
  
- em representação do Governo helénico, por A. Samoni-Rantou, consultora jurídica no Serviço Jurídico Especial — Secção de Direito Europeu do Ministério dos Negócios Estrangeiros, S. Vodina e G. Karipsiadis, auditores no mesmo serviço, na qualidade de agentes,
  
- em representação do Governo espanhol, por N. Díaz Abad, abogado del Estado, na qualidade de agente,

- em representação do Governo italiano, pelo professor U. Leanza, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por P. G. Ferri, avvocato dello Stato,
  
- em representação do Governo sueco, por E. Brattgård, departementsråd no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,
  
- em representação do Governo do Reino Unido, por J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por E. Sharpston, barrister,
  
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por B. Mongin e P. van Nuffel, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, assistidos por B. Wägenbaur, advogado em Hamburgo,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações S. Haim, representado por U. Faust, advogado em Aachen, da Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, representada por B. Bellwinkel, advogado em Düsseldorf, do Governo alemão, representado por A. Dittrich, do Governo dinamarquês, representado por J. Molde, chefe de divisão no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, do Governo helénico, representado por A. Samoni-Rantou e G. Karipsiadis, do Governo espanhol, representado por N. Díaz Abad, do Governo francês, representado por A. de Bourgoing, encarregado de missão na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, do Governo italiano, representado por G. Aiello, avvocato dello Stato, do Governo sueco, representado por A. Kruse, departementsråd no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, do Governo do Reino Unido, representado

por E. Sharpston, e da Comissão, representada por B. Mongin, assistido por B. Wägenbaur, na audiência de 9 de Março de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 19 de Maio de 1999,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Por decisão de 8 de Dezembro de 1997, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 15 de Dezembro seguinte, o Landgericht Düsseldorf submeteu, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), três questões prejudiciais sobre as condições e modalidades da responsabilidade dos Estados-Membros e, eventualmente, dos organismos de direito público desses Estados pelos prejuízos causados aos particulares por violações do direito comunitário que lhes sejam imputáveis, bem como sobre a legalidade de submeter a autorização para que um dentista, nacional de outro Estado-Membro, possa ser convencionado à condição de ter conhecimento suficiente da língua do Estado-Membro de acolhimento.
- 2 Tais questões foram suscitadas no âmbito de uma acção intentada por S. Haim, dentista, contra o organismo de direito público Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (Associação de Dentistas Mutualistas da Renânia do Norte, a seguir «KVN») para ser indemnizado dos lucros cessantes que afirma ter sofrido na sequência da violação do direito comunitário pelo referido organismo.

## O direito comunitário

3 A Directiva 78/686/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1978, que tem por objectivo o reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos de dentista e que inclui medidas destinadas a facilitar o exercício do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços (JO L 233, p. 1; EE 06 F2 p. 32), estabelece, no artigo 2.º, que cada Estado-Membro reconhecerá os diplomas, certificados ou outros títulos de dentista limitativamente enumerados no artigo 3.º da própria directiva concedidos pelos outros Estados-Membros, atribuindo-lhes, no que respeita ao acesso às actividades de dentista e ao respectivo exercício, o mesmo efeito, no seu território, que aos diplomas, certificados e outros títulos que ele próprio confere.

4 O n.º 3 do artigo 18.º da Directiva 78/686 determina:

«Se for caso disso, providenciarão por que os beneficiários adquiram, no seu próprio interesse e no dos seus pacientes, os conhecimentos da língua necessários ao exercício da actividade profissional no Estado-Membro de acolhimento.»

5 O artigo 20.º da Directiva 78/686 estabelece:

«Os Estados-Membros que exijam aos seus próprios nacionais a realização de um estágio preparatório para poderem ser convenionados como dentistas numa instituição de seguro de doença podem impor a mesma obrigação aos nacionais dos outros Estados-Membros durante um período de oito anos a contar da

notificação da presente directiva. A duração do estágio não pode, todavia, exceder seis meses.»

## O direito nacional

- 6 O § 21 da *Zulassungsordnung für Kassenzahnärzte* (regulamento de 28 de Maio de 1957 que rege as convenções mutualistas dos médicos dentistas, *BGBI.* 1957 I, p. 582), na versão alterada (a seguir «ZOK»), estabelece:

«Os dentistas que apresentem graves insuficiências mentais ou inerentes à sua pessoa, designadamente quem tenha sido toxicómano ou alcoólico no decurso dos cinco anos imediatamente anteriores à apresentação do pedido, não podem exercer a medicina convencionada.»

## O litígio no processo principal

- 7 S. Haim, nacional italiano, é titular de um diploma de dentista emitido em 1946 pela Universidade de Istambul, na Turquia, cidade em que exerceu a profissão de dentista até 1980.
- 8 Em 1981, obteve autorização («*Approbation*») para exercer como dentista na República Federal da Alemanha, o que lhe permitiu praticar aí a sua profissão a título privado.

- 9 Em 1982, o seu diploma turco foi reconhecido pelas autoridades belgas como equivalente ao diploma legal belga de licenciado em ciências dentárias. S. Haim trabalhou então como dentista convencionado em Bruxelas. Interrompeu essa actividade entre Novembro de 1991 e Agosto de 1992 para trabalhar no consultório dentário do seu filho na Alemanha.
- 10 Em 1988, S. Haim solicitou à KVN a sua inscrição no registo dos médicos dentistas, a fim de poder ser convencionado de uma instituição de seguro de doença.
- 11 Nos termos do n.º 2 do § 3 da ZOK, tal inscrição está subordinada à realização de um estágio preparatório de pelo menos dois anos. Contudo, por força do n.º 4 do § 3 da ZOK, tal condição não se aplica aos dentistas que tenham adquirido noutra Estado-Membro um diploma reconhecido em direito comunitário e estejam habilitados a exercer a dita profissão.
- 12 Por decisão de 10 de Agosto de 1988, a KVN recusou a inscrição de S. Haim no registo dos médicos dentistas com o fundamento de que não efectuara o estágio preparatório de dois anos exigido pelo § 3 da ZOK. A KVN considerou não poder ser estabelecida uma derrogação a tal disposição visto S. Haim não ser titular de diploma emitido por outro Estado-Membro, mas apenas de diploma de um país terceiro reconhecido por um Estado-Membro como equivalente ao diploma por este emitido.
- 13 S. Haim impugnou tal decisão, sustentando, designadamente, que violava o Tratado CEE. Após solicitar o parecer do ministro do Trabalho, da Saúde e dos Assuntos Sociais do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália, autoridade de tutela, que subscreveu a sua opinião, a KVN indeferiu a reclamação de S. Haim por decisão de 28 de Setembro de 1988.

- 14 O recurso interposto por S. Haim da decisão da KVN foi rejeitado por decisão do Sozialgericht Düsseldorf de 28 de Março de 1990, e depois, em recurso, por decisão do Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen de 24 de Outubro de 1990. Em processo de «Revision», o Bundessozialgericht submeteu ao Tribunal de Justiça, por decisão de 20 de Maio de 1992, uma questão prejudicial sobre a interpretação do artigo 20.º da Directiva 78/686 bem como do artigo 52.º do tratado CEE (que passou, após alteração, a artigo 43.º CE).
- 15 No acórdão de 9 de Fevereiro de 1994, Haim (C-310/92, Colect., p. I-425, a seguir «acórdão Haim I»), o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 20.º da Directiva 78/686 não proíbe um Estado-Membro de impor a um nacional de outro Estado-Membro, que não possua qualquer dos títulos mencionados no artigo 3.º da referida directiva, um estágio preparatório, anterior à sua contratação como dentista convencionado de uma instituição de seguro de doença, apesar de ele estar autorizado a exercer a sua profissão no território do primeiro Estado, e que o mesmo artigo também não dispensa do estágio preparatório o nacional de um Estado-Membro que possua um diploma concedido por um Estado terceiro, mesmo que a tal diploma tenha sido reconhecida, por outro Estado-Membro, a equivalência a um dos diplomas mencionados no artigo 3.º da Directiva 78/686. O Tribunal de Justiça acrescentou contudo que o artigo 52.º do Tratado não permite que as autoridades competentes de um Estado-Membro recusem a contratação, como dentista convencionado de uma instituição de seguro de doença, de um nacional de outro Estado-Membro que não possua qualquer dos diplomas mencionados no artigo 3.º da Directiva 78/686, mas que tenha sido autorizado a exercer, e efectivamente tenha exercido, a sua profissão, tanto no primeiro como no segundo Estado-Membro, com o fundamento de ele não ter efectuado o estágio preparatório exigido pela legislação do primeiro Estado, sem verificar se, e na afirmativa em que medida, a experiência que o interessado comprova possuir corresponde à exigida por essa legislação.
- 16 Na sequência deste acórdão, S. Haim obteve a sua inscrição no registo dos médicos dentistas por decisão de 4 de Janeiro de 1995. Em virtude da sua idade, não deu seguimento às diligências necessárias para passar a ser dentista convencionado.
- 17 Contudo, S. Haim intentou no Landgericht Düsseldorf nova acção contra a KVN para ser indemnizado dos lucros cessantes que afirma ter sofrido pelo facto de,

desde 1 de Setembro de 1988 até finais de 1994, os seus rendimentos terem sido inferiores aos que poderia ter obtido se tivesse exercido como dentista convencionado na Alemanha.

- 18 O Landgericht considerou que a KVN recusara erradamente a inscrição de S. Haim no registo dos médicos dentistas em 1988, por não ter atendido à experiência profissional por ele adquirida no âmbito da sua actividade de médico convencionado na Bélgica. Contudo, ao tomar tal decisão, a KVN agiu de boa fé.
- 19 Com efeito, por um lado, o § 3 da ZOK não previa a possibilidade de derrogação da obrigação de efectuar um estágio preparatório de dois anos em função da experiência profissional adquirida pelo dentista no estrangeiro.
- 20 Por outro lado, foi à luz do artigo 52.º do Tratado, que garante a liberdade de estabelecimento, que a decisão da KVN se revelou ilegal. Ora, a questão de saber se e em que medida o respeito da liberdade de estabelecimento de S. Haim exigia que a sua experiência profissional fosse tomada em conta não foi decidida na altura. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, só a partir do acórdão de 7 de Maio de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Colect., p. I-2357), se tornou claro dever atender-se à experiência profissional de S. Haim.
- 21 O órgão jurisdicional nacional conclui daí que a KVN, ao recusar em 1988 a inscrição de S. Haim no registo dos dentistas, não cometeu qualquer falta na acepção das disposições de direito alemão relativas à responsabilidade administrativa das autoridades públicas, pelo que a acção de indemnização intentada por S. Haim não tem fundamento nos termos do direito nacional.

- 22 O órgão jurisdicional nacional interroga-se contudo sobre a questão de saber se S. Haim pode fundar directamente na ordem jurídica comunitária o direito de indemnização pela KVN, visto resultar da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os Estados-Membros são responsáveis pelos prejuízos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário que lhes sejam imputáveis, também no caso de adopção de um acto administrativo ilegal.
- 23 Além disso, tendo em conta o argumento da KVN de que S. Haim, apesar de inscrito no registo dos médicos dentistas desde 1988, não foi convencionado em virtude do insuficiente conhecimento da língua alemã, o órgão jurisdicional nacional pergunta se as autoridades nacionais têm o direito de submeter a condições de ordem linguística a possibilidade de uma pessoa como S. Haim ser convencionada.
- 24 Nestas condições, o Landgericht Düsseldorf decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Quando um funcionário de um organismo de direito público com autonomia administrativa e financeira de um Estado-Membro, na aplicação do direito nacional no quadro de uma decisão individual, viola o direito primário comunitário, pode, além da responsabilidade do Estado-Membro, verificar-se também a responsabilização do organismo público?
- 2) Em caso afirmativo, verifica-se uma violação qualificada do direito comunitário num caso em que um funcionário nacional aplicou o direito nacional que viola o direito comunitário ou não aplicou o direito nacional em

conformidade com o direito comunitário tendo em conta que o funcionário, na sua decisão, não tinha qualquer liberdade de apreciação?

- 3) Podem as instituições competentes de um Estado-Membro fazer depender o convencionamento de um nacional de um outro Estado-Membro que no primeiro Estado-Membro foi aprovado, mas que não possui nenhum diploma reconhecido pelo artigo 3.º da Directiva 78/686, de que este tenha os conhecimentos linguísticos necessários para o exercício da sua actividade profissional no Estado em que se pretende instalar?»

#### Quanto à primeira questão

- 25 Pela primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o direito comunitário se opõe a que, para além da responsabilidade do próprio Estado-Membro, possa existir responsabilidade de um organismo de direito público no sentido de reparar os prejuízos causados aos particulares por medidas adoptadas com violação do direito comunitário.
- 26 Recorde-se, a título liminar, que a responsabilidade pelos prejuízos causados aos particulares por violações do direito comunitário imputáveis a uma autoridade pública nacional constitui um princípio inerente ao sistema do Tratado, de que decorrem obrigações para os Estados-Membros (v. acórdãos de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o., C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357, n.º 35; de 5 de Março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029, n.º 31; de 26 de Março de 1996, British Telecommunications, C-392/93, Colect., p. I-1631, n.º 38; de 23 de Maio de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Colect., p. I-2553, n.º 24; de 8 de Outubro de 1996, Dillenkofer e o., C-178/94, C-179/94 e C-188/94 a C-190/94, Colect., p. I-4845, n.º 20, e de 2 de Abril de 1998, Norbrook Laboratories, C-127/95, Colect., p. I-1531, n.º 106).

- 27 Como no essencial salientou o conjunto de governos que submeteu observações ao Tribunal de Justiça e à Comissão, e como decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça, incumbe a cada um dos Estados-Membros assegurar que os particulares obtenham a reparação do prejuízo que lhes causa a violação do direito comunitário, qualquer que seja a autoridade pública que tenha cometido essa violação e qualquer que seja aquela a quem incumbe, em princípio, segundo o direito do Estado-Membro em questão, o ónus dessa reparação (acórdão de 1 de Junho de 1999, Konle, C-302/97, Colect., p. I-3099, n.º 62).
- 28 Assim, os Estados-Membros não se podem eximir a tal responsabilidade invocando a repartição interna das competências e responsabilidades entre as instituições existentes na sua ordem jurídica interna nem argumentando que a autoridade pública autora da violação do direito comunitário não dispunha das competências, conhecimentos ou meios necessários.
- 29 Não resulta contudo da jurisprudência referida nos n.ºs 26 e 27 do presente acórdão que a reparação dos danos causados aos particulares pelas medidas de direito interno tomadas em violação do direito comunitário deva obrigatoriamente ser assegurada pelo próprio Estado-Membro para que se achem cumpridas as suas obrigações comunitárias.
- 30 Com efeito, tratando-se de Estados-Membros com estrutura federal, o Tribunal de Justiça julgou já que, desde que as modalidades processuais existentes na ordem interna permitam uma efectiva protecção dos direitos que a ordem jurídica comunitária confere aos particulares, sem tornar mais difícil invocar estes direitos do que aqueles que lhes advêm da ordem jurídica interna, a reparação dos prejuízos causados aos particulares por medidas de ordem interna adoptadas com violação do direito comunitário não deve necessariamente ser assegurada pelo Estado federal para que se encontrem satisfeitas as exigências comunitárias do Estado-Membro em causa (acórdão Konle, já referido, n.ºs 63 e 64).

- 31 Tal é igualmente válido para os Estados-Membros, com ou sem estrutura federal, em que determinadas tarefas legislativas ou administrativas são assumidas de forma descentralizada por autarquias dotadas de alguma autonomia ou por qualquer outro organismo de direito público juridicamente distinto do Estado. Em tais Estados-Membros, a reparação dos prejuízos causados aos particulares por medidas de ordem interna adoptadas com violação do direito comunitário por um organismo de direito público pode, pois, ser por este garantida.
- 32 O direito comunitário também não se opõe a que possa existir responsabilidade dos organismos de direito público de repararem os prejuízos causados aos particulares por medidas por eles adoptadas com violação do direito comunitário, para além da responsabilidade do próprio Estado-Membro.
- 33 Recorde-se a este respeito a jurisprudência constante segundo a qual, sem prejuízo do direito à reparação que tem fundamento directo no direito comunitário quando estejam reunidas as três condições acima apontadas, é no âmbito do direito nacional que regula a responsabilidade que compete ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado, sendo certo que as condições fixadas pelas legislações nacionais em matéria de reparação dos danos não podem ser menos favoráveis do que as respeitantes a reclamações semelhantes de natureza interna e não podem estar organizadas de forma a, na prática, tornarem impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação (acórdãos, já referidos, Francovich e o., n.ºs 41 a 43, e Norbrook Laboratories, n.º 111).
- 34 À luz do que precede, cabe responder à primeira questão que o direito comunitário não se opõe a que exista responsabilidade dos organismos de direito público para repararem os prejuízos causados aos particulares por medidas por eles adoptadas com violação do direito comunitário, para além da responsabilidade do próprio Estado.

## Quanto à segunda questão

- 35 Na segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, no caso de um funcionário nacional ter aplicado as disposições nacionais contrárias ao direito comunitário ou ter aplicado o direito nacional de forma não conforme com o direito comunitário, existe violação caracterizada, na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, pelo mero facto de o funcionário não dispor de qualquer margem de apreciação ao adoptar a sua decisão.
- 36 No respeitante às condições em que um Estado-Membro está obrigado a reparar os prejuízos assim causados, resulta da jurisprudência referida que elas são três, a saber, que a norma jurídica violada vise atribuir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas. A apreciação destas condições é função de cada tipo de situação (acórdão *Norbrook Laboratories*, já referido, n.º 107).
- 37 Estas três condições são exigidas tanto no caso de os prejuízos cuja reparação é pedida resultarem de uma omissão do Estado-Membro, por exemplo, em caso de não transposição de uma directiva comunitária, como no de decorrerem da adopção de um acto legislativo ou administrativo que viole o direito comunitário, quer tenha sido adoptado pelo próprio Estado-Membro quer por um organismo de direito público juridicamente independente do Estado.
- 38 No que respeita mais especificamente à segunda dessas condições, o Tribunal já decidiu que, por um lado, uma violação do direito comunitário é suficientemente caracterizada quando um Estado-Membro tenha violado de forma manifesta e grave, no exercício da sua competência normativa, os limites impostos ao exercício dessa competência (v. acórdãos, já referidos, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, n.º 55; *British Telecommunications*, n.º 42, e *Dillenkofer e o.*, n.º 25) e, por outro, que, na hipótese de o Estado-Membro em causa, no momento em que cometeu a infracção, dispor de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, a simples infracção ao direito

comunitário pode bastar para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada (v. acórdãos, já referidos, Hedley Lomas, n.º 28, e Norbrook Laboratories, n.º 109).

39 Recorde-se, a este respeito, que a obrigação de reparar os prejuízos causados aos particulares não pode ficar subordinada a uma condição extraída do conceito de culpa que vai além da violação suficientemente caracterizada do direito comunitário (acórdão Brasserie du pêcheur e Factortame, já referido, n.º 79).

40 Ora, a margem de apreciação referida no n.º 38 do presente acórdão é aquela de que dispõe o Estado-Membro em causa. A respectiva existência e alcance são determinados em função do direito comunitário e não do direito nacional. A margem de apreciação eventualmente concedida pelo direito nacional ao funcionário ou à instituição autora da violação do direito comunitário é, pois, irrelevante a este respeito.

41 Decorre igualmente da jurisprudência referida no mesmo n.º 38 que uma mera infracção ao direito comunitário cometida por um Estado-Membro pode constituir violação suficientemente caracterizada, não o sendo porém necessariamente.

42 Para determinar se tal infracção ao direito comunitário constitui violação suficientemente caracterizada, o órgão jurisdicional nacional a que seja submetido um pedido de reparação deve atender a todos os elementos que caracterizam a situação que lhe é submetida.

43 Entre tais elementos, constam designadamente o grau de clareza e de precisão da regra violada, o carácter intencional ou involuntário do incumprimento verificado ou do prejuízo causado, o carácter desculpável ou não de um eventual erro de direito, o facto de as atitudes adoptadas por uma instituição comunitária

terem podido contribuir para a adopção ou a manutenção de medidas ou práticas nacionais contrárias ao direito comunitário (v. acórdão *Brasserie du pêcheur e Factortame*, já referido, n.º 56, no que se refere às condições de responsabilização do Estado por actos e omissões do legislador nacional contrárias ao direito comunitário).

- 44 No que se refere à aplicação de tais elementos ao caso vertente, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que tal aplicação deve, em princípio, ser feita pelos órgãos jurisdicionais nacionais (acórdão *Brasserie du pêcheur e Factortame*, já referido, n.º 58), de acordo com as orientações fornecidas pelo Tribunal de Justiça para se proceder a tal aplicação (acórdão *Konle*, já referido, n.º 58).
- 45 Recorde-se, a este respeito, que a norma de direito comunitário em causa é uma disposição do Tratado directamente aplicável desde o final do período de transição previsto no Tratado, que ocorreu muito tempo antes dos factos do processo principal.
- 46 Contudo, quando o legislador alemão adoptou o § 3 da ZOK e quando a KVN recusou a inscrição de S. Haim no registo dos médicos dentistas, o Tribunal de Justiça não proferira ainda o acórdão *Vlassopoulou*, já referido, em cujo n.º 16 julgou pela primeira vez que incumbe aos Estados-Membros a que seja submetido um pedido de autorização de exercício de uma profissão cujo acesso esteja condicionado, nos termos da legislação nacional, à posse de um diploma ou qualificação profissional tomarem em consideração os diplomas, certificados e outros títulos que o interessado adquiriu com o objectivo de exercer essa mesma profissão noutro Estado-Membro, procedendo a uma comparação entre as competências comprovadas por esses diplomas e os conhecimentos e habilitações exigidos pelas regras nacionais.
- 47 Foi em aplicação do mesmo princípio que o Tribunal de Justiça julgou, no n.º 29 do acórdão *Haim I*, que o artigo 52.º do Tratado não permite que as autoridades competentes de um Estado-Membro recusem a contratação, como dentista

convencionado de uma instituição de seguro de doença, de um nacional de outro Estado-Membro que não possua qualquer dos diplomas mencionados no artigo 3.º da Directiva 78/686, mas que tenha sido autorizado a exercer, e efectivamente tenha exercido, a sua profissão, tanto no primeiro como no segundo Estado-Membro, com o fundamento de ele não ter efectuado o estágio preparatório exigido pela legislação do primeiro Estado, sem verificar se, e na afirmativa em que medida, a experiência que o interessado comprova possuir corresponde à exigida por essa legislação.

48 À luz dos critérios e observações referidos nos n.ºs 43 a 47 do presente acórdão, compete ao órgão jurisdicional nacional verificar se, no processo principal, existe ou não violação caracterizada do direito comunitário.

49 Cabe responder à segunda questão prejudicial que, para determinar se existe ou não violação caracterizada do direito comunitário, na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, há que atender à margem de apreciação de que dispõe o Estado-Membro em causa. A existência e o alcance de tal margem de apreciação devem ser determinados em função do direito comunitário, e não do direito nacional.

### Quanto à terceira questão

50 Pela terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se as instâncias competentes de um Estado-Membro estão autorizadas a submeter a contratação como dentista convencionado de um nacional de outro Estado-Membro, estabelecido no primeiro Estado-Membro e aí habilitado a exercer, que não possua qualquer dos diplomas mencionados no artigo 3.º da Directiva 78/686, à condição de esse dentista ter os conhecimentos linguísticos necessários ao exercício da sua profissão no Estado-Membro de estabelecimento.

- 51 O órgão jurisdicional de reenvio refere que tais exigências linguísticas podem ser contrárias ao n.º 3 do artigo 18.º da Directiva 78/686 bem como ao artigo 52.º do Tratado.
- 52 No que se refere ao n.º 3 do artigo 18.º da Directiva 78/686, cabe constatar que as regras de reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos de dentista estabelecidas pela Directiva 78/686 não se aplicam aos diplomas obtidos em países terceiros, mesmo que estes tenham sido reconhecidos por um Estado-Membro como equivalentes aos diplomas por este emitidos (v. acórdão de 9 de Fevereiro de 1994, Tawil-Albertini, C-154/93, Colect., p. I-451, n.º 13).
- 53 O diploma de S. Haim não cai sob a alçada da Directiva 78/686 visto ter sido emitido por um país terceiro, não obstante o facto de haver sido reconhecido por outro Estado-Membro como equivalente a um diploma mencionado no artigo 3.º da referida directiva.
- 54 Em consequência, não há que examinar a questão de saber se, num caso como o do processo principal, a exigência de conhecimentos linguísticos para autorizar a contratação como dentista convencionado é ou não contrária ao n.º 3 do artigo 18.º da directiva.
- 55 Aliás, fundando-se directamente no artigo 52.º do Tratado, S. Haim argumenta que, contrariamente às indicações do órgão jurisdicional de reenvio, o § 21 da ZOK não pode justificar a exigência de conhecimentos linguísticos como os que lhe foram reclamados no processo principal. Tal disposição estabelece que um dentista que revele graves insuficiências mentais ou inerentes à sua pessoa, designadamente por ter sido toxicómano ou alcoólico durante os cinco anos imediatamente anteriores à apresentação do pedido para ser contratado como dentista convencionado, não se encontra apto para o exercício da medicina

convencionada. Para S. Haim, decorre claramente das situações referidas a título de exemplo na citada disposição que esta não visa nem pode visar uma insuficiência no plano linguístico.

- 56 A este respeito, embora seja verdade que o § 21 da ZOK não parece, de acordo com a sua redacção, dizer respeito aos conhecimentos linguísticos do interessado, não compete contudo ao Tribunal de Justiça pronunciar-se, no âmbito de um reenvio a título prejudicial, sobre a interpretação a dar a uma disposição de direito nacional e, mais especificamente, sobre a questão de saber que tipo de insuficiências são abrangidas por uma disposição nacional como o § 21 da ZOK.
- 57 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as medidas nacionais susceptíveis de afectar ou de tornar menos atraente o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado devem preencher quatro condições: aplicar-se de modo não discriminatório, justificar-se por razões imperativas de interesse geral, ser adequadas para garantir a realização do objectivo que prosseguem e não ultrapassar o que é necessário para atingir esse objectivo (v., nomeadamente, acórdãos de 30 de Novembro de 1995, Gebhard, C-55/94, Colect., p. I-4165, n.º 37, e de 9 de Março de 1999, Centros, C-212/97, Colect., p. I-1459, n.º 34).
- 58 Embora, no âmbito da repartição de competências entre os órgãos jurisdicionais comunitários e nacionais, seja em princípio da competência do órgão jurisdicional nacional verificar estarem reunidas tais condições no processo nele pendente, o Tribunal de Justiça, decidindo a título prejudicial, pode, sendo caso disso, fornecer dados que permitam guiar o órgão jurisdicional nacional na sua interpretação.
- 59 A este respeito, como o advogado-geral sublinha nos n.ºs 105 a 113 das suas conclusões, a fiabilidade da comunicação do dentista com o seu paciente bem como com as autoridades administrativas e organismos profissionais constitui

uma razão imperiosa de interesse geral susceptível de justificar que a contratação de um dentista em regime convencionado seja sujeita a condições de ordem linguística. Com efeito, tanto o diálogo com os pacientes como o cumprimento das regras deontológicas e jurídicas específicas da profissão de dentista no Estado-Membro de estabelecimento e a execução das tarefas administrativas exigem um conhecimento adequado da língua deste Estado.

- 60 É contudo necessário que as exigências linguísticas destinadas a garantir que o dentista possa comunicar utilmente com os seus pacientes, cuja língua materna é a do Estado-Membro em causa, bem como com as autoridades administrativas e os organismos profissionais desse Estado, não ultrapassem o necessário para a prossecução de tal objectivo. A este respeito, os pacientes cuja língua materna é diversa da língua nacional têm interesse em que exista determinado número de dentistas capazes de comunicar também com tais pessoas na sua própria língua.
- 61 Cabe pois responder à terceira questão prejudicial que as instâncias competentes de um Estado-Membro estão autorizadas a sujeitar a contratação, em regime convencionado, de um dentista, nacional de outro Estado-Membro, estabelecido no primeiro Estado-Membro e aí habilitado a exercer sem ser titular de qualquer dos diplomas referidos no artigo 3.º da Directiva 78/686, na condição de tal dentista ter os conhecimentos linguísticos necessários ao exercício da sua profissão no Estado-Membro de estabelecimento.

### Quanto às despesas

- 62 As despesas efectuadas pelos Governos alemão, dinamarquês, helénico, espanhol, francês, italiano, sueco e do Reino Unido, e pela Comissão, que apresentaram

observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Landgericht Düsseldorf, por decisão de 8 de Dezembro de 1997, declara:

- 1) O direito comunitário não se opõe a que exista responsabilidade dos organismos de direito público para repararem os prejuízos causados aos particulares por medidas por eles adoptadas com violação do direito comunitário, para além da responsabilidade do próprio Estado.
  
- 2) Para determinar se existe ou não violação caracterizada do direito comunitário, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, há que atender à margem de apreciação de que dispõe o Estado-Membro em causa.

A existência e o alcance de tal margem de apreciação devem ser determinados em função do direito comunitário, e não do direito nacional.

- 3) As instâncias competentes de um Estado-Membro estão autorizadas a sujeitar a contratação, em regime convencionado, de um dentista, nacional de outro Estado-Membro, estabelecido no primeiro Estado-Membro e aí habilitado a exercer sem ser titular de qualquer dos diplomas referidos no artigo 3.º da Directiva 78/686/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1978, que tem por objectivo o reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos de dentista e que inclui medidas destinadas a facilitar o exercício do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços, na condição de tal dentista ter os conhecimentos linguísticos necessários ao exercício da sua profissão no Estado-Membro de estabelecimento.

Rodríguez Iglesias	Edward	Sevón	Schintgen
Kapteyn	Gulmann	Puissochet	Hirsch
Jann	Ragnemalm	Wathelet	

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 4 de Julho de 2000.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias