

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

19 de Fevereiro de 2002 *

No processo C-309/99,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pelo Raad van State (Países Baixos), destinado a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

J. C. J. Wouters,

J. W. Savelbergh,

Price Waterhouse Belastingadviseurs BV

e

Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten,

sendo interveniente:

Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap,

* Língua do processo: neerlandês.

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 3.º, alínea g), do Tratado CE [que passou, após alteração, a artigo 3.º, n.º 1, alínea g), CE], 5.º do Tratado CE (actual artigo 10.º CE), 52.º e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 43.º CE e 49.º CE), bem como 85.º, 86.º e 90.º do Tratado CE (actuais artigos 81.º CE, 82.º CE e 86.º CE),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

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

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação de J. C. J. Wouters, por H. Gilliams e M. Wladimiroff, advocaten,
- em representação de J. W. Savelbergh e da Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, por D. van Liedekerke e G. J. Kemper, advocaten,
- em representação do Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, por O. W. Brouwer, F. P. Louis e S. C. van Es, advocaten,
- em representação do Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, por P. Glazener, advocaat,

- em representação do Governo neerlandês, por M. A. Fierstra, na qualidade de agente,
- em representação do Governo dinamarquês, por J. Molde, na qualidade de agente,
- em representação do Governo alemão, por A. Dittrich e W.-D. Plessing, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo francês, por K. Rispal-Bellanger, R. Loosli-Surrans e F. Million, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo austríaco, por C. Stix-Hackl, na qualidade de agente,
- em representação do Governo português, por L. Fernandes, na qualidade de agente,
- em representação do Governo sueco, por A. Kruse, na qualidade de agente,
- em representação do Governo do Principado do Liechtenstein, por C. Büchel, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por W. Wils e B. Mongin, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de J. C. J. Wouters, representado por H. Gilliams, de J. W. Savelbergh e da Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, representados por D. van Liedekerke e G. J. Kemper, do Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, representado por O. W. Brouwer e W. Knibbeler, advocaat, do Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, representado por P. Glazener, do Governo neerlandês, representado por J. S. van den Oosterkamp, na qualidade de agente, do Governo alemão, representado por A. Dittrich, do Governo francês, representado por F. Million, do Governo luxemburguês, representado por N. Mackel, na qualidade de agente, assistido por J. Welter, avocat, do Governo sueco, representado por I. Simfors, na qualidade de agente, e da Comissão, representada por W. Wils, na audiência de 12 de Dezembro de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 10 de Julho de 2001,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por decisão de 10 de Agosto de 1999, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de Agosto seguinte, o Raad van State submeteu, nos termos do artigo 234.º CE, nove questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 3.º, alínea g), do Tratado CE [que passou, após alteração, a artigo 3.º, n.º 1, alínea g), CE], 5.º do Tratado CE (actual artigo 10.º CE), 52.º e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 43.º CE e 49.º CE), bem como 85.º, 86.º e 90.º do Tratado CE (actuais artigos 81.º CE, 82.º CE e 86.º CE).
- 2 Essas questões foram suscitadas por ocasião de recursos que, designadamente, advogados interpuseram da recusa do Arrondissementsrechtbank te Amsterdam

de anular decisões da Nederlandse Orde van Advocaten (Ordem dos Advogados neerlandesa) de não anular decisões dos conselhos de vigilância das Ordens dos Advogados dos distritos de Amesterdão e de Roterdão que os proibiam de exercer a sua actividade de advogado em colaboração integrada com revisores de contas.

Enquadramento jurídico nacional

- 3 O artigo 134.º da Constituição do Reino dos Países Baixos é relativo à criação e ao regime jurídico dos organismos públicos. Dispõe:

«1. Os organismos públicos com vocação profissional ou outros organismos públicos podem ser constituídos e extintos por força ou ao abrigo da lei.

2. A lei determina as missões e a organização desses organismos públicos, a sua composição e os poderes dos seus órgãos directores, bem como a publicidade a dar aos seus debates. Pode ser conferido aos seus órgãos directores um poder regulamentar por força ou ao abrigo da lei.

3. A lei organiza o controlo desses órgãos directores. As suas decisões só poderão ser anuladas por violação do direito ou do interesse geral.»

A Advocatenwet

- 4 Foi ao abrigo desta disposição que se adoptou a Lei de 23 de Junho de 1952 que cria a Ordem dos Advogados neerlandesa e estabelece o regulamento interno e as regras disciplinares aplicáveis aos advogados e procuradores (a seguir «Advocatenwet»).

- 5 Nos termos do artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, dessa lei:

«1. O conjunto dos advogados inscritos nos Países Baixos constitui a Ordem dos Advogados neerlandesa, que é um organismo de direito público, na acepção do artigo 134.º da Constituição, com sede em Haia.

2. O conjunto dos advogados inscritos no mesmo tribunal constitui a Ordem dos Advogados do distrito em causa.»

- 6 Os artigos 18.º, n.º 1, e 22.º, n.º 1, da Advocatenwet estabelecem que a Ordem dos Advogados neerlandesa e as Ordens distritais são dirigidas, respectivamente, pelo Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (Conselho Geral da Ordem dos Advogados neerlandesa, a seguir «conselho geral») e pelos raden van toezicht van de Orden in de arrondissementen (conselhos de vigilância das Ordens distritais, a seguir «conselhos de vigilância»).

7 Os artigos 19.º e 20.º da Advocatenwet organizam a eleição dos membros do conselho geral. Estes são eleitos pelo College van Afgevaardigden (a seguir «colégio de delegados»), cujos membros são eleitos no quadro de reuniões das Ordens distritais.

8 Nos termos do artigo 26.º da Advocatenwet:

«O conselho geral e os conselhos de vigilância promovem o correcto exercício da profissão e têm poderes para adoptar as medidas necessárias ao prosseguimento desse objectivo. Defendem os direitos e os interesses dos advogados enquanto tais, zelam pelo cumprimento das obrigações destes e desempenham as funções que lhes são atribuídas através de regulamento.»

9 O artigo 28.º da Advocatenwet dispõe:

«1. O colégio de delegados pode adoptar regulamentos com vista ao correcto exercício da profissão, incluindo os relativos à assistência aos advogados, em caso de velhice e de incapacidade profissional total ou parcial, bem como aos familiares próximos de advogados falecidos. O colégio adopta, além disso, os regulamentos necessários em matéria de administração e organização da Ordem dos Advogados neerlandesa.

2. As propostas de regulamento são submetidas ao colégio de delegados pelo conselho geral ou, no mínimo, por cinco delegados. O conselho geral pode convidar os conselhos de vigilância a darem o seu parecer sobre um projecto de regulamento, antes de o submeter ao colégio de delegados.

3. Os regulamentos são comunicados ao Ministério da Justiça imediatamente após a sua adopção e publicados no Jornal Oficial.»

10 O artigo 29.º da Advocatenwet precisa:

«1. Os regulamentos vinculam os membros da Ordem Nacional e os advogados visitantes [...].

2. Não podem conter qualquer disposição relativa a aspectos já regulados por força ou ao abrigo da lei, nem abranger matérias que, em virtude da diversidade das situações em cada distrito, não se prestam a disposições gerais.

3. As disposições dos regulamentos que tratem de um assunto regulado por lei ou ao abrigo da lei deixam de produzir os seus efeitos.»

11 Dos artigos 16b e 16c da Advocatenwet resulta que por «advogados visitantes» se deve entender as pessoas que não se encontram inscritas como advogado nos Países Baixos, mas que estão autorizadas a exercer a sua actividade profissional noutro Estado-Membro da União Europeia, com o título de advogado ou equivalente.

12 O artigo 30.º da Advocatenwet dispõe:

«1. As decisões do colégio de delegados, do conselho geral ou dos outros órgãos da Ordem dos Advogados neerlandesa podem ser suspensas ou anuladas por decreto real, desde que contrárias ao direito ou ao interesse geral.

2. A suspensão ou anulação deve operar-se no prazo de seis meses a contar da comunicação a que se refere o artigo 28.º, n.º 3, ou, quando se trate de uma decisão do conselho geral ou de outro órgão da Ordem dos Advogados neerlandesa, dentro do prazo de seis meses após a sua notificação ao Ministro da Justiça, por despacho fundamentado que fixe, eventualmente, a duração da suspensão.

3. A suspensão interrompe imediatamente o efeito das disposições suspensas. A duração da suspensão não pode exceder um ano, mesmo após prorrogação.

4. Se a anulação não for proferida por decreto real dentro do prazo fixado para a suspensão, a decisão suspensa considera-se válida.

5. A anulação acarreta a nulidade de todos os efeitos anuláveis das disposições anuladas, salvo disposição em contrário constante de decreto real.»

O Samenwerkingsverordening 1993

- 13 Nos termos do artigo 28.º da Advocatenwet, o colégio de delegados aprovou o Samenwerkingsverordening 1993 (regulamento de 1993 sobre a colaboração).
- 14 O artigo 1.º do Samenwerkingsverordening 1993 define o conceito de «relação de colaboração» como «toda a colaboração no quadro da qual os participantes exercem a sua profissão por conta e risco comum, ou partilham entre si, a este respeito, o poder de decisão ou a responsabilidade final.»
- 15 O artigo 2.º do Samenwerkingsverordening 1993 prevê:

«1. O advogado não está autorizado a assumir ou a manter obrigações susceptíveis de comprometer a sua liberdade e a sua independência no exercício da sua profissão, incluindo a defesa do interesse da parte e a relação de confiança entre o advogado e o seu cliente, que é dela corolário.

2. O disposto no n.º 1 também se aplica ao advogado que não trabalhe em relação de colaboração com colegas ou terceiros.»

16 Nos termos do artigo 3.º do Samenwerkingsverordening 1993:

«O advogado só pode assumir ou manter relações de colaboração desde que a profissão de cada um dos participantes tenha por principal objectivo o exercício da prática do direito.»

17 O artigo 4.º do Samenwerkingsverordening 1993 dispõe:

«Apenas é permitido ao advogado constituir ou manter uma relação de colaboração com:

- a) outros advogados inscritos nos Países Baixos;
- b) outros advogados não inscritos nos Países Baixos, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º;
- c) membros de outra categoria profissional reconhecida para esse efeito pelo conselho geral, em conformidade com o artigo 6.º»

18 Nos termos do artigo 6.º do Samenwerkingsverordening 1993:

«1. O reconhecimento a que se refere o artigo 4.º, alínea c), pode ser concedido desde que:

- a) os membros dessa categoria profissional exerçam uma profissão liberal; e
- b) o exercício dessa profissão esteja subordinado à posse de um diploma de ensino universitário ou equiparado; e
- c) os membros dessa categoria profissional estejam sujeitos a regras disciplinares equiparáveis às impostas aos advogados; e
- d) o facto de se estabelecer uma relação de colaboração com membros dessa categoria profissional não seja contrário ao disposto nos artigos 2.º e 3.º

2. O reconhecimento também pode ser conferido a um ramo de uma categoria profissional. Nesse caso, as condições enumeradas no n.º 1, alíneas a) a d), são aplicáveis *mutatis mutandis*, sem prejuízo do poder do conselho geral de fixar condições suplementares.

3. O conselho geral consulta o colégio de delegados antes de tomar uma decisão como aquela a que se referem os números anteriores do presente artigo.»

19 O artigo 7.º, n.º 1, do Samenwerkingsverordening 1993 dispõe:

«O advogado evitará, nos seus contactos com o exterior, apresentar de maneira inexacta, enganadora ou incompleta toda a forma de colaboração em que participe, incluindo as relações de colaboração.»

20 Nos termos do artigo 8.º do Samenwerkingsverordening 1993:

«1. As relações de colaboração devem, imperativamente, possuir um nome colectivo para todos os contactos com o exterior.

2. O nome colectivo não pode ser susceptível de induzir em erro. [...]

3. O advogado que participe numa relação de colaboração é obrigado a fornecer, se tal lhe for solicitado, uma lista que inclua o nome dos participantes na relação de colaboração em questão, a sua profissão e o local de estabelecimento.

4. Todos os documentos provenientes de uma relação de colaboração devem mencionar o nome, a qualidade e o local de estabelecimento do signatário desse documento.»

21 Por último, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Samenwerkingsverordening 1993:

«O advogado não participará na constituição ou na modificação de uma relação de colaboração antes de o conselho de vigilância ter determinado se as condições de constituição ou de modificação da relação de colaboração, incluindo a sua forma de representação externa, cumprem as disposições adoptadas por força ou ao abrigo do presente regulamento.»

22 Do preâmbulo do Samenwerkingsverordening 1993 resulta que a colaboração com os notários, os consultores fiscais e os agentes da propriedade industrial já foi autorizada no passado e que o reconhecimento dessas três categorias profissionais continua válido. Em contrapartida, os revisores de contas são referidos como um exemplo de categoria profissional com a qual os advogados não estão autorizados a colaborar.

As directivas relativas às relações de colaboração entre os advogados e outros profissionais (reconhecidos)

23 Para além do Samenwerkingsverordening 1993, a Ordem dos Advogados neerlandesa aprovou directivas relativas às relações de colaboração entre os advogados e outros profissionais (reconhecidos). Essas directivas encontram-se redigidas da seguinte forma:

«1. Respeito das regras éticas e deontológicas

Regra n.º 1

O advogado não pode, devido à sua participação numa relação de colaboração com o titular de outra profissão liberal, limitar ou dificultar o respeito das regras éticas e deontológicas que lhe são aplicáveis.

2. Processos distintos e administração separada dos processos e dos arquivos

Regra n.º 2

O advogado que participe numa relação de colaboração com o titular de outra profissão liberal é obrigado, em cada processo em que intervenha com o outro titular, a abrir um processo distinto e a providenciar, no que toca à relação de colaboração enquanto tal, no sentido de:

- separar a administração do processo da administração financeira;
- prever um arquivo separado do dos outros titulares de uma profissão liberal.

3. Conflitos de interesses

Regra n.º 3

O advogado que participe numa relação de colaboração com o titular de outra profissão liberal não pode assegurar a defesa dos interesses de uma parte quando esses interesses estejam em conflito com os de uma parte que foi ou é assistida por esse outro titular ou quando daí possa surgir um tal conflito de interesses.

4. Segredo profissional e registo dos documentos

Regra n.º 4

O advogado é obrigado, em todo o processo em que intervenha com um titular de outra profissão liberal, a registar minuciosamente toda a correspondência e os documentos que leve ao conhecimento do referido titular de outra profissão liberal.»

Os litígios no processo principal

- 24 J. C. J. Wouters, advogado no foro de Amesterdão, tornou-se, em 1991, sócio da sociedade Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs (consultores fiscais). No fim de 1994, J. C. J. Wouters informou o conselho de vigilância da Ordem dos Advogados do distrito de Roterdão da sua intenção de se inscrever no foro dessa cidade e de aí exercer sob a denominação «Arthur Andersen & Co., advocaten en belastingadviseurs».
- 25 Por decisão de 27 de Julho de 1995, esse conselho considerou que os associados da sociedade Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs mantinham uma relação de colaboração, na acepção do Samenwerkingsverordening 1993, com os membros da sociedade Arthur Andersen & Co. Accountants, ou seja, com membros da categoria profissional dos revisores de contas, pelo que J. C. J. Wouters infringia o artigo 4.º do Samenwerkingsverordening 1993. Além disso, o conselho considerou que J. C. J. Wouters infringiria o artigo 8.º do Samenwerkingsverordening 1993 se entrasse numa colaboração cuja denominação colectiva mencionasse o nome da pessoa singular «Arthur Andersen».

- 26 Por decisão de 29 de Novembro de 1995, o conselho geral negou provimento aos recursos administrativos que J. C. J. Wouters, Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs e Arthur Andersen & Co. Accountants interpuseram dessa decisão.
- 27 No início do ano de 1995, J. W. Savelbergh, advogado no foro de Amesterdão, informou o conselho de vigilância da Ordem dos Advogados do distrito de Amesterdão da sua intenção de estabelecer uma relação de colaboração com a sociedade Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, filial da sociedade internacional Price Waterhouse, que reagrupa não só consultores fiscais mas também revisores de contas.
- 28 Por decisão de 5 de Julho de 1995, esse conselho declarou que a colaboração em causa era contrária ao artigo 4.º do Samenwerkingsverordening 1993.
- 29 Por decisão de 21 de Novembro de 1995, o conselho geral negou provimento ao recurso administrativo que J. W. Savelbergh e a sociedade Price Waterhouse Belastingadviseurs BV interpuseram dessa decisão.
- 30 J. C. J. Wouters, Arthur Anderson & Co. Belastingadviseurs e Arthur Andersen & Co. Accountants, por um lado, e J. W. Savelbergh e Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, por outro, interpuseram então recurso para o Arrondissementsrechtbank te Amsterdam. Alegaram, designadamente, que as decisões do conselho geral de 21 e 29 de Novembro de 1995 eram incompatíveis com as disposições do Tratado em matéria de concorrência, de direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços.

- 31 Por decisão de 7 de Fevereiro de 1997, o Rechtbank julgou inadmissíveis os recursos interpostos por Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs e Arthur Andersen & Co. Accountants e negou provimento aos interpostos por J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh e pela sociedade Price Waterhouse Belastingadviseurs BV.
- 32 O Rechtbank considerou que as disposições do Tratado em matéria de concorrência não eram aplicáveis aos litígios nos processos principais. Este órgão jurisdicional sublinhou que a Ordem dos Advogados neerlandesa é um organismo de direito público instituído por lei a fim de promover um interesse geral. Para o efeito, utiliza, designadamente, o poder regulamentar que o artigo 28.º da Advocatenwet lhe confere. Está obrigada a garantir, no interesse geral, a independência e a parcialidade do advogado que presta assistência jurídica. Assim, a Ordem dos Advogados neerlandesa não é uma associação de empresas na acepção do artigo 85.º do Tratado. Também não pode ser considerada uma empresa ou um grupo de empresas detentora de uma posição dominante colectiva na acepção do artigo 86.º do Tratado.
- 33 Além disso, segundo o Rechtbank, o artigo 28.º da Advocatenwet de modo algum procede a uma transferência de competências para operadores privados que ponha em causa o efeito útil dos artigos 85.º e 86.º do Tratado. Por conseguinte, essa disposição não é incompatível com o artigo 5.º, segundo parágrafo, conjugado com os artigos 3.º, alínea g), 85.º e 86.º do Tratado.
- 34 O Rechtbank também não acolheu os argumentos dos recorrentes segundo os quais o Samenwerkingsverordening 1993 é incompatível com o direito de estabelecimento e a livre prestação de serviços enunciados nos artigos 52.º e 59.º do Tratado. Não existe, nos litígios nos processos principais, o aspecto transfronteiriço, pelo que as referidas disposições do Tratado são inaplicáveis. De qualquer modo, a proibição de colaboração entre advogados e revisores de contas justifica-se por razões imperiosas de interesse geral e não é desmesuradamente restritiva. Não existindo disposições comunitárias específicas na matéria, é, com efeito, lícito ao Reino dos Países Baixos, relativamente ao exercício da profissão de advogado no seu território, estabelecer regras destinadas a garantir a independência e a parcialidade do advogado que presta assistência jurídica.

35 Os cinco recorrentes interpuseram recurso desta decisão para o Raad van State.

36 O Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap (Conselho das Ordens dos Advogados da Comunidade Europeia), que é uma associação de direito belga, foi autorizado a intervir no Raad van State em apoio do conselho geral.

37 Por decisão de 10 de Agosto de 1999, o Raad van State confirmou a inadmissibilidade dos recursos interpostos por Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs e Arthur Andersen & Co. Accountants. Relativamente aos outros recursos, considerou que a resolução dos litígios nos processos principais dependia da interpretação de diversas disposições de direito comunitário.

38 O Raad van State questiona, por um lado, se, ao aprovar o Samenwerkingsverordening 1993 ao abrigo dos poderes que lhe dá o artigo 28.º da Advocatenwet, o colégio de delegados não violou os artigos 85.º e 86.º do Tratado e, por outro, se, ao habilitar, através do artigo 28.º da Advocatenwet, o referido colégio a aprovar regulamentos, o legislador nacional não violou os artigos 5.º, 85.º e 86.º do Tratado. Além disso, interroga-se sobre se o Samenwerkingsverordening 1993 é compatível com a liberdade de estabelecimento, enunciada no artigo 52.º do Tratado, e com a livre prestação de serviços, enunciada no artigo 59.º do Tratado.

39 Assim, o Raad van State decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) a) Deve interpretar-se a expressão ‘associação de empresas’ que figura no artigo 85.º, n.º 1, do Tratado CE (actual artigo 81.º, n.º 1, CE) no sentido de que só se configura tal associação quando, e na medida em que, a mesma actua no interesse dos operadores privados, de tal forma que, para aplicar a referida disposição, haja que distinguir entre as actividades

prosseguidas pela associação no interesse geral e as outras actividades, ou o simples facto de uma associação também poder actuar no interesse dos operadores privados é suficiente para qualificá-la, relativamente a toda a sua actuação, de associação de empresas para efeitos da referida disposição? É pertinente para a aplicação do direito comunitário sobre concorrência o facto de as regras vinculativas de aplicação geral estabelecidas pela entidade em causa o terem sido ao abrigo de um poder legislativo e na qualidade de legislador especial?

b) Se a resposta à questão 1a) for a de que se trata de uma associação de empresas apenas quando, e na medida em que, essa associação actue no interesse dos operadores privados, é o direito comunitário que determina — igualmente — quando se trata de salvaguardar o interesse geral e quando tal não é o caso?

c) Se a resposta à questão 1b) for a de que o direito comunitário é pertinente nessa matéria, permite o mesmo considerar que a adopção por parte de uma entidade como a Ordem, ao abrigo de um poder legislativo destinado a garantir a independência e a parcialidade do advogado que presta assistência jurídica, de regras vinculativas de aplicação geral que regulam o estabelecimento de relações de colaboração entre advogados e outros profissionais prossegue o interesse geral?

2) Se, com base nas respostas às questões colocadas na questão 1, alíneas a), b) e c), tiver de concluir-se que uma legislação como [o Samenwerkingsverordening 1993] deve igualmente ser considerada como uma decisão de uma associação de empresas na acepção do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado CE (actual artigo 81.º, n.º 1, CE), deve considerar-se que tal decisão, na medida em que estabelece regras vinculativas de aplicação geral relativas ao estabelecimento de relações de colaboração do tipo das que estão em causa no presente litígio a fim de garantir a independência e a parcialidade do advogado que presta assistência jurídica, tem por objectivo ou efeito restringir a livre concorrência no mercado comum de tal forma que as trocas comerciais entre os Estados-Membros são afectadas? Que critérios decorrentes do direito comunitário são pertinentes para responder a esta questão?

- 3) Deve interpretar-se o termo ‘empresa’ que consta do artigo 86.º do Tratado CE (actual artigo 82.º CE) no sentido de que, se uma entidade como a Ordem [dos Advogados neerlandesa] dever ser considerada uma associação de empresas, a referida entidade deve igualmente ser considerada como uma empresa ou um grupo de empresas na acepção desta disposição embora ela própria não exerça qualquer actividade económica?

- 4) Se a resposta à questão precedente for afirmativa e, por conseguinte, dever entender-se que uma entidade como a Ordem [dos Advogados neerlandesa] ocupa uma posição dominante, tal entidade explora abusivamente essa posição ao obrigar os advogados nela inscritos a comportar-se, no mercado da prestação de serviços jurídicos, relativamente a terceiros de uma forma que entrava a concorrência?

- 5) Se uma entidade como a Ordem [dos Advogados neerlandesa] dever ser considerada, no seu conjunto, como uma associação de empresas para efeitos da aplicação das normas comunitárias sobre concorrência, há que interpretar o artigo 90.º, n.º 2, do Tratado CE (actual artigo 86.º, n.º 2, CE) no sentido de que também está sujeita a essas normas uma entidade que, tal como a Ordem [dos Advogados neerlandesa], adopta regras vinculativas de aplicação geral relativas à colaboração entre advogados e outros profissionais com a finalidade de garantir a independência e a parcialidade do advogado que presta assistência jurídica?

- 6) Se uma entidade como a Ordem [dos Advogados neerlandesa] dever ser considerada como uma associação de empresas, ou como uma empresa ou um grupo de empresas, os artigos 3.º, alínea g), do Tratado CE [que passou, após alteração, a artigo 3.º, n.º 1, alínea g), CE], 5.º, segundo parágrafo, do Tratado CE [actual artigo 10.º, segundo parágrafo, CE], 85.º e 86.º do Tratado CE [actuais artigos 8.º CE e 82.º CE] opõem-se a que um Estado-Membro confira a essa entidade (ou a um dos seus órgãos) o poder de adoptar regras relativas, entre outras, à colaboração entre advogados e outros profissionais, não obstante a tutela das autoridades sobre este processo só lhes permitir anular essa regulamentação sem poder substituí-la por regulamentação própria?

- 7) Uma proibição de colaboração entre advogados e revisores de contas, como no caso vertente, está sujeita simultaneamente às disposições do Tratado relativas ao direito de estabelecimento e à livre prestação de serviços, ou deve interpretar-se o Tratado CE no sentido de que tal proibição deve respeitar ou as disposições em matéria de direito de estabelecimento ou as disposições em matéria de livre prestação de serviços, por exemplo segundo a forma como os interessados pretendem efectivamente realizar a sua colaboração?

- 8) A proibição de uma relação de colaboração integrada entre advogados e revisores de contas, como no caso vertente, constitui uma restrição ao direito de estabelecimento, à livre prestação de serviços, ou a ambos?

- 9) Se da resposta à questão precedente resultar que se verificam uma das duas restrições aí citadas ou ambas, a restrição em causa é justificada porque contém apenas uma ‘modalidade de venda’ na acepção do acórdão [de 24 de Novembro de 1993,] Keck e Mithouard [(C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097),] e não é, por conseguinte, discriminatória ou, porque satisfaz os critérios definidos pelo Tribunal de Justiça para o efeito noutros acórdãos, em particular no acórdão [de 30 de Novembro de 1995,] Gebhard [(C-55/94, Colect., p. I-4165)]?»

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

- 40 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 3 de Dezembro de 2001, os recorrentes nos processos principais solicitaram ao Tribunal que ordenasse a reabertura da fase oral do processo, ao abrigo do artigo 61.º do Regulamento de Processo.

- 41 Em apoio desse pedido, os recorrentes nos processos principais alegam que, nos n.ºs 170 a 201 das suas conclusões apresentadas em 10 de Julho de 2001, o advogado-geral se pronunciou sobre uma questão que não foi expressamente submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio.
- 42 A este propósito, importa recordar que o Tribunal de Justiça pode, oficiosamente ou sob proposta do advogado-geral, ou ainda a pedido das partes, determinar a reabertura da fase oral, nos termos do artigo 61.º do seu Regulamento de Processo, se considerar que não está suficientemente esclarecido ou que o processo deve ser decidido com base num argumento que não foi debatido entre as partes (v. despacho de 4 de Fevereiro de 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, *Colect.*, p. I-665, n.º 18).
- 43 No caso em apreço, todavia, o Tribunal de Justiça, ouvido o advogado-geral, considera dispor de todos os elementos necessários para responder às questões colocadas no presente processo e que esses elementos foram objecto dos debates que perante si tiveram lugar.

Quanto à primeira questão, alínea a)

- 44 Através da sua primeira questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se um regulamento relativo à colaboração entre os advogados e outras profissões liberais, como o *Samenwerkingsverordening* 1993, adoptado por um organismo como a Ordem dos Advogados neerlandesa, deve considerar-se uma decisão tomada por uma associação de empresas, na acepção do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado. Interroga-se, designadamente, sobre se o facto de a Ordem dos Advogados neerlandesa ter sido investida, por lei, do poder de adoptar regulamentações geralmente vinculantes tanto para os advogados inscritos nos Países Baixos como para os autorizados a exercer noutros Estados-Membros que vêm prestar serviços nos Países Baixos tem consequências

a nível da aplicação do direito comunitário da concorrência. Questiona igualmente se o simples facto de poder actuar no interesse dos seus membros basta para a qualificar, relativamente ao conjunto das suas actividades, de associação de empresas ou se, para efeitos da aplicação do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado, há que tratar de um modo especial as actividades que desenvolve no interesse geral.

- 45 Para determinar se um regulamento como o Samenwerkingsverordening 1993 deve ser considerado uma decisão de uma associação de empresas na acepção do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado, importa examinar, em primeiro lugar, se os advogados são empresas na acepção do direito comunitário da concorrência.
- 46 Segundo jurisprudência constante, no contexto do direito da concorrência, o conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma actividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo de financiamento (v., designadamente, acórdãos de 23 de Abril de 1991, Höfner e Elser, C-41/90, Colect., p. I-1979, n.º 21; de 16 de Novembro de 1995, Fédération française des sociétés d'assurance e o., C-244/94, Colect., p. I-4013, n.º 14, e de 11 de Dezembro de 1997, Job Centre, dito «Job Centre II», C-55/96, Colect., p. I-7119, n.º 21).
- 47 A este propósito, resulta de uma jurisprudência também constante que qualquer actividade consistente na oferta de bens ou serviços num determinado mercado constitui uma actividade económica (v., designadamente, acórdãos de 16 de Junho de 1987, Comissão/Itália, 118/85, Colect., p. 2599, n.º 7, e de 18 de Junho de 1998, Comissão/Itália, C-35/96, Colect., p. I-3851, n.º 36).
- 48 Ora, os advogados oferecem, contra remuneração, serviços de assistência jurídica consistentes na preparação de pareceres, contratos ou outros actos, bem como na representação e na defesa em juízo. Além disso, assumem os riscos financeiros correspondentes ao exercício das suas actividades, pois, em caso de desequilíbrio entre as despesas e as receitas, tem de ser o próprio advogado a suportar os défices.

- 49 Nestas condições, os advogados inscritos nos Países Baixos exercem uma actividade económica e, portanto, constituem empresas na acepção dos artigos 85.º, 86.º e 90.º do Tratado, sem que a natureza complexa e técnica dos serviços que prestam e a circunstância de o exercício da sua profissão ser regulamentado sejam susceptíveis de alterar tal conclusão (v., neste sentido, a propósito dos médicos, acórdão de 12 de Setembro de 2000, Pavlov e o., C-180/98 a C-184/98, Colect., p. I-6451, n.º 77).
- 50 Em segundo lugar, importa examinar em que medida uma organização profissional como a Ordem dos Advogados neerlandesa deve ser considerada uma associação de empresas, na acepção do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado, quando adopta um regulamento como o Samenwerkingsverordening 1993 (v., neste sentido, a propósito de uma organização profissional de despachantes alfandegários, acórdão de 18 de Junho de 1998, Comissão/Itália, já referido, n.º 39).
- 51 O recorrido no processo principal alega que a Ordem dos Advogados neerlandesa, na medida em que o legislador neerlandês a criou como um organismo de direito público e lhe atribuiu competências regulamentares a fim de cumprir uma missão de interesse público, não pode ser qualificada de associação de empresas na acepção do artigo 85.º do Tratado, especialmente no quadro do exercício do seu poder regulamentar.
- 52 O interveniente no processo principal e os Governos alemão, austríaco e português acrescentam que um organismo como a Ordem dos Advogados neerlandesa está investido de autoridade pública e não pode, por conseguinte, ficar sob a alçada do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado.
- 53 O interveniente no processo principal esclarece que um organismo pode ser equiparado à autoridade pública quando a actividade que exerce constitui uma missão de interesse geral que releva das funções essenciais do Estado. Ora, o

Estado neerlandês encarregou a Ordem dos Advogados neerlandesa de garantir aos sujeitos de direito um acesso adequado ao direito e à justiça, o que constitui, precisamente, uma função essencial do Estado.

- 54 O Governo alemão, por seu lado, recorda que cabe aos órgãos legislativos competentes de um Estado-Membro decidir, no quadro da soberania nacional, a forma como organizam o exercício das suas prerrogativas. O facto de se delegar num organismo democraticamente legitimado, como uma ordem profissional, o poder de adoptar regulamentações geralmente vinculantes inscreve-se nos limites desse princípio de autonomia institucional.
- 55 Esse princípio seria posto em causa, segundo o Governo alemão, se os organismos a quem são confiadas essas missões normativas fossem qualificados de associações de empresas na acepção do artigo 85.º do Tratado. Considerar que a legislação nacional só é válida quando exonerada pela Comissão nos termos do artigo 85.º, n.º 3, do Tratado, seria em si mesmo uma contradição. O conjunto da regulamentação elaborada pelas ordens profissionais seria, assim, posto em causa.
- 56 A este propósito, importa determinar se, quando adoptam regulamentos como o Samenwerkingsverordening 1993, as ordens profissionais devem ser consideradas associações de empresas ou, pelo contrário, autoridades públicas.
- 57 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma actividade que, pela sua própria natureza, pelas regras a que está sujeita e pelo seu objecto, é estranha à esfera das trocas económicas (v., neste sentido, acórdão de 17 de Fevereiro de 1993, Poucet e Pistre, C-159/91 e C-160/91, Colect., p. I-637, n.ºs 18 e 19, relativo à gestão do serviço público da segurança social) ou está associada ao exercício de prerrogativas de poder público (v., neste sentido, acórdão de 19 de Janeiro de 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, Colect., p. I-43, n.º 30, relativo ao controlo e policiamento do espaço aéreo, e acórdão de 18 de Março de 1997,

Diego Calì & Figli, C-343/95, Colect., p. I-1547, n.ºs 22 e 23, relativo à vigilância antipoluição do ambiente marítimo) escapa à aplicação das regras de concorrência do Tratado.

- 58 Importa sublinhar, antes de mais, que, quando adopta um regulamento como o Samenwerkingsverordening 1993, uma organização profissional como a Ordem dos Advogados neerlandesa não exerce uma missão social baseada no princípio da solidariedade, contrariamente a determinados organismos de segurança social (v. acórdão Poucet e Pistre, já referido, n.º 18), nem competências típicas dos poderes públicos (v. acórdão SAT Fluggesellschaft, já referido, n.º 30). Surge como órgão regulador de uma profissão cujo exercício constitui, por outro lado, uma actividade económica.
- 59 A este propósito, o facto de o conselho geral estar igualmente encarregado, por força do artigo 26.º da Advocatenwet, de defender os direitos e os interesses dos advogados nessa qualidade não é susceptível de excluir *a priori* essa organização profissional do âmbito de aplicação do artigo 85.º do Tratado, mesmo quando exerça a sua função reguladora do exercício da profissão de advogado (v., neste sentido, a propósito dos médicos, acórdão Pavlov e o., já referido, n.º 86).
- 60 Em seguida, outros indícios concorrem para a conclusão de que uma organização profissional que disponha de poderes reguladores, como a Ordem dos Advogados neerlandesa, não pode escapar à aplicação do artigo 85.º do Tratado.
- 61 Com efeito, por um lado, da Advocatenwet resulta que os órgãos directores da Ordem dos Advogados neerlandesa apenas integram advogados, que só são eleitos pelos membros da profissão. As autoridades nacionais não podem intervir na designação dos membros dos conselhos de vigilância, do colégio de delegados e do conselho geral (v., a propósito de uma organização profissional de despachantes alfandegários, acórdão de 18 de Junho de 1998, Comissão/Itália, já referido, n.º 42; a propósito de uma organização profissional de médicos, acórdão Pavlov e o., já referido, n.º 88).

- 62 Por outro lado, quando adopta actos como o Samenwerkingsverordening 1993, a Ordem dos Advogados neerlandesa também não está sujeita ao respeito de um determinado número de critérios de interesse público. O artigo 28.º da Advocatenwet, que a autoriza a aprovar regulamentos, limita-se a exigir que sejam no interesse do «exercício correcto da profissão» (v., a propósito de uma organização profissional de despachantes alfandegários, acórdão de 18 de Junho de 1998, Comissão/Itália, já referido, n.º 43).
- 63 Por último, atendendo à sua influência no comportamento dos membros da Ordem dos Advogados neerlandesa no mercado dos serviços jurídicos, em virtude da proibição de determinadas colaborações multidisciplinares que implica, o Samenwerkingsverordening 1993 não é estranho ao domínio das trocas económicas.
- 64 Atendendo às considerações que precedem, uma organização profissional como a Ordem dos Advogados neerlandesa deve ser considerada uma associação de empresas na acepção do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado quando adopta um regulamento como o Samenwerkingsverordening 1993. Com efeito, tal regulamento constitui a expressão da vontade de representantes dos membros de uma profissão para que estes últimos adoptem um comportamento determinado no quadro da sua actividade económica.
- 65 Pouco importa, por outro lado, que a Ordem dos Advogados neerlandesa se reja por um estatuto de direito público.
- 66 Com efeito, de acordo com os seus próprios termos, o artigo 85.º do Tratado aplica-se a acordos entre empresas e a decisões de associações de empresas. O quadro jurídico em que esses acordos são celebrados e em que são tomadas essas

decisões, tal como a qualificação jurídica dada a esse quadro pelas diferentes ordens jurídicas nacionais não relevam para efeitos da aplicabilidade das regras comunitárias da concorrência e, designadamente, do artigo 85.º do Tratado (acórdãos de 30 de Janeiro de 1985, Clair, 123/83, Recueil, p. 391, n.º 17, e de 18 de Junho de 1998, Comissão/Itália, já referido, n.º 40).

67 Esta interpretação do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado não conduz ao desrespeito do princípio da autonomia institucional invocado pelo Governo alemão (v. n.ºs 54 e 55 do presente acórdão). Importa, a este respeito, efectuar uma distinção.

68 Ou um Estado-Membro, quando atribui competências normativas a uma associação profissional, tem o cuidado de definir os critérios de interesse geral e os princípios fundamentais a que a regulamentação aprovada pelas ordens profissionais deve obedecer e de conservar o seu poder de decisão em última instância. Nesse caso, as normas aprovadas pela associação profissional conservam uma natureza estatal e escapam às regras do Tratado aplicáveis às empresas.

69 Ou as normas aprovadas pela associação profissional apenas a esta são imputáveis. Efectivamente, caso o artigo 85.º, n.º 1, do Tratado fosse aplicável, caberia a esta notificá-las à Comissão. Todavia, esta obrigação não é de natureza a paralisar excessivamente a actividade regulamentar das associações profissionais, como o Governo alemão sustenta, dispondo a Comissão, designadamente, da possibilidade de adoptar um regulamento de isenção por categoria, ao abrigo do artigo 85.º, n.º 3, do Tratado.

70 O facto de os sistemas descritos nos n.ºs 68 e 69 do presente acórdão terem consequências diferentes na perspectiva do direito comunitário não limita a liberdade que os Estados-Membros têm de optar por um ou por outro.

- 71 Atentas as considerações que precedem, importa responder à primeira questão, alínea a), que um regulamento relativo à colaboração entre advogados e outras profissões liberais, como o Samenwerkingsverordening 1993, adoptado por um organismo como a Ordem dos Advogados neerlandesa, deve ser considerado uma decisão tomada por uma associação de empresas, na acepção do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado.

Quanto à primeira questão, alíneas b) e c)

- 72 Face à resposta dada à primeira questão, alínea a), não há que abordar a primeira questão, alíneas b) e c).

Quanto à segunda questão

- 73 Através da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende determinar, em substância, se um regulamento como o Samenwerkingsverordening 1993, que, para garantir a independência e a parcialidade do advogado que presta assistência jurídica com outras profissões liberais, estabelece regras vinculativas de aplicação geral que regulam o estabelecimento de relações de colaboração integradas, tem por objectivo ou efeito restringir a concorrência no interior do mercado comum e é susceptível de afectar o comércio entre Estados-Membros.

- 74 Através de uma descrição das sucessivas versões da regulamentação sobre a colaboração, os recorrentes nos processos principais tentaram demonstrar que o Samenwerkingsverordening 1993 tinha por objecto restringir a concorrência.

- 75 No início, o Samenwerkingsverordening 1972 subordinava a autorização da participação de advogados em associações multidisciplinares a três condições. Antes de mais, os associados deviam ser membros de outras profissões liberais que tivessem adquirido uma formação universitária ou equiparada. Em seguida, deviam pertencer a uma ordem ou a um grupo que submetessem os seus membros a um direito disciplinar comparável ao aplicável aos advogados. Por último, a proporção de advogados pertencentes à referida associação profissional e a importância da respectiva contribuição para esta deviam ser pelo menos equivalentes, tanto no que respeita às relações recíprocas entre os participantes como no que se refere às relações com terceiros, às dos associados pertencentes a outras profissões.
- 76 Em 1973, o conselho geral reconheceu os membros da Associação dos Agentes da Propriedade Industrial neerlandesa, por um lado, e da Associação de Consultores Fiscais neerlandesa, por outro, com vista à constituição de associações profissionais multidisciplinares com advogados. Mais tarde, também reconheceu os notários. Segundo os recorrentes no processo principal, embora, na época, os membros do Instituto dos Revisores de Contas neerlandês não tenham sido formalmente reconhecidos pelo conselho geral, nenhuma objecção de princípio a isso se opunha.
- 77 Em 1991, confrontada pela primeira vez com um pedido de reconhecimento de uma colaboração com um revisor de contas, a Ordem dos Advogados neerlandesa, no termo de um procedimento acelerado, alterou o Samenwerkingsverordening 1972, com o objectivo único de dispor de uma base jurídica que lhe permitisse proibir as associações profissionais entre advogados e revisores de contas. A partir de então, os advogados só poderiam fazer parte de uma associação profissional multidisciplinar quando, por esse facto, «a sua liberdade e a sua independência no exercício da sua profissão, incluindo a defesa do interesse da parte e a relação de confiança entre o advogado e o seu cliente, que é dela corolário, não possam ser postas em causa».
- 78 A não autorização de associações entre advogados e revisores de contas baseara-se na conclusão de que os escritórios de revisores de contas tinham evoluído e se tinham, entretanto, transformado em organizações gigantescas, pelo que a colaboração de um escritório de advogados com um escritório deste tipo se assemelharia, segundo os termos do Algemene Deken (bastonário) da Ordem,

então em funções, «mais ao casamento de um rato com um elefante do que à união entre parceiros de dimensão equivalente».

- 79 Em seguida, a Ordem dos Advogados neerlandesa adoptou o Samenwerkingsverordening 1993. Este assumiu a alteração introduzida em 1991 e aditou uma exigência suplementar, nos termos da qual os advogados só podem ser autorizados a participar numa associação profissional desde que «a profissão de cada um dos participantes tenha por principal objecto o exercício da prática do direito» (artigo 3.º do Samenwerkingsverordening 1993), o que, segundo os recorrentes nos processos principais, ilustra o objecto anticoncorrencial da regulamentação nacional em causa nos processos principais.
- 80 A título subsidiário, os recorrentes nos processos principais alegam que, mesmo independentemente do seu objecto, o Samenwerkingsverordening 1993 tem efeitos restritivos sobre a concorrência.
- 81 As colaborações integradas entre advogados e revisores de contas permitiriam, com efeito, dar uma melhor resposta às necessidades dos clientes que actuam num ambiente económico e jurídico cada vez mais complexo e internacional.
- 82 Gozando de uma reputação de especialistas em inúmeros domínios, os advogados estariam em excelentes condições para oferecer aos seus clientes um conjunto diversificado de serviços jurídicos e eram particularmente atractivos para outros actores do mercado dos serviços jurídicos enquanto parceiros no quadro de uma associação profissional multidisciplinar.
- 83 Reciprocamente, os revisores de contas seriam parceiros atractivos para o advogado no quadro de uma associação profissional. Com efeito, são especialistas em domínios como a legislação em matéria de balanços, a fiscalidade, a

organização e a reestruturação de empresas, a consultadoria em gestão. Seriam numerosos os clientes interessados num serviço integrado, fornecido por um único prestador e abarcando tanto os aspectos jurídicos como financeiros, fiscais e contabilísticos de um processo.

- 84 Ora, a proibição em causa nos processos principais obsta a qualquer acordo contratual entre advogados e revisores de contas que estipule, qualquer que seja a sua forma, a partilha do poder de decisão, o compromisso de ceder em determinados casos uma parte do resultado ou a utilização de uma denominação comum, o que torna difícil qualquer forma de colaboração eficaz.
- 85 Inversamente, o Governo luxemburguês sustentou, na audiência, que uma proibição das colaborações integradas, como a estabelecida no Samenwerkings-verordening 1993, tinha efeitos positivos a nível da concorrência. Expôs que, ao proibir os advogados de se associarem aos revisores de contas, a regulamentação nacional em causa nos processos principais permitia evitar a concentração dos serviços jurídicos fornecidos pelos advogados nas mãos de algumas grandes firmas internacionais e, consequentemente, manter um número importante de operadores económicos no mercado.
- 86 A este respeito, parece que a regulamentação nacional em causa nos processos principais põe em causa a concorrência e é susceptível de afectar as trocas comerciais intracomunitárias.
- 87 Quanto a afectar a concorrência, importa sublinhar, antes de mais, que as especialidades dos advogados e dos revisores de contas podem ser complementares. Como as prestações jurídicas, especialmente em direito dos negócios, exigem cada vez mais a intervenção de um contabilista, uma colaboração integrada entre os advogados e os revisores de contas permitiria oferecer um conjunto de serviços mais amplo, ou mesmo propor inovações. O cliente teria

assim a possibilidade de se dirigir a uma estrutura única para uma grande parte dos serviços necessários à organização, à gestão e ao funcionamento da sua empresa (vantagem designada «one-stop-shop»).

- 88 Em seguida, uma colaboração integrada entre os advogados e os revisores de contas seria susceptível de satisfazer as necessidades suscitadas pela cada vez maior interpenetração dos mercados nacionais e pela necessidade de uma adaptação permanente às regulamentações nacionais e internacionais que daí decorre.
- 89 Por último, também não é de excluir que as economias de escala resultantes dessas colaborações integradas tivessem incidências positivas no custo das prestações.
- 90 Uma proibição das colaborações integradas entre os advogados e os revisores de contas, como a estabelecida pelo Samenwerkingsverordening 1993, é, portanto, susceptível de limitar a produção e o desenvolvimento técnico, na acepção do artigo 85.º, n.º 1, alínea b), do Tratado.
- 91 É verdade que o mercado dos revisores de contas se caracteriza por uma concentração acentuada, a ponto de as empresas que o dominam serem normalmente designadas pela expressão «big five» e de o projecto de concentração entre duas delas, as sociedades Price Waterhouse e Coopers & Lybrand, ter dado lugar à Decisão 1999/152/CE da Comissão, de 20 de Maio de 1998, que declara a compatibilidade de uma operação de concentração com o mercado comum e com o funcionamento do Acordo EEE (Processo IV/M.1016 — Price Waterhouse/Coopers & Lybrand) (JO 1999, L 50, p. 27), adoptada ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, relativo ao controlo das operações de concentração de empresas (JO L 395, p. 1), na versão resultante do Regulamento (CE) n.º 1310/97 do Conselho, de 30 de Junho de 1997 (JO L 180, p. 1).

- 92 Em contrapartida, a proibição dos conflitos de interesses, a que estão obrigados os advogados no conjunto dos Estados-Membros, pode constituir um limite estrutural a uma concentração acentuada dos escritórios de advogados e reduzir, consequentemente, as suas possibilidades de beneficiarem de economias de escala ou de colaborarem estruturalmente com titulares de profissões em que se verifica uma forte concentração.
- 93 Nestas condições, autorizar sem reservas nem limites colaborações integradas entre a profissão de advogado, cuja natureza amplamente descentralizada está intimamente ligada a algumas das suas características fundamentais, e um sector tão concentrado como o dos revisores de contas podia ser susceptível de reduzir globalmente o grau de concorrência existente no mercado dos serviços jurídicos, na sequência da diminuição substancial do número das empresas nele presentes.
- 94 Todavia, na medida em que se pode garantir a preservação de um grau suficiente de concorrência no mercado dos serviços jurídicos através de medidas menos rigorosas do que uma regulamentação nacional como o Samenwerkingsverordening 1993, que proíbe de forma absoluta qualquer forma de colaboração integrada, independentemente das dimensões respectivas dos escritórios de advogados e de revisores de contas em causa, essa regulamentação restringe a concorrência.
- 95 Quanto à incidência sobre o comércio intracomunitário, basta recordar que um acordo que se estende a todo o território de um Estado-Membro tem, pela sua própria natureza, por efeito consolidar barreiras de carácter nacional, entravando assim a interpenetração económica pretendida pelo Tratado (acórdãos de 17 de Outubro de 1972, Vereeniging van Cementhandelaren/Comissão, 8/72, Colect., p. 333, n.º 29; de 11 de Julho de 1985, Remia e o./Comissão, 42/84, Recueil, p. 2545, n.º 22; e de 18 de Junho de 1998, Comissão/Itália, já referido, n.º 48).
- 96 Esta incidência é tanto mais sensível nos processos principais quanto ao Samenwerkingsverordening 1993 também se aplica aos advogados visitantes

inscritos noutro Estado-Membro, o direito económico e comercial regula cada vez mais as transacções transnacionais e, por último, as sociedades de revisores de contas que procuram parceiros entre os advogados são geralmente grupos internacionais presentes em diversos Estados-Membros.

- 97 Importa, todavia, sublinhar que qualquer acordo entre empresas ou qualquer decisão de uma associação de empresas que restrinja a liberdade de acção das partes ou de uma delas não fica necessariamente sob a alçada da proibição constante do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado. Com efeito, para efeitos da aplicação desta disposição a um caso concreto, há que, antes de mais, atender ao contexto global em que a decisão da associação de empresas em causa foi tomada ou produziu os seus efeitos e, particularmente, aos seus objectivos, ligados, no caso em apreço, à necessidade de conceber regras de organização, de qualificação, de deontologia, de controlo e de responsabilidade, que dão a necessária garantia de integridade e experiência aos consumidores finais dos serviços jurídicos e à boa administração da justiça (v., neste sentido, acórdão de 12 de Dezembro de 1996, *Reisebüro Broede*, C-3/95, *Colect.*, p. I-6511, n.º 38). Importa, em seguida, examinar se os efeitos restritivos da concorrência que daí decorrem são inerentes à prossecução dos referidos objectivos.
- 98 A este respeito, importa tomar em consideração o quadro jurídico aplicável nos Países Baixos, respectivamente, por um lado, aos advogados e à Ordem dos Advogados neerlandesa, composta por todos os advogados inscritos nesse Estado-Membro, e, por outro, aos revisores de contas.
- 99 Relativamente aos advogados, importa recordar, a título preliminar, que, segundo uma jurisprudência constante, na falta de regras comunitárias específicas na matéria, cada Estado-Membro tem, em princípio, a liberdade de regulamentar o exercício da profissão de advogado no seu território (v. acórdãos de 12 de Julho de 1984, *Klopp*, 107/83, *Recueil*, p. 2971, n.º 17, e *Reisebüro Broede*, já referido, n.º 37). As regras aplicáveis a essa profissão podem, por esse motivo, diferir substancialmente de um Estado-Membro para outro.

- 100 Segundo as concepções em vigor nos Países Baixos, em que a Ordem dos Advogados nacional está incumbida, pelo artigo 28.º da *Advocatenwet*, de aprovar a regulamentação que deve garantir o correcto exercício da profissão de advogado, as regras fundamentais adoptadas para o efeito são, designadamente, o dever de defender o seu cliente com toda a independência e no interesse exclusivo deste, o dever, já referido, de evitar qualquer risco de conflito de interesses bem como o dever de respeitar estritamente o sigilo profissional.
- 101 Estas obrigações deontológicas têm implicações não displicentes na estrutura do mercado dos serviços jurídicos, em especial a nível das possibilidades de exercer a profissão de advogado conjuntamente com outras profissões liberais activas nesse mercado.
- 102 Assim, obrigam a que o advogado se encontre numa situação de independência relativamente aos poderes públicos, aos outros operadores e a terceiros, de quem não deve sofrer nunca qualquer influência. Deve oferecer, a esse respeito, a garantia de que todas as iniciativas que toma no processo o são no interesse exclusivo do cliente.
- 103 Em contrapartida, a profissão de revisor de contas não está sujeita, em geral e especialmente nos Países Baixos, a exigências deontológicas comparáveis.
- 104 A este propósito, tal como o advogado-geral justamente sublinhou nos n.ºs 185 e 186 das suas conclusões, pode existir uma certa incompatibilidade entre a actividade de «consultor», exercida pelo advogado, e a de «controlo», exercida pelo revisor de contas. Das observações apresentadas pelo recorrido no processo principal resulta que, nos Países Baixos, o revisor de contas exerce uma missão de

certificação das contas. A esse título, procede a um exame e a um controlo objectivos da contabilidade dos seus clientes, por forma a poder comunicar aos terceiros interessados a sua opinião pessoal quanto à fiabilidade desses dados contabilísticos. Segue-se que, no Estado-Membro em causa, não está sujeito a um segredo profissional comparável ao do advogado, contrariamente ao que prevê, por exemplo, o direito alemão.

105 Assim, há que observar que o Samenwerkingsverordening 1993 visa garantir, no Estado-Membro em causa, o respeito da deontologia da profissão de advogado aí aplicável e que, tendo em consideração as concepções dessa profissão que aí dominam, a Ordem dos Advogados neerlandesa pôde considerar que o advogado podia já não estar em condições de aconselhar e defender o seu cliente de forma independente e no respeito de um estrito segredo profissional se pertencesse a uma estrutura que tem igualmente por missão dar conta dos resultados financeiros das operações relativamente às quais foi chamada a intervir e certificá-los.

106 De resto, o cúmulo das actividades de controlo legal das contas e de consultadoria, designadamente jurídica, suscita igualmente questões no interior da própria profissão dos revisores de contas, tal como o demonstra o «Livro Verde» 96/C 321/01 da Comissão, intitulado «Papel, estatuto e responsabilidade do revisor oficial de contas na União Europeia» (JO 1996, C 321, p. 1; v. sobretudo os pontos 4.12 a 4.14).

107 Assim, um regulamento como o Samenwerkingsverordening 1993 pode, razoavelmente, ser considerado necessário para garantir o bom exercício da profissão de advogado, tal como se encontra organizada no Estado-Membro em causa.

- 108 Por outro lado, o facto de noutro Estado-Membro serem, eventualmente, aplicáveis regras diferentes não significa que as regras em vigor no primeiro Estado sejam incompatíveis com o direito comunitário (v., neste sentido, acórdão de 1 de Fevereiro de 2001, *Mac Quen e o.*, C-108/96, *Colect.*, p. I-837, n.º 33). Embora, em determinados Estados-Membros, as colaborações integradas entre advogados e revisores de contas sejam permitidas, a Ordem dos Advogados neerlandesa está no direito de considerar que os objectivos prosseguidos pelo *Samenwerkingsverordening 1993* não podem, atento, designadamente, o regime jurídico a que estão, respectivamente, sujeitos os advogados e os revisores de contas nos Países Baixos, ser alcançados através de meios menos restritivos (v., neste sentido, a propósito de uma lei que reserva para os advogados a actividade de cobrança judicial de dívidas, acórdão *Reisebüro Broede*, já referido, n.º 41).
- 109 Perante estes elementos, não se revela que os efeitos restritivos da concorrência, como os impostos aos advogados que actuam nos Países Baixos por um regulamento como o *Samenwerkingsverordening 1993*, excedam o necessário para garantir o correcto exercício da profissão de advogado (v., neste sentido, acórdão de 15 de Dezembro de 1994, *DLG*, C-250/92, *Colect.*, p. I-5641, n.º 35).
- 110 Tendo em atenção o conjunto das considerações que precede, há que responder à segunda questão declarando que uma regulamentação nacional como o *Samenwerkingsverordening 1993*, adoptada por um organismo como a Ordem dos Advogados neerlandesa, não viola o artigo 85.º, n.º 1, do Tratado, dado que foi razoavelmente que esse organismo pôde considerar que a referida regulamentação, apesar dos efeitos restritivos da concorrência que lhe são inerentes, é necessária para o bom exercício da profissão de advogado, tal como se encontra organizada no Estado-Membro em causa.

Quanto à terceira questão

- 111 Através da terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se um organismo como a Ordem dos Advogados neerlandesa deve ser considerado uma empresa ou uma associação de empresas na acepção do artigo 86.º do Tratado.
- 112 Importa sublinhar, por um lado, que, não desenvolvendo uma actividade económica, a Ordem dos Advogados neerlandesa não é uma empresa na acepção do artigo 86.º do Tratado.
- 113 Por outro lado, não pode ser qualificada de associação de empresas na acepção da referida disposição, na medida em que os advogados inscritos nos Países Baixos não estão suficientemente vinculados entre si para adoptar, no mercado, uma mesma linha de acção que conduza a suprimir as relações concorrenciais entre si (v., neste sentido, acórdão de 5 de Outubro de 1995, Centro Servizi Spediporto, C-96/94, Colect., p. I-2883, n.ºs 33 e 34).
- 114 Com efeito, a profissão de advogado é pouco concentrada, muito heterogénea e sujeita a uma grande concorrência interna. Não existindo laços estruturais suficientes entre si, não se pode considerar que os advogados ocupem uma posição dominante colectiva na acepção do artigo 86.º do Tratado (v., neste sentido, acórdãos de 31 de Março de 1998, França e o./Comissão, C-68/94 e C-30/95, Colect., p. I-1375, n.º 227, e de 16 de Março de 2000, Compagnie maritime belge transports e o./Comissão, C-395/96 P e C-396/96 P, Colect., p. I-1365, n.ºs 36 e 42). De resto, como resulta dos autos, os advogados apenas realizam 60% do volume de negócios do sector dos serviços jurídicos nos Países Baixos, uma parte de mercado que, tendo em conta o elevado número de escritórios de advogados, não podia por si só constituir um indício decisivo da existência de uma posição dominante colectiva (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, França e o./Comissão, n.º 226, e Compagnie maritime belge transports e o./Comissão, n.º 42).

- 115 Tendo em atenção as considerações que precedem, importa responder à terceira questão declarando que um organismo como a Ordem dos Advogados neerlandesa não constitui uma empresa nem uma associação de empresas na acepção do artigo 86.º do Tratado.

Quanto à quarta questão

- 116 Atenta a resposta dada à terceira questão, não há que abordar a quarta questão.

Quanto à quinta questão

- 117 Atenta a resposta dada à segunda questão, não há que examinar a quinta questão.

Quanto à sexta questão

- 118 Atentas as respostas dadas às segunda e terceira questões, não há que responder à sexta questão.

Quanto às sétima, oitava e nona questões

- 119 Através da sétima questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a compatibilidade com o direito comunitário de uma proibição de colaboração integrada entre advogados e revisores de contas, como a imposta pelo Samenwerkingsverordening 1993, deve ser apreciada na perspectiva tanto das disposições do Tratado relativas ao direito de estabelecimento como das relativas à livre prestação de serviços. Através das suas oitava e nona questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se essa proibição constitui uma restrição ao direito de estabelecimento e/ou à livre prestação de serviços e, na afirmativa, se a referida restrição se justifica.
- 120 A título preliminar, importa recordar que o respeito dos artigos 52.º e 59.º do Tratado se impõe igualmente às regulamentações de natureza não pública destinadas a disciplinar, de forma colectiva, o trabalho independente e as prestações de serviços. Com efeito, a abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas e à livre prestação de serviços entre os Estados-Membros ficaria comprometida se a supressão das barreiras de origem estatal pudesse ser neutralizada por obstáculos resultantes do exercício da sua autonomia jurídica por associações ou organismos de direito privado (v. acórdãos de 12 de Dezembro de 1974, Walrave e Koch, 36/74, Colect., p. 595, n.ºs 17, 18, 23 e 24; de 14 de Julho de 1976, Donà, 13/76, Colect., p. 545, n.ºs 17 e 18; de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.ºs 83 e 84; e de 6 de Junho de 2000, Angonese, C-281/98, Colect., p. I-4139, n.º 32).
- 121 Nestas condições, o Tribunal de Justiça pode ser levado a apreciar a aplicabilidade das disposições do Tratado em matéria de direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços a uma regulamentação como o Samenwerkingsverordening 1993.

- 122 Admitindo que as disposições relativas ao direito de estabelecimento e/ou as relativas à livre prestação de serviços sejam aplicáveis a uma proibição de estabelecer relações de colaboração integrada entre os advogados e os revisores de contas, como a que o Samenwerkingsverordening 1993 estabelece, e que este constitua uma restrição a uma e/ou a outra dessas liberdades, essa restrição justifica-se, de qualquer modo, pelas razões expostas nos n.ºs 97 a 109 do presente acórdão.
- 123 Importa, portanto, responder às sétima, oitava e nona questões que os artigos 52.º e 59.º do Tratado não se opõem a uma regulamentação nacional como o Samenwerkingsverordening 1993, que proíbe toda a colaboração integrada entre os advogados e os revisores de contas, dado que foi razoavelmente que se pôde considerar que este era necessário para o bom exercício da profissão de advogado, tal como se encontra organizada no país em causa.

Quanto às despesas

- 124 As despesas efectuadas pelos Governos neerlandês, dinamarquês, alemão, francês, luxemburguês, austríaco, português, sueco e do Principado do Liechtenstein, bem como pela Comissão das Comunidades Europeias, 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 Raad van State, por decisão de 10 de Agosto de 1999, declara:

- 1) Um regulamento relativo à colaboração entre advogados e outras profissões liberais, como o Samenwerkingsverordening 1993 (regulamento de 1993 sobre a colaboração), adoptado por um organismo como a Nederlandse Orde van Advocaten (Ordem dos Advogados neerlandesa), deve ser considerado uma decisão tomada por uma associação de empresas, na acepção do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado CE (actual artigo 81.º, n.º 1, CE).
- 2) Uma regulamentação nacional como o Samenwerkingsverordening 1993, adoptada por um organismo como a Nederlandse Orde van Advocaten, não viola o artigo 85.º, n.º 1, do Tratado, dado que foi razoavelmente que esse organismo pôde considerar que a referida regulamentação, apesar dos efeitos restritivos da concorrência que lhe são inerentes, é necessária para o bom exercício da profissão de advogado, tal como se encontra organizada no Estado-Membro em causa.

- 3) Um organismo como a Nederlandse Orde van Advocaten não constitui uma empresa nem uma associação de empresas na acepção do artigo 86.º do Tratado CE (actual artigo 82.º CE).
- 4) Os artigos 52.º e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 43.º CE e 49.º CE) não se opõem a uma regulamentação nacional como o Samenwerkingsverordening 1993, que proíbe toda a colaboração integrada entre os advogados e os revisores de contas, dado que foi razoavelmente que se pôde considerar que este era necessário para o bom exercício da profissão de advogado, tal como se encontra organizada no país em causa.

Rodríguez Iglesias

Jann

Macken

Colneric

von Bahr

Gulmann

Edward

La Pergola

Puissochet

Wathelet

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Fevereiro de 2002.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias