



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

26 de junho de 2019*

«Incumprimento de Estado — Artigo 258.º TFUE — Artigo 49.º TFUE — Diretiva 2006/123/CE — Artigo 15.º, n.ºs 2 e 3 — Diretiva 2005/36/CE — Artigos 13.º, 14.º, 50.º e anexo VII — Liberdade de estabelecimento — Reconhecimento das qualificações profissionais — Normas nacionais relativas aos organismos de formação de mediadores»

No processo C-729/17,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 22 de dezembro de 2017,

Comissão Europeia, representada por H. Tserepa-Lacombe e H. Støvlbæk, na qualidade de agentes,
demandante,

contra

República Helénica, representada por M. Tassopoulou, D. Tsagkaraki e C. Machairas, na qualidade de agentes,
demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: M. Vilaras, presidente de secção, K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin (relator) e N. Piçarra, juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 6 de dezembro de 2018,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 28 de fevereiro de 2019,

profere o presente

* Língua do processo: grego.

Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao limitar a forma jurídica dos organismos de formação de mediadores a sociedades sem fins lucrativos, que devem ser constituídas por, pelo menos, uma associação de advogados e por, pelo menos, uma câmara profissional da Grécia, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 49.º TFUE e do artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO 2006, L 376, p. 36). Além disso, essa instituição pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao subordinar o procedimento de reconhecimento das qualificações académicas a requisitos suplementares relativos ao conteúdo dos certificados e a medidas compensatórias sem avaliação prévia das diferenças substanciais e ao manter em vigor disposições discriminatórias que obrigam os requerentes de uma acreditação de mediador que possuem títulos de aprovação obtidos no estrangeiro ou emitidos por um organismo de formação reconhecido do estrangeiro na sequência de uma formação ministrada na Grécia a comprovar uma experiência de, pelo menos, três participações em processos de mediação, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 49.º TFUE, bem como por força dos artigos 13.º e 14.º, do artigo 50.º, n.º 1, e do anexo VII da Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO 2005, L 255, p. 22), conforme alterada pela Diretiva 2013/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013 (JO 2013, L 354, p. 132) (a seguir «Diretiva 2005/36»).

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2006/123

- 2 O considerando 6 da Diretiva 2006/123 enuncia:

«A supressão [dos entraves à liberdade de estabelecimento e à livre circulação dos serviços entre Estados-Membros] não se pode fazer apenas através da aplicação direta dos artigos 49.º e 56.º do Tratado, já que, por um lado, o tratamento numa base casuística através de processos por infração contra os Estados-Membros em causa seria, designadamente na sequência dos alargamentos, extremamente complicado para as instituições nacionais e comunitárias e, por outro, a supressão de muitos dos entraves requer a coordenação prévia das legislações nacionais, nomeadamente para instaurar uma cooperação administrativa. Como reconheceram o Parlamento Europeu e o Conselho, um instrumento legislativo comunitário permite a criação de um verdadeiro mercado interno dos serviços.»

- 3 O considerando 73 desta diretiva enuncia:

«Entre os requisitos que devem ser analisados figuram os regimes nacionais que, por razões diferentes das relativas às qualificações profissionais, restringem a determinados prestadores o acesso a certas atividades. Esses requisitos também impõem ao prestador a sua constituição de acordo com uma forma jurídica específica, nomeadamente sob a forma de pessoa coletiva, de sociedade unipessoal, de entidade sem fins lucrativos ou de sociedade detida exclusivamente por pessoas singulares, e exigências relativas à detenção do capital de uma sociedade, nomeadamente, a obrigação de dispor de um capital mínimo para determinadas atividades ou de uma qualificação específica para deter o capital social ou gerir determinadas sociedades. A avaliação da compatibilidade das tarifas fixas

mínimas e/ou máximas com a liberdade de estabelecimento só abrange as tarifas impostas pelas autoridades competentes especificamente para a prestação de determinados serviços e não, por exemplo, as regras gerais de determinação de preços como as aplicáveis às rendas de casa.»

4 O artigo 15.º, n.ºs 1 a 3, da referida diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros examinam se o seu sistema jurídico prevê as exigências referidas no n.º 2 e diligenciam para que estas exigências sejam compatíveis com as condições referidas no n.º 3. Os Estados-Membros adaptam as suas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de forma a torná-las compatíveis com as referidas condições.

2. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos condicionam o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício ao cumprimento de algum dos seguintes requisitos não discriminatórios:

[...]

b) exigências que imponham ao prestador a sua constituição de acordo com uma forma jurídica específica;

c) Requisitos relativos à detenção do capital de uma sociedade;

[...]

3. Os Estados-Membros devem verificar se os requisitos referidos no n.º 2 observam as condições seguintes:

a) Não discriminação: os requisitos não podem ser direta ou indiretamente discriminatórios em razão da nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, do local da sede;

b) Necessidade: os requisitos têm que ser justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;

c) Proporcionalidade: os requisitos têm que ser adequados para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para atingir este objetivo e não se podendo ser possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.»

Diretiva 2005/36

5 Nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 2005/36 estabelece as regras segundo as quais um Estado-Membro que subordina o acesso a uma profissão regulamentada ou o respetivo exercício no seu território à posse de determinadas qualificações profissionais denominado «Estado-Membro de acolhimento» reconhece, para o acesso a essa profissão e para o seu exercício, as qualificações profissionais adquiridas noutro ou em vários outros Estados-Membros e que permitem ao seu titular nele exercer a mesma profissão.

6 Decorre do artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva que esta é aplicável a qualquer nacional de um Estado-Membro que pretenda exercer uma profissão regulamentada, incluindo as profissões liberais, por conta própria ou por conta de outrem, num Estado-Membro diferente daquele em que adquiriu as suas qualificações profissionais.

7 O artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a c) e e), da Diretiva 2005/36 prevê:

«1. Para efeitos do disposto na presente diretiva, entende-se por:

- a) “Profissão regulamentada”: a atividade ou o conjunto de atividades profissionais em que o acesso, o exercício ou uma das modalidades de exercício se encontram direta ou indiretamente subordinados, nos termos de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de determinadas qualificações profissionais; constitui, nomeadamente, uma modalidade de exercício o uso de um título profissional limitado por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas aos detentores de uma determinada qualificação profissional. Quando não for aplicável a definição apresentada na primeira frase da presente definição, serão consideradas profissões regulamentadas as profissões a que se refere o n.º 2;
- b) “Qualificações profissionais”: as qualificações atestadas por um título de formação, uma declaração de competência tal como referida na subalínea i) da alínea a) do artigo 11.º e/ou experiência profissional;
- c) “Título de formação”: os diplomas, certificados e outros títulos emitidos por uma autoridade de um Estado-Membro designada nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas desse Estado que sancionem uma formação profissional preponderantemente adquirida na Comunidade. Quando não for aplicável a primeira frase da presente definição, serão considerados títulos de formação os títulos a que se refere o n.º 3;

[...]

- e) “Formação regulamentada”: qualquer formação especificamente orientada para o exercício de determinada profissão e que consista num ciclo de estudos eventualmente completado por uma formação profissional, um estágio profissional ou prática profissional.

A estrutura e o nível da formação profissional, do estágio profissional ou da prática profissional deverão ser determinados pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas do Estado-Membro interessado, ou ser objeto de um controlo ou de aprovação pela autoridade designada para o efeito;

[...]»

8 O artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva enuncia:

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

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

2. O acesso a uma profissão e o seu exercício, nos termos do n.º 1, devem igualmente ser permitidos aos requerentes que tenham exercido a profissão em causa a tempo inteiro durante um ano ou um período de duração global equivalente a tempo parcial nos 10 anos anteriores noutro Estado-Membro

que não regulamente essa profissão, e que possuam uma ou várias declarações de competência ou provas de qualificações profissionais emitidos por outro Estado-Membro que não regulamente essa profissão.

As declarações de competência e os títulos de formação devem preencher as seguintes condições:

- a) Terem sido emitidos por uma autoridade competente de um Estado-Membro, designada nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas desse Estado-Membro;
- b) Comprovarem que o titular obteve preparação para o exercício da profissão em causa.

A experiência profissional de um ano referida no primeiro parágrafo não pode, contudo, ser exigida se as provas de qualificações profissionais que o requerente possuir atestarem uma formação regulamentada.

[...]»

- 9 O artigo 14.º, n.ºs 1, 4 e 5, da referida diretiva dispõe:

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

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

[...]

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

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

- 10 O artigo 50.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36 enuncia:

«Quando deliberarem sobre um pedido de autorização para o exercício da profissão regulamentada em questão nos termos do presente título, as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento poderão exigir os documentos e certificados enumerados no anexo VII.

[...]»

11 O artigo 56.º, n.º 3, desta diretiva prevê que cada Estado-Membro deverá designar, até 20 de outubro de 2007, as autoridades e organismos competentes para a concessão ou receção dos títulos de formação e de outros documentos ou informações, bem como para a receção dos pedidos e a tomada das decisões visadas na presente diretiva, e informar imediatamente os outros Estados-Membros e a Comissão das respetivas designações.

12 O ponto 1, alíneas a) a c), do anexo VII desta diretiva dispõe:

«1. Documentos

a) Prova da nacionalidade do interessado.

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

As autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento poderão solicitar ao requerente que preste informações sobre a sua formação na medida do necessário para determinar a existência de eventuais diferenças substanciais em relação à formação nacional exigida, tal como determinado no artigo 14.º Sempre que for impossível ao requerente fornecer estas informações, as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento dirigir-se-ão ao ponto de contacto, à autoridade competente ou a qualquer outro organismo pertinente do Estado-Membro de origem.

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

Diretiva 2008/52

13 O considerando 16 da Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa a certos aspetos da mediação em matéria civil e comercial (JO 2008, L 136, p. 3), tem a seguinte redação:

«Para assegurar a necessária confiança mútua no que diz respeito à confidencialidade, aos efeitos nos prazos de prescrição e caducidade e ao reconhecimento e execução dos acordos obtidos por via de mediação, os Estados-Membros deverão incentivar, por todos os meios que considerem adequados, a formação de mediadores e a criação de mecanismos eficazes de controlo da qualidade relativamente à prestação de serviços de mediação.»

14 O artigo 1.º, n.º 1, desta diretiva enuncia:

«O objetivo da presente diretiva consiste em facilitar o acesso à resolução alternativa de litígios e em promover a resolução amigável de litígios, incentivando o recurso à mediação e assegurando uma relação equilibrada entre a mediação e o processo judicial.»

15 O artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da referida diretiva prevê:

«Para efeitos do disposto na presente diretiva, entende-se por:

[...]

b) “Mediador”, uma terceira pessoa a quem tenha sido solicitado que conduza uma mediação de modo eficaz, imparcial e competente, independentemente da denominação ou da profissão dessa pessoa no Estado-Membro em causa e da forma como ela tenha sido designada ou de como tenha sido solicitada a conduzir a mediação.»

16 O artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da mesma diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros devem incentivar, por todos os meios que considerem adequados, o desenvolvimento e a adesão a códigos voluntários de conduta pelos mediadores e organismos que prestem serviços de mediação, bem como outros mecanismos eficazes de controlo da qualidade da prestação de serviços de mediação.

2. Os Estados-Membros devem incentivar a formação inicial e contínua dos mediadores, a fim de garantir que a mediação seja conduzida de modo eficaz, imparcial e competente relativamente às partes.»

Direito grego

Lei 3898/2010

17 O artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Lei 3898/2010 (FEK A' 211/16.2.2010), que transpõe a Diretiva 2008/52, tem a seguinte redação:

«1. Os organismos de formação de mediadores podem ser sociedades civis sem fins lucrativos, constituídas conjuntamente por, pelo menos, uma associação de advogados e por, pelo menos, uma das câmaras profissionais do país e funcionando ao abrigo de uma autorização concedida pelo serviço referido no artigo 7.º

2. Um decreto presidencial, publicado sob proposta do ministro da Justiça, da Transparência e dos Direitos Humanos, do ministro da Economia, da Concorrência e da Marinha Mercante e do ministro da Educação, da Formação Contínua e dos Cultos, fixa especificamente as condições de autorização e de funcionamento dos organismos de formação de mediadores, o conteúdo dos programas de ensino básico, de formação e de formação contínua, a sua duração, o lugar onde os cursos são ministrados, as qualificações dos formadores, o número dos participantes, bem como as sanções impostas aos organismos de formação de mediadores em caso de incumprimento das suas obrigações. Essas sanções consistem numa coima ou numa revogação provisória ou definitiva da sua autorização de exercer. Os critérios de seleção e o cálculo das sanções serão estabelecidos pelo referido decreto presidencial.

[...]»

18 O artigo 6.º, n.ºs 1 e 3, da referida lei dispõe:

«1. É constituída uma “Comissão de Acreditação dos Mediadores” sob a supervisão do Ministério da Justiça, da Transparência e dos Direitos Humanos. Nomeadamente, são da competência da comissão de acreditação dos candidatos mediadores o controlo do respeito das obrigações que incumbem aos organismos de formação de mediadores e o controlo do cumprimento, pelos mediadores reconhecidos, do Código Deontológico. A comissão ficará igualmente encarregada de apresentar um relatório ao ministro da Justiça, da Transparência e dos Direitos Humanos para aplicação das sanções previstas nos artigos 5.º e 7.º A comissão será composta pelo seu presidente e por quatro (4) membros, bem como por um número igual de suplentes. A duração do seu mandato será de três anos.

[...]

3. A acreditação dos candidatos mediadores será sujeita a exames perante um júri constituído por dois membros da comissão a que se refere o n.º 1, designados pelo seu presidente, e por um magistrado, que é designado em conformidade com o disposto no do artigo 41.º, n.º 2, da Lei 1756/1988 e que presidirá o referido júri. O júri verifica se o candidato possui conhecimentos, competências e formação adequada ministrada pelos organismos de formação referidos no artigo 5.º, para prestar serviços de mediação; a decisão é devidamente fundamentada e formulada por escrito. Para o secretariado da comissão previsto no n.º 1 e do júri de exame, a assembleia-geral das associações de advogados deve disponibilizar o pessoal previsto no regulamento referido no n.º 5 do presente artigo. Por decisão conjunta, o ministro das Finanças e o ministro da Justiça, da Transparência e dos Direitos Humanos estabelecem:

- a) as modalidades e o montante da remuneração dos membros do júri de exame, remuneração que está a cargo da Caixa de Financiamento dos Edifícios Judiciais,
- b) as taxas de exame que os candidatos são obrigados a pagar previamente ao júri.

[...]»

19 O artigo 7.º, n.º 2, desta mesma lei dispõe:

«Por despacho, o ministro da Justiça, da Transparência e dos Direitos Humanos:

- a) define as condições especiais para a aprovação dos mediadores, bem como o procedimento de reconhecimento do título de autorização, obtido pelos mediadores noutro Estado-Membro da União Europeia. Este reconhecimento, bem como a revogação provisória ou definitiva da autorização, ficam sujeitos ao acordo prévio da comissão a que se refere o artigo 6.º, n.º 1,
- b) estabelece um código deontológico dos mediadores autorizados,
- c) prevê as condições especiais relativas à aplicação de sanções em caso de violação das disposições do código já referido. Estas sanções, que são aplicadas com o acordo da comissão a que se refere o artigo 6.º, n.º 1, consistem na revogação provisória ou definitiva da aprovação; e
- d) decide qualquer questão conexa.»

20 O artigo 14.º da Lei 3898/2010 foi modificado pelo Ato Legislativo de 4 de dezembro de 2012 relativo à resolução de questões urgentes compreendidas no âmbito da competência do Ministério das Finanças, do Ministério do Desenvolvimento, da Concorrência, das Infraestruturas, dos Transportes e das Redes, do Ministério da Educação e dos Cultos, do Ministério da Cultura e dos Desportos, do Ministério do Ambiente, da Energia e da Alteração Climática, do Ministério do Trabalho, da Segurança Social e da Assistência Social, do Ministério da Justiça, da Transparência e dos Direitos Humanos, do Ministério da Reforma Administrativa e da Governança Eletrónica, e por outras disposições (FEK A' 237/5.12.2012), que inseriu um n.º 2, nos termos do qual «pode ser reconhecido um título de certificação de mediador emitido por um organismo de formação estrangeiro no final de uma formação ministrada na Grécia, sempre que esse título tenha sido obtido o mais tardar na data de autorização e de início da atividade de um organismo ou de organismos de formação referidos no artigo 5.º da Lei 3898/2010 e, em qualquer caso, até 31 de dezembro de 2012».

Lei 4512/2018

- 21 O artigo 205.º da Lei 4512/2018, de 17 de janeiro de 2018, relativa às regras de aplicação das reformas estruturais do programa de adaptação económica e outras disposições (FEK A' 5/17.1.2018), tem a seguinte redação:

«A partir da entrada em vigor da presente lei, é revogada qualquer disposição em contrário que regule diferentemente qualquer questão relativa à mediação. As disposições do artigo 1.º da Lei 3898/2010 continuam em vigor.»

Decreto Presidencial 123/2011

- 22 O artigo 1.º, n.º 1, do Decreto Presidencial 123/2011, que define as condições de autorização e de funcionamento dos organismos de formação de mediadores em matéria civil e comercial (FEK A' 255/9.12.2011), dispõe:

«Um organismo de formação de mediadores, a seguir designado por “organismo”, pode ser uma sociedade civil sem fins lucrativos constituída conjuntamente por, pelo menos, uma associação de advogados e por, pelo menos, uma das câmaras profissionais do país e que funcione ao abrigo de uma autorização concedida pelo serviço da profissão de advogado e dos ofícios de justiça pertencente à Direção-Geral da Administração Judicial do Ministério da Justiça, da Transparência e dos Direitos Humanos (artigo 5.º, n.º 1, da Lei 3898/2010).»

Despacho Ministerial 109088 alterado

- 23 O capítulo A, artigo único, n.ºs 1, 2 e 5, do Despacho Ministerial 109088, de 12 de dezembro de 2011, conforme alterado pelo Despacho 107309, de 20 de dezembro de 2012 (a seguir «Despacho Ministerial 109088 alterado»), prevê:

«A. O procedimento de reconhecimento dos títulos de certificação dos mediadores emitidos por um organismo de formação estrangeiro efetuar-se-á da seguinte maneira:

A Comissão de Acreditação dos Mediadores reconhecerá a equivalência dos títulos de autorização de mediador emitidos por um organismo de formação estrangeiro de acordo com o seguinte procedimento:

1. Os interessados apresentarão um pedido de reconhecimento do título de autorização de mediador.

[...]

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

[...]

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

aa) o número total de horas de formação,

bb) as disciplinas ministradas,

cc) o local de formação,

- dd) o número de participantes,
- ee) o número e as habilitações dos formadores,
- ff) o procedimento de exame e de avaliação dos candidatos e as medidas que garantem a sua integridade.

[...]

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

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

Procedimento pré-contencioso

- 24 Na sequência de uma denúncia recebida pelos seus serviços, a Comissão, tendo dúvidas quanto à compatibilidade da Lei 3898/2010 e do Despacho Ministerial 109088 alterado com as Diretivas 2006/123 e 2005/36, pediu, em 11 de julho de 2013, à República Helénica informações sobre a formação dos mediadores na Grécia.
- 25 A República Helénica respondeu ao referido pedido por carta de 16 de setembro de 2013.
- 26 Em 11 de julho de 2014, a Comissão enviou uma notificação para cumprir à República Helénica, convidando-a a apresentar as suas observações sobre a possível incompatibilidade da referida lei e do referido despacho com o artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), da Diretiva 2006/123, bem com os artigos 13.º e 14.º da Diretiva 2005/36. A República Helénica respondeu em 12 de setembro de 2014.
- 27 Em 29 de maio de 2015, a Comissão enviou uma notificação para cumprir complementar, em que reiterou a sua posição e expressou a sua inquietude a respeito da incompatibilidade da legislação grega com o artigo 50.º, n.º 1, e com o anexo VII da Diretiva 2005/36, na medida em que o reconhecimento dos títulos dos mediadores obtidos noutros Estados-Membros da União está sujeito a requisitos que vão além do que esta diretiva permite. A Comissão considerou igualmente que a legislação grega violava o princípio da não discriminação, conforme previsto nos artigos 45.º e 49.º TFUE.
- 28 A República Helénica respondeu à referida notificação para cumprir complementar em 23 de novembro de 2015.
- 29 Não tendo ficado convencida pelas respostas da República Helénica, a Comissão emitiu, em 25 de fevereiro de 2016, um parecer fundamentado, notificado em 26 de fevereiro a esse Estado-Membro, no qual sustentou que, por um lado, ao limitar a forma dos organismos de formação

de mediadores a sociedades sem fins lucrativos, que devem ser constituídas por, pelo menos, uma associação de advogados e por, pelo menos, uma câmara profissional da Grécia, esta última não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 49.º TFUE, do artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, da Diretiva 2006/123.

- 30 Por outro lado, segundo o parecer fundamentado, ao subordinar o procedimento de reconhecimento de qualificações académicas a requisitos suplementares relativos ao conteúdo dos certificados exigidos e a medidas compensatórias, sem avaliar previamente a eventual existência de diferenças substanciais, e ao manter em vigor disposições discriminatórias, que obrigam os requerentes a comprovar experiência em, pelo menos, três processos de mediação, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 45.º e 49.º TFUE, dos artigos 13.º, 14.º e 50.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36, bem como do anexo VII desta última.
- 31 Na sua resposta de 10 de maio de 2016, a República Helénica contestou o incumprimento imputado, alegando que, por um lado, a atividade de mediação está abrangida pela exceção prevista no artigo 51.º, primeiro parágrafo, TFUE, na medida em que constitui uma atividade ligada ao exercício da autoridade pública. De qualquer modo, o interesse geral relativo à administração da justiça poderia ser admitido como justificação para restrições à livre prestação de serviços. Por outro lado, quanto ao reconhecimento das qualificações profissionais, esse Estado-Membro alegou que as disposições nacionais em causa não privavam os mediadores que tivessem adquirido as qualificações profissionais correspondentes noutro Estado-Membro do direito de exercer essa profissão. Além disso, resultava das disposições nacionais em causa que era possível determinar a competência de um mediador com base nos elementos do processo relativo à sua formação contínua, em vez do critério da experiência, que exige a participação em três processos de mediação.
- 32 Não partilhando da opinião da República Helénica, a Comissão intentou a presente ação por incumprimento.

Quanto à ação

Quanto ao âmbito da ação

– Argumentos das partes

- 33 No âmbito da sua petição, a Comissão formulou duas imputações. Por um lado, sustentou que o artigo 5.º, n.º 1, da Lei 3898/2010 e o artigo 1.º, n.º 1, do Decreto Presidencial 123/2011 introduzem uma restrição à liberdade de estabelecimento tal como definida no artigo 49.º TFUE, e infringem o artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, da Diretiva 2006/123. Por outro lado, alegou que o Despacho Ministerial 109088 alterado infringe os artigos 13.º, 14.º e 50.º da Diretiva 2005/36, bem como o seu anexo VII.
- 34 Na contestação, sem rebater as imputações da Comissão relativas à Lei 3898/2010 e ao Despacho Ministerial 109088 alterado, a República Helénica afirmou que a Lei 3898/2010 e o Decreto Presidencial 123/2011 tinham sido revogados com efeitos a partir da publicação, no *Jornal Oficial da República Helénica*, em 17 de janeiro de 2018, da Lei 4512/2018. Daqui resulta, segundo a República Helénica, que as imputações feitas pela Comissão na sua ação já não têm sentido.
- 35 No *petitum* da sua réplica e na audiência, a Comissão alegou que a presente ação também abrangia a situação nascida dessas modificações legislativas introduzidas pela Lei 4512/2018, na medida em que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o sistema implementado pela legislação impugnada no decurso do procedimento pré-contencioso foi, no seu conjunto, mantido pelas novas medidas adotadas pelo Estado-Membro posteriormente ao parecer fundamentado.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

- 36 Para determinar o âmbito da presente ação por incumprimento, há que salientar que a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado e que as eventuais alterações ocorridas posteriormente não podem ser tidas em conta pelo Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Acórdão de 27 de abril de 2017, Comissão/Grécia, C-202/16, não publicado, EU:C:2017:318, n.º 37 e jurisprudência referida).
- 37 No caso de modificação posterior da legislação nacional impugnada no âmbito de uma ação por incumprimento, a Comissão não modifica o objeto da sua ação ao dirigir as imputações formuladas contra a legislação anterior à resultante da modificação adotada, quando as duas versões da legislação nacional tenham conteúdo idêntico (v., neste sentido, Acórdão de 21 de março de 2013, Comissão/França, C-197/12, não publicado, EU:C:2013:202, n.º 26 e jurisprudência referida).
- 38 Em contrapartida, o objeto do litígio não pode ser ampliado às obrigações resultantes de novas disposições que não tenham equivalência na versão inicial do ato em questão, sem incorrer na violação das formalidades essenciais da regularidade do processo destinado a verificar o incumprimento (v., neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 52 e jurisprudência referida).
- 39 Na medida em que, como acaba de ser indicado, a Comissão dirigiu, na sua réplica, a primeira imputação apresentada na sua petição igualmente contra a Lei 4512/2018, há que determinar se essa imputação implica uma modificação do objeto da ação.
- 40 No caso em apreço, não resulta da interpretação das disposições pertinentes da Lei 4512/2018 nem da argumentação da Comissão relativa a essa interpretação que as disposições desta última lei têm um conteúdo idêntico às da legislação anteriormente vigente.
- 41 Portanto, na medida em que a primeira imputação da Comissão diz igualmente respeito às disposições da Lei 4512/2018, tal imputação altera o objeto do litígio, pelo que há que examinar as imputações invocadas na petição da Comissão, sem ter em conta a extensão da primeira imputação efetuada na réplica.
- 42 Nestas circunstâncias, há que julgar inadmissíveis as imputações relativas à violação do disposto no artigo 49.º TFUE, no artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, da Diretiva 2006/123, nos artigos 13.º e 14.º, no artigo 50.º, n.º 1, bem como no anexo VII da Diretiva 2005/36, na medida em que essas imputações visam a Lei 4512/2018.

Quanto ao mérito

Quanto à imputação relativa à violação do artigo 49.º TFUE e do artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, da Diretiva 2006/123

– Argumentos das partes

- 43 Segundo a Comissão, resulta, por um lado, do artigo 5.º, n.º 1, da Lei 3898/2010 e, por outro, do artigo 1.º, n.º 1, do Decreto Presidencial 123/2011 que as sociedades que prestam serviços de formação com vista a ministrar o ensino a mediadores, que podem, nessa base, apresentar-se ao exame para obtenção da acreditação de mediadores na Grécia, devem ter exclusivamente a forma

jurídica de sociedades sem fins lucrativos constituídas conjuntamente por, pelo menos, uma associação de advogados e por, pelo menos, uma câmara profissional da Grécia e funcionar ao abrigo de uma autorização emitida pela autoridade prevista no artigo 7.º desta lei.

- 44 A Comissão sustenta que o requisito relativo à composição exigida do organismo de formação e o requisito relativo à forma jurídica exigida deste dissuadem tanto os organismos de formação estrangeiros que desejem estabelecer-se pela primeira vez na Grécia como os que aí pretendam instalar um estabelecimento secundário, pelo que esses requisitos restringem a liberdade de estabelecimento prevista no artigo 49.º TFUE e no artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, da Diretiva 2006/123.
- 45 Segundo a Comissão, resulta da Lei 3898/2010 que a formação proposta pelos organismos que não preenchem os requisitos enunciados por esta lei não permite o acesso ao exame exigido, por força do artigo 6.º da referida lei, e, *in fine*, a obtenção da acreditação necessária ao exercício da profissão de mediador na Grécia.
- 46 Além disso, a Comissão alega que esses requisitos não são justificados por uma razão imperiosa de interesse geral, nem adequados para garantir a realização do objetivo que prosseguem e vão além do que é necessário para atingir esse objetivo. Além disso, podem ser aplicados de uma forma que pode ser discriminatória.
- 47 Por outro lado, a Comissão considera que, contrariamente aos argumentos apresentados pela República Helénica no âmbito do procedimento pré-contencioso, a exceção prevista no artigo 51.º TFUE não é aplicável no caso em apreço. Por um lado, não se pode deduzir do Despacho de 17 de fevereiro de 2005, Muri (C-250/03, EU:C:2005:96), relativo à participação dos advogados no júri do exame em causa nesse processo, que a norma nacional em causa é compatível com o direito da União, na medida em que o artigo 5.º da Lei 3898/2010 tem por objeto a composição e a forma jurídica dos organismos de formação dos mediadores. Por outro lado, o incumprimento imputado não diz respeito ao serviço mediação enquanto tal, mas ao serviço de formação dos mediadores que não está abrangido pelo exercício da autoridade pública, incluindo a administração da justiça.
- 48 Quanto às razões imperiosas de interesse geral que podem justificar as restrições em causa, a Comissão alega, em primeiro lugar, que o objetivo de garantir a qualidade da mediação poderia ter apoio no artigo 4.º da Diretiva 2008/52. No entanto, considera que o artigo 4.º interpretado à luz do considerando 16 desta diretiva visa, por um lado, o controlo da qualidade dos serviços de formação através de mecanismos como os códigos de boa conduta e, por outro, que este artigo 4.º não engloba as regras relativas à organização das entidades de formação de mediadores como as que determinam a forma jurídica exigida e as relativas à detenção do capital.
- 49 Em segundo lugar, a Comissão alega que, embora, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a proteção dos destinatários dos serviços de mediação e a necessidade de garantir um ensino de nível elevado possam constituir razões imperiosas de interesse geral, a República Helénica não demonstrou que os requisitos relativos à forma jurídica e à detenção de capital de uma sociedade permitiriam atingir esses objetivos.
- 50 De qualquer modo, a Comissão considera que as restrições em causa não são proporcionadas aos objetivos prosseguidos, na medida em que, por um lado, existem medidas menos restritivas, como a introdução de um programa de estudos adequado, a definição de critérios relativos aos professores e o material utilizado, bem como a fixação de critérios relativos aos exames obrigatórios que dão acesso à profissão. Por outro lado, a Comissão observa que a República Helénica já aplica outras medidas menos restritivas com vista a garantir um nível de ensino elevado, tais como a exigência de que a formação seja ministrada por mediadores experimentados, a realização dos exames perante um júri de Estado, ou ainda a definição pela lei do conteúdo e da duração do programa de formação.

- 51 A República Helénica limita-se a observar que, na sequência da adoção da Lei 4512/2018, a presente imputação deixa de ter qualquer sentido.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

- 52 A título preliminar, há que salientar que a primeira imputação da presente ação é relativa à violação do artigo 49.º TFUE e do artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, da Diretiva 2006/123.
- 53 A este respeito, há que recordar, em primeiro lugar, que resulta do considerando 6 da Diretiva 2006/123 que a supressão dos obstáculos à liberdade de estabelecimento não pode ser feita unicamente pela aplicação direta do artigo 49.º TFUE em razão, nomeadamente, da extrema complexidade do tratamento caso a caso dos obstáculos a essa liberdade (v., neste sentido, Acórdão de 16 de junho de 2015, Rina Services e o., C-593/13, EU:C:2015:399, n.º 38) e que, por conseguinte, há que adotar uma diretiva na matéria.
- 54 Daqui decorre que, quando uma restrição à liberdade de estabelecimento é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123, não há que examiná-la igualmente à luz do artigo 49.º TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 23 de fevereiro de 2016, Comissão/Hungria, C-179/14, EU:C:2016:108, n.º 118, e de 30 de janeiro de 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, n.º 137).
- 55 Por conseguinte, há que apreciar se a imputação relativa à violação do artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, da Diretiva 2006/123 é procedente.
- 56 A este respeito, resulta do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123 que os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos preveem requisitos como os previstos no n.º 2 do artigo 15.º e devem assegurar que esses requisitos são compatíveis com as condições referidas no n.º 3 do referido artigo 15.º
- 57 As condições cumulativas previstas no referido artigo 15.º, n.º 3, dizem respeito, em primeiro lugar, ao caráter não discriminatório dos requisitos em causa, que não podem ser direta ou indiretamente discriminatórios em razão da nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, do local da sede, em segundo lugar, ao seu caráter necessário, designadamente que os requisitos têm de ser justificados por uma razão imperiosa de interesse geral, e, em terceiro lugar, à sua proporcionalidade, tendo os referidos requisitos de ser adequados para garantir a consecução do objetivo prosseguido e não ir além do necessário para atingir este objetivo e não podendo ser possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.
- 58 No presente processo, as imputações formuladas pela Comissão pretendem demonstrar que as disposições nacionais que essa instituição identifica na sua ação estabelecem requisitos do tipo dos previstos no artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), da Diretiva 2006/123 e que, não cumprindo esses requisitos as condições enunciadas no n.º 3 deste artigo 15.º, essas disposições nacionais infringem os n.ºs 1 a 3 do referido artigo.
- 59 Importa, em primeiro lugar, verificar se os requisitos que decorrem do artigo 5.º da Lei 3898/2010 são abrangidos, como alega a Comissão, pelo artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), da referida diretiva.
- 60 A este respeito, há que salientar que o artigo 15.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2006/123, lido à luz do considerando 73, se refere a uma categoria de requisitos que impõem ao prestador a obrigação de ser constituído sob uma forma jurídica especial, o que abrange, designadamente, a exigência de ser uma pessoa coletiva ou uma entidade sem fins lucrativos.

- 61 Ora, impõe-se declarar que o requisito relativo à forma jurídica do organismo de formação dos mediadores imposto pelo artigo 5.º da Lei 3898/2010, segundo o qual os organismos de formação dos mediadores devem ser constituídos como sociedades sem fins lucrativos, está expressamente incluído no artigo 15.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2006/123 (v., neste sentido, Acórdão de 23 de fevereiro de 2016, Comissão/Hungria, C-179/14, EU:C:2016:108, n.ºs 61 e 62).
- 62 Além disso, há que observar que o artigo 15.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2006/123, lido à luz do considerando 73, tem em vista uma outra categoria de requisitos relativos à detenção do capital de uma sociedade.
- 63 Ora, o requisito relativo à composição do organismo de formação nos termos do qual os organismos de formação dos mediadores devem ser constituídos conjuntamente por, pelo menos, uma associação de advogados e por, pelo menos, uma câmara profissional da Grécia, imposto no artigo 5.º da Lei 3898/2010, está abrangido pelo artigo 15.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2006/123.
- 64 Em segundo lugar, há que verificar se as normas nacionais em causa são abrangidas pelo artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123.
- 65 A este respeito, em primeiro lugar, nos termos do artigo 15.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2006/123, os requisitos previstos no n.º 2 deste artigo não são incompatíveis com as disposições desta diretiva desde que, designadamente, não sejam direta ou indiretamente discriminatórios em razão da nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, do local da sua sede.
- 66 No caso em apreço, resulta do artigo 5.º da Lei 3898/2010 que os requisitos relativos à forma jurídica, à detenção de capital e à composição do organismo de formação dos mediadores se aplicam tanto aos organismos de formação estabelecidos na Grécia como aos estabelecidos noutros Estados-Membros. Por conseguinte, esses requisitos não têm caráter discriminatório, na aceção do artigo 15.º, n.º 3, alínea a), desta diretiva.
- 67 Em segundo lugar, quanto à necessidade das normas nacionais em causa, embora a República Helénica não apresente justificações específicas para o artigo 5.º da Lei 3898/2010, resulta da sua argumentação, expressa na audiência no Tribunal de Justiça, que essa legislação permite, em conformidade com o artigo 15.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva 2006/123, assegurar um nível elevado de qualidade aos serviços de formação dos mediadores, bem como facilitar a instalação dos organismos de formação nas regiões periféricas.
- 68 Ora, embora tais razões possam constituir razões imperiosas de interesse geral, não é menos certo que a República Helénica não apresentou argumentos suscetíveis de demonstrar que as normas relativas à forma jurídica de uma sociedade de formação e à detenção do seu capital constituem medidas necessárias para atingir esses objetivos.
- 69 Dado que as três condições previstas no artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123 são cumulativas, não se pode deixar de observar que as normas nacionais em causa não respeitam a segunda dessas condições, sem que seja necessário verificar o terceiro requisito referido no n.º 3 do mesmo artigo.
- 70 Resulta do conjunto das considerações precedentes que, ao limitar a forma jurídica dos organismos de formação de mediadores a sociedades sem fins lucrativos, que devem ser constituídas conjuntamente por, pelo menos, uma associação de advogados e por, pelo menos, uma câmara profissional da Grécia, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, da Diretiva 2006/123.

Quanto à imputação relativa aos artigos 13.º e 14.º, bem como ao artigo 50.º, n.º 1, e ao anexo VII da Diretiva 2005/36

– Argumentos das partes

- 71 A Comissão considera que as disposições da Lei 3898/2010 e o Despacho Ministerial 109088 alterado infringem os artigos 13.º e 14.º, o artigo 50.º, n.º 1, e o anexo VII da Diretiva 2005/36. Estas disposições infringem igualmente o princípio da não discriminação.
- 72 A título preliminar, essa instituição alega, recordando a definição de «profissão regulamentada» do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36, que esta diretiva não exige um título de estudos precisos para o acesso à profissão de mediador nem limita a sua aplicação ao «exercício» de uma profissão regulamentada. Segundo essa instituição, se, na falta de harmonização, os Estados-Membros continuam a ter competência para regulamentar essa profissão e definir as suas condições de acesso, não é menos certo que as disposições da legislação nacional não podem constituir um obstáculo injustificado ao exercício das liberdades fundamentais garantidas pelos Tratados.
- 73 Dado que o acesso à profissão de mediador está subordinado, na Grécia, tanto a uma formação específica como a uma acreditação, concedida a um candidato que foi aprovado no exame em questão, a Comissão considera que a profissão dos mediadores é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2005/36.
- 74 Considera que a omissão, por parte da República Helénica, de designar as autoridades e os organismos competentes autorizados a conceder ou a receber os títulos de formação e os outros documentos ou informações, em conformidade com o artigo 56.º, n.º 3, desta diretiva, não pode ser invocada para justificar o incumprimento das outras disposições da referida diretiva.
- 75 No que respeita, em primeiro lugar, ao conteúdo do certificado do organismo de formação que deve fornecer um mediador migrante para obter a acreditação de exercer essa profissão na Grécia, a Comissão observa que resulta do Despacho Ministerial 109088 alterado que um pedido de reconhecimento, na Grécia, do título de estudos de um mediador estrangeiro deve ser acompanhado, nomeadamente, de um certificado do organismo de formação que ateste o método de ensino, o número de participantes, o número e as qualificações dos formadores, o processo de exame e de avaliação dos candidatos e as medidas que garantam a sua integridade. Estas condições vão além do que é necessário para avaliar o nível de conhecimentos e qualificações profissionais que se presume que o titular possui. Por conseguinte, as condições acima referidas são contrárias aos artigos 13.º e 14.º, ao artigo 50.º, n.º 1, bem como ao anexo VII da Diretiva 2005/36.
- 76 A este respeito, a Comissão alega que resulta do artigo 13.º da Diretiva 2005/36 que a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento concede acesso à profissão regulamentada aos requerentes que possuam um certificado de competência ou um título de formação exigido por outro Estado-Membro para aceder à mesma profissão no seu território ou nele a exercer. Embora esses certificados devam ser emitidos por uma autoridade competente de um Estado-Membro e certificar um certo nível de qualificação profissional, não deixa de ser verdade, segundo a Comissão, que a Diretiva 2005/36 não exige que os diplomas emitidos noutros Estados-Membros comprovem um ensino e uma formação equivalentes ou comparáveis aos exigidos no Estado-Membro de acolhimento.
- 77 Segundo a Comissão, o artigo 14.º da Diretiva 2005/36 prevê que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento podem solicitar ao requerente que preste informações sobre a sua formação na medida do necessário para compreender a eventual existência de diferenças substanciais em relação à formação nacional exigida pela legislação da República Helénica. Ora, segundo essa

instituição, as condições exigidas pela legislação nacional não permitem examinar se a formação recebida pelo interessado tem por objeto matérias substancialmente diferentes das abrangidas pelo título de formação exigido no território grego.

- 78 Por outro lado, resulta do artigo 50.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36 que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento podem, no processo de reconhecimento, exigir os documentos e os certificados enumerados no anexo VII desta diretiva, tais como cópias dos certificados de aptidão ou do título de estudos que dá acesso à profissão em causa.
- 79 Ora, a Comissão sustenta que resulta do ponto 1, alínea b), segundo parágrafo, do referido anexo VII que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento podem convidar o requerente a fornecer essas informações relativas à sua formação apenas na medida do necessário para compreender a eventual existência de diferenças substanciais com a formação nacional exigida. Por conseguinte, segundo essa instituição, as condições enunciadas pela legislação grega violam tanto o artigo 14.º, n.º 1, como o artigo 50.º, n.º 1, e o anexo VII da Diretiva 2005/36.
- 80 No que se refere, em segundo lugar, às medidas de compensação previstas pela República Helénica, a Comissão recorda que o capítulo A, artigo único, n.º 5, do Despacho Ministerial 109088 alterado prevê que a Comissão de Acreditação dos Mediadores pode, discricionariamente, pedir ao interessado que se submeta a um exame complementar, nomeadamente quando a sua formação foi ministrada na Grécia por um organismo de origem estrangeira.
- 81 Embora a Comissão admita que a Diretiva 2005/36 não exige que os critérios de tais exames sejam enunciados, observa, todavia, que, na falta de normas nacionais que regulem o procedimento do exame, este último pode revelar-se arbitrário ou mesmo discriminatório. Portanto, considera que um procedimento de exame sem avaliação prévia das diferenças substanciais com a formação nacional exigida infringe os requisitos previstos no artigo 14.º da Diretiva 2005/36.
- 82 Além disso, a Comissão alega que uma das condições de reconhecimento de equivalência do título na legislação nacional é a prova de uma experiência de pelo menos três participações em processos de mediação como mediador, assistente de mediador ou advogado de uma das partes. Ora, tal condição não é exigida aos mediadores formados na Grécia. Segundo a Comissão, esta condição é discriminatória e infringe o artigo 13.º da Diretiva 2005/36.
- 83 Quanto à prática da administração grega de não aplicar a referida condição se os elementos de um determinado dossiê permitirem provar uma formação contínua e uma prática sistemática da mediação, a Comissão observa que a incompatibilidade da legislação nacional com as disposições do direito da União só pode ser definitivamente eliminada através de disposições com caráter vinculativo, com o mesmo valor jurídico daquelas que devem ser alteradas, de modo que uma prática administrativa não é suficiente para ser considerada uma execução válida das obrigações resultantes do Tratado FUE. Em todo o caso, essa instituição sustenta que, segundo a legislação grega, a possibilidade de não aplicar o critério da experiência apenas diz respeito aos interessados que adquiriram um título de certificação de mediador até 31 de dezembro de 2012.
- 84 A República Helénica sublinha que o Despacho Ministerial 109088 alterado foi revogado com a entrada em vigor da Lei 4512/2018 e considera, portanto, que a presente imputação deixa de ter qualquer sentido.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

- 85 A título preliminar, no que diz respeito à delimitação do âmbito de aplicação da Diretiva 2005/36 em relação à Diretiva 2008/52, há que salientar, à semelhança do advogado-geral no n.º 46 das suas conclusões, que esta última diretiva não pode afetar, no presente caso, a aplicabilidade da Diretiva

2005/36. Com efeito, embora a Diretiva 2008/52 se refira em determinados aspetos à mediação em matéria civil e comercial, não deixa de ser verdade que não harmoniza as condições de acesso à profissão de mediador.

- 86 Assim sendo, quanto à questão de saber se a profissão de mediador constitui uma «profissão regulamentada», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36, há que recordar que constitui uma «profissão regulamentada» uma atividade ou um conjunto de atividades profissionais cujo acesso, exercício ou uma das modalidades de exercício se encontram direta ou indiretamente subordinados, nos termos de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de determinadas qualificações profissionais (Acórdão de 21 de setembro de 2017, Malta Dental Technologists Association e Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, n.º 34 e jurisprudência referida).
- 87 Assim, resulta do artigo 3.º, n.º 1, alíneas b), c) e e), da Diretiva 2005/36 que o conceito de determinadas «qualificações profissionais», que figura no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), desta diretiva, inclui qualquer qualificação correspondente a um título de formação especificamente concebido de forma a preparar os seus titulares para o exercício de uma dada profissão (Acórdão de 21 de setembro de 2017, Malta Dental Technologists Association e Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, n.º 35 e jurisprudência referida).
- 88 Há que declarar, como salientou o advogado-geral no n.º 43 das suas conclusões, que a profissão de mediador, conforme regulada na Grécia, preenche os critérios enunciados nos n.ºs 86 e 87 do presente acórdão, na medida em que o seu acesso está subordinado à participação numa formação adequada para efeitos de obtenção de uma qualificação profissional e de um título que permita especificamente exercer essa profissão, nomeadamente por força do artigo 6.º, n.ºs 1 e 3, da Lei 3898/2010.
- 89 No que diz respeito à compatibilidade da regulamentação em causa com as disposições da Diretiva 2005/36, importa salientar que o reconhecimento dos títulos de formação dos mediadores se rege pelos artigos 10.º a 14.º desta diretiva.
- 90 Por força do artigo 13.º, n.º 1, da referida diretiva, a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento deve permitir aos requerentes o acesso a uma profissão regulamentada e o seu exercício, nas mesmas condições que aos seus nacionais, se estes possuírem um certificado de competência ou um título de formação, como é definido no artigo 11.º da mesma diretiva, emitidos pela autoridade competente de outro Estado-Membro para esse mesmo efeito.
- 91 Embora o artigo 14.º da Diretiva 2005/36 preveja que o seu artigo 13.º não obsta a que o Estado-Membro de acolhimento imponha «medidas de compensação», que consistem num estágio de adaptação ou numa prova de aptidão, às pessoas que pretendam aceder a uma profissão regulamentada e exercê-la, não deixa de ser verdade, como salientou o advogado-geral no n.º 56 das suas conclusões, que esse mesmo artigo 14.º limita essa possibilidade a situações enumeradas no seu n.º 1.
- 92 Resulta do artigo 14.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36, em primeiro lugar, que os Estados-Membros podem impor medidas de compensação no caso de a formação que o requerente recebeu incidir sobre matérias substancialmente diferentes das abrangidas pelo título de formação exigido no Estado-Membro de acolhimento. Em seguida, por força do n.º 4 do mesmo artigo, o conceito de «matérias substancialmente diferentes» deve ser entendido no sentido de serem matérias cujo conhecimento, aptidões e competências adquiridas são essenciais para o exercício da profissão e relativamente às quais a formação recebida pelo migrante contém diferenças substanciais, em termos de conteúdo, em relação à formação exigida no Estado-Membro de acolhimento. Por último, o n.º 5 do referido artigo 14.º subordina a possibilidade de exigir medidas de compensação ao respeito do princípio da proporcionalidade.

- 93 Além disso, resulta do artigo 50.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36 que a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento pode exigir os documentos e certificados enumerados no anexo VII desta diretiva. O ponto 1, alíneas b) e c), do referido anexo indica que a apresentação dos certificados que aí são mencionados pode ser pedida nas condições fixadas nos termos destas últimas disposições.
- 94 É à luz destas observações que importa examinar a compatibilidade da regulamentação grega com a Diretiva 2005/36.
- 95 No que se refere, em primeiro lugar, ao procedimento de reconhecimento das qualificações académicas, subordinado a exigências suplementares relativas ao conteúdo da certificado do organismo de formação que deve fornecer um mediador migrante para obter a acreditação de exercer essa profissão na Grécia, resulta do capítulo A, artigo único, n.º 2, alínea c), do Despacho Ministerial 109088 alterado que a regulamentação grega exige que o certificado do organismo de formação, dirigido à comissão de acreditação, contenha uma série de informações, entre as quais figuram igualmente as informações sobre o local de formação, bem como sobre o procedimento de exame e avaliação dos candidatos e sobre as medidas que garantem a sua integridade.
- 96 Ora, há que observar que, por um lado, as condições enunciadas na legislação grega não figuram na Diretiva 2005/36 e, por outro, contrariamente aos requisitos resultantes do artigo 14.º, do artigo 50.º, n.º 1, e do anexo VII, ponto 1, desta diretiva, não são, como salientou o advogado-geral no n.º 60 das suas conclusões, apropriadas para avaliar, de forma proporcionada, o conteúdo da formação seguida pelos requerentes.
- 97 No que se refere, em segundo lugar, às medidas de compensação exigidas pela República Helénica aos requerentes de uma acreditação de mediador que possuem títulos de certificação obtidos no estrangeiro ou emitidos por um organismo de formação estrangeiro reconhecido na sequência de uma formação ministrada na Grécia, há que salientar que resulta do artigo 14.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36 que a imposição das medidas de compensação pressupõe uma apreciação pela qual a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento tem por objetivo determinar a eventual existência de diferenças substanciais entre a formação que o requerente recebeu e a formação nacional.
- 98 No caso em apreço, resulta do capítulo A, artigo único, n.º 5, do Despacho Ministerial 109088 alterado que, quando se trata do reconhecimento da equivalência de um título certificação obtido no estrangeiro ou emitido por um organismo de formação estrangeiro após uma formação ministrada na Grécia, a Comissão de Acreditação dos Mediadores tem a faculdade de admitir esta equivalência se o requerente puder justificar uma experiência de, pelo menos, três participações em processos de mediação como mediador, assistente de mediador ou advogado de uma das partes. Além disso, esta comissão pode, discricionariamente, impor ao requerente um exame complementar, nomeadamente no caso de a formação ter sido ministrada na Grécia.
- 99 A este respeito, há que observar, como salientou o advogado-geral no n.º 63 das suas conclusões, que tais condições não correspondem aos tipos de critérios previstos pela Diretiva 2005/36 e excedem a margem de apreciação que esta concede às autoridades competentes dos Estados-Membros neste domínio.
- 100 Com efeito, na medida em que a legislação nacional em causa não prevê uma avaliação prévia destinada a demonstrar que o requerente recebeu uma formação relativa a matérias substancialmente diferentes das abrangidas pelo título de formação exigido no Estado-Membro de acolhimento, sendo essa avaliação prévia necessária, por força do artigo 14.º da Diretiva 2005/36, para que uma comissão de acreditação possa exigir medidas de compensação, não se pode sustentar que essa legislação nacional está em conformidade com a Diretiva 2005/36.

- 101 Por outro lado, há que observar que o capítulo A, artigo único, n.º 5, do Despacho Ministerial 109088 alterado infringe igualmente as obrigações previstas no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36, na medida em que é exigido às pessoas que solicitem uma acreditação de mediador após terem obtido um título de certificação num organismo de formação estrangeiro que justifiquem uma experiência de, pelo menos, três participações em processos de mediação, enquanto tal condição de acreditação não se aplica às pessoas que tenham obtido um título de certificação num organismo de formação nacional.
- 102 Estas considerações não podem ser colocadas em causa pelo argumento segundo o qual a prática administrativa pode não aplicar tal condição, na medida em que é pacífico que mesmo que, na prática, as autoridades de um Estado-Membro não apliquem uma disposição nacional contrária ao direito da União, a segurança jurídica exige, apesar disso, que essa disposição seja modificada (v., neste sentido, Acórdão de 5 de julho de 2007, Comissão/Bélgica, C-522/04, EU:C:2007:405, n.º 70 e jurisprudência referida).
- 103 Resulta das observações precedentes que, ao subordinar o procedimento de reconhecimento de qualificações académicas a requisitos suplementares relativos ao conteúdo dos certificados exigidos e a medidas de compensação sem avaliação prévia da eventual existência de diferenças substanciais com a formação nacional, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 13.º e 14.º, do artigo 50.º, n.º 1, bem como do anexo VII da Diretiva 2005/36.
- 104 Por conseguinte, há que declarar que:
- ao limitar a forma jurídica dos organismos de formação de mediadores a sociedades sem fins lucrativos, que devem ser constituídas conjuntamente por, pelo menos, uma associação de advogados e por, pelo menos, uma câmara profissional da Grécia, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, da Diretiva 2006/123;
 - ao subordinar o procedimento de reconhecimento das habilitações académicas a requisitos suplementares relativos ao conteúdo dos certificados exigidos e a medidas compensatórias sem avaliação prévia da eventual existência de diferenças substanciais com a formação nacional, e ao manter em vigor disposições discriminatórias que obrigam os requerentes de uma acreditação de mediador que possuem títulos de autorização obtidos no estrangeiro ou emitidos por um organismo de formação estrangeiro reconhecido na sequência de uma formação ministrada na Grécia a comprovar uma experiência de, pelo menos, três participações em processos de mediação, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 13.º e 14.º, do artigo 50.º, n.º 1, bem como do anexo VII da Diretiva 2005/36.

Quanto às despesas

- 105 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Helénica e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) decide:

- 1) – **Ao limitar a forma jurídica dos organismos de formação de mediadores a sociedades sem fins lucrativos, que devem ser constituídas conjuntamente por, pelo menos, uma associação de advogados e por, pelo menos, uma câmara profissional da Grécia, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno;**
 - **ao subordinar o procedimento de reconhecimento das habilitações académicas a requisitos suplementares relativos ao conteúdo dos certificados exigidos e a medidas compensatórias sem avaliação prévia da eventual existência de diferenças substanciais com a formação nacional, e ao manter em vigor disposições discriminatórias que obrigam os requerentes de uma acreditação de mediador que possuem títulos de autorização obtidos no estrangeiro ou emitidos por um organismo de formação estrangeiro reconhecido na sequência de uma formação ministrada na Grécia a comprovar uma experiência de, pelo menos, três participações em processos de mediação, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 13.º e 14.º, do artigo 50.º, n.º 1, bem como do anexo VII da Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, conforme alterada pela Diretiva 2013/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013.**
- 2) **A República Helénica é condenada nas despesas.**

Assinaturas