

Manual
de
execução
da Directiva
«**Serviços**»

Declaração de exoneração de responsabilidade

O presente documento, elaborado pelos serviços da Direcção-Geral do Mercado Interno e Serviços, não é vinculativo para a Comissão Europeia enquanto instituição. De notar que a Comissão Europeia pode adoptar uma posição diferente da estabelecida no presente documento, por exemplo, em relação a processos por infracção, depois de ter analisado profundamente as medidas de transposição nacionais.

O presente documento está disponível na Internet e pode ser descarregado em todas as línguas a partir do servidor Europa no seguinte endereço:

http://ec.europa.eu/internal_market/serviços/serviços-dir/index_en.htm

***Europe Direct é um serviço que o/a ajuda a encontrar
respostas às suas perguntas sobre a União Europeia***

**Número verde único (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Alguns operadores de telecomunicações móveis não autorizam o acesso a números 00 800 ou poderão sujeitar estas chamadas telefónicas a pagamento

Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007

ISBN 978-92-79-05992-6

© Comunidades Europeias, 2007

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Italy

IMPRESSO EM PAPEL BRANQUEADO SEM CLORO

INTRODUÇÃO	7
1. QUESTÕES GERAIS	8
1.1. RELAÇÃO ENTRE A DIRECTIVA E O TRATADO CE	8
1.2. MÉTODO DE EXECUÇÃO	8
1.2.1. Legislação de execução	8
1.2.2. Medidas de execução não legislativas	9
1.2.3. Medidas de acompanhamento	9
2. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA DIRECTIVA	10
2.1. SERVIÇOS ABRANGIDOS	10
2.1.1. Noção de «serviço»	10
2.1.2. Serviços excluídos do âmbito de aplicação da Directiva	11
2.1.3. O domínio da fiscalidade	14
2.1.4. A relação com a livre circulação de mercadorias	14
2.2. PRESTADORES ABRANGIDOS	14
2.3. REQUISITOS ABRANGIDOS	14
2.3.1. Noção de requisito	14
2.3.2. Requisitos gerais que não afectam o acesso a uma actividade ou o exercício dessa actividade	15
2.3.3. Disposições que regem o acesso ao financiamento público	15
3. RELAÇÃO ENTRE A DIRECTIVA E DOMÍNIOS ESPECÍFICOS DE DIREITO OU POLÍTICA	15
3.1. DIREITO PENAL	15
3.2. LEGISLAÇÃO LABORAL E LEGISLAÇÃO DE SEGURANÇA SOCIAL	16
3.3. DIREITOS FUNDAMENTAIS	16
3.4. DIREITO PRIVADO INTERNACIONAL	16
4. RELAÇÃO ENTRE A DIRECTIVA E OUTRAS DISPOSIÇÕES DO DIREITO COMUNITÁRIO	17
5. SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA	17
5.1. SIMPLIFICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS E FORMALIDADES APLICÁVEIS A PRESTADORES DE SERVIÇOS	18
5.2. BALCÕES ÚNICOS	19
5.2.1. Estabelecimento dos «balcões únicos»	20
5.2.2. Cumprimento de procedimentos e formalidades através dos «balcões únicos»	21
5.3. INFORMAÇÕES E ASSISTÊNCIA ATRAVÉS DOS «BALCÕES ÚNICOS»	22
5.3.1. Informações a prestar	22
5.3.2. Assistência a assegurar	22
5.3.3. Incentivar a utilização de outras línguas	22
5.4. PROCEDIMENTOS ELECTRÓNICOS	23
5.4.1. Âmbito da obrigação de assegurar procedimentos electrónicos	23
5.4.2. Aplicação dos procedimentos electrónicos	24

6.	LIBERDADE DE ESTABELECIMENTO	25
6.1.	PROCEDIMENTOS E REGIMES DE AUTORIZAÇÃO	25
6.1.1.	Identificação e avaliação de regimes de autorização	26
6.1.2.	Condições de concessão da autorização	26
6.1.3.	Não duplicação dos requisitos e dos controlos	27
6.1.4.	Duração das autorizações	27
6.1.5.	O âmbito geográfico	28
6.1.6.	Limitação do número de autorizações	28
6.1.7.	Obrigações de apresentar motivos e o direito ao recurso	29
6.1.8.	Procedimentos de autorização	29
6.2.	REQUISITOS DE ESTABELECIMENTO PROIBIDOS	30
6.2.1.	Proibição de requisitos baseados directa ou indirectamente na nacionalidade	30
6.2.2.	Proibição de requisitos que limitam o estabelecimento de prestadores de serviços a um Estado-Membro	31
6.2.3.	Proibição de requisitos que limitam a escolha do prestador de serviços entre um estabelecimento a título principal ou a título secundário	31
6.2.4.	Proibição das condições de reciprocidade	32
6.2.5.	Proibição das avaliações económicas	32
6.2.6.	Proibição da intervenção de operadores concorrentes nas decisões de autoridades competentes	33
6.2.7.	Proibição de obrigações de obter garantias financeiras ou seguros junto de operadores estabelecidos no mesmo Estado-Membro	33
6.2.8.	Proibição de obrigações de ter estado previamente inscrito ou de ter exercido previamente a actividade durante um determinado período no mesmo Estado-Membro	33
6.3.	REQUISITOS SUJEITOS A AVALIAÇÃO	34
6.3.1.	Restrições quantitativas ou territoriais	34
6.3.2.	Obrigações de o prestador de serviços se constituir de acordo com uma forma jurídica específica	35
6.3.3.	Requisitos relativos à detenção do capital de sociedades	35
6.3.4.	Requisitos que restringem a prestadores específicos a prestação de determinados serviços	36
6.3.5.	Proibição de dispor de mais de um estabelecimento no território do mesmo Estado-Membro	36
6.3.6.	Obrigações de dispor de um número mínimo de empregados	36
6.3.7.	Obrigações de aplicar tarifas obrigatórias mínimas ou máximas	37
6.3.8.	Obrigações de o prestador fornecer, juntamente com o seu serviço, outros serviços específicos	37
7.	LIVRE CIRCULAÇÃO DE SERVIÇOS	37
7.1.	CLÁUSULA DE LIVRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E OUTRAS EXCEPÇÕES CONEXAS	37
7.1.1.	Distinção entre estabelecimento e prestação de serviços transfronteiras	37
7.1.2.	Âmbito de aplicação e efeitos da cláusula de livre prestação de serviços	38
7.1.3.	Requisitos susceptíveis de ser impostos pelos Estados-Membros a serviços transfronteiras	38
7.1.4.	Excepções previstas no artigo 17.º	42
7.1.5.	Excepções em casos específicos nos termos do artigo 18.º	45
7.2.	OBRIGAÇÕES RELATIVAS AOS DIREITOS DOS DESTINATÁRIOS DOS SERVIÇOS	45
7.2.1.	Restrições que não se podem impor aos destinatários	46
7.2.2.	Princípio de não discriminação	47
7.2.3.	Obrigações de assistência aos destinatários	47

8.	QUALIDADE DOS SERVIÇOS	48
8.1.	INFORMAÇÕES SOBRE OS PRESTADORES E RESPECTIVOS SERVIÇOS	49
8.1.1.	Informações disponibilizadas pelo prestador por sua própria iniciativa	50
8.1.2.	Informações disponibilizadas a pedido do destinatário	50
8.2.	SEGURO DE RESPONSABILIDADE PROFISSIONAL E GARANTIAS EQUIVALENTES	50
8.2.1.	Obrigações de seguro ou de garantia equivalente dos prestadores de serviços que apresentem um risco específico	50
8.2.2.	Não duplicação da exigência de seguro ou de garantia	50
8.3.	COMUNICAÇÕES COMERCIAIS DAS PROFISSÕES REGULAMENTADAS	51
8.4.	ACTIVIDADES PLURIDISCIPLINARES	51
8.4.1.	Supressão de restrições às actividades pluridisciplinares	51
8.4.2.	Prevenção dos conflitos de interesses e garantia de independência e imparcialidade dos prestadores de serviços	52
8.4.3.	Revisão legislativa e teor do relatório de avaliação	52
8.5.	POLÍTICA DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS	52
8.6.	RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS	53
8.6.1.	Melhoria do tratamento das reclamações pelos prestadores de serviços	53
8.6.2.	Garantia financeira em caso de decisão judicial	53
8.7.	CÓDIGOS DE CONDOTA	53
8.7.1.	Desenvolvimento de regras comuns a nível comunitário	53
8.7.2.	Teor dos códigos de conduta	53
9.	COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA	54
9.1.	RAZÃO DE SER DA COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA	54
9.2.	PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	54
9.2.1.	Assistência mútua	54
9.2.2.	Apoio técnico pelo sistema de informação do mercado interno (IMI)	54
9.3.	Intercâmbio de informações	55
9.3.1.	Obrigações de prestar informações solicitadas	55
9.3.2.	Obrigações de realizar verificações solicitadas	56
9.4.	Assistência mútua no caso de prestação de serviços transfronteiras	56
9.4.1.	Divisão das tarefas de supervisão entre Estados-Membros	56
9.4.2.	Assistência mútua relativa e excepções em casos específicos	57
9.5.	MECANISMO DE ALERTA	58
10.	REEXAME DA LEGISLAÇÃO E PROCESSO DE AVALIAÇÃO MÚTUA	58
10.1.	OBJECTIVOS E ABORDAGEM BÁSICA	58
10.2.	PROCEDIMENTO PREVISTO NOS TERMOS DOS N.ºS 1 A 4 DO ARTIGO 39.º	59
10.2.1.	Reexame e avaliação da legislação	59
10.2.2.	Relatórios a apresentar	59
10.2.3.	Processo de avaliação mútua	60
10.2.4.	Reexame e avaliação dos requisitos enumerados no n.º 2 do artigo 15.º e serviços de interesse económico geral	60
10.2.5.	Notificações de novos tipos de requisitos enumerados no n.º 2 do artigo 15.º .	60
10.3.	PROCEDIMENTO PREVISTO NOS TERMOS DO N.º 5 DO ARTIGO 39.º.	61

Introdução

A Directiva «Serviços» ⁽¹⁾ destina-se a avançar no sentido da realização de um verdadeiro mercado interno de serviços, de modo a que tanto as empresas como os consumidores possam aproveitar plenamente as oportunidades que oferece o principal sector da economia europeia. Ao apoiar o desenvolvimento de um mercado interno de serviços perfeitamente integrado, a directiva contribuirá para a concretização do potencial considerável do sector de serviços na Europa, em termos de crescimento económico e de criação de emprego. É por isso que a Directiva «Serviços» é uma componente essencial da estratégia de Lisboa renovada para o crescimento e o emprego ⁽²⁾. Além disso, ao prever a simplificação administrativa, apoia igualmente o programa «Legislar melhor» ⁽³⁾.

A Directiva «Serviços» constitui um progresso importante para permitir ao mesmo tempo aos prestadores e aos destinatários dos serviços beneficiar mais facilmente das liberdades fundamentais garantidas pelos artigos 43.º e 49.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia: a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços transfronteiras. Para o conseguir, as disposições previstas na Directiva têm como objectivo simplificar procedimentos administrativos, suprimir entraves à prestação das actividades de serviços e reforçar a confiança mútua entre os Estados-Membros e a dos prestadores e dos consumidores no mercado interno.

A Directiva é aplicável a um vasto leque de actividades de serviços. As suas disposições assentam, em larga medida, na jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) referente à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de serviços e complementa instrumentos comunitários existentes, que continuam a ser plenamente aplicáveis.

Além de impor aos Estados-Membros ⁽⁴⁾ a adopção de medidas legislativas concretas, a directiva especifica que estes devem pôr em vigor diversas medidas práticas, nomeadamente balcões únicos para prestadores de serviços, procedimentos electrónicos e cooperação administrativa. Introduce, ainda, instrumentos inovadores, como o exame da legislação nacional e o processo de avaliação mútua. Se forem aplicados adequadamente, estes diversos instrumentos permitirão prosseguir o desenvolvimento do mercado interno de serviços para além do prazo de aplicação da directiva. Com efeito, é evidente que a Directiva «Serviços» não requerá apenas um único acto de aplicação, mas desencadeará um processo dinâmico, cujos benefícios se farão sentir progressivamente com o decorrer dos anos.

Importa igualmente realçar que a directiva reforça os direitos dos destinatários dos serviços, em especial os consumidores, e propõe medidas concretas para desenvolver uma política europeia de qualidade dos serviços.

Para alcançar os seus objectivos, é essencial que a Directiva «Serviços» seja transposta integralmente e em tempo útil. Por esse motivo, o Conselho Europeu, aquando da sua cimeira de Março de 2007, conclui que «a Directiva 'Serviços' recentemente adoptada é um instrumento fundamental para libertar todo o potencial do sector de serviços europeu. Deve ser atribuída elevada prioridade à transposição integral, coerente e oportuna das respectivas disposições de modo adequado». A transposição integral da directiva dentro dos prazos estabelecidos ajudará também os Estados-Membros a modernizar as respectivas administrações nacionais e quadros regulamentares. A directiva, adoptada em 12 de Dezembro de 2006, terá de ser executada pelos Estados-Membros três anos após a sua publicação, ou seja, o mais tardar até 28 de Dezembro de 2009.

A aplicação da Directiva «Serviços» representa um desafio essencial para os Estados-Membros e requer esforços rápidos e sérios. Tendo em conta o vasto âmbito de aplicação e a diversidade de questões tratadas, bem como o carácter inovador da abordagem e as muitas medidas a instaurar, é evidente que neste caso uma cooperação e uma parceria estreitas entre a Comissão e os Estados-Membros serão particularmente importantes. Desta forma, e em conformidade com a sua política geral em prol de uma melhor aplicação do direito comunitário, a Comissão ofereceu a sua assistência e comprometeu-se a cooperar estreitamente com

⁽¹⁾ Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno; JO L376 de 27.12.2006, p. 36.

⁽²⁾ Comunicação da Comissão «Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego — Um novo começo para a Estratégia de Lisboa»; COM(2005) 24 de 2 de Fevereiro de 2005.

⁽³⁾ Comunicação da Comissão «Análise estratégica do programa 'Legislar melhor' na União Europeia»; COM(2006) 689 de 14 de Novembro de 2006.

⁽⁴⁾ O Acordo relativo ao Espaço Económico Europeu (Acordo EEE) alarga o mercado interno a três Estados da EFTA: Islândia, Lichtensteine e Noruega. A assistência prevista no presente manual destina-se igualmente a esses Estados.

os Estados-Membros ao longo do processo de aplicação. Esta iniciativa deverá contribuir para uma aplicação e execução correctas e coerentes da directiva por todos os Estados-Membros e assegurar a igualdade de condições de concorrência para os prestadores e os destinatários dos serviços. Em especial, deverá ajudar a identificar e a resolver problemas numa primeira fase.

O presente «manual de execução» ambiciona prestar aos Estados-Membros uma assistência técnica no processo de aplicação e constitui uma das muitas medidas de acompanhamento concretas que a Comissão se propõe tomar para ajudar os Estados-Membros. Integra, igualmente, uma resposta ao pedido dirigido à Comissão pelo Conselho, aquando da sua reunião de 29 e 30 de Maio de 2006, de prestar aos Estados-Membros assistência na aplicação desta Directiva ⁽⁵⁾. Este manual não é de modo algum exaustivo nem juridicamente vinculativo e não prescreve uma única regra de execução. Procura antes descrever meios adequados de transpor a directiva e chama a atenção para questões importantes de execução. Apoia-se em discussões preliminares com os Estados-Membros e procura dar respostas às questões que já têm levantado ou que são facilmente previsíveis. Outras questões surgirão à medida que o processo de execução avançar e, se necessário, o presente manual será completado numa fase posterior.

1. QUESTÕES GERAIS

1.1. Relação entre a Directiva e o Tratado CE

Como qualquer acto de direito derivado, a Directiva «Serviços» deve ser vista no contexto do direito primário, ou seja, o Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado CE) e, nomeadamente, as liberdades relativas ao mercado interno. É neste contexto que a directiva deve ser interpretada e executada.

É conveniente também que fique claro que as questões que são excluídas do âmbito de aplicação da Directiva «Serviços» continuam a ser plenamente abrangidas pelo Tratado CE. Os serviços excluídos permanecem, naturalmente, abrangidos pela liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços. A legislação nacional que regula estas actividades de serviços deve estar em conformidade com os artigos 43.º e 49.º do Tratado CE e os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) sobre a aplicação dos referidos artigos têm de ser observados. Compete aos Estados-Membros assegurar que a sua legislação está em conformidade com o Tratado CE, tal como foi interpretado pelo TJCE. A Comissão continuará a exercer o seu papel de guardião do Tratado CE e a prestar assistência aos Estados-Membros nesta missão.

1.2. Método de execução

A execução da Directiva «Serviços» impõe aos Estados-Membros a adopção de um conjunto de medidas legislativas e não legislativas, ou seja, organizacionais ou práticas. A directiva é um instrumento horizontal que abrange uma larga gama de serviços diferentes e é susceptível de afectar um número significativo de leis e regulamentos nacionais. Consequentemente, e no que diz respeito à legislação de execução, os Estados-Membros devem considerar uma combinação de medidas legislativas específicas e horizontais, que incluirão provavelmente a alteração de leis existentes bem como a adopção de novas leis específicas e de um quadro horizontal de execução.

1.2.1. Legislação de execução

Com base na jurisprudência do TJCE, é claro que «a fim de garantir a plena aplicação das directivas de facto e na legislação, os Estados-Membros devem providenciar um quadro jurídico preciso no domínio em questão» que permita «aos particulares conhecer todos os seus direitos e invocá-los perante os órgãos jurisdicionais nacionais» ⁽⁶⁾. Significa isto que os Estados-Membros terão de prever disposições nacionais de carácter vinculativo para que os prestadores e os destinatários dos serviços possam beneficiar dos direitos que lhes confere a Directiva «Serviços».

Alguns destes artigos podiam ser executados mediante alterações à legislação existente, por exemplo, os artigos no domínio dos regimes de autorização podiam em alguns Estados-Membros ser executados mediante alteração da legislação nacional que trata de procedimentos administrativos. Em outros casos,

⁽⁵⁾ Declarações no Documento do Conselho n.º 11296/06 de 14 de Julho de 2006.

⁽⁶⁾ Ver, nomeadamente: o acórdão do Tribunal de 18 de Janeiro de 2001, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-162/99; o acórdão do Tribunal de 15 de Junho de 1995, *Comissão das Comunidades Europeias contra o Grão-Ducado do Luxemburgo*, processo C-220/94; o acórdão do Tribunal de 30 de Maio de 1991, *Comissão das Comunidades Europeias contra a República Federal da Alemanha*, processo C-361/88.

nomeadamente em relação a artigos que enunciam princípios gerais, como os artigos 16.º ou 20.º, podia ser considerada a adopção de uma nova legislação-quadro horizontal (7).

A legislação de natureza horizontal a nível adequado pode ser particularmente necessária como salvaguarda contra disposições em domínios específicos que poderiam ter escapado a um exame minucioso, bem como para assegurar que serão igualmente abrangidas no futuro as actividades de serviços susceptíveis de ser desenvolvidas e regulamentadas a nível nacional. Contudo, é evidente que se os Estados-Membros optarem por executar a directiva, ou alguns dos seus artigos, mediante a adopção de legislação horizontal, deverão assegurar que esta tem precedência sobre a legislação específica.

Os Estados-Membros podem igualmente ter de adaptar legislação específica existente que contenha requisitos cuja alteração ou supressão a directiva impõe expressamente. Trata-se, por exemplo, dos artigos 9.º, 14.º e 15.º relativos aos requisitos específicos que condicionam a liberdade de estabelecimento. Os artigos 24.º e 25.º relativos às comunicações comerciais das profissões regulamentadas e às actividades pluridisciplinares são outros exemplos.

Deve ser prestada especial atenção à legislação que contém regimes específicos aplicáveis a prestadores de serviços estabelecidos noutros Estados-Membros. Se tais regimes forem incompatíveis com a directiva, e não se apoiarem noutros instrumentos comunitários, devem ser abolidos mediante alteração da legislação em causa. Os Estados-Membros devem verificar, por exemplo, se a sua legislação contém requisitos de registo dos prestadores estabelecidos noutros Estados-Membros e que pretendam prestar serviços no seu território. No caso de os referidos requisitos não estarem previstos num outro instrumento comunitário nem justificados nos termos dos artigos 16.º ou 17.º terão de ser suprimidos.

Para poder avaliar se a aplicação está concluída, aconselha-se os Estados-Membros a recorrer a quadros de execução que indicam como foram executadas as diferentes disposições da directiva.

1.2.2. *Medidas de execução não legislativas*

Algumas disposições da directiva, para serem transpostas, requerem a criação de disposições e procedimentos administrativos adequados. É o caso, por exemplo, do estabelecimento de balcões únicos e dos procedimentos electrónicos. Isto implica, igualmente, a organização de um processo de identificação e de avaliação de legislação que os Estados-Membros terão de empreender antes de decidir se a legislação deve ser alterada ou abolida (para verificar, por exemplo, se os seus regimes de autorização são justificados ou para examinar a sua legislação e identificar requisitos pertinentes).

Além disso, a directiva contém disposições que obrigam os Estados-Membros a incentivar as entidades privadas (por exemplo, prestadores de serviços, associações profissionais ou organizações de consumidores) a tomar iniciativas, nomeadamente o artigo 26.º sobre a qualidade dos serviços ou o artigo 37.º sobre os códigos de conduta a nível comunitário. A execução destas obrigações exigirá aos Estados-Membros a adopção de medidas práticas, como a concessão de apoio aos operadores ou às suas associações, em vez de adoptar legislação.

Por último, todo o capítulo 9 sobre «Cooperação administrativa» requer a criação de disposições práticas necessárias para que os organismos competentes dos Estados-Membros colaborem eficazmente entre si.

Todas estas são obrigações em que os Estados-Membros têm de obter resultados práticos (assegurar, por exemplo, que os balcões únicos estão disponíveis no prazo de execução) ou tomar uma medida específica (por exemplo, verificar se os regimes de autorização estão em conformidade com as condições estabelecidas na directiva).

1.2.3. *Medidas de acompanhamento*

A Directiva «Serviços» impõe também aos Estados-Membros a adopção de medidas após o prazo fixado de execução, ou seja Dezembro de 2009. Isso acontece, nomeadamente, em relação ao exame da legislação e ao processo de avaliação mútua previsto no artigo 39.º da directiva. Por exemplo, em conformidade com o n.º 5 do artigo 39.º, os Estados-Membros devem sempre notificar as alterações introduzidas nos requisitos aplicáveis à prestação de serviços transfronteiras (existe uma obrigação idêntica no que respeita a certos requisitos relativos ao estabelecimento em conformidade com o n.º 7 do artigo 15.º). Nos termos do n.º 2 do artigo 39.º, os Estados-Membros devem igualmente participar no

(7) Um exemplo no qual se seguiu essa abordagem com êxito é a execução da Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspectos legais dos serviços da Sociedade da Informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno (JO L 178 de 17.7.2000, p. 1).

processo de avaliação mútua que decorrerá após o exame e a notificação da legislação. Por último, é indiscutível que o desenvolvimento de uma política de qualidade de serviços, conforme previsto no capítulo V da Directiva, deverá evoluir ao longo dos anos.

2. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA DIRECTIVA

2.1. Serviços abrangidos

2.1.1. Noção de «serviço»

Em princípio, a Directiva «Serviços» é aplicável a todos os serviços não excluídos explicitamente do seu âmbito de aplicação.

Para começar, importa perceber a noção de «serviço» e o âmbito de actividades que abrange. A noção de «serviço», em conformidade com o Tratado CE e a jurisprudência relevante do TJCE, é definida de um modo amplo ⁽⁸⁾. Inclui qualquer actividade económica por conta própria exercida normalmente em troca de remuneração e referida no artigo 50.º do Tratado CE.

Desta forma, na acepção do Tratado CE e da Directiva «Serviços», para constituir um «serviço» uma actividade tem de ser realizada por conta própria, ou seja, tem de ser fornecida por um prestador (que pode ser uma pessoa singular ou colectiva) não vinculada por um contrato de trabalho ⁽⁹⁾. Além disso, a actividade deve normalmente ser exercida em troca de remuneração; por outras palavras, deve ser económica por natureza. Esta condição deve ser avaliada numa base casuística para cada actividade. O simples facto de uma actividade ser prestada pelo Estado, por um organismo público ou por organização sem fins lucrativos não significa que não constitua um serviço na acepção do Tratado CE e da Directiva «Serviços» ⁽¹⁰⁾. De acordo com a jurisprudência do TJCE, «a característica essencial da remuneração reside no facto de esta constituir uma consideração pelo serviço em causa, pelo que deve haver uma contrapartida económica» ⁽¹¹⁾. Não é relevante o facto de a remuneração ser fornecida pelo destinatário do serviço ou por terceiros ⁽¹²⁾. Contudo, convém notar que o TJCE decidiu, no contexto de serviços de educação ministrados no âmbito do sistema de educação nacional, que as propinas ou despesas de escolaridade que os alunos ou os pais devem por vezes pagar no âmbito do regime nacional de educação, a fim de contribuírem até certo ponto para as despesas de funcionamento do sistema, não constitui remuneração enquanto tal, uma vez que o sistema é financiado essencialmente pelo orçamento público ⁽¹³⁾.

Consequentemente, os Estados-Membros terão de assegurar que as regras previstas na Directiva «Serviços» são aplicáveis a um amplo leque de actividades, independentemente de os serviços serem fornecidos às empresas ou aos consumidores. Sem pretender ser exaustivos, podem referir-se os seguintes exemplos de serviços abrangidos pela directiva: as actividades da maioria das profissões regulamentadas ⁽¹⁴⁾ (como por exemplo consultores jurídicos ou fiscais, arquitectos, engenheiros, contabilistas, inspectores), artesãos, serviços empresariais (como por exemplo gestão e manutenção de escritórios, consultoria em gestão, organização de eventos, recuperação de dívidas, publicidade e serviços de recrutamento), serviços de distribuição (incluindo serviços de retalho e grossistas de bens e serviços), serviços no domínio do turismo (serviços de agências de viagens), serviços de lazer (serviços prestados por centros desportivos e parques de atracções), serviços de construção, serviços no domínio da instalação e manutenção de equipamento, serviços informáticos (portais *web*, actividades de agências noticiosas, editores, a programação informática), serviços de alojamento e alimentação (hotéis, restaurantes, serviços de abastecimento), serviços no domínio da educação e formação, aluguer (incluindo o de automóveis) e serviços de locação, serviços imobiliários, serviços de certificação e ensaio, serviços ao domicílio (serviços de limpeza, amas particulares ou serviços de jardinagem), etc.

No contexto da legislação-quadro de execução da directiva, seria conveniente que os Estados-Membros seguissem a mesma abordagem, ou seja, definissem o âmbito de aplicação da referida legislação-quadro em relação a todas as actividades de serviços que não as expressamente excluídas.

⁽⁸⁾ Ver o n.º 1 do artigo 4.º

⁽⁹⁾ Acórdão do Tribunal de 12 de Dezembro de 1974, *Walrave*, processo 36/74.

⁽¹⁰⁾ Acórdão do Tribunal de 11 de Abril de 2000, *Deliège*, processos apensos C-51/96 e C-191/97.

⁽¹¹⁾ Acórdão do Tribunal de 27 de Setembro de 1988, *Humbel*, processo 263/86.

⁽¹²⁾ Acórdão do Tribunal de 26 de Abril de 1988, *Bond van Adverteerders*, processo 352/85; acórdão do Tribunal de 13 de Maio de 2003, *Müller Fauré*, processo C-385/99; acórdão do Tribunal de 12 de Julho de 2001, *Smits and Peerbooms*, processo C-157/99.

⁽¹³⁾ Acórdão do Tribunal de 7 de Dezembro de 1993, *Wirth*, processo C-109/92.

⁽¹⁴⁾ Neste contexto, deve ser claro que os instrumentos comunitários existentes, tais como o relativo às profissões regulamentadas, Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005 relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO L 255 de 30.9.2005, p. 22) continuam a ser aplicáveis. Ver a secção 4 do presente manual.

2.1.2. Serviços excluídos do âmbito de aplicação da Directiva

A Directiva «Serviços» exclui expressamente alguns serviços do seu âmbito de aplicação. Essas exclusões são facultativas no sentido em que os Estados-Membros podem, se o pretenderem, aplicar alguns princípios e disposições gerais previstos na Directiva «Serviços», como os «balcões únicos», a alguns ou a todos os serviços excluídos. De qualquer modo, é evidente que as normas e os regulamentos nacionais relativos aos serviços excluídos devem estar em conformidade com outras regras do direito comunitário, nomeadamente a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços garantidas nos artigos 43.º e 49.º do Tratado CE.

No que se refere ao âmbito das referidas exclusões, podem oferecer-se as explicações seguintes:

○ **Serviços de interesse geral sem carácter económico**

A exclusão prevista no n.º 2, alínea a), do artigo 2.º está estreitamente ligada à noção de «serviço» descrita anteriormente. A expressão «serviços sem carácter económico» remete para serviços que não são executados para obter uma contrapartida económica. Estas actividades não constituem um serviço na acepção do artigo 50.º do Tratado, pelo que não são abrangidas, em qualquer caso, pela Directiva «Serviços». Por conseguinte, os serviços de interesse geral sem carácter económico, como por exemplo os serviços que não são prestados contra remuneração no domínio do ensino primário e secundário nacional não são abrangidos pela Directiva «Serviços». Em contrapartida, os serviços de interesse económico geral, como os que cabem ao sector do gás e da electricidade, são serviços prestados em troca de contrapartida económica, pelo que, em princípio, são abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva «Serviços»⁽¹⁵⁾. A questão de saber se um serviço que um Estado-Membro considera de interesse geral é de natureza económica ou não deve ser determinada à luz da jurisprudência do TJCE referida anteriormente⁽¹⁶⁾. Em qualquer caso, os Estados-Membros não poderão considerar todos os serviços de um domínio específico, por exemplo todos os serviços de educação, como serviços de interesse geral sem carácter económico.

○ **Serviços financeiros**

A exclusão prevista no n.º 2, alínea b), do artigo 2.º abrange todos os serviços financeiros, incluindo os serviços bancários, de crédito, de títulos e fundos de investimento, de seguros e de regimes de pensões. Estão incluídos os serviços enumerados no anexo I da Directiva 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho de 2006, relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício⁽¹⁷⁾, como o crédito ao consumo, o crédito hipotecário, as locações financeiras e a emissão e a gestão de meios de pagamento. Os serviços que não constituem um serviço financeiro, como os serviços de locação operacional que consistem na cessão a título oneroso do uso de bens, não são abrangidos por esta exclusão e os Estados-Membros terão de assegurar a sua cobertura por medidas de execução.

○ **Serviços de redes e comunicações electrónicas**

A exclusão prevista no n.º 2, alínea c), do artigo 2.º refere-se a serviços de redes e comunicações electrónicas, bem como os recursos e serviços associados enumerados no artigo 2.º da Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva-quadro)⁽¹⁸⁾. Esses serviços e redes incluem, por exemplo, a telefonia vocal e os serviços de envio de correio electrónico. Contudo, estes serviços estão apenas excluídos no que diz respeito aos aspectos abrangidos pelas cinco directivas incluídas no chamado «pacote telecomunicações»⁽¹⁹⁾. Em relação às questões não abrangidas por estas cinco directivas, como os «balcões únicos» ou os procedimentos electrónicos, aplica-se a Directiva «Serviços». Neste sentido, os Estados-

⁽¹⁵⁾ Embora a aplicação da disposição específica de directivas existentes que regulam estes serviços prevaleça em caso de conflito com uma das disposições da Directiva «Serviços». Ver a secção 4 do presente manual.

⁽¹⁶⁾ Ver a secção 2.1.1 do presente manual.

⁽¹⁷⁾ JO L 177 de 30.6.2006, p. 1.

⁽¹⁸⁾ JO L 108 de 24.4.2002, p. 33.

⁽¹⁹⁾ Directiva 2002/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa ao acesso e interligação de redes de comunicações electrónicas e recursos conexos (Directiva «Acesso») (JO L 108 de 24.4.2002, p. 7); Directiva 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações electrónicas (Directiva «Autorização») (JO L 108 de 24.4.2002, p. 21); Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva-quadro) (JO L 108 de 24.4.2002, p. 33); Directiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações (Directiva «Serviço universal») (JO L 108 de 24.4.2002, p. 51); e Directiva 2002/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Julho de 2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das comunicações electrónicas (directiva relativa à privacidade e às comunicações) (JO L 201 de 31.7.2002, p. 37), alterada pela Directiva 2006/24/CE (JO L 105 de 13.4.2006, p. 54).

Membros devem assegurar que estes serviços beneficiem das disposições relevantes da Directiva «Serviços», mediante a alteração da legislação específica do sector das telecomunicações ou mediante a abordagem da questão na legislação-quadro horizontal de execução da directiva.

○ **Serviços no domínio dos transportes**

A exclusão prevista no n.º 2, alínea d), do artigo 2.º refere-se aos serviços de transporte abrangidos pelo âmbito do título V do Tratado CE. Desta forma, compreende o transporte aéreo, fluvial e marítimo, incluindo serviços portuários, bem como transporte rodoviário e ferroviário, em especial o transporte urbano, os táxis e as ambulâncias ⁽²⁰⁾. A exclusão dos serviços de transporte não abrange serviços que não são serviços de transportes, como os serviços das escolas de condução, os serviços de mudanças, os serviços de aluguer de automóveis, os serviços funerários ou os serviços de fotografia aérea. Não abrange actividades comerciais em portos ou aeroportos, nomeadamente lojas e restaurantes. Estas actividades de serviços são reguladas pelas disposições da Directiva «Serviços», pelo que devem ser abrangidas pelas medidas de execução.

○ **Serviços de agências de trabalho temporário**

A exclusão referida no n.º 2, alínea e), do artigo 2.º abrange os serviços de contratação de trabalhadores por agências de trabalho temporário. Os serviços diferentes dos de contratação de trabalhadores por vezes fornecidos pelo mesmo prestador de serviços, como os serviços de emprego ou de recrutamento, não são abrangidos pela exclusão, pelo que devem ser considerados nas medidas de execução.

○ **Cuidados de saúde**

A exclusão dos cuidados de saúde, prevista no n.º 2, alínea f), do artigo 2.º, abrange «os serviços de prestação de cuidados de saúde e os serviços farmacêuticos prestados por profissionais de saúde a doentes com o objectivo de avaliar, manter ou restabelecer o seu estado de saúde nos casos em que essas actividades estejam reservadas a uma profissão de saúde regulamentada no Estado-Membro em que os serviços são prestados» ⁽²¹⁾. Por outras palavras, os serviços que não são prestados a um doente, mas ao próprio profissional de saúde ou a um hospital, nomeadamente serviços de contabilidade, de limpeza, de secretariado e de administração, o fornecimento e a manutenção de equipamento médico, bem como os serviços dos centros de investigação médica não são abrangidos por esta exclusão. Além disso, a exclusão não abrange actividades que não são destinadas a manter, avaliar ou restabelecer o estado de saúde dos doentes. Por exemplo, as actividades destinadas a melhorar o bem-estar ou a procurar o relaxamento, como o desporto ou os clubes de saúde e de ginástica, são da competência da Directiva «Serviços» e terão de ser abrangidas por medidas de execução. Além disso, a exclusão dos serviços de saúde abrange apenas actividades reservadas a uma profissão de saúde regulamentada no Estado-Membro em que o serviço é prestado. Os serviços susceptíveis de ser fornecidos mediante dispensa de qualificações profissionais específicas devem, pois, ser abrangidos por medidas de execução. Por último, convém precisar que a exclusão de serviços de saúde refere-se a serviços relacionados com saúde humana, não devendo entender-se que incluem os serviços de veterinários, que devem, portanto, ser abrangidos por medidas de execução.

○ **Serviços audiovisuais e de radiodifusão**

A exclusão referida no n.º 2, alínea g), do artigo 2.º abrange os serviços audiovisuais, ou seja, os serviços cuja objectivo principal é a oferta de imagens em movimento com ou sem som, nomeadamente a televisão ou a exibição de filmes em cinemas, independentemente do seu modo de produção, de distribuição ou de transmissão. Abrange igualmente os serviços de radiodifusão. Os outros serviços ligados aos audiovisuais ou aos serviços de radiodifusão, nomeadamente os serviços de publicidade ou de venda de bebidas e alimentos nos cinemas não são excluídos e devem ser abrangidos por medidas de execução.

○ **Actividades de jogo a dinheiro**

A exclusão prevista no n.º 2, alínea h), do artigo 2.º abrange qualquer serviço que implique uma aposta com valor monetário em jogos de fortuna ou azar, incluindo em especial, jogos de números, como as lotarias, a lotaria instantânea, as actividades de jogo em casinos ou estabelecimentos autorizados, as apostas, os lotos e as actividades de jogo geridas por instituições de solidariedade social ou organizações sem fins lucrativos e em seu benefício. Em contrapartida, os jogos de destreza, as máquinas de jogo que não dão prémios ou que os dão apenas sob a forma de jogos gratuitos e jogos promocionais cuja única finalidade é promover a venda de produtos ou serviços não são abrangidos pela exclusão, pelo que são regulados pela Directiva «Serviços». Além disso, outros serviços fornecidos em casinos, por exemplo a venda de alimentos e bebidas, não são abrangidos pela exclusão e devem ser objecto de medidas de execução.

⁽²⁰⁾ Ver o considerando 21.

⁽²¹⁾ Ver o considerando 22.

○ Actividades relacionadas com o exercício de autoridade pública

A exclusão referida no n.º 2, alínea i), do artigo 2.º reflecte o disposto no artigo 45.º do Tratado CE, de acordo com o qual as actividades relacionadas com o exercício de autoridade pública não são abrangidas pelas disposições relativas à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços. Esta exclusão, em conformidade com a jurisprudência do TJCE, abrange apenas actividades específicas e não inclui profissões inteiras ⁽²²⁾. O facto de actividades específicas estarem directa ou especificamente ligadas ao exercício de autoridade pública não pode ser determinado unilateralmente por um Estado-Membro, mas deve ser avaliado com base em critérios gerais enunciados pelo TJCE. Por conseguinte, o simples facto de um Estado-Membro considerar uma actividade como um exercício de autoridade pública ou de uma actividade ser exercida pelo Estado, por um organismo público ou um organismo ao qual são atribuídas tarefas de natureza pública, não significa que essa actividade seja abrangida pelo artigo 45.º do Tratado CE. Quando os Estados-Membros se deparam com casos em que devem avaliar se uma actividade de serviços é abrangida pelo artigo 45.º do Tratado CE e, por conseguinte, ser excluída da Directiva «Serviços», devem ter em conta o âmbito de aplicação restrito que o TJCE conferiu ao referido artigo ⁽²³⁾.

○ Serviços sociais no sector da habitação, na assistência à infância e serviços dispensados às famílias e às pessoas permanente ou temporariamente necessitadas

Os serviços sociais referidos no n.º 2, alínea j), do artigo 2.º são excluídos na medida em que são fornecidos pelo Estado, por prestadores mandatados pelo Estado, estando portanto sujeitos à obrigação de prestar esses serviços, ou por instituições de solidariedade social reconhecidas pelo Estado enquanto tais. A noção de «instituições de solidariedade social reconhecidas pelo Estado enquanto tais» inclui igrejas e organizações eclesásticas que se dedicam a actividades de beneficência e apoiam causas desinteressadas. Tendo em conta a formulação desta exclusão e as explicações dadas no considerando 27, decorre que esses serviços não são excluídos se forem fornecidos por outros tipos de prestadores, por exemplo operadores privados que actuam sem um mandato do Estado. Por exemplo, a assistência à infância prestada por amas particulares ou outros serviços de assistência à infância (como os campos de férias) prestados por operadores privados não são excluídos do âmbito de aplicação da Directiva «Serviços». De igual modo, os serviços sociais relacionados com o apoio às famílias e às pessoas que estão temporária ou permanentemente mais necessitadas, seja porque auferem um rendimento familiar insuficiente ou porque são total ou parcialmente dependentes e as que correm o risco de ser marginalizadas, como os serviços de apoio aos idosos ou aos desempregados, são excluídos do âmbito de aplicação da Directiva «Serviços» apenas na medida em que são fornecidos por alguns prestadores mencionados anteriormente (ou seja, o Estado, os prestadores mandatados pelo Estado ou as instituições de solidariedade social reconhecidas pelo Estado enquanto tais). Desta forma, por exemplo, os serviços privados de apoio ao domicílio não são excluídos da Directiva «Serviços» e devem ser abrangidos por medidas de execução.

○ Serviços de segurança privados

A exclusão prevista no n.º 2, alínea k), do artigo 2.º abrange serviços como a vigilância de propriedades e instalações, a protecção de pessoas (guarda-costas), as patrulhas de segurança ou a supervisão de edifícios, bem como o depósito, a custódia e o transporte e distribuição de numerário e valores. Os serviços que não são «serviços de segurança» enquanto tais, por exemplo de venda, entrega, instalação e manutenção de dispositivos técnicos de segurança, não são abrangidos pela exclusão. Desta forma, têm de ser considerados nas medidas de execução da Directiva.

⁽²²⁾ Acórdão do Tribunal de 9 de Março de 2000, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica*, processo C-355/98; ver também: acórdão do Tribunal de 29 de Outubro de 1998, *Comissão das Comunidades Europeia contra Reino de Espanha*, processo C-114/97; acórdão do Tribunal de 13 de Julho de 1993, *Thijssen*, processo C-42/92; e acórdão do Tribunal de 21 de Junho de 1974, *Reyners*, processo 2/74.

⁽²³⁾ O TJCE decidiu que o artigo 45.º não abrange as actividades de carácter meramente auxiliar e preparatório ao exercício da autoridade pública (acórdão do Tribunal de 13 de Julho de 1993, *Thijssen*, processo 42/92) ou as actividades que têm uma natureza meramente técnica, como as que dizem respeito à concepção, programação e funcionamento de sistemas informáticos (acórdão do Tribunal de 5 de Dezembro de 1989, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo 3/88). Além disso, há algumas actividades de serviços que o TJCE já considerou não abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 45.º do Tratado CE, tais como as actividades de «advogado» (acórdão do Tribunal de 21 de Junho de 1974, *Reyners*, processo 2/74), de empresas de segurança (acórdão do Tribunal, de 31 de Maio de 2001, *Comissão das Comunidades Europeias contra a República Italiana*, processo C-283/99; acórdão do Tribunal, de 9 de Março de 2000, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica*, processo C-355/98; Acórdão do Tribunal, de 26 de Janeiro de 2006, *Comissão das Comunidades Europeias contra o Reino de Espanha*, processo C-514/03), as actividades de revisor oficial de contas junto de empresas de seguros (acórdão do Tribunal, de 13 de Julho de 1993, *Thijssen*, processo C-42/92), as actividades relativas à concepção, ao «software» e à gestão dos sistemas informáticos (acórdão do Tribunal, de 5 de Dezembro de 1989, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo 3/88), as actividades realizadas no âmbito de contratos que abrangem os locais, fornecimentos, instalação, manutenção, funcionamento e transmissão de dados necessários à exploração do jogo do loto (acórdão do Tribunal, de 26 de Abril de 1994, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-272/91).

○ Serviços prestados por notários e oficiais de justiça, nomeados por acto oficial do Governo

Estes serviços são excluídos pelo n.º 2, alínea l), do artigo 2.º do âmbito de aplicação da Directiva independentemente do facto de serem ou não considerados relacionados com o exercício de autoridade pública, conforme estabelecido no artigo 45.º do Tratado CE. A exclusão abrange os serviços prestados por notários e oficiais de justiça nomeados por um acto oficial do Governo. Inclui, por exemplo, os serviços de autenticação de notários e a penhora de bens pelos oficiais de justiça.

2.1.3. O domínio da fiscalidade

Tal como indicado o n.º 3 do artigo 2.º, a Directiva «Serviços» não é aplicável em matéria de fiscalidade. Isto inclui o direito fiscal substantivo assim como os requisitos administrativos necessários para a aplicação da legislação fiscal, como a atribuição de números de IVA. Os Estados-Membros podem naturalmente decidir aplicar certos aspectos da Directiva «Serviços» ao domínio da fiscalidade, como a atribuição dos números de IVA através dos «balcões únicos» ou por via electrónica.

2.1.4. A relação com a livre circulação de mercadorias

Conforme exposto no considerando 76, a Directiva «Serviços» não se refere a actividades abrangidas pelos artigos 28.º a 30.º do Tratado CE relativas à livre circulação de mercadorias. Neste sentido, a Directiva «Serviços» não é aplicável a requisitos que devem ser avaliados no âmbito das disposições do Tratado CE relativas à livre circulação de mercadorias e que não afectam o acesso a uma actividade de serviços ou ao seu exercício, como os requisitos referentes à rotulagem de produtos, aos materiais de construção ou à utilização de pesticidas. Convém, no entanto, esclarecer que os requisitos que restringem a utilização de equipamento necessário para a prestação de um serviço afectam o exercício de uma actividade de serviços e, por conseguinte, são abrangidos pela Directiva «Serviços» ⁽²⁴⁾.

Ao aplicar a Directiva, os Estados-Membros devem ter em conta que, enquanto a produção de bens não é uma actividade de serviços ⁽²⁵⁾, há muitas actividades auxiliares que lhe estão ligadas (por exemplo, a venda a retalho, a instalação e a manutenção, os serviços pós-venda) que constituem actividades de serviços, pelo que devem ser abrangidas pelas medidas de execução.

2.2. Prestadores abrangidos

A Directiva «Serviços» é aplicável aos serviços prestados por uma pessoa singular nacional de um Estado-Membro ou por uma pessoa colectiva na acepção do artigo 48.º do Tratado CE ⁽²⁶⁾ e estabelecida num Estado-Membro. Conforme especificado no considerando 38, a noção de «pessoas colectivas» inclui todas as entidades constituídas ao abrigo da lei de um Estado-Membro, ou à mesma sujeitas ⁽²⁷⁾, independentemente do facto de o direito nacional lhes reconhecer personalidade jurídica. Todas estas entidades devem ser abrangidas pela aplicação da directiva. Em contrapartida, os serviços prestados por pessoas singulares que não são nacionais de um Estado-Membro ou por entidades estabelecidas fora do espaço comunitário ou que não são constituídas nos termos da legislação de um Estado-Membro não são abrangidas pela directiva.

2.3. Requisitos abrangidos

2.3.1. Noção de requisito

A Directiva «Serviços» é aplicável aos requisitos que afectam o acesso a uma actividade de serviços ou ao exercício dessa actividade. Conforme exposto no n.º 7 do artigo 4.º, a noção de requisito abrange qualquer obrigação, proibição, condição ou limite impostos aos prestadores de serviços (ou destinatários de serviços) como, por exemplo, a obrigação de obter uma autorização ou de apresentar uma declaração às autoridades competentes. A noção abrange qualquer obrigação, proibição, condição ou limite previstas nas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas ou previstas a nível nacional, regional ou local. Além disso e

⁽²⁴⁾ Ver a secção 7.1.3.4 do presente manual.

⁽²⁵⁾ Acórdão do Tribunal de 7 de Maio de 1985, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, processo 18/84; acórdão do Tribunal de 11 de Julho de 1985, *Cinéthèque*, processos apensos 60/84 e 61/84.

⁽²⁶⁾ Ver considerando 36. O artigo 48.º do Tratado CE refere-se a sociedades ou a outras pessoas singulares constituídas em conformidade com a legislação de um Estado-Membro e que possuam na Comunidade a sua sede social, a sua administração central ou o seu estabelecimento principal.

⁽²⁷⁾ Incluindo, por exemplo, a empresa de responsabilidade limitada ao abrigo do direito britânico ou a «offene Handelsgesellschaft» (oHG) constituída ao abrigo do direito alemão.

em conformidade com a jurisprudência do TJCE ⁽²⁸⁾, a Directiva «Serviços» também é aplicável a todas as disposições impostas pelas regras das ordens profissionais, ou das regras colectivas de associações profissionais ou de outros organismos profissionais por eles adoptadas no exercício da sua autonomia jurídica.

2.3.2. Requisitos gerais que não afectam o acesso a uma actividade ou o exercício dessa actividade

Como se explica no considerando 9, a Directiva «Serviços» não é aplicável aos requisitos que não regulamentam ou não afectam especificamente a actividade de serviços, mas que devem ser cumpridos pelos prestadores no decurso da sua actividade económica, da mesma forma que pelas pessoas que agem a título privado. Isto significa, por exemplo, que o código de circulação rodoviária, a regulamentação em matéria de gestão de utilização dos solos, o planeamento urbano e o ordenamento do território, bem como as normas em matéria de construção geralmente não são afectados pela Directiva «Serviços». Contudo, é evidente que o simples facto de as regras terem uma denominação específica, como regras de planeamento urbanístico, ou de os requisitos serem formulados de um modo geral, ou seja, não se dirigirem especificamente aos prestadores de serviços, não é suficiente para determinar que não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva «Serviços». De facto, deve ser avaliado o efeito real dos requisitos em questão para determinar se são de natureza geral ou não. Desta forma, ao executar a directiva, os Estados-Membros devem ter em conta o facto de a legislação qualificada de «urbanismo» ou «normas de construção» poder conter requisitos que regulamentam especificamente actividades de serviços e, por conseguinte, estão abrangidos pela Directiva «Serviços». Por exemplo, as regras sobre a superfície máxima de alguns estabelecimentos comerciais, mesmo quando inseridas na legislação geral de planeamento urbano, estariam ao abrigo da Directiva «Serviços» e, por conseguinte, são abrangidas pelas obrigações previstas no capítulo da directiva em matéria de estabelecimento.

2.3.3. Disposições que regem o acesso ao financiamento público

Conforme exposto no considerando 10, a Directiva «Serviços» não se refere às disposições cujo cumprimento é uma condição de acesso ao financiamento público, por exemplo em relação às normas de qualidade ou às condições contratuais específicas de certos serviços de interesse económico geral. Tais requisitos não serão afectados pela execução da Directiva «Serviços». Em particular, a Directiva «Serviços» não impõe aos Estados-Membros a obrigação de conceder aos prestadores de serviços estabelecidos em outros Estados-Membros o direito de beneficiar do mesmo financiamento que os prestadores de serviços estabelecidos no seu próprio território. No entanto, é evidente que os requisitos que regem o acesso dos prestadores de serviços ao financiamento público e a outras ajudas concedidas por Estados-Membros (ou mediante recursos estatais) devem estar em conformidade com outras regras comunitárias, nomeadamente com as regras de concorrência, e em especial o artigo 87.º do Tratado CE.

3. RELAÇÃO ENTRE A DIRECTIVA E DOMÍNIOS ESPECÍFICOS DE DIREITO OU POLÍTICA

3.1. Direito penal

Como se explica no considerando 12, a Directiva «Serviços» visa instaurar um quadro normativo que garanta a liberdade de estabelecimento e a livre circulação de serviços entre Estados-Membros, mas não harmoniza nem prejudica e, conforme indicado no n.º 5 do artigo 1.º, não afecta as regras dos Estados-Membros em matéria de direito penal. É evidente, por exemplo, que se um prestador de serviços de outro Estado-Membro cometer uma infracção penal, como a difamação ou a fraude, ao prestar os serviços, tal infracção não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Directiva «Serviços».

Contudo, é igualmente claro que as regras de direito penal não podem ser utilizadas para restringir as liberdades fundamentais garantidas pelo direito comunitário ⁽²⁹⁾ e que os Estados-Membros não podem contornar ou impedir a aplicação das disposições da Directiva «Serviços» mediante recurso ao direito penal. Isso significa, por exemplo, que um Estado-Membro que, em conformidade com o artigo 9.º da Directiva «Serviços», não pode manter um regime de autorização por ser discriminatório ou desproporcionado, não pode contornar a questão mediante a imposição de uma sanção penal em caso de incumprimentos desse regime de autorização. De igual modo, se um Estado-Membro não pode aplicar certos requisitos nacionais

⁽²⁸⁾ De acordo com a jurisprudência do TJCE, a abolição de barreiras estatais não devia ser neutralizada por obstáculos resultantes de regras estabelecidas por associações ou organismos no exercício da sua autonomia jurídica. Ver o acórdão do Tribunal de 12 de Dezembro de 1974, *Walrave*, processo 36/74, n.ºs 17, 23 e 24; o acórdão do Tribunal de 14 de Julho de 1976, *Donà*, processo 13/76, n.ºs 17 e 18; o acórdão do Tribunal, de 15 de Dezembro de 1995, *Bosman*, processo C-415/93, n.ºs 83 e 84; e o acórdão do Tribunal de 19 de Fevereiro de 2002, *Wouters*, processo C-309/99, n.º 120.

⁽²⁹⁾ Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de 19 de Janeiro de 1999, *Calfa*, processo C-348/96; o acórdão do Tribunal de 6 de Março de 2007, *Placanica*, processos apensos C-338/04, C-359/04 e C-360/04.

aos serviços provenientes de outros Estados-Membros, pelo facto de não cumprirem os critérios enunciados no artigo 16.º, esse Estado-Membro não pode contornar a questão mediante a imposição de uma sanção penal devido ao não cumprimento desses requisitos. Por conseguinte, ao analisar os requisitos nacionais aplicáveis aos prestadores de serviços, os Estados-Membros podem igualmente ter de rever certas disposições do seu direito penal cuja aplicação poderia resultar numa forma de contornar as obrigações previstas na Directiva.

3.2. Legislação laboral e legislação de segurança social

Nos termos do n.º 6 do artigo 1.º, a Directiva «Serviços» não afecta a legislação laboral nem a legislação de segurança social dos Estados-Membros. A directiva também não contém quaisquer regras pertencentes ao domínio do direito do trabalho ou da segurança social, nem obriga os Estados-Membros a alterar a sua legislação laboral ou a sua legislação de segurança social. Uma vez que não existe uma noção comum de direito comunitário em matéria de legislação laboral, o n.º 6 do artigo 1.º explica o que se entende por legislação laboral: quaisquer disposições legais ou contratuais em matéria de condições de emprego, de condições de trabalho, incluindo a saúde e a segurança no trabalho, e da relação entre empregadores e trabalhadores. Esta definição abrange todas as regras que regem as condições de emprego individuais dos trabalhadores e as relações entre o trabalhador e o seu empregador. Inclui regulamentos relativos a salários, horário de trabalho, férias remuneradas e toda a legislação relativa às obrigações contratuais entre o empregador e os seus empregados. O n.º 6 do artigo 1.º refere ainda que a aplicação da legislação nacional deve respeitar o direito comunitário, o que significa que em relação aos trabalhadores destacados, o Estado-Membro de acolhimento está vinculado pela directiva relativa ao destacamento de trabalhadores⁽³⁰⁾.

3.3. Direitos fundamentais

O n.º 7 do artigo 1.º refere que a directiva não afecta o exercício dos direitos fundamentais, tal como reconhecidos pelos Estados-Membros e pelo direito comunitário, sem especificar melhor esta noção. A segunda frase refere-se ao direito de negociar, celebrar e aplicar convenções colectivas, em conformidade com as legislações e as práticas nacionais que respeitam o direito comunitário. O n.º 7 do artigo 1.º não assume qualquer posição em relação ao facto de a negociação, a celebração e a aplicação de convenções colectivas serem direitos fundamentais. No contexto do artigo em questão, o considerando 15 assume especial relevância, uma vez que enuncia o princípio básico de que não existe conflito inerente entre o exercício dos direitos fundamentais e as liberdades fundamentais do Tratado CE, e que nenhum deles prevalece sobre o outro⁽³¹⁾.

3.4. Direito privado internacional

Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º, a Directiva «Serviços» não diz respeito às regras de direito internacional privado. As regras de direito privado internacional, nomeadamente a convenção de Roma (e os futuros regulamentos Roma I e Roma II)⁽³²⁾ determinam as regras de direito privado que são aplicáveis, nomeadamente às obrigações contratuais e extracontratuais, em casos de litígio entre prestadores e destinatários de serviços ou outros prestadores. No n.º 15 do seu artigo 17.º, a Directiva «Serviços» prevê uma excepção específica da cláusula de livre prestação de serviços, assegurando dessa forma que as regras do direito privado internacional não serão afectadas pela execução da Directiva «Serviços».

Isto é válido para todas as regras de direito privado internacional, incluindo as que, nos termos do artigo 5.º da convenção de Roma, prevêem que, em casos específicos que impliquem consumidores, é aplicável a lei do Estado da residência habitual do consumidor. No entanto, deve considerar-se que as regras do direito privado internacional determinam apenas quais as regras de direito privado que são aplicáveis a uma relação contratual ou extracontratual, nomeadamente entre um prestador de serviços e um consumidor. Não determinam, por exemplo, as regras de direito público aplicáveis. A aplicação ou não das regras do Estado-Membro de residência habitual do consumidor, distintas das regras do direito privado, a um prestador de serviços específico não é determinada pelo direito internacional privado, mas regida pela Directiva «Serviços», em especial pelo seu artigo 16.º

⁽³⁰⁾ Directiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito da prestação de serviços (JO L 18 de 21.1.1997, p. 1).

⁽³¹⁾ Seguindo o raciocínio do TJCE no seu acórdão do Tribunal de 12 de Junho 2003, *Schmidberger*, processo C-112/00, e de 9 de Dezembro de 1995, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa (Strawberries)*, processo C-265/95, o exercício de direitos fundamentais pode e deve ser conciliado com o exercício das liberdades fundamentais do Tratado CE.

⁽³²⁾ Convenção de Roma sobre a lei aplicável às obrigações contratuais, JO C 27, 26.1.1998, p. 34, actualmente em fase de actualização e de transformação num instrumento comunitário, ver proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a lei aplicável às obrigações contratuais («Roma I»), COM(2005) 650 final. O regulamento aplicável às obrigações extracontratuais («Roma II») (proposta da Comissão, COM(2006) 83 final) adoptado pelo Parlamento Europeu em 10 de Julho de 2007.

Por último, a Directiva «Serviços» não se refere à jurisdição dos tribunais. Estas questões são reguladas pelo regulamento comunitário em vigor relativo à competência judicial, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial ⁽³³⁾.

4. RELAÇÃO ENTRE A DIRECTIVA E OUTRAS DISPOSIÇÕES DO DIREITO COMUNITÁRIO

Em princípio, a Directiva «Serviços» é aplicável em complemento da legislação comunitária em vigor. Os eventuais conflitos entre a Directiva «Serviços» e outros instrumentos do direito comunitário derivado foram expressamente abordados de modo geral na directiva, nomeadamente através de excepções de disposições específicas ⁽³⁴⁾. Não obstante, o artigo 3.º prevê uma regra para quaisquer casos remanescentes e excepcionais em que possa surgir uma incompatibilidade entre uma disposição da Directiva «Serviços» e uma de outro instrumento do direito comunitário derivado.

Nos termos do artigo 3.º, em caso de conflito entre uma disposição da Directiva «Serviços» e uma disposição de outro instrumento do direito comunitário derivado, este último prevalece. Isso significa que em tais casos a disposição do outro instrumento comunitário prevalece e a disposição da Directiva «Serviços» não é aplicável. Convém assinalar que essa prevalência se refere apenas à disposição específica em conflito e não às restantes disposições da Directiva «Serviços» que continuarão a ser aplicáveis.

A questão de saber se existe incompatibilidade entre uma disposição da Directiva «Serviços» e uma disposição de outro instrumento comunitário deve ser atentamente avaliada em cada caso concreto. O simples facto de as regras relativas a aspectos específicos de um determinado serviço serem estabelecidas noutro instrumento comunitário (incluindo os referidos no artigo 3.º) não é suficiente para concluir a existência de uma incompatibilidade com uma disposição da Directiva «Serviços». Para se anular uma disposição da Directiva «Serviços», é necessário demonstrar que existe uma contradição entre disposições específicas dos dois instrumentos. Essa apreciação deve basear-se numa interpretação exaustiva das disposições em questão, em conformidade com o seu fundamento jurídico e com as liberdades fundamentais consagradas nos artigos 43.º e 49.º do Tratado CE.

5. SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA

O capítulo II da Directiva «Serviços» (artigos 5.º a 8.º) estabelece um programa ambicioso de simplificação e modernização administrativa. Impõe aos Estados-Membros a simplificação de procedimentos administrativos, a criação de «balcões únicos» que servem de interlocutores únicos dos prestadores de serviços, a fim de prever a possibilidade de cumprir procedimentos à distância e por via electrónica e de tornar as informações sobre os requisitos e os procedimentos nacionais facilmente acessíveis aos prestadores de serviços e aos destinatários dos serviços.

Os artigos 5.º a 8.º são aplicáveis a todos os procedimentos e formalidades necessários para o acesso a uma actividade de serviços e ao seu exercício, em relação a todos os serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva, independentemente de serem impostos a nível central, regional ou local. Não estabelecem qualquer distinção entre prestadores nacionais e estrangeiros. Por conseguinte, são aplicáveis de igual modo aos prestadores de serviços estabelecidos noutro Estado-Membro e aos prestadores de serviços estabelecidos (ou que pretendam estabelecer-se) no território do próprio Estado-Membro.

Além disso, estes artigos são aplicáveis a todos os procedimentos independentemente de o prestador de serviços dever cumpri-los para se estabelecer num Estado-Membro ou prestar serviços transfronteiras (na medida em que os procedimentos e as formalidades podem ser aplicáveis aos prestadores estabelecidos noutros Estados-Membros e que fornecem serviços transfronteiras) ⁽³⁵⁾.

A simplificação administrativa tal como prevista na Directiva «Serviços» contribuirá para aumentar a competitividade da economia europeia ⁽³⁶⁾. Os Estados-Membros podem, portanto, considerar a possibilidade

⁽³³⁾ Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho, de 22 de Dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO L 12 de 16.1.2001, p. 1).

⁽³⁴⁾ Ver, por exemplo, o n.º 3 do artigo 5.º, o n.º 3 do artigo 9.º ou o n.º 2, alínea d), do artigo 15.º

⁽³⁵⁾ Nesse aspecto, deve considerar-se que, em conformidade com o artigo 16.º, os Estados-Membros podem impor os seus requisitos aos prestadores de serviços de outros Estados-Membros apenas em casos restritos. Ver a secção 7.1.3 do presente manual.

⁽³⁶⁾ Em conformidade com a estratégia de Lisboa renovada e as iniciativas «Legislar melhor», ver a comunicação da Comissão ao Conselho Europeu da Primavera «Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego — Um novo começo para a Estratégia de Lisboa», COM(2005) 24, de 2 de Fevereiro de 2005, e a comunicação da Comissão «Análise estratégica do programa 'Legislar melhor' na União Europeia»; COM(2006) 689, de 14 de Novembro de 2006.

de aplicar algumas ou todas as disposições previstas no capítulo II, nomeadamente os balcões únicos e os procedimentos electrónicos, aos serviços e às matérias não abrangidos pela Directiva «Serviços».

5.1. Simplificação de procedimentos e formalidades aplicáveis a prestadores de serviços

Em conformidade com o n.º 1 do artigo 5.º, os Estados-Membros devem analisar os procedimentos e as formalidades aplicáveis ao acesso a uma actividade de serviços e ao seu exercício e, sempre que os procedimentos e as formalidades não forem suficientemente simples, devem simplificá-los. Isto obriga os Estados-Membros a envidar um verdadeiro esforço de simplificação administrativa. Ao empreender este exercício, os Estados-Membros devem analisar e avaliar os procedimentos e as formalidades sob a perspectiva dos prestadores de serviços, tendo ao mesmo tempo em conta que a simplificação de procedimentos reduzirá, por sua vez, os encargos administrativos da própria administração. Os Estados-Membros podem inspirar-se em alguns procedimentos administrativos simplificados utilizados noutros Estados-Membros e promover o intercâmbio das suas melhores práticas. A Comissão dará o seu melhor contributo para ajudar.

A noção de procedimentos e de formalidades é bastante vasta e inclui qualquer medida administrativa que as empresas devem tomar, tais como a apresentação de documentos, a apresentação de uma declaração ou de um registo junto da autoridade competente. Abrange não só os procedimentos e as formalidades que constituem uma condição prévia para o exercício da actividade de serviços, mas também os que são impostos posteriormente, no âmbito do exercício da actividade, ou mesmo depois de concluída (por exemplo, a obrigação de comunicar anualmente os dados discriminados sobre as transacções realizadas).

Na prática, os Estados-Membros terão de avaliar se os seus requisitos administrativos são efectivamente necessários ou se alguns procedimentos ou partes desses procedimentos podem ser suprimidos ou substituídos por alternativas menos onerosas para os prestadores de serviços. Os Estados-Membros terão igualmente de avaliar o número de processos administrativos diferentes que um prestador de serviços deve tratar, o risco de duplicação, o custo, a clareza e a acessibilidade, bem como a demora e as dificuldades que estes procedimentos implicam na prática para os prestadores em causa ⁽³⁷⁾.

Os Estados-Membros terão ainda de avaliar se todos os documentos e elementos de prova solicitados são necessários e se deve ser exigida a apresentação de todos os elementos de prova pelo prestador ou se algumas informações podem estar já disponíveis junto de outras fontes (por exemplo, outras autoridades competentes). Assim, as regras que obrigam um prestador de serviços a apresentar um dossier completo, sem ter possibilidade de obter dispensa de apresentação de alguns documentos/elementos de prova já na posse da administração, geralmente são desnecessárias e, em tal caso, deviam ser suprimidas. De igual modo, os procedimentos que exigem dossiers diferentes para responder a requisitos diferentes podem ser simplificados de modo a permitir um único dossiê.

Os Estados-Membros deverão ainda determinar se se justifica exigir que alguns elementos de prova sejam apresentados de forma específica, por exemplo, sob a forma de original, de cópia autenticada ou uma tradução autenticada ou se seria suficiente fornecer uma cópia não autenticada e uma tradução não autenticada. De qualquer modo, e nos termos do n.º 3 do artigo 5.º, os Estados-Membros só podem exigir documentos originais, cópias autenticadas ou que estes sejam acompanhados de traduções certificadas, se tal se justificar por uma razão imperiosa de interesse geral ou se tal for previsto por outro instrumento comunitário. Convém assinalar que as dúvidas relativas à autenticidade de um determinado documento, ou ao seu conteúdo preciso, podem ser tratadas através de contactos entre as autoridades competentes (em particular com a autoridade que emitiu o documento), nomeadamente através de cooperação administrativa. Isso não deve ser particularmente difícil, uma vez que o sistema de informação do mercado interno (IMI) ⁽³⁸⁾ permitirá carregar e verificar facilmente os documentos à distância.

Além disso, em conformidade com o n.º 3 do artigo 5.º, os Estados-Membros devem aceitar documentos emanados de outros Estados-Membros que tenham uma finalidade equivalente ou que evidenciem que o requisito em causa foi satisfeito. Isto implica um esforço por parte das administrações nacionais para avaliar a substância, e não apenas a forma, de documentos emitidos por outros Estados-Membros. Por exemplo, os Estados-Membros podem não exigir a apresentação de um atestado de nacionalidade, ou de residência, no caso de outros documentos oficiais de identificação (for exemplo um passaporte ou um bilhete de identidade) já comprovarem esses dados.

O n.º 3 do artigo 5.º não é aplicável, no entanto, a alguns documentos referidos nos seguintes instrumentos comunitários: a directiva relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais ⁽³⁹⁾, a directiva relativa

⁽³⁷⁾ Ver o considerando 45.

⁽³⁸⁾ Ver a secção 9.2.2 do presente manual.

⁽³⁹⁾ Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO L 255 de 30.9.2005, p. 22).

aos contratos públicos ⁽⁴⁰⁾, a directiva relativa ao estabelecimento da profissão de advogado ⁽⁴¹⁾ e a primeira e a décima primeira directivas relativas ao direito das sociedades ⁽⁴²⁾.

Em conformidade com o n.º 2 do artigo 5.º, a Comissão pode recorrer ao procedimento de comitologia referido no n.º 2 do artigo 40.º para introduzir formulários harmonizados que devem servir de «*equivalentes a certificados, atestados ou outros documentos exigidos a um prestador*». Podem ser introduzidos formulários harmonizados para certificados específicos ou documentos idênticos, quando as diferenças entre os documentos nacionais destinados à mesma função dificultam às autoridades competentes a verificação do conteúdo ou do significado do certificado e os prestadores de serviços deparam-se consequentemente com vários formulários diferentes. Assim, o estabelecimento num Estado-Membro pode ser comprovado por diversos documentos jurídicos, que vão desde o certificado de constituição emitido por um organismo público a um certificado de filiação numa câmara de comércio ou numa ordem profissional, em função do Estado-Membro. Se a experiência demonstrar na prática que os prestadores de serviços continuam a deparar-se com vários formulários diferentes (apesar da assistência prestada pela cooperação administrativa a estabelecer no âmbito da directiva), os formulários harmonizados podem revelar-se uma solução eficaz. Trata-se, contudo, de uma decisão que só pode ser tomada posteriormente, com base na experiência adquirida com a aplicação da Directiva «Serviços».

5.2. Balcões únicos

Em conformidade com o disposto no artigo 6.º, os Estados-Membros devem assegurar que os prestadores de serviços possam cumprir todos os procedimentos e formalidades necessários para o acesso às respectivas actividades de serviços através de «balcões únicos». Trata-se de uma das obrigações decorrentes da Directiva «Serviços». Os Estados-Membros deverão tomar uma série de decisões relativamente à forma de organizar os respectivos «balcões únicos» e deverão assegurar que os «balcões únicos» sejam criados e em funcionamento o mais tardar até à expiração do prazo de execução.

Os «balcões únicos» destinam-se a servir de interlocutores institucionais únicos na perspectiva do prestador de serviços, de modo que este não deva contactar várias entidades ou organismos competentes para reunir todas as informações pertinentes e realizar todas as diligências necessárias relativas à sua actividade de serviços. Os Estados-Membros devem tornar os «balcões únicos» acessíveis a todos os prestadores de serviços, quer estes estejam estabelecidos no seu território ou no de outro Estado-Membro. É evidente que esta obrigação apenas é aplicável aos sectores de serviços abrangidos pela directiva, mas os Estados-Membros podem considerar o alargamento das actividades dos «balcões únicos» a todos ou a alguns dos sectores excluídos do seu âmbito. A mesma lógica é aplicável a certas questões não abrangidas pela directiva. Por exemplo, os Estados-Membros podiam considerar a possibilidade de incluir nos «balcões únicos» o cumprimento de certos requisitos fiscais, como a atribuição de números de IVA.

A criação de balcões únicos para as empresas é um objectivo prosseguido pelos Estados-Membros há vários anos e a obrigação prevista na directiva «Serviços» complementa e está em conformidade com os resultados visados por outras iniciativas comunitárias, como o compromisso assumido pelo Conselho Europeu, de estabelecer balcões únicos para as novas empresas até final de 2007 ⁽⁴³⁾. Contudo, a obrigação jurídica contida na directiva «Serviços» é mais geral e compreende todos os tipos de empresas (e não apenas novas empresas), os destinatários de serviços (para informação) e todos os tipos de procedimentos (e não apenas os relativos às novas empresas). Além disso, é evidente que as outras funções preenchidas pelos balcões únicos para novas empresas ⁽⁴⁴⁾, como o acompanhamento, a formação, a consultoria financeira e a orientação relativa ao plano de actividades, vão mais longe do que as obrigações enunciadas na Directiva «Serviços». A consecução do objectivo relativo ao balcão único estabelecido pelo Conselho Europeu contribuirá para o estabelecimento

⁽⁴⁰⁾ Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (JO L 134 de 30.4.2004, p. 114).

⁽⁴¹⁾ Directiva 98/5/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 1998, tendente a facilitar o exercício permanente da profissão de advogado num Estado-Membro diferente daquele em que foi adquirida a qualificação profissional (JO L 77 de 14.3.1998, p. 36).

⁽⁴²⁾ Primeira Directiva 68/151/CEE do Conselho, de 9 de Março de 1968, tendente a coordenar as garantias que, para protecção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na acepção do segundo parágrafo do artigo 58.º do Tratado, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade (JO L 65 de 14.3.1968, p. 8); décima primeira Directiva 89/666/CEE, de 21 de Dezembro de 1989, relativa à publicidade das sucursais criadas num Estado-Membro por certas formas de sociedades reguladas pelo direito de outro Estado (JO L 395 de 30.12.1989, p. 36).

⁽⁴³⁾ O objectivo de estabelecer, até final de 2007, balcões únicos para empresários foi incluído nas «*orientações integradas para o crescimento e o emprego*» (orientação n.º 15), adoptadas pelo Conselho em Junho de 2005; recomendação do Conselho, de 12 de Julho de 2005, relativa às orientações gerais das políticas económicas dos Estados-Membros e da Comunidade (2005 a 2008) (2005/601/CE).

⁽⁴⁴⁾ Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão: *Assessing Business Start-up Procedures in the context of the renewed Lisbon strategy for growth and jobs* [SEC(2007) 129] (Avaliação dos procedimentos relativos à criação de empresas no contexto da estratégia de Lisboa renovada para o crescimento e o emprego).

dos «balcões únicos» previsto na directiva. Em qualquer caso, é evidente que os Estados-Membros não devem criar duas redes separadas e podem apoiar-se nas iniciativas existentes para cumprir a obrigação legal contida na Directiva «Serviços».

5.2.1. Estabelecimento dos «balcões únicos»

Cada Estado-Membro é livre de decidir como quer organizar os «balcões únicos» no seu território, mas deve assegurar que sejam acessíveis a todos os prestadores de serviços abrangidos pela directiva para que possam cumprir todos os procedimentos e formalidades relativas aos serviços e matérias abrangidos pelo seu âmbito de aplicação.

A noção de «balcões únicos» não significa que os Estados-Membros devam estabelecer um único órgão centralizado no seu território. Os Estados-Membros podem decidir ter vários «balcões únicos» dentro do seu território. O «balcão único» deve no entanto ser «único» na perspectiva do prestador individual (ou seja, o prestador deve poder realizar todos os procedimentos junto de um único balcão).

Os Estados-Membros podem optar por ter diferentes «balcões únicos» em função dos diferentes sectores, como «balcões únicos» para as profissões regulamentadas e «balcões únicos» para as actividades comerciais, como o comércio de retalho e outras. Contudo, é importante evitar possíveis lacunas na sua cobertura. Por conseguinte, se os Estados-Membros optarem por instalar «balcões únicos» de acordo com sectores específicos deverão além disso estabelecer «balcões únicos» competentes para todos os serviços que não estão cobertos por «balcões únicos» sectoriais. Em qualquer caso, se um Estado-Membro decidir criar diferentes «balcões únicos», as diferenças de cobertura devem ser facilmente identificáveis para o prestador de serviços. Provavelmente, será necessário criar um sítio *web* central que faculte aos prestadores identificar e contactar facilmente os «balcões únicos» pertinentes de cada Estado-Membro. De igual modo, se existirem vários «balcões únicos», o que o prestador de serviços tiver contactado, mas que não é competente para as suas actividades, deverá ajudá-lo a encontrar o «balcão único» competente.

A criação de «balcões únicos» diferentes para prestadores de serviços estrangeiros e nacionais pode dar lugar a casos de discriminação. De igual modo, pode haver discriminação se os Estados-Membros criarem «balcões únicos» para questões relativas ao estabelecimento e outros para a prestação de serviços transfronteiras. Por conseguinte, devem evitar-se tais distinções.

Os Estados-Membros podem decidir confiar aos «balcões únicos» apenas uma função de coordenação, de modo a que as decisões finais permaneçam no âmbito das autoridades competentes existentes. Os que assim decidirem deverão organizar a comunicação entre os «balcões únicos» e as autoridades competentes de modo a assegurar a sua rapidez e fiabilidade. Os Estados-Membros podem no entanto decidir atribuir certos poderes de decisão aos «balcões únicos». Por exemplo, podem atribuir-lhes competência directa em matéria de registo de empresas ou pela concessão das autorizações de natureza simples. Seja como for, a directiva indica claramente que os «balcões únicos» não devem interferir na repartição das competências entre as autoridades competentes⁴⁵.

De igual modo, os Estados-Membros são livres de decidir a quem confiam a tarefa de ser «balcão único»: às autoridades competentes nacionais, regionais ou locais, às câmaras profissionais, a outras organizações profissionais ou mesmo a operadores privados. Em todo o caso, devem ser respeitadas as regras relativas à adjudicação de contratos públicos, se aplicáveis, em especial as referentes aos contratos públicos de serviços⁽⁴⁶⁾. Se os Estados-Membros decidirem estabelecer «balcões únicos» geridos por operadores privados, deverão criar mecanismos apropriados para assegurar que estes desempenham a sua missão em conformidade com os requisitos estabelecidos na directiva.

Além disso, os Estados-Membros podem ainda optar por criar «balcões únicos» electrónicos, sem criar uma infra-estrutura física específica à qual os prestadores de serviços se podem deslocar. Neste caso, convém realçar a importância de organizar de uma forma clara toda a informação e procedimentos disponibilizados em sítios *web* ou em ferramentas electrónicas similares, susceptíveis de prestar orientações compreensíveis sobre todos os procedimentos e formalidades relativos ao acesso e ao exercício das actividades de serviços. Os prestadores de serviços devem poder identificar facilmente todos os procedimentos e formalidades que correspondam aos seus pedidos em concreto e obter uma visão geral uniforme dos seus pedidos ou pesquisas em curso através destes «balcões únicos» de formato electrónico. Por conseguinte, não basta os Estados-Membros incluírem uma simples relação ou compilação de ligações a outras páginas num sítio *web* central. De igual modo, se os «balcões únicos» forem exclusivamente electrónicos, convém criar uma linha telefónica

⁽⁴⁵⁾ Ver o n.º 2 do artigo 6.º

⁽⁴⁶⁾ Ver em especial a Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (JO L 134 de 30.4.2004, p. 114).

de apoio a que os prestadores de serviços possam recorrer em caso de dificuldade. Os Estados-Membros devem contudo considerar a possibilidade de prestar assistência aos «balcões únicos» electrónicos com alguma infra-estrutura física, nomeadamente se isso facilitara sua utilização pelos prestadores de serviços menos familiarizados com os meios electrónicos.

Por último, os Estados-Membros são livres de escolher o modo de financiamento dos «balcões únicos». Como referido no considerando 49, os «balcões únicos» podem cobrar uma taxa aos utilizadores pelos serviços que prestam. Contudo, as taxas cobradas devem ser proporcionais ao custo efectivo dos procedimentos a que se referem. Em todo o caso, os valores não devem dissuadir os prestadores de serviços de recorrer aos «balcões únicos». Além disso, os Estados-Membros podem também confiar aos «balcões únicos» a cobrança de outras taxas administrativas, como as dos organismos de fiscalização.

A Comissão envidará os seus melhores esforços para facilitar o intercâmbio das melhores práticas relativas à organização e ao financiamento de «balcões únicos» entre os Estados-Membros.

5.2.2. *Cumprimento de procedimentos e formalidades através dos «balcões únicos»*

Tal como referido anteriormente, os «balcões únicos» devem ser criados para o cumprimento dos procedimentos e formalidades que os prestadores de serviços têm de observar num Estado-Membro para terem acesso a uma actividade de serviços ou para o seu exercício (seja através de um estabelecimento, ou de uma actividade transfronteiras a partir de outro Estado-Membro, desde que esses procedimentos e formalidades sejam aplicáveis neste caso). Isto inclui autorizações, declarações, notificações, a atribuição de um número de registo de sociedade e outros procedimentos e formalidades. Deve ficar claro que os procedimentos de recurso subsequentes, de natureza judicial ou administrativa, como a apresentação de reclamações ou o recurso de anulação de uma decisão, não têm de ser tratados pelos «balcões únicos».

Para realizar todos os procedimentos através dos «balcões únicos», os prestadores devem ter possibilidade de obter todas as informações, formulários e documentos pertinentes, assim como transmitir documentos e pedidos e receber as notificações de decisões e outras respostas relativas ao seu pedido através desses balcões.

Alguns dos procedimentos a realizar junto dos «balcões únicos» podem ser complexos, como os que se referem ao estabelecimento de grandes superfícies comerciais de retalho, e/ou que implicam várias autorizações diferentes. Contudo, como já mencionado antes, os «balcões únicos» podem ter apenas um papel de coordenação, permanecendo o poder de decisão nas autoridades competentes específicas. Seja como for, é crucial que os «balcões únicos» facultem aos prestadores uma visão clara de todas as diligências a realizar e lhes prestem assistência sobre os procedimentos e os informem sobre os processos em curso.

É evidente que os prestadores de serviços não são obrigados a recorrer aos «balcões únicos». Continuam a ser livres de fazer uso ou não desta possibilidade e podem também contactar directamente uma autoridade competente e transmitir ou receber documentos, autorizações e outros. Quando os procedimentos e formalidades realizadas através dos «balcões únicos» implicam prazos (por exemplo, porque há um prazo fixado para a apresentação de um documento, ou para uma autoridade competente tomar uma decisão sobre um pedido de autorização), o ponto de partida para o cálculo desse prazo deverá ser o momento da recepção de todos os documentos necessários pelo «balcão único».

A partir da apresentação do pedido, os «balcões únicos» devem responder o mais rapidamente possível e informar o requerente com a maior brevidade possível em caso de pedido erróneo e sem fundamento.

Por último, convém notar que os «balcões únicos» previstos na Directiva «Serviços» e o «pontos de contacto» a que se refere o artigo 57.º da Directiva sobre o reconhecimento das qualificações profissionais⁽⁴⁷⁾ prosseguem objectivos distintos. Enquanto que nos termos do artigo 57.º desta directiva deve designar-se um ponto de contacto único em cada Estado-Membro, que fornece aos cidadãos toda a informação útil relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais e presta assistência aos que desejem obter o reconhecimento das suas qualificações profissionais noutro Estado-Membro, os «balcões únicos» referidos na Directiva «Serviços» permitirão aos cidadãos e às empresas cumprir efectivamente todos os procedimentos e formalidades relativas ao acesso às actividades de serviços e ao seu exercício, incluindo as que têm a ver com o reconhecimento das qualificações profissionais.

⁽⁴⁷⁾ Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO L 255 de 30.9.2005, p. 22, artigo 57.º).

5.2. Informações e assistência através dos «balcões únicos»

5.3.1. Informações a prestar

O n.º 1 do artigo 7.º contém uma relação das informações essenciais que os Estados-Membros devem tornar facilmente acessíveis aos prestadores e aos destinatários dos serviços através dos «balcões únicos». Estas informações devem ser acessíveis à distância e por via electrónica. Os «balcões únicos» devem responder o mais rapidamente possível a qualquer pedido de informação e, se a questão não é clara ou está incompleta, devem do facto informar o requerente com a maior brevidade possível.

As informações a fornecer compreendem os requisitos que os prestadores de serviços têm de cumprir quando pretendam prestar serviços num Estado-Membro. Abrangem também os meios e as condições de acesso aos registos e às bases de dados públicos sobre os prestadores e os serviços, tais como os registos de empresas, as bases de dados sobre as profissões regulamentadas ou as bases de dados públicas sobre as estatísticas relativas aos serviços. As informações compreendem ainda os contactos das entidades competentes, incluindo as responsáveis pelo controlo do exercício das actividades de serviços, bem como os dados das associações ou organizações junto das quais os prestadores ou os destinatários podem obter assistência prática ou informações complementares. Deve estar igualmente disponíveis informações sobre as vias de recurso geralmente acessíveis em casos de litígio.

Para executar esta obrigação, os Estados-Membros deverão organizar uma grande quantidade de informação. As bases de dados existentes ou as ferramentas de informação em linha (sítios Internet dos ministérios ou das autoridades regionais) deveriam facilitar este trabalho, mas os Estados-Membros terão ainda de realizar esforços consideráveis para organizar a informação de um modo claro (por exemplo, por sector de actividade e diferenciando os requisitos que têm de ser preenchidos pelos prestadores que pretendem estabelecer-se e pelos que pretendem simplesmente prestar serviços transfronteiras) e assegurar que é apresentada numa linguagem simples e clara e de maneira coerente, compreensível e estruturada. Uma simples referência aos textos jurídicos ou a sua reprodução não será claramente suficiente. Os Estados-Membros deverão ainda de examinar e actualizar regularmente a informação.

A directiva não aborda questões como a responsabilidade emergente de acções ou omissões dos «balcões únicos», como a responsabilidade pela prestação de informações incorrectas ou enganosas. Essas questões deverão ser da competência da legislação nacional ⁽⁴⁸⁾.

5.3.2. Assistência a assegurar

Além das informações sobre os requisitos que os prestadores de serviços devem satisfazer, as autoridades competentes deverão, a pedido dos prestadores ou dos destinatários dos serviços, prestar assistência sobre a forma como esses requisitos são geralmente interpretados ou aplicados. Esta assistência pode ser prestada, por exemplo, mediante guias facilmente compreensíveis, que explicariam a aplicação geral de certos termos e condições e as diferentes etapas do processo a seguir. Como explicado no n.º 6 do artigo 7.º, esta obrigação de assistência aplica-se à prestação de informação geral e não impõe às autoridades competentes a obrigação de prestar aconselhamento jurídico individualizado.

Estas informações complementares devem ser fornecidas de uma maneira clara e inequívoca e ser facilmente acessíveis à distância ou por via electrónica, como a Internet ou o correio electrónico. Como se explica no n.º 4 do artigo 7.º, as autoridades competentes devem responder o mais rapidamente possível a qualquer pedido de informações ou de assistência e, no caso de pedido erróneo ou sem fundamento, devem informar o requerente com a maior brevidade possível.

5.3.3. Incentivar a utilização de outras línguas

A fim de melhorar o funcionamento do mercado interno e de facilitar o estabelecimento e a prestação de serviços transfronteiras, é importante e do interesse dos Estados-Membros, dos prestadores e dos destinatários dos serviços, que a informação prestada através dos «balcões únicos» esteja não só disponível na(s) língua(s) do próprio Estado-Membro, mas também em outras línguas comunitárias ⁽⁴⁹⁾. Em conformidade com o disposto no n.º 5 do artigo 7.º, tal prática deve ser incentivada. Por exemplo, os Estados-Membros podem considerar a disponibilização das informações nas línguas dos Estados-Membros vizinhos ou nas línguas mais correntemente utilizadas no meio empresarial da UE.

⁽⁴⁸⁾ Ver o considerando 51.

⁽⁴⁹⁾ Como indicado no n.º 5 do artigo 7.º, isto não interfere com a legislação dos Estados-Membros em matéria da utilização das línguas.

5.4. Procedimentos electrónicos

O estabelecimento de procedimentos electrónicos que estejam plenamente funcionais e interoperáveis no final do período de execução é essencial para atingir o objectivo de simplificação administrativa prosseguido pela Directiva «Serviços». Os procedimentos electrónicos são uma ferramenta fundamental para tornar os procedimentos administrativos menos onerosos para os prestadores de serviços, bem como para a administração pública. A possibilidade de efectuar os procedimentos administrativos à distância assume particular relevância para os prestadores de serviços de outros Estados-Membros. Além disso, os procedimentos electrónicos contribuirão também para a modernização das administrações públicas, reforçando a sua eficácia. Após um investimento inicial, a utilização de procedimentos electrónicos deverá permitir às administrações economizar tempo e dinheiro.

O estabelecimento de procedimentos electrónicos susceptíveis de ser utilizados através das fronteiras faz parte dos objectivos de governo electrónico da Comunidade e dos Estados-Membros desde há algum tempo⁽⁵⁰⁾. Com a Directiva «Serviços», os Estados-Membros assumiram o compromisso jurídico de oferecer serviços de administração electrónica até uma data determinada. No final de 2009, os prestadores de serviços deveriam ter a possibilidade de efectuar por meios electrónicos e à distância todos os procedimentos e formalidades necessários para o fornecimento de um determinado serviço.

5.4.1. Âmbito da obrigação de assegurar procedimentos electrónicos

O artigo 8.º impõe aos Estados-Membros a obrigação de «*deverem assegurar que todos os procedimentos e formalidades relativos ao acesso a uma actividade de serviços e ao seu exercício possam ser facilmente efectuados, à distância e por via electrónica, através do balcão único correspondente e junto das autoridades competentes relevantes*».

Para assegurar que os procedimentos electrónicos sejam facilmente acessíveis aos prestadores, devem, em princípio, estar disponíveis através de redes de comunicações de acesso público, como a Internet. Esta interpretação está também em conformidade com a utilização da expressão «por via electrónica» em outros instrumentos relativos ao mercado interno⁽⁵¹⁾.

O artigo 8.º abrange os procedimentos e as formalidades exigidas para o estabelecimento, bem como qualquer procedimento ou formalidade necessário no caso de prestação de serviços transfronteiras. Os procedimentos electrónicos devem ser colocados à disposição não apenas dos prestadores de serviços residentes ou estabelecidos no Estado-Membro da administração, mas também dos prestadores de serviços residentes ou estabelecidos noutros Estados-Membros. Isto significa que os prestadores de serviços devem poder realizar os procedimentos e formalidades por via electrónica a nível transfronteiras⁽⁵²⁾.

Os procedimentos e formalidades que os prestadores de serviços devem poder realizar por via electrónica incluem, em princípio, todos os procedimentos e formalidades relativos ao acesso a uma actividade de serviços e ao seu exercício. Os meios electrónicos devem estar disponíveis ao longo de todo o procedimento administrativo, desde o pedido ou a apresentação inicial de documentos pelo prestador até à resposta final, se necessário, da autoridade competente específica. No entanto, o n.º 2 do artigo 8.º prevê três excepções lógicas à obrigação de facultar meios electrónicos para: *a)* a inspecção das instalações onde o serviço é fornecido; *b)* a inspecção do equipamento utilizado pelo prestador; e *c)* o exame físico das capacidades ou da integridade pessoal do prestador ou do seu pessoal responsável.

⁽⁵⁰⁾ A nível político, a declaração ministerial de Manchester sobre a administração electrónica, de 2005, reconheceu que «a utilização efectiva de TIC deve ter um impacto positivo nas quatro liberdades de circulação do mercado interno incluídas no Tratado CE (pessoas, bens, capitais e serviços)...» e fixa a data de 2010 para o acesso amplamente disponível e fiável aos serviços públicos por toda a UE através de processos de identificação electrónicos mutuamente reconhecidos («para 2010 os cidadãos europeus e as empresas poderão beneficiar de meios seguros de identificação electrónica que optimizem a comodidade do utilizador e respeitem ao mesmo tempo as normas em matéria de protecção de dados. Tais meios estarão disponíveis sob a responsabilidade dos Estados-Membros mas serão reconhecidos em toda a UE»).

⁽⁵¹⁾ A expressão «por via electrónica» foi definida, por exemplo, na Directiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Julho de 1998 (JO L 217 de 5.8.1998, p. 18) (conhecida pela Directiva «Transparência»). A Directiva 2000/31/CE (directiva sobre o comércio electrónico, JO L 178 de 17.7.2000, p. 1) seguiu a mesma definição. A expressão tem sido igualmente utilizada nas novas directivas relativas aos contratos públicos: Directivas 2004/18/CE (JO L 134 de 30.04.2004, p. 114) e 2004/17/CE (JO L 134, 30.04.2004, p. 1). A Directiva 98/48/CE define «por via electrónica» para significar que «o serviço é enviado inicialmente e recebido no seu destino por meio de um equipamento electrónico para o tratamento (incluindo a compressão digital) e armazenagem de dados e integralmente transmitido, transportado e recebido por linha, por rádio, por meios ópticos ou por outros meios electromagnéticos». A mesma directiva indica expressamente no seu anexo V que os serviços transmitidos por telefonia e telefax não são considerados serviços prestados por via electrónica. No contexto dos contratos públicos é considerado, por exemplo, que a rede usada para os contratos públicos electrónicos deve ser aberta e acessível a todos e que estes meios geralmente disponíveis abrangem a Internet e o correio electrónico.

⁽⁵²⁾ Ver o considerando 52.

Nos termos do artigo 8.º, os procedimentos electrónicos devem ser disponibilizados para a realização de operações através de «balcões únicos»⁽⁵³⁾ e para as operações directas com as autoridades competentes. Na prática, isto significa, em primeiro lugar, que os procedimentos electrónicos devem ser estabelecidos para todos os procedimentos administrativos que os prestadores de serviços deverão realizar através dos balcões únicos. Em segundo lugar, os prestadores deverão ter a possibilidade de comunicar directamente com uma autoridade competente se o desejarem, por exemplo quando existe apenas uma autoridade competente envolvida e, provavelmente, será mais fácil tratar directamente com ela.

Naturalmente que o estabelecimento de procedimentos electrónicos para a realização de todos os procedimentos e formalidades necessários não significa que os Estados-Membros não possam manter ou prever outros meios para os realizar⁽⁵⁴⁾. Pelo contrário, devem poder coexistir diferentes meios para a realização dos procedimentos e formalidades administrativos. Todavia, e em qualquer caso, os procedimentos electrónicos devem ser postos à disposição dos prestadores de serviços.

Por último, de acordo com os objectivos de administração electrónica faria sentido estabelecer procedimentos electrónicos não apenas para os serviços abrangidos pela Directiva «Serviços», mas também para outros serviços, para que as vantagens dos procedimentos electrónicos estabelecidos ao abrigo da Directiva «Serviços» pudessem ser aproveitados mais alargadamente no âmbito dos serviços de administração em linha destinados às empresas.

5.4.2. Aplicação dos procedimentos electrónicos

Em vários Estados-Membros já foram criados ou estão em curso de criação alguns serviços administrativos em linha destinados às empresas. De igual modo, foram lançadas e estão em curso várias iniciativas destinadas à prestação de serviços de administração electrónica interoperáveis tanto a nível nacional como comunitário, em particular no âmbito da estratégia i2010⁽⁵⁵⁾.

A execução antes de final de 2009 da obrigação expressa no artigo 8.º será um desafio considerável para os Estados-Membros, que deverão redobrar os esforços em curso para oferecer serviços de administração em linha interoperáveis para as empresas. Os Estados-Membros são incentivados a reforçar as iniciativas já existentes. Na verdade, a obrigação imposta pela Directiva «Serviços» deveria ser considerada como uma oportunidade para estimular os esforços actuais e ajudar os Estados-Membros a concentrar-se na realização dos objectivos que fixaram a si próprios no âmbito do seu programa de administração electrónica.

Um dos aspectos essenciais a abordar para a aplicação dos procedimentos electrónicos em toda a UE é a interoperabilidade⁽⁵⁶⁾. Dadas as diferenças existentes a nível nacional quanto aos requisitos e disposições regulamentares, organizacionais, semânticas e técnicas relativos aos procedimentos electrónicos existentes ou previstos, podem surgir várias questões de natureza política, jurídica ou técnica (ligadas à identificação, à autenticação, ao intercâmbio e ao reconhecimento de documentos electrónicos, etc.), que exigirão um certo nível de coordenação e cooperação entre os Estados-Membros. Contudo, isso não significa que os Estados-Membros devam harmonizar as suas soluções de administração electrónica ou que utilizem um único modelo. Os Estados-Membros são livres de escolher os seus modelos, desde que tenham presente que os procedimentos electrónicos devem ser acessíveis aos seus próprios cidadãos nacionais ou residentes, mas também aos prestadores de serviços de outros Estados-Membros, que, em princípio, devem estar em condições de utilizar os seus meios nacionais para tratar com os poderes públicos de outros Estados-Membros. Isto coincidiria com o objectivo da prestação de serviços administrativos em linha interoperáveis e transfronteiras, com a ideia da simplificação administrativa e com a facilitação da prestação de serviços transfronteiras. Se o acesso aos serviços administrativos em linha de outro Estado-Membro exigir aos prestadores de serviços a utilização dos meios (identificação/ autenticação) desse outro Estado-Membro, podem surgir novas complicações e novos encargos. Com efeito, se os prestadores de serviços devem obter meios nacionais de todos os Estados-Membros em que desejam prestar os seus serviços, esta exigência pode dar lugar a atrasos e custos que, em princípio, deveriam ser evitados (além disso, certos Estados-Membros poderiam mesmo exigir a obtenção de meios específicos, um para cada pedido, o que complica ainda mais a situação). Ao considerar esta questão, os Estados-Membros devem evitar criar novos entraves ou adoptar soluções susceptíveis de retardar a introdução de serviços administrativos em linha interoperáveis transfronteiriços a longo prazo.

⁽⁵³⁾ Ver o artigo 6.º

⁽⁵⁴⁾ Ver o considerando 52.

⁽⁵⁵⁾ Comunicação da Comissão, de 1 de Junho de 2005, ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «i2010 — Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego», final.

⁽⁵⁶⁾ O EIF-European Interoperability Framework (EIF ou quadro europeu de interoperabilidade) (versão 1.0) define a interoperabilidade como «a capacidade dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação (TIC) e dos processos empresariais que suportam trocar dados e permitir a troca de informação e de conhecimentos» (p. 5); ver .

No sentido de se obter soluções interoperáveis, a Comissão desempenhará um papel activo e ajudará os Estados-Membros a estabelecerem procedimentos electrónicos. A Comissão incentivará, nomeadamente, a exploração de sinergias entre as iniciativas de administração electrónica já existentes ao abrigo da estratégia i2010 e o objectivo de dispor de procedimentos electrónicos em toda a UE até final de 2009.

As principais questões ligadas à interoperabilidade transfronteiras de diferentes serviços de administração electrónica, como a autenticação/identificação ou os documentos electrónicos, já são objecto de discussão no âmbito da administração electrónica e estão a ser analisadas possíveis soluções. Não é ainda claro se será necessário recorrer ao procedimento de comitologia previsto no n.º 3 do artigo 8.º, e em que sentido. O objectivo deve ser não repetir o trabalho realizado noutros fóruns, mas só utilizar a comitologia se isso puder trazer algum valor acrescentado. Para decidir se deve utilizar-se um comité ou não, e que papel poderá desempenhar, convém prosseguir com a análise do tema da interoperabilidade para determinar se as iniciativas existentes não são suficientes para resolver os problemas.

6. LIBERDADE DE ESTABELECIMENTO

As disposições previstas no capítulo III (artigos 9.º a 15.º) são aplicáveis apenas aos casos de estabelecimento e não à prestação de serviços transfronteiras, que são abordados no capítulo IV.

Estas disposições são aplicáveis a todos os casos em que uma empresa procura estabelecer-se num Estado-Membro, quer se trate de um prestador que pretende iniciar uma nova actividade ou de uma empresa já existente que procura abrir um novo estabelecimento, como uma filial ou uma sucursal. Abrangem ao mesmo tempo o caso em que o prestador de serviços quer estabelecer-se num outro Estado-Membro e em que o prestador quer estabelecer-se no Estado-Membro do qual é nacional.

As disposições do capítulo III são aplicáveis a todos os requisitos relativos ao estabelecimento de um prestador de serviços, que sejam impostas a nível nacional, regional ou local. São aplicáveis igualmente às regras adoptadas por ordens profissionais e outras associações ou organismos profissionais na aceção do n.º 7 do artigo 4.º que, no exercício da sua autonomia jurídica, regulam de modo colectivo o acesso a uma actividade de serviços ou o seu exercício ⁽⁵⁷⁾.

6.1. Procedimentos e regimes de autorização

Os regimes de autorização são uma das formalidades mais comuns impostas aos prestadores de serviços nos Estados-Membros e constituem uma restrição à liberdade de estabelecimento, firmemente reconhecida pela jurisprudência constante do TJCE ⁽⁵⁸⁾. A Directiva «Serviços» dispõe, por conseguinte, que os Estados-Membros devem examinar os seus regimes de autorização em vigor e assegurar a sua conformidade com os artigos 9.º a 13.º da Directiva.

Os artigos 9.º a 13.º são aplicáveis a todos os regimes de autorização relativos ao acesso a uma actividade de serviços ou ao seu exercício. Contudo, nos termos do n.º 3 do artigo 9.º, os artigos em questão não são aplicáveis aos aspectos dos regimes de autorização que são regidos, directa ou indirectamente, por outros instrumentos comunitários ⁽⁵⁹⁾. Os instrumentos comunitários que regem indirectamente alguns aspectos dos regimes de autorização devem ser entendidos como actos comunitários que, embora não prevejam regimes de autorização, se referem explicitamente à possibilidade de os Estados-Membros imporem um regime de autorização. Os instrumentos comunitários que não contêm esta referência expressa não podem ser considerados como tais.

No que respeita aos aspectos dos regimes de autorização não regidos por outros instrumentos comunitários, são aplicáveis as disposições pertinentes da Directiva «Serviços». Por exemplo, a Directiva «Resíduos» ⁽⁶⁰⁾ impõe expressamente aos Estados-Membros que subordinem determinadas actividades relacionadas com as águas residuais a regimes de autorização, pelo que esses regimes de autorização não estarão sujeitos a uma avaliação a título do artigo 9.º. Contudo, uma vez que a Directiva «Resíduos» não aborda os aspectos específicos, como as condições de concessão da autorização, a sua duração ou o processo a seguir, os artigos 10.º a 13.º serão aplicáveis a esses aspectos. Desta forma, os Estados-Membros terão de assegurar que esses regimes de autorização (e os respectivos procedimentos) estejam em conformidade com as regras estabelecidas nos artigos em questão.

⁽⁵⁷⁾ Ver a definição de «requisito» no n.º 7 do artigo 4.º e a definição de «autoridade competente» no n.º 9 do artigo 4.º. Em relação à jurisprudência do TJCE sobre esta questão ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de 15 de Dezembro de 1995, *Bosman*, processo C-415/93, e a jurisprudência nele citada.

⁽⁵⁸⁾ Acórdão do Tribunal de 22 de Janeiro de 2002, *Canal Satélite*, processo C-390/99.

⁽⁵⁹⁾ Por exemplo, os artigos 9.º a 13.º não são aplicáveis, em relação às profissões regulamentadas, aos aspectos das autorizações regidos pela Directiva 2005/36/CE.

⁽⁶⁰⁾ Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194 de 25.7.1975, p. 47), codificada na Directiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2006, relativa aos resíduos (JO L 114 de 27.4.2006, p. 9).

Os artigos 9.º e 13.º enunciam uma série de princípios gerais relativos ao exame e à adaptação dos regimes de autorização. A fim de evitar lacunas na sua aplicação e de garantir o seu cumprimento a todos os níveis, os Estados-Membros devem pensar em incorporá-los na sua lei-quadro horizontal que executa a Directiva ou, caso exista, na legislação geral relativa aos regimes de autorização, como os códigos de processo administrativo.

6.1.1. Identificação e avaliação de regimes de autorização

A expressão «regime de autorização» engloba qualquer procedimento que tenha por efeito obrigar um prestador ou um destinatário a efectuar uma diligência junto de uma autoridade competente para obter uma decisão formal ou uma decisão tácita relativa ao acesso a uma actividade de serviço ou ao seu exercício ⁽⁶¹⁾.

Quando os Estados-Membros examinarem a sua legislação para identificar os regimes de autorização em vigor, deverão interrogar-se se a legislação em questão requer uma decisão de uma autoridade competente, que seja explícita ou implícita, antes de o prestador de serviços poder exercer legalmente a actividade. A noção de regime de autorização contempla, por exemplo, os procedimentos em virtude dos quais um prestador de serviços deve dirigir uma declaração à autoridade competente e só pode exercer a actividade após o termo de um determinado prazo em caso de ausência de reacção por parte da referida autoridade. Inclui ainda os casos em que o prestador de serviços deve apresentar declarações que devem seguidamente ser reconhecidas pela autoridade competente, dado que tal reconhecimento é necessário para iniciar a actividade em questão ou para que esta esteja legalizada.

Em conformidade com a jurisprudência do TJCE ⁽⁶²⁾ e o n.º 1 do artigo 9.º da Directiva «Serviços», os regimes de autorização só podem ser mantidos se não forem discriminatórios, se forem justificados por uma razão imperiosa de interesse geral e se forem proporcionados.

Portanto, para cada regime de autorização identificado, os Estados-Membros deverão, em primeiro lugar, verificar que não é discriminatório, ou seja, que não prevê, directa ou indirectamente, um tratamento diferente para os prestadores nacionais e os de outros Estados-Membros. Em segundo lugar, os Estados-Membros deverão avaliar se o regime de autorização prossegue um objectivo de interesse geral (uma das chamadas razões imperiosas de interesse geral) ⁽⁶³⁾ e se o referido regime é efectivamente adequado para assegurar a concretização desse objectivo. Por último, os Estados-Membros deverão avaliar se o objectivo prosseguido não pode ser atingido por outras medidas menos restritivas.

Os Estados-Membros devem ter bem presente que, frequentemente, os regimes de autorização podem muito simplesmente ser suprimidos ou substituídos por medidas menos restritivas, como a monitorização das actividades do prestador pelas autoridades competentes ou simples declarações (que não são um regime de autorização) apresentadas pelo prestador. Nestes casos, a manutenção de regimes de autorização prévia não é proporcionada.

O artigo 9.º não só impõe aos Estados-Membros que avaliem os seus regimes de autorização e que suprimam ou alterem o que não se justifica, mas também que comuniquem à Comissão as razões pelas quais consideram que os regimes restantes são compatíveis com o critério de não discriminação, são justificados por uma razão imperiosa de interesse geral e são proporcionados.

6.1.2. Condições de concessão da autorização

Enquanto o artigo 9.º impõe aos Estados-Membros que avaliem a necessidade de manter um regime de autorização enquanto tal, o artigo 10.º contém obrigações específicas relativamente às condições de concessão da autorização. Estes critérios, fundados na jurisprudência do TJCE, asseguram, por um lado, que os regimes de autorização passam a ser menos onerosos para os prestadores de serviços e, por outro, passam a ser mais previsíveis e a garantir a sua transparência. O objectivo, conforme disposto no n.º 1 do artigo 10.º, é garantir que os prestadores de serviços podem estar seguros de que as decisões não são tomadas de modo arbitrário.

O n.º 2 do artigo 10.º impõe que as condições de concessão de autorizações cumpram diversos critérios. Em primeiro lugar, as condições devem ser não discriminatórias, justificadas por uma razão imperiosa de interesse geral e não ir além do que é necessário. Os Estados-Membros deverão de certificar-se de que as condições de concessão de uma autorização, nomeadamente os requisitos em matéria de seguro, ou prova de solvência

⁽⁶¹⁾ Ver a definição de «regime de autorização» no n.º 6 do artigo 4.º

⁽⁶²⁾ Acórdão do Tribunal de 20 de Fevereiro de 2001, *Analir*, processo C-205/99.

⁽⁶³⁾ Ver a definição de «razões imperiosas de interesse geral» no n.º 8 do artigo 4.º

ou os relativos ao pessoal do prestador de serviços, estão em conformidade com os critérios de não discriminação, de necessidade e de proporcionalidade.

O n.º 2 do artigo 10.º exige igualmente que as condições de concessão de autorizações sejam claras e inequívocas, objectivas, transparentes e acessíveis e previamente publicadas. A clareza refere-se à necessidade de tornar os critérios facilmente compreensíveis evitando uma linguagem ambígua. Os critérios objectivos não devem deixar margem de apreciação à autoridade competente que lhe permita tomar decisões arbitrárias. Trata-se de uma condição necessária para garantir que todos os operadores são tratados de forma justa e imparcial, e que os pedidos são avaliados com base nos próprios méritos. A transparência, a acessibilidade e a publicidade garantem que o regime de autorização é compreensível para todos os potenciais requerentes e que as diferentes etapas do processo são conhecidas de antemão.

Os critérios estabelecidos no n.º 2 do artigo 10.º devem aplicar-se aos regimes de autorização que regem o acesso às actividades de serviços e ao seu exercício a todos os níveis. A fim de evitar lacunas na sua aplicação, os Estados-Membros devem pensar em incorporá-los na sua lei-quadro horizontal que executa a Directiva ou na legislação geral relativa aos procedimentos administrativos.

6.1.3. Não duplicação dos requisitos e dos controlos

Os prestadores de serviços estabelecidos num Estado-Membro obtiveram frequentemente uma autorização neste Estado-Membro e já provaram que satisfazem diversas obrigações e condições. Em conformidade com a jurisprudência do TJCE ⁽⁶⁴⁾, o n.º 3 do artigo 10.º dispõe que não deve haver duplicação entre as condições de concessão da autorização relativas a um novo estabelecimento e os requisitos e os controlos equivalentes, ou essencialmente comparáveis quanto à finalidade, a que o prestador já foi submetido no mesmo ou noutro Estado-Membro. Por outras palavras, quando aplica os seus requisitos nacionais, a autoridade competente deve ter em conta as exigências equivalentes ou essencialmente comparáveis aos que já foram cumpridos pelo prestador de serviços ⁽⁶⁵⁾. A fim de garantir o respeito do n.º 3 do artigo 10.º, os Estados-Membros deviam impor às autoridades competentes a obrigação clara de ter em conta os requisitos equivalentes já preenchidos em relação a outros Estados-Membros ⁽⁶⁶⁾. Isso pode fazer-se no contexto da lei-quadro horizontal de execução da Directiva ou na legislação nacional relativa aos procedimentos administrativos.

6.1.4. Duração das autorizações

A limitação da vigência das autorizações obstrui o exercício das actividades de serviços, uma vez que pode impedir o prestador de desenvolver uma estratégia a longo prazo, nomeadamente em matéria de investimentos, e em termos gerais, introduzir um clima de incerteza para as empresas. Quando um prestador de serviços demonstrou que cumpre os requisitos impostos à prestação do serviço, geralmente não é necessário limitar as autorizações no tempo. Por conseguinte, o artigo 11.º prevê que a autorização deva ser geralmente atribuída por um período indeterminado.

O artigo 11.º permite excepções a esta regra geral de duração ilimitada das autorizações, nomeadamente quando uma limitação no tempo é justificada por uma razão imperiosa de interesse geral ou quando o número de autorizações disponíveis é limitado por uma razão imperiosa de interesse geral.

Ao executar a Directiva «Serviços», os Estados-Membros deverão instaurar o princípio geral de duração ilimitada das autorizações e as eventuais excepções a esta regra. Isso não impede os Estados-Membros de revogar autorizações nos casos em que deixarem de estar preenchidas as condições para a concessão das mesmas, conforme previsto expressamente no n.º 4 do artigo 11.º

Ao examinar a necessidade de manter uma duração para as autorizações, devido à necessidade de proteger um objectivo de interesse geral (por exemplo, para proteger os destinatários dos serviços, zelando por que os prestadores cumpram a obrigação de frequentar regularmente certos cursos), os Estados-Membros devem primeiro examinar atentamente a questão de saber se o controlo permanente do prestador de serviços, aliado à possibilidade de revogar autorizações, não é suficiente para atingir o objectivo prosseguido (no exemplo acima, uma alternativa menos restritiva seria pedir aos prestadores para apresentarem uma prova da frequência dos cursos em questão).

⁽⁶⁴⁾ Acórdão do Tribunal de 22 de Janeiro de 2002, *Canal Satélite*, processo C-390/99, n.º 36.

⁽⁶⁵⁾ Ver o considerando 61.

⁽⁶⁶⁾ O n.º 3 do artigo 10.º especifica que o prestador e os «pontos de contacto» referidos no capítulo sobre a cooperação administrativa, incluindo os «pontos de contacto» dos Estados-Membros do (primeiro) estabelecimento, têm o dever de prestar assistência à autoridade competente no sentido de verificar quais os requisitos que são equivalentes ou essencialmente comparáveis aos aplicáveis o seu território. Em alguns casos, as autoridades competentes poderão mesmo avaliar mais facilmente as equivalências recorrendo ao sistema de cooperação administrativa instituído pela Directiva e contactando directamente os seus homólogos nos outros Estados-Membros.

Em contrapartida, sempre que o número de autorizações disponíveis é limitado, em muitos casos pode revelar-se necessário impor uma limitação das autorizações no tempo, para garantir o acesso de todos os prestadores de serviços ao mercado em pé de igualdade. Em qualquer caso, quando o número de autorizações for limitado devido à escassez dos recursos naturais ou das capacidades técnicas utilizáveis, os Estados-Membros são obrigados, em conformidade com o artigo 12.º, a conceder autorizações apenas para um período limitado.

6.1.5. O âmbito geográfico

As autorizações que não são concedidas para todo o território de um Estado-Membro, mas apenas para uma parte deste, são susceptíveis de obstruir o exercício das actividades de serviços e de constituir um encargo adicional para os prestadores. Geralmente, não é necessário limitar o âmbito territorial da autorização quando o prestador beneficiou da concessão de uma autorização e, por conseguinte, é autorizado a exercer a sua actividade no Estado-Membro. Por esse motivo, o n.º 4 do artigo 10.º prevê que as autorizações devem geralmente permitir ao prestador ter acesso à actividade de serviços, ou ao seu exercício, em todos o território nacional, nomeadamente através da criação de filiais ou escritórios.

Contudo, os Estados-Membros podem limitar o âmbito territorial das autorizações quando as autorizações individuais para cada estabelecimento ou uma limitação da autorização a uma parte específica do território são justificadas por uma razão imperiosa de interesse geral, são proporcionadas e não discriminatórias. As autorizações individuais para cada estabelecimento justificam-se normalmente sempre que a autorização está ligada a uma infra-estrutura física (por exemplo, uma loja), uma vez que pode ser necessária uma avaliação individual de cada instalação.

Se, num Estado-Membro, o poder de concessão de uma autorização para uma determinada actividade pertencer às autoridades regionais ou locais, a directiva não impõe aos Estados-Membros que a alterem. No entanto, o simples facto de a competência para conceder autorizações caber às autoridades locais ou regionais não constitui, em si, um motivo válido para justificar uma limitação territorial da validade das autorizações.

Pelo contrário, quando uma autorização for concedida pela autoridade regional ou local competente (por exemplo, a do lugar onde o prestador instala o seu estabelecimento), a autorização deverá, em princípio, ser reconhecida por todas as outras autoridades do Estado-Membro. Por conseguinte, sob reserva de excepções justificadas, um prestador autorizado pode não ser obrigado a obter outra autorização junto de outra autoridade se pretender exercer a sua actividade em todo o território. Por exemplo, um operador que fornece serviços de cobrança de dívidas, que foi autorizado a exercer a sua actividade por uma autoridade local competente, não pode, em princípio, estar sujeito a regimes de autorização suplementares impostos por outras autoridades locais do mesmo Estado-Membro ⁽⁶⁷⁾.

Uma vez mais, os Estados-Membros devem considerar a adopção deste princípio (o dos visados a seguir, ou seja, os requisitos relativos à limitação do número de autorizações, à obrigação de apresentar os motivos e ao direito de recurso, bem como os requisitos relativos aos processos de autorização) na sua lei-quadro horizontal de execução da directiva. Uma outra alternativa seria integrar o princípio em causa na legislação nacional relativa aos procedimentos administrativos.

6.1.6. Limitação do número de autorizações

As limitações do número de autorizações disponíveis são apenas admissíveis se forem motivadas pela escassez dos recursos naturais ou das capacidades técnicas disponíveis ou se forem justificadas por uma razão imperiosa de interesse geral.

Em conformidade com o artigo 12.º, quando o número de autorizações disponíveis for limitado devido à escassez dos recursos naturais ou das capacidades técnicas utilizáveis, deve existir um procedimento de selecção específico que dê todas as garantias de imparcialidade e de transparência, bem como condições de livre concorrência ⁽⁶⁸⁾. A imparcialidade requer, especificamente, um parecer sobre os méritos de cada pedido, e proíbe às autoridades competentes a atribuição de qualquer vantagem, nem sequer *de facto*, a qualquer deles. Assim, os Estados-Membros deverão assegurar a adopção de regras adequadas a fim de evitar conflitos de interesses. A exigência de transparência refere-se, essencialmente, à obrigação de dar a publicidade adequada ao processo de selecção. Em especial, a administração deverá publicar todas as informações relevantes sobre o procedimento, nomeadamente o objecto do regime de autorização, as razões pelas quais o número de autorizações é limitado, o prazo aplicável, e os critérios utilizados para seleccionar os candidatos eleitos.

⁽⁶⁷⁾ Acórdão do Tribunal de 18 de Julho de 2007, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-134/05, n.º 61.

⁽⁶⁸⁾ Ver o considerando 62.

O artigo 12.º precisa igualmente que estas autorizações só podem ser concedidas por um período limitado, não podendo ser renovadas automaticamente. O período de validade das autorizações deve ser adequado, ou seja, de molde a assegurar a amortização dos investimentos e uma remuneração equitativa dos capitais investidos ⁽⁶⁹⁾.

6.1.7. Obrigação de apresentar motivos e o direito ao recurso

Em conformidade com o n.º 6 do artigo 10.º, qualquer decisão tomada pelas autoridades competentes, excepto em caso de concessão da autorização pedida pelo requerente, deve ser cabalmente fundamentada. Por outras palavras, a administração deve divulgar todos os motivos de facto e de direito que levaram a autoridade competente e tomar a decisão em questão. As frases tipo ou meramente tautológicas não satisfazem os requisitos desta disposição.

Estreitamente relacionada com esta obrigação encontra-se outra, igualmente enunciada no n.º 6 do artigo 10.º, em virtude da qual todas as decisões devem ser passíveis de impugnação junto dos tribunais ou de outras instâncias de recurso. As decisões devem ser cabalmente fundamentadas para garantir um controlo jurisdicional efectivo.

6.1.8. Procedimentos de autorização

Os prestadores de serviços podem estar sujeitos a processos de autorização longos e pouco transparentes que deixam margem à adopção de decisões arbitrárias e discriminatórias. A fim de colmatar esta situação, o artigo 13.º impõe que os procedimentos assentem em regras objectivas e transparentes para garantir aos requerentes um tratamento imparcial. Aquando da execução da Directiva «Serviços», os Estados-Membros deverão assegurar que os procedimentos não sejam dissuasivos nem compliquem ou atrasem a prestação do serviço. Além disso, as normas de procedimento devem ser facilmente acessíveis e compreensíveis.

Os pedidos de autorização devem ser objecto de aviso de recepção e ser tratados com a maior brevidade possível (n.ºs 3 e 5 do artigo 13.º). Em caso de apresentação de pedido incompleto, o requerente deve ser informado o mais rapidamente possível da necessidade de fornecer documentos ou informações suplementares. Assim que se determinar que estão cumpridas as condições de concessão de uma autorização, estas devem ser concedidas (n.º 5 do artigo 10.º). No caso de um pedido ser indeferido pelo facto de não respeitar as formalidades ou os procedimentos exigidos, o requerente deve ser informado o mais rapidamente possível do indeferimento. Os prestadores de serviços podem então decidir rapidamente se interpõem ou não recurso.

Em qualquer caso, os procedimentos de autorização devem ser tratados num prazo máximo razoável. Os Estados-Membros devem fixar e publicar previamente os prazos dentro dos quais as autoridades devem concluir os procedimentos de autorização (n.º 3 do artigo 13.º). O prazo considerado razoável para um determinado tipo de procedimento de autorização dependerá da complexidade do procedimento e das questões levantadas, sendo óbvio que os Estados-Membros podem fixar prazos diferentes para tipos de regimes de acordo com os regimes de autorização.

Em conformidade com o n.º 4 do artigo 13.º, os Estados-Membros devem prever que, na falta de resposta a um pedido no prazo previsto, se presume que a autorização foi concedida. Este mecanismo de autorização tácita já foi adoptado por vários Estados-Membros no âmbito dos seus esforços de simplificação administrativa em benefício das empresas e dos cidadãos. O mecanismo de autorização tácita confere em todo o caso tempo suficiente às autoridades competentes para analisarem o pedido, uma vez que o prazo deve ser fixado atendendo ao tempo necessário para examinar o pedido e só começa a correr a partir do momento da apresentação da documentação completa (n.º 3 do artigo 13.º). Além disso, os Estados-Membros podem estipular que as autoridades competentes possam, em casos excepcionais, e quando a complexidade do assunto o justifique, prorrogar o prazo uma única vez, por um período limitado. A prorrogação e a respectiva duração devem ser devidamente justificadas e notificadas ao requerente antes do termo do prazo inicial.

Há casos específicos em que os Estados-Membros, se tal se justificar por razões imperiosas de interesse geral, podem optar por regimes diferentes do mecanismo de autorização tácita. Um exemplo possível é o das actividades que têm efeitos potencialmente duradouros para o ambiente. Em qualquer caso, mesmo quando os Estados-Membros optam por estas soluções alternativas, devem contudo assegurar procedimentos rápidos e velar por que as decisões sejam cabalmente fundamentadas e passíveis de impugnação junto dos tribunais.

Por último, os procedimentos devem ser facilmente acessíveis aos requerentes (ver artigos 6.º a 8.º). As despesas que deles decorrem para os requerentes devem ser razoáveis (ou seja, não devem constituir um

⁽⁶⁹⁾ Ver o considerando 62.

entreve económico significativo, tendo em conta a natureza da actividade e do investimento normalmente associado) e proporcionadas aos custos dos procedimentos de autorização.

6.2. Requisitos de estabelecimento proibidos

O artigo 14.º enumera uma série de requisitos que os Estados-Membros não podem impor ao acesso a uma actividade de serviços ou ao seu exercício. Estes requisitos são discriminatórios ou particularmente restritivos em algum aspecto e, portanto, não podem ser mantidos. Em alguns casos, o TJCE já os declarou incompatíveis com o artigo 43.º do Tratado CE.

Para garantir uma execução adequada da directiva, os Estados-Membros deverão examinar a sua legislação e suprimir os requisitos que coincidam com os enumerados no artigo 14.º de modo sistemático e para todas as actividades de serviços abrangidas pela Directiva. É igualmente proibido aos Estados-Membros introduzir estes requisitos no futuro. Dado o carácter muito restritivo dos requisitos referidos no artigo 14.º, e o facto de, muito frequentemente, serem declarados incompatíveis com o Tratado CE, os Estados-Membros deviam considerar também a sua supressão nos sectores não abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva «Serviços».

6.2.1. Proibição de requisitos baseados directa ou indirectamente na nacionalidade

O n.º 1 do artigo 14.º proíbe qualquer discriminação baseada directa ou indirectamente na nacionalidade ou, tratando-se de empresas, no local da sede.

A discriminação directa refere-se aos requisitos baseados na nacionalidade ou, no caso de uma empresa, o local da sua sede social. A discriminação indirecta refere-se, em especial, aos requisitos ligados à residência ou, no caso das empresas, o local do seu estabelecimento principal ⁽⁷⁰⁾. No entanto, as diferenças de tratamento fundadas em outros critérios podem dar lugar a uma discriminação indirecta baseada na nacionalidade se estes critérios, na prática, forem satisfeitos exclusivamente, ou na maior parte das vezes, por nacionais ou empresas do Estado-Membro que os impõe. É o que acontece, por exemplo, com os critérios relativos ao local de prestação principal da actividade de serviços, à legislação ao abrigo da qual a empresa foi constituída ou ao facto de uma participação maioritária dever ser directa ou indirectamente detida pelo Estado ou pelo sector público ⁽⁷¹⁾.

O n.º 1 do artigo 14.º refere expressamente os requisitos que subordinam o acesso a uma actividade de serviços, ou o seu exercício, à nacionalidade ou à residência do prestador, do seu pessoal, das pessoas que detêm o capital social ou dos membros dos órgãos de gestão ou de fiscalização do prestador. Por exemplo, nos termos do n.º 1 do artigo 14.º, seria proibida uma regra pela qual só as empresas detidas por nacionais podem exercer uma determinada actividade de serviços, bem como uma regra em virtude da qual os gestores devem residir no território nacional ⁽⁷²⁾.

No n.º 1 do artigo 14.º também se proíbem as regras que tornam o acesso a uma actividade de serviços ou o seu exercício mais oneroso para os prestadores estrangeiros do que para os nacionais, impondo requisitos discriminatórios ao acesso, à utilização ou à posse de equipamento necessário para a prestação do serviços ⁽⁷³⁾. Trata-se, nomeadamente, do caso dos requisitos discriminatórios impostos a um operador para a aquisição ou

⁽⁷⁰⁾ Ver o acórdão do Tribunal de 27 de Junho de 1996, *Asscher*, processo C-107/94; o acórdão do Tribunal de 25 de Julho de 1991, *Factortame I*, processo C-221/89 (em que o TJCE decidiu que uma legislação nacional que prevê uma distinção baseada no critério da residência cria o risco de funcionar principalmente em detrimento dos nacionais de outros Estados-Membros, com efeito os não residentes são na maior parte dos casos não nacionais); e o acórdão do Tribunal de 13 Julho de 1993, *Commerzbank*, processo C-330/91.

⁽⁷¹⁾ Ver o acórdão do Tribunal de 5 de Dezembro de 1989, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo 3/88.

⁽⁷²⁾ Estes requisitos já foram excluídos pelo TJCE em muitos processos. Ver o acórdão do Tribunal de 14 de Junho de 1974, *Reyners*, processo 2/74; o acórdão do Tribunal de 14 de Julho de 1988, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica*, processo 38/87; o acórdão do Tribunal de 7 de Março de 2002, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-145/99, relativo às leis que subordinam o exercício da actividade profissional dos advogados à posse da nacionalidade de um determinado Estado; o acórdão do Tribunal de 29 de Outubro de 1998, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha*, processo C-114/97, relativo a um requisito de nacionalidade imposto ao pessoal e requisitos de residência impostos aos directores e aos administradores das mesmas empresas; o acórdão do Tribunal de 9 de Março de 2000, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica*, processo C-355/98, relativo a uma obrigação de que os responsáveis e os trabalhadores residam no território nacional; o acórdão do Tribunal de 7 de Março de 1996, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, processo C-334/94; o acórdão do Tribunal de 25 de Julho de 1991, *Factortame I*, processo C-221/89; e o acórdão do Tribunal de 27 de Novembro de 1997, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica*, processo C-62/96, relativo a legislações nacionais que só autorizam e exercício de actividades num Estado-Membro às empresas parcial ou totalmente detidas por nacionais de um determinado Estado cujos gestores e membros dos órgãos de fiscalização sejam cidadãos desse mesmo Estado.

⁽⁷³⁾ Ver o acórdão do Tribunal de 14 de Janeiro de 1988, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo 63/86, relativo ao acesso a bens imóveis, em que o TJCE declarou no n.º 14, que a liberdade de estabelecimento não abrange unicamente «as regras específicas relativas ao exercício das actividades profissionais, mas igualmente as relativas às diversas faculdades gerais, úteis ao exercício dessas actividades. Entre os exemplos mencionados... figuram a faculdade de adquirir, explorar ou alienar direitos e bens móveis ou imóveis e o direito de contrair empréstimos e, nomeadamente, a de ter acesso às diversas formas de crédito».

utilização de bens imóveis, equipamentos, ferramentas, veículos, e outros (por exemplo, uma regra de acordo com a qual só os nacionais de um país podem solicitar a atribuição de salas alugadas por um município e utilizadas por artesãos para exposição e venda dos seus produtos de artesanato) ⁽⁷⁴⁾. Constituem igualmente uma forma de discriminação indirecta proibida pelo n.º 1 do artigo 14.º os requisitos que restringem a capacidade jurídica ou os direitos das empresas de interpor uma acção judicial, por exemplo, com base no argumento de que foram constituídas em conformidade com a legislação de outro Estado-Membro ⁽⁷⁵⁾.

6.2.2. Proibição de requisitos que limitam o estabelecimento de prestadores de serviços a um Estado-Membro

O n.º 2 do artigo 14.º prevê que os Estados-Membros suprimam todos os requisitos que proibam o estabelecimento dos prestadores de serviços em vários Estados-Membros, bem como os que proibem a sua inscrição nos registos ou em ordens ou associações profissionais de mais de um Estado-Membro.

Os requisitos deste tipo dão lugar a que os prestadores de serviços já estabelecidos num Estado-Membro não possam estabelecer-se no território de outro Estado-Membro e são claramente incompatíveis com a liberdade de criar e de manter um estabelecimento em vários Estados-Membros.

Os Estados-Membros deverão identificar e suprimir qualquer regra que exista no seu sistema jurídico, incluindo as estabelecidas por organismos ou associações profissionais, que proibem a um prestador inscrever-se numa associação profissional se já é membro de uma associação similar noutro Estado-Membro ⁽⁷⁶⁾. Além disso, os Estados-Membros deverão igualmente suprimir qualquer requisito que obrigue os prestadores de serviços a renunciar ao seu estabelecimento prévio num outro Estado-Membro aquando do seu estabelecimento no seu território, uma situação que podia resultar de um requisito de anular a inscrição num registo das empresas de outro Estado-Membro ⁽⁷⁷⁾.

6.2.3. Proibição de requisitos que limitam a escolha do prestador de serviços entre um estabelecimento a título principal ou a título secundário

Em conformidade com o n.º 3 do artigo 14.º, os Estados-Membros terão de suprimir os requisitos que limitam a capacidade de escolha de um prestador já estabelecido num Estado-Membro quanto ao tipo de estabelecimento que pretende ter noutro Estado-Membro (por exemplo, um estabelecimento a título principal ou a título secundário ou um tipo específico de estabelecimento secundário, como uma filial ou sucursal). Os requisitos que limitam a escolha dos prestadores quanto ao tipo de estabelecimento podem ser bastante onerosas para os prestadores e podem, nomeadamente no caso de uma obrigação de ter o seu estabelecimento principal no território de um Estado-Membro, ter de alterar a localização da empresa, negando assim na prática o direito de estar estabelecido num Estado-Membro mediante um estabelecimento secundário ⁽⁷⁸⁾.

Para aplicar esta disposição, os Estados-Membros deverão suprimir as obrigações impostas aos prestadores de ter o seu estabelecimento principal no seu território, tais como os requisitos que reservam o acesso a uma determinada actividade, ou o seu exercício, a pessoas colectivas que têm a sua sede social no Estado-Membro

⁽⁷⁴⁾ Como o requisito analisado pelo TJCE no acórdão do Tribunal de 18 de Junho de 1985, *Steinhauser contra Cidade de Biarritz*, processo 197/84, relativo a uma disposição que permite unicamente a nacionais do Estado em questão solicitar a atribuição de bens públicos pertencentes a um município (salas para aluguer) utilizadas por artesãos para expor e vender os seus produtos de artesanato. Ver um exemplo de requisito discriminatório imposto em relação ao registo do equipamento necessário para a prestação de serviços (como máquinas, veículos, e outros) no acórdão do Tribunal de 27 de Novembro de 1997, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica*, processo C-62/96; acórdão do Tribunal de 7 de Março de 1996, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, processo C-334/94, e acórdão do Tribunal de 25 de Julho de 1991, *Factortame I*, processo C-221/89. Ver um exemplo relativo ao registo de aeronaves utilizadas para serviços de fotografia aérea no acórdão do Tribunal de 8 de Junho de 1999, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica*, processo C-203/98; ver também acórdão do Tribunal de 14 de Janeiro de 1988, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo 63/86, e acórdão do Tribunal de 30 de Maio de 1987, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica*, processo 305/87. Ver um exemplo do requisito que impõe que só as associações que contam com um número mínimo de nacionais de um determinado Estado-Membro possam adquirir personalidade jurídica no referido Estado no acórdão do Tribunal de 29 de Junho de 1999, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica*, processo C-172/98.

⁽⁷⁵⁾ Ver o acórdão do Tribunal de 5 de Novembro de 2002, *Überseering*, processo C-208/00.

⁽⁷⁶⁾ Por exemplo, no seu acórdão de 12 de Julho de 1984, *Klopp*, processo 107/83, o TJCE aboliu uma lei nacional que proíbe a inscrição na ordem de advogados já inscritos numa ordem de outro Estado-Membro. Um requisito análogo relativo à actividade de revisor de contas foi considerado incompatível com o artigo 43.º do Tratado CE no acórdão do Tribunal de 20 de Maio de 1992, *Ramrath*, processo C-106/91.

⁽⁷⁷⁾ Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de 30 de Abril de 1986, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, processo 96/85, relativo a um regime que obrigava os profissionais (dentistas, neste caso específico) a anular a sua inscrição ou o registo noutro Estado a fim de poder exercer a sua actividade em França.

⁽⁷⁸⁾ Acórdão do Tribunal de 18 de Janeiro de 2001, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-162/99, e acórdão do Tribunal de 9 de Março de 1999, *Centros*, processo C-217/97.

em questão ⁽⁷⁹⁾. Deverão igualmente suprimir os requisitos que limitam a liberdade de escolher entre diferentes tipos de estabelecimento secundário, como a obrigação de estabelecer uma filial (e não uma sucursal ou outra forma de estabelecimento secundário) para empreender uma determinada actividade no seu território, ou os requisitos que conferem um tratamento mais favorável a certos tipos de estabelecimento secundário do que a outros ⁽⁸⁰⁾.

6.2.4. Proibição das condições de reciprocidade

O n.º 4 do artigo 14.º proíbe qualquer requisito em virtude do qual um Estado-Membro subordina o acesso a uma actividade de serviços, ou o seu exercício, por um prestador de outro Estado-Membro a uma condição de reciprocidade (ou seja, sob a condição de o Estado-Membro do prestador de serviços tratar da mesma maneira os prestadores de outros Estados-Membros). Geralmente, a reciprocidade não é compatível com a ideia de um mercado interno baseado no princípio da igualdade de tratamento de todos os operadores comunitários. Por conseguinte, o TJCE, repetidamente, decidiu que as cláusulas de reciprocidade são contrárias ao Tratado CE ⁽⁸¹⁾.

Para efeito da aplicação desta disposição, os Estados-Membros deverão suprimir, por exemplo, os requisitos pelos quais um prestador de serviços já estabelecido noutro Estado-Membro só pode inscrever-se nos registos profissionais do seu território se o Estado-Membro do seu primeiro estabelecimento autorizar o registo de nacionais do Estado-Membro onde é solicitada a inscrição.

6.2.5. Proibição das avaliações económicas

O n.º 5 do artigo 14.º prevê que os Estados-Membros suprimam os requisitos que existam na sua legislação e que estabeleçam a aplicação casuística de uma avaliação económica. Em especial, os Estados-Membros deverão verificar se a sua legislação subordina a concessão de certas autorizações à comprovação da existência de necessidade económica ou de procura no mercado, de uma avaliação dos efeitos económicos potenciais ou actuais da actividade ou de uma apreciação da adequação da actividade aos objectivos de programação económica fixados pela autoridade competente. Se estiverem em vigor disposições desta natureza, deverão ser suprimidas. O n.º 5 do artigo 14.º especifica que a proibição prevista nesta disposição não se refere aos requisitos em matéria de programação de âmbito territorial que não sejam de natureza económica, mas que defendam razões imperiosas de interesse geral, tais como a protecção do ambiente, o ambiente urbano, a segurança rodoviária e outras.

Existem avaliações económicas em alguns Estados-Membros, nomeadamente no sector do comércio (por exemplo, a abertura de supermercados, de centros comerciais, etc.), que impõem frequentemente aos prestadores de serviços que procedam a estudos económicos dispendiosos em tempo e dinheiro e cujo resultado é geralmente incerto ⁽⁸²⁾. Essas avaliações são altamente onerosas para os prestadores de serviços e podem dar azo a resultados particularmente arbitrários. Atrasam consideravelmente o estabelecimento dos prestadores de serviços, quando não impedem totalmente o estabelecimento dos recém-chegados. Na prática, estes regimes impõem frequentemente aos prestadores que forneçam dados, como os relativos às previsões em matéria de oferta e de procura, ao impacto económico da nova empresa nos operadores já presentes no mercado local ou a quota de mercado existente do prestador num determinado território e outros dados relevantes.

Neste contexto, é de assinalar que, de acordo com a jurisprudência do TJCE, as razões de natureza económica (por exemplo, a protecção de uma certa categoria de agentes económicos, a manutenção de uma certa

⁽⁷⁹⁾ Ver o acórdão do Tribunal de 6 de Junho de 1996, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-101/94. Ver também os processos relativos ao registo de aeronaves: acórdão do Tribunal de 27 de Novembro de 1997, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica* C-62/96; acórdão do Tribunal de 7 de Março de 1996, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, processo C-334/94 e acórdão do Tribunal de 25 de Julho de 1991, *Factortame I*, processo C-221/89.

⁽⁸⁰⁾ Ver o acórdão do Tribunal de 28 de Janeiro de 1986, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, processo 270/83; o acórdão do Tribunal de 21 de Setembro de 1999, *Saint Gobain*, processo C-307/97; e o acórdão do Tribunal de 12 de Abril de 1994, *Halliburton*, processo C-1/93.

⁽⁸¹⁾ Como exemplo da jurisprudência, ver o acórdão do Tribunal de 13 de Fevereiro de 2003, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana* processo C-131/01, em matéria de agentes de patentes. Neste processo, o Tribunal considerou que contrariava a liberdade de estabelecimento a legislação que só autorizava os agentes não residentes em Itália a inscrever-se no registo de agentes de patentes italianos se fossem nacionais de Estados que permitiam aos agentes italianos inscrever-se nas mesmas condições. Ver também acórdão do Tribunal de 6 de Junho de 1996, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana* processo C-101/94, sobre a actividade de corretagem de valores mobiliários.

⁽⁸²⁾ Ver o acórdão do Tribunal de 15 de Junho de 2006, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, processo C-255/04, relativo aos serviços de colocação de artistas.

estrutura de mercado, etc.) não podem justificar as restrições das liberdades fundamentais do mercado interno, nomeadamente a liberdade de estabelecimento ⁽⁸³⁾.

6.2.6. Proibição da intervenção de operadores concorrentes nas decisões de autoridades competentes

O n.º 6 do artigo 14.º prevê que os Estados-Membros suprimam os requisitos susceptíveis de existir nos seus sistemas jurídicos que contemplem a intervenção de operadores concorrentes na tomada de decisões individuais pelas autoridades competentes. Com efeito, tal intervenção contraria o objectivo principal de assegurar processo objectivos e transparentes e poderá dificultar a entrada de novos de agentes no mercado ⁽⁸⁴⁾.

Os Estados-Membros deverão eliminar, por exemplo, qualquer regra que contemple a participação de operadores concorrentes na tomada de decisões relativas a pedidos de autorização individuais. Deverão ser igualmente suprimidas as disposições que contemplem a intervenção de concorrentes em quaisquer outras decisões relativas a casos individuais. A proibição prevista no n.º 6 do artigo 14.º compreende casos em que os concorrentes fazem parte de um órgão, como uma câmara de comércio, que é consultado a respeito de pedidos de autorização individuais. No entanto, é evidente que os Estados-Membros podem manter sistemas que contemplem a participação ou a consulta de possíveis concorrentes em relação a questões diferentes dos casos individuais. Poderia ser o caso, por exemplo, da consulta de representantes de empresas que os poderes públicos poderiam querer efectuar no âmbito do trabalho preparatório relativo à elaboração de regras gerais em matéria urbanística ou iniciativas idênticas.

Além disso, também é evidente que, conforme especificado expressamente nesta disposição, o n.º 6 do artigo 14.º não impede as ordens e associações profissionais, ou outros organismos, de tomar decisões sobre pedidos individuais sempre que actuarem na qualidade de autoridade competente, como sucede por vezes no caso dos órgãos profissionais das profissões regulamentadas.

6.2.7. Proibição de obrigações de obter garantias financeiras ou seguros junto de operadores estabelecidos no mesmo Estado-Membro

Nos termos do n.º 7 do artigo 14.º, os Estados-Membros deverão suprimir do seu ordenamento jurídico todas as obrigações que impõem aos prestadores que pretendam estabelecer-se no seu território a subscrição de um seguro ou a constituição de uma garantia financeira junto de um operador estabelecido no seu território. Os requisitos deste tipo proibidos pelo n.º 7 do artigo 14.º podem conduzir a uma duplicação desnecessária de coberturas de seguro para o prestador e, além disso, favorecer instituições financeiras estabelecidas no mesmo Estado-Membro. Esses requisitos não se justificam e já foram declarados contrários ao Tratado CE pelo TJCE ⁽⁸⁵⁾.

Não obstante, deve ficar claro que o n.º 7 do artigo 14.º não impede os Estados-Membros de impor requisitos em matéria de seguros enquanto tais. Desde que essa obrigação esteja em conformidade com o artigo 23.º da Directiva «Serviços» e as restantes disposições do direito comunitário, os Estados-Membros continuam a ser livres de impor obrigações em matéria de seguros aos prestadores estabelecidos no seu território.

De igual modo, o n.º 7 do artigo 14.º não proíbe os Estados-Membros de manterem em vigor requisitos relativos à participação em fundos colectivos de compensação, como os frequentemente estabelecidos para os membros de ordens ou organizações profissionais. Por exemplo, com esta disposição, não ficará afectada a obrigação imposta aos advogados de contribuir para um fundo estabelecido pela sua ordem profissional para indemnizar as perdas e danos causados aos clientes por uma falta profissional cometida pelos seus membros.

6.2.8. Proibição de obrigações de ter estado previamente inscrito ou de ter exercido previamente a actividade durante um determinado período no mesmo Estado-Membro

Por último, o n.º 8 do artigo 14.º prevê que os Estados-Membros suprimam requisitos que subordinam o estabelecimento no seu território à obrigação de o prestador ter estado previamente inscrito nos registos

⁽⁸³⁾ Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de 4 de Junho de 2002, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Portuguesa*, processo C-367/98.

⁽⁸⁴⁾ Esta intervenção de operadores concorrentes já tem sido declarada incompatível com o artigo 43.º do Tratado CE pelo TJCE. Ver o acórdão do Tribunal de 15 de Janeiro de 2002, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-439/99, relativo à organização de feiras. Nessa ocasião, o TJCE sublinhou que os concorrentes implicados no processo de autorização poderiam, por exemplo, tentar atrasar decisões importantes, propor restrições excessivas ou obter informações importantes no plano da concorrência.

⁽⁸⁵⁾ Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de 1 de Dezembro de 1998, *Ambry*, processo C-410/96, relativo ao estabelecimento de agências de viagem em França. Ver também o acórdão do Tribunal de 7 de Fevereiro de 2002, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-279/00.

existentes no seu território ou de ter exercido previamente a actividade no respectivo território. É evidente que os requisitos que autorizam a prestação de determinadas categorias de serviços apenas a certos operadores que já tenham exercido actividades num Estado-Membro durante alguns anos excluirão normalmente o acesso ao mercado de novos prestadores de serviços, pelo que deverão ser revogados.

Entre os exemplos desses requisitos, figura o regime pelo qual só os operadores estabelecidos num Estado-Membro há um ano, pelo menos, podiam registar aeronaves destinadas à prestação de serviços de fotografia aérea ⁽⁸⁶⁾.

6.3. Requisitos sujeitos a avaliação

Os requisitos enumerados no artigo 15.º constituem sérios entraves à liberdade de estabelecimento e, frequentemente, podem ser substituídos por medidas menos restritivas. Por conseguinte, o TJCE declarou em muitos processos que estes requisitos eram incompatíveis com a liberdade de estabelecimento. Contudo, em determinadas circunstâncias e em sectores específicos, esses requisitos podem ser justificados. Por esse motivo, o artigo 15.º não prevê a sua proibição pura e simples, mas impõe aos Estados-Membros a revisão da respectiva legislação, e, caso necessário, das regras adoptadas por ordens profissionais e outras associações ou organizações profissionais na acepção do n.º 7 do artigo 14.º, a identificação de todos os requisitos do tipo referido no n.º 2 do artigo 15.º e a sua avaliação segundo os critérios de não discriminação, de necessidade e de proporcionalidade previstos no n.º 3 do artigo 15.º

Os Estados-Membros deverão avaliar, em relação a cada um dos requisitos identificados na sua legislação, se é não discriminatório, se é justificado por uma razão imperiosa de interesse geral ou se é proporcionado. Conforme previsto no n.º 3 do artigo 15.º, um requisito é não discriminatório se não discrimina directa ou indirectamente em razão da nacionalidade (ou, tratando-se de sociedades, do local da sede). Um requisito justifica-se por uma razão imperiosa de interesse geral e é proporcionado se é adequado para garantir a consecução do objectivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para atingir esse objectivo. A noção de razão imperiosa de interesse geral, como o recorda o n.º 8 do artigo 14.º, refere-se às razões legítimas de natureza não económica prosseguidas por um Estado-Membro e reconhecidas como tal pela jurisprudência do TJCE que incluem, nomeadamente, a ordem pública, a saúde pública, a segurança pública, a protecção do ambiente, a defesa dos consumidores e os objectivos de política social. Como se salientou antes, as razões económicas como a protecção dos concorrentes não constituem, em conformidade com a jurisprudência, uma razão imperiosa de interesse geral, pelo que não justificam a imposição de um requisito restritivo. Os Estados-Membros deverão igualmente avaliar, numa base casuística, se o objectivo prosseguido pelo requisito em causa não pode ser atingido por medidas menos restritivas.

Em função do resultado da avaliação, os Estados-Membros deverão suprimir requisitos que não estão em conformidade com as condições estabelecidas no n.º 3 do artigo 15.º, ou proceder à sua substituição por medidas compatíveis com as disposições da Directiva «Serviços». Os Estados-Membros podem manter requisitos conformes com as condições previstas no n.º 3 do artigo 15.º No final deste processo, os Estados-Membros deverão comunicar os requisitos que mantiveram e os que foram eliminados ou atenuados no âmbito do processo de análise e de avaliação mútua previsto no artigo 39.º da Directiva ⁽⁸⁷⁾.

Importa realçar que, em conformidade com o n.º 6 do artigo 15.º, a partir da entrada em vigor da directiva (28 de Dezembro de 2006) toda a nova legislação que introduza requisitos do tipo referido no n.º 2 do artigo 15.º deve estar em conformidade com as condições previstas no n.º 3 do artigo 15.º Em conformidade com o n.º 7 do artigo 15.º, os novos requisitos devem ser notificados à Comissão ⁽⁸⁸⁾.

6.3.1. Restrições quantitativas ou territoriais

O n.º 2, alínea a), do artigo 15.º prevê que os Estados-Membros devam avaliar os requisitos que imponham limites quantitativos e territoriais. Os limites quantitativos são, por exemplo, as limitações impostas pelos Estados-Membros ao número de operadores autorizados a estabelecer-se no seu território ou numa região específica. São também limites quantitativos os requisitos pelos quais o número de operadores autorizados é determinado em função da população, por exemplo, a regra segundo a qual só se pode abrir um quiosque ou uma escola de condução para um determinado número de pessoas, 2 000 habitantes. Quanto aos limites territoriais, são os que limitam o número de prestadores de serviços em função de uma distância geográfica mínima, por exemplo, 5 km de distância mínima entre as estações de serviço. O n.º 2, alínea a), do artigo 15.º

⁽⁸⁶⁾ Acórdão do Tribunal de 8 de Julho de 1999, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica*, processo C-203/98. Para outro exemplo de obrigação de registo prévio num Estado-Membro; ver também o acórdão do Tribunal de 23 de Maio de 2000, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-58/99.

⁽⁸⁷⁾ Ver a secção 10 do presente manual.

⁽⁸⁸⁾ Ver a secção 10 do presente manual.

não abrange limites impostos às entradas, à produção ou às emissões, como, por exemplo, os relativos às emissões de CO₂ ou de gases.

Os limites quantitativos e territoriais reduzem o número global de prestadores de serviços, dificultando a entrada de novos operadores no mercado, e restringindo gravemente, ou mesmo impedindo, a liberdade de estabelecimento. Ao analisar este tipo de requisito, os Estados-Membros devem ter em conta que, frequentemente, estes podem ser suprimidos ou substituídos por medidas menos restritivas. Neste contexto, importa recordar que os objectivos económicos, como o de garantir a base económica de certas categorias de prestadores, não constituem razões imperiosas de interesse geral e, por conseguinte, não podem ser invocadas para justificar limites quantitativos ou territoriais.

6.3.2. Obrigação de o prestador de serviços se constituir de acordo com uma forma jurídica específica

O n.º 2, alínea b), do artigo 15.º refere-se aos requisitos que existem em alguns Estados-Membros que obrigam os prestadores de serviços a constituir-se de acordo com uma forma jurídica específica, se querem prestar certos serviços. É evidente que os requisitos que obrigam a uma forma específica de constituição constituem entraves graves ao estabelecimento de prestadores de serviços de outros Estados-Membros, já que essas restrições poderiam obrigá-los a alterar a sua forma ou estrutura jurídica.

Os Estados-Membros devem, por exemplo, identificar e avaliar os requisitos que impõem que apenas os agentes económicos constituídos sob a forma de pessoa colectiva são autorizados a exercer certas actividades no seu território, excluindo assim do mercado as pessoas singulares⁽⁸⁹⁾. De igual modo, estão incluídos nesta categoria e sujeitos a avaliação os requisitos que impedem os prestadores de serviços de oferecer os seus serviços adoptando uma determinada forma de entidade jurídica ou parcerias, que por vezes são aplicáveis a certas profissões.

Outros exemplos de casos abrangidos pelo n.º 2, alínea b), do artigo 15.º são os requisitos que autorizam o exercício de uma actividade específica apenas a sociedades unipessoais ou a sociedades detidas exclusivamente por pessoas singulares ou os que excluem certas categorias de empresas do exercício de uma actividade, como por exemplo os requisitos que proíbem os prestadores constituídos em sociedades cujas acções estão cotadas na bolsa e que prestam certos serviços⁽⁹⁰⁾. Além disso, os requisitos que reservam certas actividades às organizações sem fins lucrativos também estão sujeitos à obrigação de avaliação prevista nesta disposição⁽⁹¹⁾.

Os requisitos relativos à forma jurídica podem frequentemente ser substituídos por medidas menos restritivas e, por conseguinte, não serão justificados. Por exemplo, o TJCE⁽⁹²⁾ decidiu que não podia ser mantido o requisito que impõe aos agentes económicos que se constituam como pessoas colectivas para exercer certas actividades, uma vez que existem meios menos restritivos para atingir o objectivo de protecção dos credores, como a obrigação de os operadores constituírem uma garantia ou subscreverem um seguro. De igual modo, o objectivo de impedir os operadores de participar em actividades criminosas ou fraudulentas não justificará geralmente a exclusão de operadores constituídos sob uma forma jurídica particular do exercício de actividades específicas⁽⁹³⁾. Do mesmo modo, os requisitos que reservam certas actividades a organizações sem fins lucrativos em diversos casos não serão justificados⁽⁹⁴⁾.

6.3.3. Requisitos relativos à detenção do capital de sociedades

O n.º 2, alínea c), do artigo 15.º refere-se a requisitos relativos à detenção do capital de uma sociedade. Esses requisitos incluem, por exemplo, as obrigações de dispor de um capital mínimo. Abrangem a obrigação de

⁽⁸⁹⁾ Como exemplos da jurisprudência, ver o acórdão do Tribunal de 29 de Abril de 2004, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Portuguesa*, processo C-171/02, e o acórdão do Tribunal de 26 de Janeiro de 2006, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha*, processo C-514/03.

⁽⁹⁰⁾ Era o caso, por exemplo, no acórdão do Tribunal de 6 de Novembro de 2003, *Gambelli*, processo C-243/01.

⁽⁹¹⁾ Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de 15 de Janeiro de 2002, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana (feiras)*, processo C-439/99 e o acórdão do Tribunal de 17 de Junho de 1997, *Sodemare*, processo C-70/95.

⁽⁹²⁾ Ver o acórdão do Tribunal, de 29 de Abril de 2004, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Portuguesa*, processo C-171/02.

⁽⁹³⁾ Acórdão do Tribunal, de 6 de Março de 2007, *Placanica*, processos apensos C-338/04, C-359/04 e C-360/04. O TJCE declarou que esta «exclusão geral vai além do que é necessário» para atingir o objectivo destinado a evitar que os operadores sejam implicados em actividades criminosas ou fraudulentas e que uma maneira menos restritiva de controlar as contas e as actividades dos operadores em causa possa consistir, por exemplo, na recolha de informações sobre os seus representantes ou os seus principais accionistas.

⁽⁹⁴⁾ Por exemplo, no seu acórdão de 15 de Janeiro de 2002, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana (feiras)*, processo C-439/99, o TJCE salientou que «razões de interesse geral susceptíveis de justificar tais restrições são dificilmente concebíveis» (n.º 32). No entanto, não se pode excluir que tais requisitos se possam justificar em certos casos, em especial no domínio social, como mostra o acórdão do Tribunal de 17 de Junho de 1997, *Sodemare*, processo C-70/95.

possuir uma qualificação específica para deter uma participação no capital social. Por exemplo, no que diz respeito a certos serviços prestados por membros de uma profissão regulamentada e realizados por uma sociedade, os Estados-Membros, por vezes, exigem que todo o capital ou uma parte relevante do mesmo seja detido directamente por membros da profissão em causa.

Em muito casos, os Estados-Membros deviam poder substituir a obrigação de deter uma participação mínima no capital social por medidas menos restritivas. O TJCE decidiu que esse requisito não pode justificar-se por razões ligadas à protecção dos credores, uma vez que se consegue atingir o mesmo objectivo com medidas menos restritivas, que obriguem por exemplo o prestador a constituir uma garantia financeira ou a subscrever um seguro⁽⁹⁵⁾. Além disso, em outros casos, a imposição aos operadores de certas exigências de transparência e de informação poderá ser considerada suficiente para proteger os credores.

Do mesmo modo, a obrigação de possuir uma qualificação específica para deter uma participação no capital social pode não se justificar em alguns casos, uma vez que o mesmo objectivo pode ser atingido com medidas menos restritivas. Assim, num processo relativo ao estabelecimento de ópticos, o TJCE decidiu que a imposição de um determinado nível de participação dos ópticos no capital social não era proporcionada em relação à concretização do objectivo de protecção da saúde pública⁽⁹⁶⁾. Como salientou o TJCE nessa ocasião, a elevada qualidade do serviço e o profissionalismo geralmente podem ser assegurados por medidas menos restritivas da liberdade de estabelecimento, exigindo por exemplo a presença física de profissionais qualificados, empregados ou sócios, em cada estabelecimento, mediante a aplicação de regras relativas à responsabilidade civil relativamente a acções de terceiros ou de regras nacionais que exigem um seguro de responsabilidade profissional.

6.3.4. Requisitos que restringem a prestadores específicos a prestação de determinados serviços

O n.º 2, alínea d), do artigo 15.º refere-se às regras que reservam o direito de prestar certos serviços exclusivamente a determinados prestadores. No entanto, o âmbito de aplicação do artigo 15.º não abrange as actividades reservadas que estão ligadas às qualificações profissionais de profissões regulamentadas nos termos da Directiva 2005/36/CE ou previstas noutros instrumentos comunitários. Por conseguinte, dado que os requisitos que reservam a prestação de aconselhamento jurídico, em certos Estados-Membros, estão ligados a uma qualificação profissional, não estão abrangidos pelo disposto no n.º 2, alínea d), do artigo 15.º No entanto, é evidente que esses requisitos devem, em qualquer caso, estar em conformidade com outras disposições do direito comunitário, nomeadamente os artigos 43.º e 49.º do Tratado CE.

6.3.5. Proibição de dispor de mais de um estabelecimento no território do mesmo Estado-Membro

O n.º 2, alínea e), do artigo 15.º prevê que os Estados-Membros procedam à avaliação dos requisitos que impedem os prestadores de serviços de dispor de mais do que um estabelecimento no território do mesmo Estado. A esse respeito, convém referir que esta disposição difere da proibição pura e simples enunciada no n.º 2 do artigo 14.º, na medida em que apenas se refere às restrições de dispor de vários estabelecimentos no mesmo Estado-Membro, o que não afecta a possibilidade de os prestadores de serviços se estabelecerem noutros Estados-Membros.

Em muitos casos, os Estados-Membros deviam ser capazes de definir medidas menos restritivas, igualmente adequadas para atingir objectivos de interesse geral, do que a proibição de dispor de mais do que um estabelecimento no mesmo Estado-Membro. Assim, por exemplo, em muito casos os Estados-Membros podem assegurar o objectivo da alta qualidade dos serviços por outras medidas menos restritivas, exigindo contar com pessoal qualificado para prestar o serviço.

Neste contexto, o TJCE decidiu que uma lei nacional que não permitia aos operadores abrir mais do que uma escola de condução num Estado-Membro era contrária à liberdade de estabelecimento⁽⁹⁷⁾.

6.3.6. Obrigações de dispor de um número mínimo de empregados

O n.º 2, alínea f), do artigo 15.º refere-se a requisitos que obrigam os prestadores de serviços a dispor de um número mínimo de empregados. Esse requisito pode revelar-se extremamente oneroso para alguns operadores, em especial as pequenas e médias empresas, que podem ver-se obrigadas a recrutar pessoal

⁽⁹⁵⁾ Acórdão do Tribunal de 29 de Abril de 2004, *Comissão das Comunidades Europeias contra Portugal*, processo C-171/02, e acórdão do Tribunal de 26 de Janeiro de 2006, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha*, processo C-514/03. Ver também o acórdão do Tribunal de 30 de Setembro de 2003, *Inspire Art*, processo C-167/01.

⁽⁹⁶⁾ Acórdão do Tribunal de 21 de Abril de 2005, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica*, processo C-140/03.

⁽⁹⁷⁾ Despacho de 2 de Dezembro de 2005, *Seidl*, processo C-117/05.

para poder prestar os serviços. Se não puderem permitir-se a esse aumento de pessoal, essa exigência poderá em alguns casos dar lugar à sua exclusão do mercado.

Aquando da avaliação da sua legislação, os Estados-Membros deviam considerar que, em conformidade com a jurisprudência do TJCE, os requisitos que impõem um número mínimo de trabalhadores só serão justificados num número reduzido de casos. Por exemplo, num processo relativo a serviços de segurança, o TJCE concluiu que a exigência relativa ao número mínimo de empregados se justificava por razões de segurança unicamente quando se aplicava à actividade específica de transporte de explosivos (tendo em conta a necessidade de dispor de uma equipa de um determinado número de pessoas para o manuseamento de substâncias perigosas), mas não em relação a outras actividades mais correntes no domínio da segurança que representam um risco menor para o público, como as actividades exercidas por vigilantes ⁽⁹⁸⁾.

6.3.7. Obrigações de aplicar tarifas obrigatórias mínimas ou máximas

O n.º 2, alínea g), do artigo 15.º faz referência às tarifas mínimas e/ou máximas impostas na legislação ou as regras profissionais para a prestação de certos serviços. Estas tarifas representam os preços que os prestadores devem respeitar quando oferecem os seus serviços no mercado.

As tarifas mínimas ou máximas obrigatórias constituem um entrave considerável ao mercado interno, uma vez que privam os prestadores de serviços de concorrer com base nos preços ou na qualidade, um instrumento essencial de qualquer actividade económica, podendo tornar menos atractivo o estabelecimento num Estado-Membro. Normalmente, os Estados-Membros deviam encontrar soluções mais adequadas para proteger os objectivos de interesse geral considerados, como a defesa dos consumidores.

Os Estados-Membros devem, por exemplo, examinar e, se necessário, suprimir as tarifas mínimas e máximas obrigatórias que, por vezes, são impostas a certas profissões regulamentadas, como os advogados. Ao realizar a avaliação, os Estados-membros devem, também neste caso, ter em conta a jurisprudência do TJCE. Num processo recente relativo às tarifas mínimas dos advogados, o TJCE salientou que estas tarifas muitas vezes não são necessárias, uma vez que as regras relativas à organização, às qualificações, à deontologia, ao controlo e à responsabilidade podem ser suficientes para atingir os objectivos da defesa dos consumidores e da boa administração da justiça ⁽⁹⁹⁾.

6.3.8. Obrigação de o prestador fornecer, juntamente com o seu serviço, outros serviços específicos

O n.º 2, alínea h), do artigo 15.º prevê que os Estados-Membros avaliem as obrigações que possam existir na legislação que impõem ao prestador fornecer, juntamente com o seu serviço, outros serviços específicos. Esta obrigação é, em muitos casos, desproporcionada. Em alguns Estados-Membros, por exemplo, os operadores que pretendam abrir uma estação de serviço devem oferecer outros tipos de serviços nas instalações, como a venda de produtos de manutenção de automóveis, alimentos, bebidas e outros. Os Estados-Membros devem considerar se tal obrigação, sem possibilidade de excepção, é proporcionada, tendo em conta que os mesmos produtos podem estar disponíveis em lojas situadas junto da estação de serviço.

7. LIVRE CIRCULAÇÃO DE SERVIÇOS

7.1. Cláusula de livre prestação de serviços e outras excepções conexas

7.1.1. Distinção entre estabelecimento e prestação de serviços transfronteiras

Em conformidade com o disposto nos artigos 43.º e 49.º do Tratado CE e com a jurisprudência do TJCE nessa matéria, a Directiva «Serviços» distingue claramente entre as regras aplicáveis ao estabelecimento e as que se referem à prestação de serviços transfronteiras. Enquanto os artigos 9.º a 15.º se reportam ao estabelecimento dos prestadores de serviços, os artigos 16.º a 21.º tratam da prestação de serviços transfronteiras, ou seja, dos casos em que o prestador de serviços não se encontra estabelecido no Estado-Membro no qual presta os serviços. A distinção entre estabelecimento e prestação de serviços transfronteiras é, por conseguinte, fundamental para determinar quais as disposições da directiva que regulam a actividade de um prestador de serviços.

O estabelecimento implica o exercício efectivo de uma actividade económica através de um estabelecimento fixo por período indeterminado ⁽¹⁰⁰⁾. Em contrapartida, de acordo com a jurisprudência do TJCE, a liberdade

⁽⁹⁸⁾ Acórdão do Tribunal de 26 de Janeiro de 2006, Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha, processo C-514/03.

⁽⁹⁹⁾ Acórdão do Tribunal, de 5 de Dezembro de 2006, Cipolla, processos apensos C-94/04 e C-202/04.

⁽¹⁰⁰⁾ Acórdão do Tribunal de 25 de Julho de 1991, *Factortame*, processo C-221/89, n.º 20. Ver também a definição de «estabelecimento» no n.º 5 do artigo 4.º

de prestação de serviços caracteriza-se pela ausência de uma participação estável e contínua na vida económica do Estado-Membro de acolhimento ⁽¹⁰¹⁾. Como o TJCE tem firmemente sustentado, a distinção entre estabelecimento e prestação de serviços deve ser feita numa base casuística, tendo em conta não apenas a duração mas também a regularidade, a periodicidade e a sua continuidade ⁽¹⁰²⁾. Daqui decorre, como concluiu o TJCE, que não pode haver limites temporais gerais para distinguir entre estabelecimento e prestação de serviços ⁽¹⁰³⁾. Da mesma forma, não é decisivo para a distinção o facto de o prestador poder utilizar uma determinada infra-estrutura, uma vez que pode utilizar uma infra-estrutura no Estado-Membro de acolhimento para a prestação de serviços transfronteiras, sem dispor de estabelecimento no mesmo ⁽¹⁰⁴⁾. No acórdão *Schnitzer*, o TJCE considerou que uma actividade levada a cabo durante vários anos noutra Estado-Membro, dependendo das circunstâncias do caso, pode mesmo constituir uma prestação de serviços na acepção do artigo 49.º do Tratado CE, da mesma maneira que as prestações recorrentes durante um período prolongado, como as actividades de consultoria ou de assessoria. O estabelecimento requer uma integração na economia do Estado-Membro, que implica a obtenção de clientes nesse Estado-Membro com base num domicílio profissional estável ⁽¹⁰⁵⁾.

7.1.2. Âmbito de aplicação e efeitos da cláusula de livre prestação de serviços

O artigo 16.º estabelece a liberdade de prestação de serviços transfronteiras sem restrições injustificadas. Constitui uma das pedras angulares da Directiva «Serviços» e é aplicável a todos os serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva, com excepção dos serviços ou matérias enumerados no artigo 17.º

O artigo 16.º prevê que os Estados-Membros se abstenham de impor os seus próprios requisitos aos prestadores de serviços de outros Estados-Membros, salvo quando as quatro razões enumeradas nos números 1 e 3 do artigo 16.º o justificarem ⁽¹⁰⁶⁾. Isto significa que são limitados os requisitos que os Estados-Membros podem impor aos prestadores de serviços que entram no seu território. Esta disposição é aplicável a qualquer forma de requisito, independentemente do tipo ou do nível da legislação em questão ou dos limites territoriais dentro dos quais uma regra nacional é aplicável. Por conseguinte, os prestadores de serviços saberão que não estão sujeitos à legislação do Estado-Membro de acolhimento, excepto nos casos em que a sua aplicação é justificada pelas quatro razões enumeradas nos números 1 e 3 do artigo 16.º (ou quando a legislação em questão é abrangida por uma excepção prevista no artigo 17.º).

Contrariamente a outros artigos da directiva, como o artigo 14.º, o artigo 16.º não impõe, em princípio, aos Estados-Membros que suprimam os requisitos existentes, mas obriga-os unicamente a abster-se de aplicar os seus requisitos aos prestadores de serviços estabelecidos em outros Estados-Membros. O artigo 16.º não impede que os Estados-Membros continuem a aplicar os seus requisitos aos seus operadores nacionais. Contudo, podem ter de alterar regras nacionais a fim de suprimir requisitos especificamente destinados aos prestadores estabelecidos em outros Estados-Membros.

Para evitar lacunas na aplicação da legislação, recomenda-se a transposição do artigo 16.º para um instrumento horizontal, e não para medidas sectoriais ou temáticas específicas. Esta opção permitirá garantir a segurança jurídica, simultaneamente, para os prestadores e os destinatários de serviços e para as entidades oficiais competentes.

7.1.3. Requisitos susceptíveis de ser impostos pelos Estados-Membros a serviços transfronteiras

O n.º 1 do artigo 16.º proíbe os Estados-Membros de subordinar o acesso ou o exercício de uma actividade de serviços a requisitos que não sejam justificados por uma das quatro razões referidas nos n.ºs 1 e 3 do artigo 16.º Além disso, estes requisitos devem estar em conformidade com os princípios da não discriminação, da necessidade e da proporcionalidade.

⁽¹⁰¹⁾ Acórdão do Tribunal de 13 de Fevereiro de 2003, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-131/01, n.º 23.

⁽¹⁰²⁾ Acórdão do Tribunal de 30 de Novembro de 1995, *Gebhard*, processo C-55/94, n.º 39; acórdão do Tribunal de 11 de Dezembro de 2003, *Schnitzer*, processo C-215/01, n.º 28.

⁽¹⁰³⁾ Acórdão do Tribunal de 11 de Dezembro de 2003, *Schnitzer*, processo C-215/01, n.º 31.

⁽¹⁰⁴⁾ Acórdão do Tribunal de 30 de Novembro de 1995, *Gebhard*, processo C-55/94, n.º 27; acórdão do Tribunal de 11 de Dezembro de 2003, *Schnitzer*, processo C-215/01, n.º 28.

⁽¹⁰⁵⁾ Acórdão do Tribunal de 11 de Dezembro de 2003, *Schnitzer*, processo C-215/01, n.º 29.

⁽¹⁰⁶⁾ A cláusula da liberdade de prestação de serviços assenta no princípio desenvolvido na jurisprudência firme do TJCE a respeito da livre circulação de serviços; ver o acórdão do Tribunal de 3 de Dezembro de 1974, *van Binsbergen*, processo 33/74; ver também para a livre circulação de bens, o acórdão do Tribunal de 20 de Fevereiro de 1979, *Cassis de Dijon*, processo 120/78.

7.1.3.1. As quatro razões referidas nos n.ºs 1 e 3 do artigo 16.º

Em conformidade com o artigo 16.º, a aplicação de requisitos nacionais só pode justificar-se, se for necessária para a protecção da ordem pública, da segurança pública, da saúde pública ou do ambiente. Isto impede os Estados-Membros de invocar outros objectivos de interesse geral ⁽¹⁰⁷⁾.

Convém notar que os termos «ordem pública», «segurança pública» e «saúde pública» são noções do direito comunitário que decorrem directamente do artigo 46.º do Tratado CE. Estas noções foram objecto de uma interpretação estrita pelo TJCE, no sentido em que deve tratar-se de uma ameaça real e grave que afecte um interesse fundamental da sociedade, cabendo ao Estado-Membro que invoca tais objectivos de interesse geral a demonstração dos riscos incorridos ⁽¹⁰⁸⁾. O TJCE precisou igualmente com clareza que os Estados-Membros não podem determinar unilateralmente o alcance: «... a noção de 'ordem pública' no contexto comunitário e, em particular, quando usado como justificação para a derrogação de um princípio fundamental do direito comunitário, deve ser interpretado restritivamente, de forma a que o seu âmbito não possa ser determinado unilateralmente por cada Estado-Membro sem nenhum controlo das instituições comunitárias» ⁽¹⁰⁹⁾.

Resulta igualmente da jurisprudência que a finalidade de proteger estes objectivos de interesse geral não permite aos Estados-Membros isentar sectores económicos inteiros ou profissões inteiras da aplicação das liberdades fundamentais e, em especial, da livre prestação de serviços ⁽¹¹⁰⁾.

○ **Ordem pública:** Como referido supra, a noção de ordem pública é uma noção de direito comunitário que requer a existência de uma ameaça real e grave que afecte um interesse fundamental da sociedade. Não pode, portanto, ser entendida como correspondendo a noções latas de ordem pública que poderiam existir na ordem jurídica de certos Estados-Membros e que poderiam abranger um conjunto de questões políticas diferentes ou mesmo o conjunto da ordem jurídica ou social de um Estado-Membro. Esta definição é dada sem prejuízo do facto de o TJCE tem reconhecido que os valores considerados fundamentais numa sociedade podem diferir de um Estado-Membro para outro ⁽¹¹¹⁾. O número de casos nos quais o TJCE aceitou a invocação da ordem pública é bastante reduzido. Esta noção, por exemplo, foi aceite num processo respeitante ao comportamento pessoal ligado ao consumo de droga, quando este comportamento cria uma ameaça real e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade ⁽¹¹²⁾; num processo no qual o Estado-Membro considerou que jogos que simulam o assassinio de pessoas constituíam uma infracção contra a dignidade humana ⁽¹¹³⁾; e em casos de ameaças a valores fundamentais da ordem social que podem decorrer do jogo ⁽¹¹⁴⁾. Por outro lado, o TJCE não aceitou uma invocação da ordem pública relativamente à legislação nacional que exigia um capital mínimo a certas sociedades para proteger os credores ⁽¹¹⁵⁾, ou a exigência de que um administrador de uma empresa residisse no território em que a empresa está estabelecida, para que as notificações das sanções lhe pudessem ser entregues ⁽¹¹⁶⁾. O TJCE rejeitou igualmente como «manifestamente não fundamentada» a alegação de que qualquer empresa de segurança é susceptível de constituir uma ameaça real e suficientemente grave para a ordem e a segurança públicas ⁽¹¹⁷⁾. Decidiu, além disso, que o facto de um nacional de um Estado-Membro não preencher completamente as formalidades legais relativas ao acesso, circulação e residência de estrangeiros não pode ser considerado em si como uma infracção à ordem pública ⁽¹¹⁸⁾.

○ **Segurança pública:** Da mesma maneira que no caso da ordem pública, a segurança pública é uma noção de direito comunitário cuja aplicação requer a existência de uma ameaça real e grave que afecte um interesse fundamental da sociedade. Exemplos que o TJCE reconheceu como objectivos da segurança pública são: o objectivo de um Estado-Membro assegurar a disponibilidade de petróleo bruto, devido à «importância

⁽¹⁰⁷⁾ Ignorando a excepção em caso específico prevista no artigo 18.º, ver a secção 7.1.5 do presente manual.

⁽¹⁰⁸⁾ No que respeita à ordem pública, ver o acórdão do Tribunal de 14 de Outubro de 2004, *Omega*, processo C-36/02. No que respeita à ordem pública e à segurança pública, ver o acórdão do Tribunal de 14 de Março de 2000, *Église de Scientologie*, processo C-54/99, n.º 17. Sobre segurança pública e saúde pública, ver o acórdão do Tribunal de 14 de Dezembro de 2006, *Comissão das Comunidades Europeias contra República da Áustria*, processo C-257/05, n.º 25.

⁽¹⁰⁹⁾ Acórdão do Tribunal de 4 de Dezembro de 1974, *Van Duyn*, processo 41/74, n.º 18, com respeito à livre circulação de trabalhadores; ver também o acórdão do Tribunal de 27 de Outubro de 1977, *Bouchereau*, processo 30/77, n.º 33.

⁽¹¹⁰⁾ Acórdão do Tribunal de 9 de Março de 2000, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica*, processo C-355/98.

⁽¹¹¹⁾ Acórdão do Tribunal de 14 de Outubro de 2004, *Omega*, processo C-36/02.

⁽¹¹²⁾ Acórdão do Tribunal de 19 de Janeiro de 1999, *Calfa*, processo C-348/96: contudo, no caso em questão o TJCE não considerou justificada a medida em causa, a expulsão do território após condenação em processo criminal.

⁽¹¹³⁾ Acórdão do Tribunal de 14 de Outubro de 2004, *Omega*, processo C-36/02.

⁽¹¹⁴⁾ Acórdão do Tribunal de 21 de Setembro de 1999, *Läära*, processo C-124/97.

⁽¹¹⁵⁾ Acórdão do Tribunal de 9 de Março de 1999, *Centros*, processo C-212/97, n.ºs 32 a 34.

⁽¹¹⁶⁾ Acórdão do Tribunal de 7 de Maio de 1998, *Clean Car Services*, processo C-350/96, n.ºs 40 a 42 com respeito ao n.º 3 do artigo 39.º do Tratado CE.

⁽¹¹⁷⁾ Acórdão do Tribunal de 9 de Março de 2000, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica*, processo C-355/98, n.º 30.

⁽¹¹⁸⁾ Acórdão do Tribunal de 8 de Abril de 1976, *Royer*, processo 48/75, n.ºs 38 e 39.

fundamental para a existência de um Estado, dado que o funcionamento não apenas da sua economia mas sobretudo das suas instituições e dos seus serviços públicos essenciais e mesmo a sobrevivência da sua população dependem disso»⁽¹¹⁹⁾, e o objectivo de um Estado-Membro de evitar acidentes graves nos portos⁽¹²⁰⁾. Num recente acórdão em que esta noção foi invocada, o TJCE confirmou que, embora a prevenção dos danos físicos pessoais graves constitua um interesse fundamental da sociedade, o artigo 46.º do Tratado CE, como excepção de um princípio fundamental do Tratado, deve ser interpretado de maneira restritiva e só pode considerar-se no caso de uma ameaça real e suficientemente grave que afecte algum dos interesses fundamentais da sociedade⁽¹²¹⁾.

○ **Saúde pública:** Até agora, o TJCE não estabeleceu uma definição específica do que constitui a saúde pública⁽¹²²⁾. Contudo, a jurisprudência pertinente confirma que a exemplo das outras razões enumeradas no artigo 46.º do Tratado CE, a noção de saúde pública pode ser invocada apenas no caso de uma ameaça real e suficientemente grave⁽¹²³⁾. A saúde pública foi citada em processos em que os Estados-Membros alegavam que a necessidade «de manter um serviço médico e hospitalar equilibrado aberto a todos» e «a sobrevivência da população»⁽¹²⁴⁾ justificavam certas restrições.

○ **Protecção do ambiente:** Os Estados-Membros têm a possibilidade de assegurar que os prestadores de serviços observam as suas próprias regras nacionais, regionais ou locais de protecção do ambiente. Tendo em conta as características particulares do local onde o serviço é prestado, os Estados-Membros podem impedir que um serviço tenha um impacto negativo para o ambiente daquele lugar particular. As regras em causa podem referir-se à protecção contra a poluição sonora (níveis máximos de ruído na utilização de certas máquinas), as regras sobre a utilização de substâncias perigosas com vista a prevenir danos para o ambiente, as regras sobre o tratamento de resíduos produzidos no âmbito de uma actividade de serviços, etc. Em todos estes casos convém examinar com cuidado se a aplicação dos requisitos do Estado-Membro de acolhimento é necessária e proporcional. Assim, um prestador pode já ter sido sujeito a uma inspecção ambiental no Estado-Membro de estabelecimento para justificar a segurança ambiental dos seus métodos de trabalho e exploração, pelo que os requisitos do Estado-Membro de acolhimento não devem duplicar essas exigências.

7.1.3.2. Não discriminação

Os requisitos nacionais que constituem uma discriminação contra prestadores de serviços de outros Estados-Membros, mesmo que se refiram a um dos quatro objectivos de interesse geral referidos no n.º 1 do artigo 16.º, não podem ser aplicáveis ao abrigo deste artigo. Por exemplo, os regimes de autorização estabelecidos especificamente para prestadores de serviços de outros Estados-Membros serão geralmente discriminatórios. O mesmo se aplica para outras regras que são especificamente concebidas para regulamentar a prestação de serviços por prestadores de outros Estados-Membros e que não são aplicáveis da mesma maneira aos prestadores nacionais. Poderia citar-se como exemplo as regras que proíbem os prestadores de outros Estados-Membros de disporem de uma infra-estrutura, ou que impõem aos prestadores a posse de um documento de identificação que não é pedido aos prestadores nacionais.

7.1.3.3. Proporcionalidade

Por último, mesmo que um requisito seja não discriminatório e corresponda a uma das quatro razões imperiosas de interesse geral anteriormente referidas, o critério definitivo para avaliar a conformidade da aplicação desse requisito com os n.ºs 1 e 3 do artigo 16.º é o critério da proporcionalidade, o que significa que

⁽¹¹⁹⁾ Acórdão do Tribunal de 10 de Julho de 1984, *Campus Oil*, processo 72/83, n.º 34.

⁽¹²⁰⁾ Acórdão do Tribunal de 18 de Junho de 1998, *Corsica Ferries*, processo C-266/96.

⁽¹²¹⁾ Acórdão do Tribunal de 14 de Dezembro de 2006, *Comissão das Comunidades Europeias contra República da Áustria*, processo C-257/05 e jurisprudência nele mencionada.

⁽¹²²⁾ Contudo, na Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77), a noção de saúde pública, que é uma das razões que podem justificar a imposição de restrições à livre circulação, é definida da seguinte forma: «As únicas doenças susceptíveis de justificar medidas restritivas da livre circulação são as doenças com potencial epidémico definidas pelos instrumentos pertinentes da Organização Mundial de Saúde, bem como outras doenças infecciosas ou parasitárias contagiosas, desde que sejam objecto de disposições de protecção aplicáveis aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento».

⁽¹²³⁾ Ver o acórdão do Tribunal de 14 de Dezembro de 2006, *Comissão das Comunidades Europeias contra República da Áustria*, processo C-257/05, n.º 25.

⁽¹²⁴⁾ Acórdão do Tribunal de 16 de Maio de 2006, *Watts*, processo C-372/04, n.º 105. O TJCE referiu-se em termos gerais a declarações respeitantes à «saúde pública» feitas em jurisprudência anterior, mas neste caso concreto e com respeito à autorização para tratamentos hospitalares em outros Estados-Membros, o TJCE aceitou uma justificação assente na necessidade de planeamento de segurança sem se referir especificamente à «saúde pública» enquanto tal.

a aplicação do requisito deve ser apropriada para assegurar a realização do objectivo visado e não deve ir além do que é necessário para que seja atingido ⁽¹²⁵⁾.

Nesta apreciação, a primeira etapa consiste em determinar se a aplicação de um requisito nacional é adequada para atingir o objectivo prosseguido. A aplicação de uma legislação que não protege eficazmente um dos quatro objectivos de interesse geral referidos no n.º 1 do artigo 16.º não pode ser justificada. Além disso, a aplicação do requisito em questão deve ser o meio menos restritivo para atingir o referido objectivo. Convém, em especial, verificar se o objectivo de interesse geral não foi já atingido pelos requisitos aos quais o prestador está sujeito no Estado-Membro de estabelecimento. Mesmo que não seja este o caso (por não existirem requisitos na legislação do Estado-Membro no qual o prestador está estabelecido, ou por serem menos eficazes na protecção), o Estado-Membro de acolhimento deve verificar se há outras medidas menos restritivas para atingir o objectivo prosseguido (por exemplo, o controlo da actividade durante a sua realização pode ser menos restritivo do que o requisito de autorização prévia e ainda assim suficiente para atingir o objectivo). Esta apreciação deverá frequentemente fazer-se numa base casuística.

7.1.3.4. A lista dos requisitos do n.º 2 do artigo 16.º

A lista dos requisitos do n.º 2 do artigo 16.º contém exemplos de requisitos que, em princípio, um Estado-Membro não pode impor no caso dos serviços prestados no seu território por um prestador estabelecido em outro Estado-Membro. Refere-se ainda a requisitos que normalmente não podem ser impostos aos destinatários de serviços.

Os exemplos de requisitos mencionados no n.º 2 já foram em grande medida objecto da jurisprudência do TJCE, e foram julgados incompatíveis com o artigo 49.º do Tratado CE. Existe, portanto, uma forte presunção de que tais requisitos não podem ser justificados por um dos quatro objectivos de interesse geral referidos no n.º 3 do artigo 16.º, já que normalmente não são proporcionados.

○ **A obrigação de ter um estabelecimento no território onde o serviço é prestado**

O n.º 2, alínea a), do artigo 16.º refere-se aos requisitos que obrigam os prestadores de serviços de outros Estados-Membros a criarem um estabelecimento no Estado-Membro em que pretendem prestar serviços transfronteiras. Como declarado pelo TJCE, estes requisitos constituem uma negação do direito de prestar serviços transfronteiras garantido no artigo 49.º do Tratado CE, já que tornam impossível a prestação de serviços transfronteiras ao imporem a obrigação de um prestador ter uma infra-estrutura estável no Estado-Membro de acolhimento ⁽¹²⁶⁾.

○ **A obrigação de obter uma autorização ou a inscrição num registo**

O n.º 2, alínea b), do artigo 16.º refere-se aos requisitos que obrigam os prestadores de serviços de outros Estados-Membros a seguir um procedimento administrativo sob a forma de uma autorização ou inscrição num registo, antes de poderem iniciar efectivamente a prestação dos seus serviços. O TJCE tem sustentado firmemente que esse tipo de controlo prévio apenas é justificável em casos excepcionais, se for demonstrado que o acompanhamento ou a verificação *a posteriori* seriam ineficazes ou ocorreriam demasiado tarde para impedir danos graves ⁽¹²⁷⁾. O n.º 2, alínea b), do artigo 16.º não se refere aos regimes de autorização ou de registo previstos em outros instrumentos comunitários, tais como a Directiva 2005/36/CE sobre o reconhecimento das qualificações profissionais.

○ **A proibição de se dotar de uma infra-estrutura**

O n.º 2, alínea c), do artigo 16.º aborda as proibições que o Estado-Membro de acolhimento impõe à adopção de uma infra-estrutura, como escritórios ou gabinetes, etc. de que os prestadores de serviços provenientes de outro Estado-Membro podem necessitar para prestar os seus serviços. Um prestador de serviços não pode ser obrigado a ter um estabelecimento, mas deveria ter a possibilidade de recorrer a qualquer tipo de infra-estrutura, como um escritório ou similar, para exercer actividades de serviços transfronteiras, por exemplo

⁽¹²⁵⁾ Acórdão do Tribunal de 25 de Julho de 1991, *Säger*, processo C-76/90, n.º 15; acórdão do Tribunal de 23 de Novembro de 1999, *Arblade and Others*, processos apensos C-369/96 e C-376/96, n.º 35; acórdão do Tribunal de 3 de Outubro de 2000, *Corsten*, processo C-58/98, n.º 39; acórdão do Tribunal de 22 Janeiro de 2002, *Canal Satélite*, processo C-390/99, n.º 33.

⁽¹²⁶⁾ Acórdão do Tribunal de 10 de Fevereiro de 1982, *Transporoute*, processo 76/81; acórdão do Tribunal de 15 de Janeiro de 2002, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-439/99; acórdão do Tribunal de 7 de Fevereiro de 2002, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-279/00.

⁽¹²⁷⁾ Acórdão do Tribunal de 8 de Junho de 2000, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-264/99; acórdão do Tribunal de 22 de Janeiro de 2002, *Canal Satélite*, processo C-390/99; acórdão do Tribunal de 13 de Fevereiro de 2003, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-131/01.

para receber clientes ou armazenar o material que utiliza na prestação de serviços, como foi reconhecido pelo TJCE ⁽¹²⁸⁾.

○ **A aplicação de um regime contratual específico entre o prestador e o destinatário que limite a prestação de serviços por conta própria**

O n.º 2, alínea d), do artigo 16.º refere-se aos requisitos que estabelecem a celebração de acordos contratuais específicos para a prestação de determinados serviços e que afectam a relação do prestador com o seu cliente, em especial a capacidade de celebrar contratos de serviços. Seria o caso de um Estado-Membro que excluísse legalmente a possibilidade de realizar certas actividades por conta própria, exigindo, por exemplo, que fossem sempre realizadas no âmbito de um contrato de trabalho. Isto incluiria, por exemplo, os casos em que serviços prestados por um guia turístico não são reconhecidos como serviços pela legislação nacional, que impõe um contrato de trabalho entre os guias turísticos e as agências de viagens que organizam os programas turísticos ⁽¹²⁹⁾.

○ **A obrigação de possuir um documento de identificação específico**

O n.º 2, alínea e), do artigo 16.º refere-se aos requisitos que obrigam os prestadores de serviços a possuírem um documento de identificação específico emitido pelo Estado-Membro em que o serviço é prestado. Estes requisitos têm por efeito não permitir a prestação de um serviço antes da obtenção desse documento junto das autoridades do Estado-Membro de acolhimento. Por conseguinte, criam atrasos e complicações, razão pela qual o TJCE concluiu que estes requisitos eram desproporcionados ⁽¹³⁰⁾.

○ **Requisitos que afectam a utilização de equipamento e material**

O n.º 2, alínea f), do artigo 16.º refere-se aos requisitos que restringem a utilização de equipamento e material. Estes requisitos podem impedir os prestadores de serviços de outros Estados-Membros de utilizarem o seu equipamento habitual, mesmo se for adaptado tecnicamente. É o caso, por exemplo, das obrigações de utilizar determinados tipos ou marcas de material técnico (por exemplo, a utilização de certos instrumentos de medida) ou requisitos que subordinam a utilização de certo equipamento a autorizações ou procedimentos administrativos similares ⁽¹³¹⁾. É preciso entender que a noção de equipamento abrange as ferramentas, máquinas, instrumentos de trabalho, etc. utilizados pelo prestador durante o fornecimento do serviço, como é o caso das gruas utilizadas por uma empresa de construção. Não abrange o material fornecido pelo prestador que é consumido ou conservado pelo destinatário do serviço após a conclusão deste, como os materiais de construção que ficam a fazer parte da construção. Além disso, convém notar que o n.º 2, alínea f), do artigo 16.º não se reporta aos requisitos necessários para a protecção da saúde e da segurança no trabalho e não impede os Estados-Membros de aplicar os seus requisitos específicos nesta matéria, como certas obrigações relativas à utilização de máquinas perigosas ou equipamento de segurança. Isto é aplicável quer o equipamento seja utilizado por trabalhadores destacados ⁽¹³²⁾, quer por trabalhadores por conta própria.

○ **Restrições impostas aos destinatários**

O n.º 2, alínea g), do artigo 16.º alude ao artigo 19.º da directiva, que se refere às restrições impostas aos destinatários. Estas restrições podem igualmente ter incidência nos prestadores de serviços que pretendam prestar um serviço a clientes que se encontrem noutro Estado-Membro. Estes requisitos, apesar de não serem impostos directamente ao prestador, mas antes aos seus (potenciais) clientes, dissuadirão eventuais destinatários de recorrer aos prestadores de serviços de outros Estados-Membros ou, em certos casos, impedi-los-ão mesmo de o fazer ⁽¹³³⁾.

7.1.4. Excepções previstas no artigo 17.º

O artigo 17.º contém uma lista de excepções ao artigo 16.º Em conformidade com a jurisprudência do TJCE, as excepções a uma regra enunciada numa directiva com a intenção de assegurar a efectividade dos direitos

⁽¹²⁸⁾ Deve ter-se em conta que, como apontado supra, o facto de um prestador utilizar tal infra-estrutura não significa que esteja estabelecido e que as suas actividades deixem de poder ser vistas como prestação de serviços transfronteiras. Ver o acórdão do Tribunal de 30 de Novembro de 1995, *Gebhard*, processo C-55/94, e o acórdão do Tribunal de 21 de Março de 2002, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-298/99.

⁽¹²⁹⁾ Acórdão do Tribunal de 5 de Junho de 1997, *Guias turísticos gregos*, processo C-398/95.

⁽¹³⁰⁾ Acórdão do Tribunal de 9 de Março de 2000, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica*, processo 355/98.

⁽¹³¹⁾ Acórdão do Tribunal de 22 de Janeiro de 2002, *Canal Satélite*, processo C-390/99; acórdão do Tribunal de 8 de Julho de 1999, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica*, processo C-203/98, sobre o artigo 43.º do Tratado CE.

⁽¹³²⁾ Neste caso, o n.º 2 do artigo 17.º já fornece uma excepção ao artigo 16.º

⁽¹³³⁾ Para uma descrição mais aprofundada do artigo 19.º, ver a secção 7.2.1 do presente manual.

reconhecidos pelo Tratado CE, como a liberdade de prestação de serviços, têm de ser objecto de uma interpretação restrita ⁽¹³⁴⁾.

O facto de certas matérias ou serviços estarem abrangidos por uma das excepções previstas no artigo 17.º não significa necessariamente que todo o dispositivo regulamentar do Estado-Membro no qual o serviço é prestado possa ser-lhes aplicado. Estas matérias ou serviços estão, em qualquer caso, sujeitos à aplicação do disposto no artigo 49.º do Tratado CE. Por conseguinte, a aplicação de certos requisitos no Estado-Membro onde o serviço é prestado pode não ser justificada.

○ **Serviços de interesse económico geral**

O n.º 1 do artigo 17.º contém uma excepção do artigo 16.º para os serviços de interesse económico geral que são prestados noutro Estado-Membro. Como explicado no considerando 70, «*para os efeitos da presente directiva, e sem prejuízo do artigo 16.º do Tratado, os serviços apenas podem ser considerados serviços de interesse económico geral se forem prestados no cumprimento de uma missão específica de interesse público cujo desempenho tenha sido confiado ao prestador pelo Estado-Membro em questão. Esta missão deverá ser desempenhada através de um ou mais actos, de forma determinada pelo Estado-Membro em questão, e especificar a natureza precisa da referida missão específica*». O n.º 1 do artigo 17.º menciona expressamente os que são conhecidos por serviços de rede, incluindo os abrangidos pela legislação comunitária (serviços postais, certos serviços relacionados com o gás e a electricidade). A referência a estes serviços não significa que devam ser todos automaticamente considerados de interesse económico geral. Em qualquer caso, a apreciação do interesse económico geral deve ser feita numa base casuística mediante aplicação dos princípios enunciados no considerando 70.

○ **Matérias abrangidas pela Directiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores**

O n.º 2 do artigo 17.º precisa que a directiva relativa ao destacamento de trabalhadores ⁽¹³⁵⁾ não é afectada pelo artigo 16.º. Os considerandos 86 e 87 explicam em pormenor o alcance desta excepção. As regras relativas aos períodos máximos de trabalho e períodos mínimos de descanso, duração mínima das férias anuais remuneradas, remunerações mínimas, incluindo as bonificações relativas a horas extraordinárias, as condições de disponibilização dos trabalhadores, em especial a protecção dos trabalhadores disponibilizados por empresas de trabalho temporário, a saúde, a segurança e a higiene no trabalho, medidas de protecção aplicáveis às condições de trabalho e emprego das mulheres grávidas e das puérperas, das crianças e dos jovens e igualdade de tratamento entre homens e mulheres, bem como outras disposições em matéria de não discriminação são cobertas pela directiva relativa ao destacamento de trabalhadores, pelo que não são afectadas pelo artigo 16.º.

○ **Matérias abrangidas pela Directiva 95/46/CE relativa ao tratamento de dados pessoais**

A excepção prevista no n.º 3 do artigo 17.º abrange as questões abordadas na directiva relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, que estabelece regras específicas para a transmissão de dados transfronteiras.

○ **Matérias abrangidas pela Directiva 77/249/CEE tendente a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços pelos advogados**

A excepção referida no n.º 4 do artigo 17.º assegura que a directiva acima mencionada continua a ser aplicável inteiramente na medida em que contém regras mais específicas, relativas à prestação de serviços transfronteiras pelos advogados. Por conseguinte, no âmbito desta excepção, o artigo 16.º aplicar-se-á aos advogados apenas nas matérias não abordadas pela referida directiva. Em especial, de acordo com a Directiva 77/249, as actividades forenses e de representação de um cliente perante as autoridades públicas deveriam prosseguir num Estado-Membro de acordo com as obrigações previstas para os advogados estabelecidos nesse Estado. Em relação às actividades não judiciais, o artigo 16.º complementa o disposto na Directiva 77/249/CEE no que respeita às matérias pelas quais a directiva não autoriza expressamente a aplicação das regras do Estado-Membro no qual os serviços são prestados.

○ **A actividade de cobrança judicial de dívidas**

A exclusão referida no n.º 5 do artigo 17.º das actividades de cobrança judicial de dívidas abrange as actividades que consistem na cobrança de dívidas por via judicial. Não abrange os serviços de cobrança de dívidas realizados por prestadores de serviços à margem do quadro dos procedimentos judiciais.

⁽¹³⁴⁾ Ver o acórdão do Tribunal de 18 de Maio de 1995, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, processo C-57/94.

⁽¹³⁵⁾ Directiva n.º 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO L 18 de 21.1.1997, p. 1).

○ **Matérias abrangidas pelo título II da Directiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais e requisitos nacionais que reservam uma actividade a uma profissão regulamentada**

A excepção do n.º 6 do artigo 17.º assegura a plena aplicação do título II da directiva relativa às qualificações profissionais no caso de prestação de serviços transfronteiras ⁽¹³⁶⁾. Nos termos desta excepção, o artigo 16.º aplicar-se-á às profissões regulamentadas apenas às matérias não ligadas às qualificações profissionais, como as comunicações comerciais, as parcerias pluridisciplinares, as tarifas e outras. Esta excepção exclui também da aplicação do artigo 16.º os requisitos que reservem uma actividade aos membros de uma certa profissão regulamentada. Por exemplo, quando num Estado-Membro a consultoria jurídica está reservado aos advogados, a disposição relativa à livre prestação de serviços não será aplicável. Por conseguinte, uma pessoa que preste serviços de consultoria jurídica no seu Estado-Membro de estabelecimento, mas não tenha qualificações de advogada, não poderá invocar o artigo 16.º para prestar serviços de consultoria jurídica num Estado-Membro onde estes serviços estejam reservados aos advogados. A compatibilidade desta reserva com o direito comunitário não é abordada pela Directiva «Serviços», pela Directiva «Qualificações profissionais» nem pela Directiva «Advogados», mas deve ser analisada à luz do Tratado CE.

○ **Matérias abrangidas pelo Regulamento (CEE) n.º 1408/71 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social**

A excepção consagrada no n.º 7 do artigo 17.º assegura que as disposições do regulamento relativo à coordenação dos sistemas nacionais de segurança social não são afectadas pelo artigo 16.º. Estas disposições determinam, nomeadamente, qual o sistema de segurança social nacional que abrange as pessoas que trabalhem temporariamente noutro Estado-Membro enquanto trabalhadores por conta própria ou por conta de outrem.

○ **Matérias abrangidas pela Directiva 2004/38/CE no que respeita às formalidades administrativas relativas à livre circulação de pessoas e à sua residência**

A Directiva 2004/38/CE respeita às formalidades administrativas que os Estados-Membros podem impor aos cidadãos da UE e a alguns nacionais de países terceiros que se deslocam de um Estado-Membro para outro. Nos termos da excepção referida do n.º 8 do artigo 17.º, estas regras não são afectadas nos casos de prestação de serviços que impliquem a deslocação temporária de cidadãos da UE ou de nacionais de países terceiros.

○ **Requisitos em matéria de vistos ou de autorizações de residência para os nacionais de países terceiros**

A excepção prevista no n.º 9 do artigo 17.º assegura que as regras relativas aos requisitos dos vistos que fazem parte do acervo de Schengen não são afectadas pelo artigo 16.º. Do mesmo modo, esta excepção assegura que o artigo 16.º não afecta a possibilidade de os Estados-Membros imporem requisitos em matéria de vistos aos nacionais de países terceiros não abrangidos pelo acervo de Schengen (essencialmente, nacionais de países terceiros que se deslocam entre um país Schengen e um país não Schengen, ou vice versa, e os nacionais de países terceiros que vão para outro Estado-Membro por períodos superiores a três meses).

○ **Matérias abrangidas pelo Regulamento (CEE) n.º 259/93 respeitante às transferências de resíduos**

O regulamento relativo às transferências de resíduos contém certas disposições que prevêm o cumprimento de diversas obrigações no país de destino ou de trânsito. A excepção prevista no n.º 10 do artigo 17.º assegura que este regulamento não será afectado pelo artigo 16.º

○ **Direitos de propriedade intelectual**

A excepção prevista no n.º 11 do artigo 17.º relativa aos direitos de autor e direitos conexos abrange os direitos enquanto tais (existência do direito, âmbito e excepções, duração, etc.). Em contrapartida, não se refere aos serviços ligados à gestão desses direitos, como os prestados por empresas de cobrança ou agentes de patentes.

○ **Actos que, nos termos da lei, carecem da intervenção de um notário**

A excepção prevista no n.º 12 do artigo 17.º refere-se aos requisitos na legislação nacional que determinam a intervenção de um notário para determinados actos. Pode ser o caso, por exemplo, das transacções imobiliárias, da constituição de sociedades ou o seu registo, etc.

⁽¹³⁶⁾ Assim, é claro que as disposições contidas no título II da directiva relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais se continuarão a aplicar integralmente. Por exemplo, o Estado-Membro de acolhimento pode exigir uma declaração prévia com periodicidade anual e o prestador estará sujeito a essas normas profissionais de natureza profissional, estatutária ou administrativa que estão directamente ligadas às habilitações profissionais.

○ **Matérias abrangidas pela Directiva 2006/43/CE relativa à revisão legal das contas das sociedades**

A excepção referida no n.º 13 do artigo 17.º abrange as regras específicas relativas à revisão de contas impostas pela directiva sobre a matéria. Assegura que as disposições desta directiva aplicáveis à prestação de serviços de revisão legal de contas por revisores de contas de outro Estado-Membro, como a necessidade de um auditor ser aprovado pelo Estado-Membro que exige a revisão de contas, não são afectadas pelo artigo 16.º Este artigo será aplicado aos revisores oficiais apenas nas matérias que não se encontram abrangidas pela Directiva 2006/43/CE.

○ **Registo de veículos em regime de locação financeira noutro Estado-Membro**

Esta excepção do n.º 14 do artigo 17.º tem em conta as principais diferenças entre os Estados-Membros no que respeita à tributação de veículos e às possíveis consequências do registo de veículos para o sistema de tributação dos veículos ⁽¹³⁷⁾ e permite aos Estados-Membros manter a possibilidade de exigir que os veículos que circulam habitualmente nas suas estradas nacionais se registem no seu território. Esta excepção é aplicável ao aluguer de longa duração, mas não às actividades de aluguer de automóveis a curto prazo.

○ **Disposições relativas às obrigações contratuais e extracontratuais determinadas nos termos das disposições de direito internacional privado**

O n.º 15 do artigo 17.º aborda as relações entre o artigo 16.º e as normas de direito internacional privado que regulam as obrigações contratuais e extracontratuais. As normas de direito internacional privado não serão afectadas pelo artigo 16.º Isto significa que a questão da escolha da lei nacional aplicável em matéria cível às obrigações contratuais e extracontratuais será determinada pelas normas do direito internacional privado.

7.1.5. Excepções em casos específicos nos termos do artigo 18.º

O artigo 18.º permite excepções ao artigo 16.º sob condições específicas e, nomeadamente, os casos relativos à segurança dos serviços. Em conformidade com as condições estabelecidas no artigo 18.º, um Estado-Membro de acolhimento pode, a título excepcional, impor os seus requisitos a um prestador particular estabelecido noutro Estado-Membro. Só é possível recorrer a este artigo numa situação precisa e particular e relativamente à prestação de um serviço específico por um prestador de serviços particular. Esta disposição não pode ser invocada geralmente para derrogar o disposto no artigo 16.º para um determinado tipo de serviços ou uma categoria de prestadores de serviços.

O artigo 18.º permite a adopção de medidas preventivas ou injuntivas para garantir a segurança do serviço em causa. O serviço deve apresentar um perigo que não pode ser evitado pelas medidas tomadas em conformidade com as regras de cooperação administrativa, ou seja, pelo procedimento de assistência mútua que existe entre as administrações dos Estados-Membros em causa. As medidas devem ser proporcionadas e não ir além do que é necessário para proteger contra os perigos criados ou a ponto de ser criados pelo serviço ou pelo seu prestador. As medidas devem ser mais eficazes do que as tomadas pelo Estado-Membro de estabelecimento do prestador do serviço. Isto requer que o Estado-Membro de acolhimento faça uma avaliação casuística, no sentido de determinar antecipadamente se as medidas trazem um valor acrescentado real em relação às tomadas pelo Estado-Membro de estabelecimento do prestador.

Do ponto de vista processual, o Estado-Membro no qual o serviço é prestado pode tomar medidas apenas após ter solicitado a assistência do Estado-Membro de estabelecimento do prestador do serviço e depois de ter cumprido as formalidades enunciadas nos n.ºs 2 a 6 do artigo 35.º, nomeadamente a obrigação de notificar o Estado-Membro de estabelecimento e a Comissão da sua intenção de tomar medidas e das razões que as motivam ⁽¹³⁸⁾.

O n.º 3 precisa que este procedimento não afecta outros instrumentos comunitários que garantem a livre prestação de serviços e em que estão previstas excepções numa base casuística. É o caso, nomeadamente, da Directiva «Comércio electrónico» ⁽¹³⁹⁾.

7.2. Obrigações relativas aos direitos dos destinatários dos serviços

Para estabelecer um verdadeiro mercado interno de serviços, não é apenas necessário facilitar a liberdade dos operadores de prestar serviços, mas é igualmente importante assegurar que os destinatários dos serviços possam facilmente exercer a sua liberdade de os receber. Como se salienta na jurisprudência do TJCE, a

⁽¹³⁷⁾ Ver o acórdão do Tribunal de 21 de Março de 2002, *Cura-Anlagen*, processo C-451/99.

⁽¹³⁸⁾ Ver a secção 9.4.2 do presente manual.

⁽¹³⁹⁾ Directiva n.º 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspectos legais dos serviços de sociedade da informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno (JO L 178 de 17.7.2000, p. 1).

liberdade dos destinatários de receber serviços faz parte integrante da liberdade fundamental garantida pelo artigo 49.º do Tratado CE ⁽¹⁴⁰⁾.

A secção 2 do capítulo IV da Directiva «Serviços» é consagrada ao reforço dos direitos dos destinatários dos serviços e, em especial, dos consumidores. Esta secção pretende suprimir os entraves com que se deparam os destinatários que querem utilizar os serviços fornecidos por prestadores estabelecidos noutros Estados-Membros e eliminar os requisitos discriminatórios baseados na nacionalidade ou no local de residência do destinatário. Esta secção garante ainda o acesso dos destinatários dos serviços a informações gerais sobre os requisitos que os prestadores de serviços de outros Estados-Membros devem cumprir, o que lhes permite tomar decisões informadas ao optar pelos serviços de um prestador estabelecido noutro Estado-Membro.

Os artigos 19.º a 21.º são aplicáveis a todos os destinatários de serviços, tal como definidos no n.º 3 do artigo 4.º da Directiva. Assim, qualquer pessoa singular nacional de um Estado-Membro, ou qualquer pessoa colectiva na acepção do artigo 48.º do Tratado CE, estabelecida num Estado-Membro, beneficia do disposto nos artigos 19.º a 21.º Além disso, como estabelecido no n.º 3 do artigo 4.º, bem como no considerando 36, a noção de «destinatário» abrange igualmente qualquer pessoa singular que, mesmo que não seja nacional de um Estado-Membro, já beneficie de direitos que lhe são conferidos por actos comunitários. Por conseguinte, também elas beneficiam dos direitos consagrados nos artigos 19.º a 21.º ⁽¹⁴¹⁾.

7.2.1. Restrições que não se podem impor aos destinatários

Hoje em dia, os destinatários de serviços, em especial os consumidores, são por vezes impedidos de utilizar os serviços oferecidos por um prestador de outro Estado-Membro. Restrições e até discriminações podem ocorrer em situações diversas quando o prestador se desloca para o território de outro Estado-Membro ou quando o serviço é prestado à distância, mas também quando um destinatário se desloca a outro Estado-Membro para neste ter acesso aos serviços.

O artigo 19.º proíbe aos Estados-Membros que imponham aos destinatários requisitos que restrinjam a utilização de um serviço prestado por operadores estabelecidos noutro Estado-Membro. Em especial, o artigo 19.º proíbe os requisitos que introduzem discriminações em razão do local de estabelecimento do prestador do serviço, ou seja, com base no facto de este estar estabelecido no mesmo Estado-Membro no qual o destinatário é residente, ou noutro Estado-Membro, ou do local do fornecimento do serviço. Para aplicar esta disposição, os Estados-Membros deverão analisar a sua legislação, verificar se contém requisitos proibidos pelo artigo 19.º e, em caso afirmativo, suprimi-los.

Em conformidade com a alínea a) do artigo 19.º, os Estados-Membros que impõem aos destinatários de serviços a obrigação de obter uma autorização quando pretendem utilizar serviços de prestadores estabelecidos noutro Estado-membro deverão aboli-la ⁽¹⁴²⁾. Contudo, isto não se refere a regimes de autorização aplicáveis em todos os casos à utilização de um serviço ⁽¹⁴³⁾ e não apenas à utilização de um serviço de outro Estado-Membro.

Além disso, em conformidade com a alínea b) do artigo 19.º, os Estados-Membros que concedam ajudas financeiras para a utilização de um serviço específico deverão eliminar os limites discriminatórios existentes relativamente a essa assistência financeira baseados no facto de o prestador estar estabelecido noutro Estado-Membro ou de o serviço ser prestado em outro Estado-Membro. Isto significa, por exemplo, que o financiamento de cursos de línguas ou de formação destinados a empregados e atribuído sob a condição de que os cursos serem ministrados no território nacional não seria compatível com a alínea b) do artigo 19.º e, por conseguinte, deveria ser suprimidos. Deve contudo ser claro que a alínea b) do artigo 19.º se refere apenas à ajuda financeira concedida para a utilização de um serviço específico. Os regimes que não estão ligados à utilização de um serviço específico, como as ajudas financeiras concedidas a estudantes para a sua subsistência, não são abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 19.º ⁽¹⁴⁴⁾.

⁽¹⁴⁰⁾ Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de 2 de Fevereiro de 1989, *Cowan contra Trésor Public*, processo 186/87; o acórdão do Tribunal de 30 de Maio de 1991, *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino dos Países Baixos*, processo C-68/89; o acórdão do Tribunal de 9 de Agosto de 1994, *Van der Elst*, processo C-43/93.

⁽¹⁴¹⁾ Isto sem prejuízo da decisão tomada pelo Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, de acordo com os artigos 1.º e 2.º do protocolo sobre a posição respectivamente do Reino Unido e da Irlanda e de acordo com os artigos 1.º e 2.º do protocolo sobre a posição da Dinamarca, anexos ao Tratado da União Europeia e ao Tratado que estabelece a Comunidade Europeia, de não adoptarem a Directiva n.º 2003/109, do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO L 16 de 23.1.2004, p. 44).

⁽¹⁴²⁾ Os requisitos das autorizações impostos aos prestadores de serviços (mais do que aos destinatários) não deverão ser exigidos aos prestadores de serviços de outros Estados-Membros, nos termos do artigo 16.º O artigo 19.º complementa o artigo 16.º na perspectiva do destinatário.

⁽¹⁴³⁾ Ver o considerando 92.

⁽¹⁴⁴⁾ Ver o considerando 93.

7.2.2. Princípio de não discriminação

Os destinatários dos serviços defrontam-se por vezes com discriminações baseadas na sua nacionalidade ou no seu local de residência, por exemplo quando lhes cobram preços mais elevados para o acesso a museus ou parques. O artigo 20.º estabelece uma obrigação geral de não discriminação que deve ser observada pelos Estados-Membros e pelos prestadores de serviços.

7.2.2.1. Obrigação de não discriminação por parte dos Estados-Membros

O n.º 1 do artigo 20.º obriga os Estados-Membros a assegurar que os destinatários dos serviços não são sujeitos a discriminações fundadas na sua nacionalidade ou no seu local de residência. Por conseguinte, qualquer discriminação por parte do Estado ou das autoridades regionais ou locais fundada na nacionalidade ou no local de residência dos destinatários, como a discriminação nas tarifas ou os requisitos impostos exclusivamente aos nacionais de outros Estados-Membros (por exemplo, a obrigação de fornecer documentos específicos para utilizar um serviço) deve ser suprimida.

No entanto, nem toda a diferença de tratamento constitui necessariamente uma discriminação. Como a jurisprudência do TJCE precisa, a discriminação consiste na aplicação de normas diferentes a situações comparáveis ou na aplicação da mesma regra a situações diferentes ⁽¹⁴⁵⁾. Portanto, apesar de as diferenças de tratamento fundadas no local de residência constituírem geralmente uma discriminação, em casos excepcionais estas diferenças podem não traduzir discriminação se, e na medida em que, reflectem diferenças objectivas na situação dos destinatários ⁽¹⁴⁶⁾ (poderia ser o caso, por exemplo, das tarifas reduzidas para os residentes de uma cidade para a utilização de uma piscina pública gerida pelas autoridades locais e financiada por impostos locais).

A fim de evitar lacunas na aplicação, os Estados-Membros deverão talvez incluir na sua lei-quadro de aplicação da directiva uma cláusula geral que incorpore os princípios contidos no n.º 1 do artigo 20.º Isto poderia ser relevante para evitar a ocorrência de discriminações através de práticas administrativas locais.

7.2.2.2. Obrigação de não discriminação nas condições gerais dos prestadores de serviços

O n.º 2 do artigo 20.º impõe aos Estados-Membros que assegurem que as condições gerais de acesso a um serviço disponibilizado ao público em geral por um prestador de serviços não contém disposições discriminatórias baseadas na nacionalidade ou no local de residência dos destinatários.

Contudo, é evidente que a directiva não pretende evitar diferenças de tratamento em condições gerais baseadas em factores comerciais objectivos. A este respeito, o n.º 2 estabelece expressamente que a proibição de discriminação não exclui a possibilidade de os prestadores de serviços aplicarem condições de acesso diferentes quando essas diferenças são justificadas por critérios objectivos. Como precisa o considerando 95, as circunstâncias objectivas que podem justificar diferenças nas tarifas, preços ou outras condições podem resultar, por exemplo, dos custos adicionais decorrentes da distância ou das características técnicas da prestação do serviço, etc.

Uma vez mais, para aplicar esta disposição os Estados-Membros deverão talvez introduzir na sua lei-quadro de carácter horizontal que executa a directiva uma disposição geral que incorpore o disposto no n.º 2 do artigo 20.º Isto é importante para permitir aos destinatários invocar o princípio da não discriminação na sua relação directa com os prestadores.

7.2.3. Obrigação de assistência aos destinatários

Muitos destinatários ainda hoje hesitam em utilizar serviços provenientes do estrangeiro, pelo facto de não possuírem e não poderem obter facilmente informações sobre as regras que os prestadores de serviços de outros Estados-Membros, nomeadamente em matéria de defesa dos consumidores. Devido a esta falta de informação, os destinatários têm dificuldade em comparar as ofertas e, por conseguinte, em escolher os seus prestadores com base em todas as informações pertinentes. Neste contexto, o objectivo do artigo 21.º é reforçar a confiança dos destinatários dos serviços fornecendo-lhes meios para fazerem comparações e tomarem decisões informadas quando efectuam operações transfronteiras. Esta disposição estabelece o direito de os destinatários obterem, no seu Estado-Membro de origem, informações gerais e assistência sobre os requisitos jurídicos, nomeadamente em matéria de defesa do consumidor e sobre os procedimentos de recurso aplicáveis nos outros Estados-Membros.

⁽¹⁴⁵⁾ Ver o acórdão do Tribunal de 29 de Abril de 1999, *Royal Bank of Scotland*, processo C-311/97.

⁽¹⁴⁶⁾ Ver o considerando 94.

O artigo 21.º complementa o artigo 7.º, que impõe aos Estados-Membros que forneçam aos destinatários informações sobre a sua legislação nacional ⁽¹⁴⁷⁾.

7.2.3.1. Informação que deve ser disponibilizada

Em conformidade com o disposto no artigo 21.º, as informações a fornecer aos destinatários dos serviços incluem, nomeadamente, informações gerais sobre os requisitos aplicáveis aos prestadores de serviços nos outros Estados-Membros. Isto inclui, em especial, informações sobre os requisitos relativos às autorizações, bem como outras regras relativas ao acesso às actividades de serviços, e ao seu exercício, em especial em matéria de defesa dos consumidores. Ao invés do artigo 7.º, que impõe aos Estados-Membros a disponibilização aos destinatários da informação relativa à sua própria legislação, ao abrigo do artigo 21.º estes não são obrigados a fornecer informações pormenorizadas, como as informações sobre as formalidades que um prestador deve cumprir para obter uma autorização. Os Estados-Membros também não devem fornecer aconselhamento jurídico ou outras informações pormenorizadas, adaptadas à situação de destinatários particulares ⁽¹⁴⁸⁾.

Para além das informações gerais sobre os requisitos, é conveniente fornecer igualmente informações gerais sobre as instâncias de recursos disponíveis em caso de litígio entre um prestador e um destinatário, bem como os contactos completos das associações ou organizações junto das quais o destinatário pode obter uma assistência prática.

As informações devem ser fornecidas numa linguagem simples e não ambígua e ser apresentadas de forma coerente e estruturada. Não é suficiente remeter simplesmente os destinatários para os textos jurídicos. A exemplo do artigo 7.º, as questões de responsabilidade, incluindo a responsabilidade por fornecimento de informações erróneas ou enganosas, não são tratadas.

O artigo 21.º não impõe aos órgãos de informação que disponham de todas as informações pertinentes sobre a legislação de outros Estados-Membros que os destinatários dos serviços lhes possam solicitar, ou que tenham um conhecimento aprofundado da legislação de outros Estados-Membros ou que criem novas bases de dados. É suficiente que os Estados-Membros, a pedido de um destinatário, reúnam as informações solicitadas, se necessário através de contacto com o organismo competente do Estado-Membro relativamente ao qual são solicitadas as informações. Esta cooperação entre Estados-Membros deveria ainda contribuir para o fornecimento de informações actualizadas e de qualidade. As informações devem ser fornecidas num prazo razoável pelo Estado-Membro de residência do destinatário. Não é suficiente remeter apenas o destinatário para o ponto de contacto competente do outro Estado-Membro. Isto não prejudica, naturalmente, a possibilidade de os destinatários contactarem directamente o organismo competente do outro Estado-Membro, se o desejarem.

É necessária uma cooperação efectiva entre os organismos competentes, no sentido de dar cumprimento às obrigações estabelecidas no artigo 21.º. A este respeito, o n.º 3 estabelece uma obrigação de assistência mútua e de cooperação eficaz.

7.2.3.2. Organismos que fornecem informação

Nos termos do artigo 21.º, os Estados-Membros são livres de designar os organismos que considerem mais apropriados para o cumprimento das tarefas determinadas por esta mesma disposição. Como indicado no n.º 2, os Estados-Membros podem, por exemplo, confiar esta responsabilidade aos «balcões únicos» que, em qualquer caso, forneçam já informações sobre os requisitos nacionais. Os Estados-Membros podem ainda escolher outro organismo, incluindo por exemplo os Euro Info Centros, os pontos de contacto referidos na Directiva «Qualificações profissionais», a Rede dos Centros Europeus do Consumidor ou outras associações de consumidores.

8. QUALIDADE DOS SERVIÇOS

O capítulo V (artigos 22.º a 27.º) da directiva, bem como o artigo 37.º relativo aos códigos de conduta a nível comunitário, prevêem uma série de medidas destinadas a melhorar a qualidade dos serviços e a desenvolver a informação e a transparência em relação aos prestadores de serviços e aos seus serviços. A elaboração de uma política sobre a qualidade dos serviços é essencial para o bom funcionamento do mercado interno e para a competitividade da economia europeia de serviços. As medidas de melhoria da qualidade irão beneficiar os destinatários dos serviços e, em especial, os consumidores. Uma transparência e informação de melhor qualidade contribuirão igualmente para que os consumidores tomem decisões melhor informados,

⁽¹⁴⁷⁾ Ver a secção 5.3 do presente manual.

⁽¹⁴⁸⁾ No caso de conflitos, a assistência personalizada pode ainda ser obtida através de outros mecanismos, como a Rede dos Centros Europeus do Consumidor, ou o Fin-Net.

em especial no que se refere aos serviços dos prestadores estabelecidos noutros Estados-Membros. O aumento da transparência contribuirá também para equilibrar as condições de concorrência entre os prestadores de serviços nos diferentes Estados-Membros.

O capítulo V estabelece diversas obrigações vinculativas para os prestadores de serviços, por um lado, e incentiva a adopção de medidas voluntárias, por outro. Assim, a execução deste capítulo da directiva pelos Estados-Membros irá requerer acções concertadas.

Em primeiro lugar, será necessário adoptar legislação para assegurar o cumprimento pelos prestadores de serviços de certas obrigações, o requisito referido nos artigos 22.º e 27.º de disponibilizar informações ou a obrigação de responder com brevidade às reclamações e de envidar esforços na resolução dos litígios, em conformidade com o artigo 27.º No domínio da responsabilidade e garantias profissionais, os Estados-Membros podem também considerar impor condições aos prestadores de serviços estabelecidos no seu território, embora em conformidade com o artigo 23.º, este requisito seja facultativo para os Estados-Membros.

Em segundo lugar, os Estados-Membros deverão reexaminar e adaptar, se necessário, a sua legislação a fim de evitar a duplicação das obrigações relativas aos seguros (como disposto no n.º 2 do artigo 23.º), de suprimir todas as proibições gerais referentes às comunicações comerciais das profissões regulamentadas e as restrições impostas às actividades pluridisciplinares (como disposto nos artigos 24.º e 25.º respectivamente), ou de reconhecer as garantias financeiras (como disposto no artigo 27.º). Caso necessário, os Estados-Membros devem assegurar que não apenas a legislação, mas também as regras das ordens profissionais ou de outras associações ou organismos profissionais, na acepção do n.º 7 do artigo 4.º, sejam adoptadas. Em relação às restrições das actividades pluridisciplinares, os Estados-Membros não só deverão examinar e adaptar a sua legislação, mas deverão também elaborar um relatório no âmbito do processo de avaliação mútua contemplado na Directiva ⁽¹⁴⁹⁾.

Por último, os Estados-Membros deverão tomar medidas activas para incentivar os prestadores de serviços a instaurar medidas voluntárias para a melhoria da qualidade. A Directiva «Serviços» deixa aos Estados-Membros a liberdade de decidir sobre as medidas concretas a tomar para incentivar esses esforços. Algumas das medidas possíveis podiam incluir, por exemplo, a organização de campanhas de sensibilização, a promoção dos certificados de qualidade, os códigos de conduta e normas de aplicação voluntária, o estabelecimento de programas que incluam a concessão de financiamento, a organização de seminários e conferências e outras. Os artigos 26.º e 37.º referem diversas acções que os Estados-Membros podem desenvolver em cooperação com a Comissão e, geralmente, com os representantes dos prestadores (ordens profissionais, câmaras de comércio, etc.) e as associações de consumidores. Estas disposições deveriam servir de base a uma política a longo prazo de qualidade dos serviços que deverá ser formulada a nível europeu pelos Estados-Membros e a Comissão.

8.1. Informações sobre os prestadores e respectivos serviços

Em muitos casos, os destinatários dos serviços, em especial os consumidores, não dispõem das informações de base sobre os prestadores e os respectivos serviços. O artigo 22.º reforça a possibilidade de os destinatários obterem essas informações sem sobrecarregar excessivamente os prestadores de serviços.

O artigo 22.º estabelece a distinção entre certas informações indispensáveis, que deveriam em todos os casos ser fornecidas aos destinatários e outras que deveriam ser transmitidas apenas a pedido dos destinatários. A informação deve ser clara e inequívoca e tem de ser fornecida antes da celebração de um contrato ou, se não houver um contrato escrito, antes da prestação do serviço.

São os prestadores de serviços que decidem de que modo ou em que suporte querem fornecer a informação. São livres de escolher os meios mais adequados e eficientes de comunicação, apoiando-se nas informações que já têm fornecido ou nos meios que normalmente utilizam. É provável que a escolha dependerá muito da natureza do serviço em questão e da maneira como é fornecido normalmente. Muitos prestadores disponibilizam as informações aos potenciais clientes através do seu sítio na *web*, enquanto outros podem optar por mostrá-las no local onde os serviços são prestados ou inclui-las em documentos ou folhetos.

Convém notar que os requisitos de informação referidos no artigo 22.º complementam os previstos por outros instrumentos comunitários, como a Directiva relativa ao comércio Electrónico ⁽¹⁵⁰⁾, Directiva relativa às

⁽¹⁴⁹⁾ Ver o n.º 3 do artigo 25.º

⁽¹⁵⁰⁾ Directiva 2000/31/CE relativa ao comércio electrónico (JO L 178 de 17.7.2000, p. 1).

viagens organizadas ⁽¹⁵¹⁾ e a directiva relativa às vendas à distância ⁽¹⁵²⁾. Os Estados-Membros são igualmente livres de impor requisitos de informação complementares aplicáveis aos prestadores estabelecidos no seu território.

8.1.1. Informações disponibilizadas pelo prestador por sua própria iniciativa

As informações a fornecer compreendem alguns dados de base relativos à identidade do prestador de serviços (nome, estatuto e forma jurídica), os dados de contacto, bem como os do registo e do número de identificação de IVA, caso necessário. Quando a actividade está sujeita a um regime de autorização, devem ser fornecidos os contactos da autoridade competente que concedeu a autorização ou do balcão único. No caso das profissões regulamentadas, também deve ser fornecido o título profissional, o Estado-Membro em que o título foi concedido e o nome da ordem profissional ou a entidade similar junto da qual o prestador está registado.

Outras informações a fornecer dizem respeito às principais características e condições de prestação do serviço. Estas incluem as condições gerais e os prazos (se os houver), a existência de cláusulas contratuais relativas à lei aplicável ao contrato, a existência de uma garantia pós-venda não imposta por lei, o preço do serviço (quando é determinado previamente) e as informações relativas aos seguros ou garantias.

8.1.2. Informações disponibilizadas a pedido do destinatário

O artigo 22.º contém uma lista de informações que devem ser fornecidas apenas a pedido do destinatário. Esta inclui o preço de um determinado tipo de serviço, quando este não é determinado previamente ou, quando não é possível indicar o preço exacto, o método para o calcular. O destinatário pode pedir informações sobre as actividades pluridisciplinares e as parcerias do prestador e as medidas tomadas para evitar conflitos de interesse, bem como as informações relativas aos eventuais códigos de conduta relevantes ou os meios extrajudiciais de resolução de litígios.

8.2. Seguro de responsabilidade profissional e garantias equivalentes

O artigo 23.º destina-se a reforçar a confiança do consumidor nos serviços que provêm de outros Estados-Membros encorajando todos os prestadores cujos serviços podem eventualmente constituir um risco para o consumidor a subscreverem um seguro.

8.2.1. Obrigações de seguro ou de garantia equivalente dos prestadores de serviços que apresentem um risco específico

O artigo 23.º incentiva os Estados-Membros a exigir aos prestadores de serviços estabelecidos no seu território e cujos serviços apresentem um risco directo e específico para a saúde ou para a segurança do destinatário ou de terceiros ou para a segurança financeira do destinatário, que subscrevam um seguro de responsabilidade profissional ou prestem uma garantia ou instrumento financeiro equivalente. Esse seguro deve ser adequado à natureza e à extensão do risco e uma cobertura internacional só deve ser exigida se, e na medida em que, o prestador de serviços fornece efectivamente serviços transfronteiras.

8.2.2. Não duplicação da exigência de seguro ou de garantia

O n.º 2 do artigo 23.º refere-se aos prestadores de serviços que já estão estabelecidos num Estado-Membro e pretendem estabelecer-se noutra Estado-Membro. O Estado-Membro onde o prestador de serviços se quer estabelecer deverá ter em conta a exigência de um seguro ou de uma garantia equivalente ou essencialmente comparável aos quais o prestador já está sujeito no Estado-Membro do seu primeiro estabelecimento e não pode exigir ao prestador um seguro ou uma garantia complementar se o seguro ou garantia existente abrange o território do Estado-Membro no qual o prestador pretende estabelecer-se. O carácter equivalente e essencialmente comparável de um seguro ou de uma garantia deve ser avaliado pelas autoridades competentes, tendo em vista a finalidade e a cobertura que oferece em termos de risco assegurado, montante assegurado ou limite máximo da garantia bem como de exclusões possíveis da cobertura. Quando a cobertura do seguro é apenas parcialmente comparável, pode ser exigida uma garantia complementar. Os Estados-Membros deveriam considerar incluir este requisito na sua legislação num instrumento horizontal ou numa lei específica relevante.

⁽¹⁵¹⁾ Directiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados (JO L 158 de 23.06.1990).

⁽¹⁵²⁾ Directiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 1997, relativa à protecção dos consumidores em matéria de contratos à distância (JO L 144 de 4.6.1997, p. 19).

Em qualquer caso, os Estados-Membros devem aceitar os certificados de cobertura de seguro emitidos pelas instituições de crédito ou pelas seguradoras estabelecidas noutros Estados-Membros como prova suficiente do cumprimento da obrigação de seguro no seu território.

8.3. Comunicações comerciais das profissões regulamentadas

A noção de comunicação comercial, conforme definido no n.º 12 do artigo 4.º da directiva, abrange qualquer forma de comunicação destinada a promover os serviços ou a imagem de um prestador de serviços. Não só inclui a publicidade como todas as outras formas de comunicação comercial, como cartões de visita que mencionam o título e a especialidade do prestador de serviços ⁽¹⁵³⁾.

Os Estados-Membros deverão eliminar todas as restrições desnecessárias às comunicações comerciais, salvaguardando ao mesmo tempo a independência e a integridade das profissões regulamentadas. O artigo 24.º é aplicável a qualquer restrição prevista na legislação nacional, nas regras de ordens profissionais ou outros organismos profissionais. Isto significa que os Estados-Membros deverão examinar a sua legislação, adaptá-la quando necessário e tomar as medidas necessárias para garantir que as regras das ordens e organizações profissionais sejam adaptadas se necessário.

Em primeiro lugar, os Estados-Membros devem suprimir todas as proibições totais respeitantes às comunicações comerciais das profissões regulamentadas, por exemplo as proibições de comunicar informações sobre os prestadores de serviços ou a sua actividade em todos os meios de comunicação.

É o caso quando, por exemplo, as regras profissionais proibirem as comunicações comerciais em todos os órgãos de comunicação (incluindo a imprensa, a televisão, a rádio, a Internet, etc.) para uma determinada profissão regulamentada. Em contrapartida, as regras relativas ao conteúdo e às condições de publicidade e outras formas de comunicação comercial podem ser justificadas por razões deontológicas no caso de profissões regulamentadas específicas e tipos específicos de comunicações comerciais.

Em segundo, os Estados-Membros terão de assegurar que as comunicações comerciais das profissões regulamentadas cumprem as regras profissionais, estejam em conformidade com o direito comunitário e se destinem, em especial, a garantir a independência, a dignidade e a integridade da profissão regulamentada, bem como o sigilo profissional. Por exemplo, o respeito pela obrigação do sigilo profissional impedirá normalmente os prestadores de mencionar o nome dos seus clientes nas comunicações comerciais sem o seu consentimento expresso.

Embora a Directiva «Serviços» reconheça expressamente e possa exigir algumas limitações em matéria de conteúdo das comunicações comerciais, estas regras devem ser não discriminatórias, justificadas por razões imperiosas de interesse geral e também proporcionadas. Por exemplo, uma lei nacional que proíba qualquer comunicação comercial comparativa das profissões regulamentadas só pode ser considerada justificada e proporcionada para assegurar a dignidade e a ética da profissão se não existem outros meios menos restritivos para atingir o mesmo objectivo.

8.4. Actividades pluridisciplinares

As restrições impostas às actividades pluridisciplinares limitam a oferta de serviços disponíveis e dificultam o desenvolvimento de novos modelos de actividades. O objectivo do artigo 25.º é suprimir os requisitos que limitem o exercício conjunto ou em parceria de actividades onde essas restrições não são justificadas, embora assegurem simultaneamente que os conflitos de interesses e as incompatibilidades sejam evitados e que a independência e imparcialidade exigidas para determinadas actividades esteja assegurada ⁽¹⁵⁴⁾.

O artigo 25.º é aplicável a qualquer requisito previsto pela legislação nacional ou pelas regras das ordens profissionais ou de outras associações ou organismos profissionais nos termos do n.º 7 do artigo 4.º

8.4.1. Supressão de restrições às actividades pluridisciplinares

O artigo 25.º impõe aos Estados-Membros que suprimam os requisitos que obrigam os prestadores de serviços a exercer exclusivamente uma actividade específica, bem como os requisitos que limitam o exercício conjunto ou em parceria de actividades diferentes. No entanto, o artigo 25.º enumera as condições em que essas restrições podem ser mantidas para as profissões regulamentadas e para os serviços de certificação, de acreditação, de inspecção técnica, e de testes ou ensaios.

⁽¹⁵³⁾ O n.º 3 do artigo 7.º e os artigos 52.º e 54.º da Directiva 2005/36/CE contêm normas aplicáveis à utilização dos títulos profissionais ou académicos no caso dos prestadores de serviço que exercem a sua actividade num Estado-Membro diferente daquele em que as qualificações profissionais foram obtidas.

⁽¹⁵⁴⁾ Para os advogados, esta disposição não afecta a aplicação do n.º 5 do artigo 11.º da Directiva 98/5/CE.

As restrições impostas às actividades pluridisciplinares eu se destinam a assegurar a independência e a imparcialidade das profissões regulamentadas podem ser justificadas na medida em que são necessárias para garantir o cumprimento das regras que regem a ética e a conduta profissional, que podem variar em função da natureza específica de cada profissão. Por exemplo, um Estado-Membro poderia considerar que uma lei nacional que proíbe as parcerias pluridisciplinares entre advogados e contabilistas é justificada e proporcionada, uma vez que estas profissões regulamentadas não estão vinculadas a regras comparáveis em matéria de sigilo profissional ⁽¹⁵⁵⁾. De igual modo, as restrições imposta às actividades pluridisciplinares dos prestadores para serviços de certificação, de acreditação, de inspecção técnica, testes ou ensaios, podem ser mantidas na medida em que são justificadas para assegurar a independência e a imparcialidade destes prestadores de serviços.

8.4.2. *Prevenção dos conflitos de interesses e garantia de independência e imparcialidade dos prestadores de serviços*

Paralelamente à supressão de restrições, é importante evitar conflitos de interesses e assegurar a independência e a imparcialidade de determinadas actividades de serviços.

Por conseguinte, os Estados-Membros que permitem actividades pluridisciplinares devem assegurar a prevenção de conflitos de interesses, garantir a independência e a imparcialidade exigida para determinadas actividades e a compatibilidade das regras que regem a ética e a conduta profissional.

8.4.3. *Revisão legislativa e teor do relatório de avaliação*

Os Estados-Membros deverão examinar a sua legislação para identificar a existência de restrições e para avaliar se elas são justificadas nos termos do artigo 25.º Os Estados-Membros deverão avaliar se não existem meios menos restritivos para assegurar, por exemplo, a independência e a imparcialidade dos prestadores de serviços ou o cumprimento das regras que regem a ética e a conduta profissional. Os Estados-Membros deverão avaliar, em especial, se existem proibições às parcerias pluridisciplinares entre duas profissões regulamentadas susceptíveis de ser substituídas por medidas menos restritivas, por exemplo, assegurando o exercício independente das duas actividades através de regras específicas de organização interna e de conduta. A este respeito, o processo de avaliação mútua permitirá o intercâmbio de experiências e a divulgação de boas práticas entre os Estados-Membros.

8.5. Política da qualidade dos serviços

O artigo 26.º estabelece um quadro para os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, tomarem medidas de acompanhamento para incentivar os prestadores a tomar medidas voluntárias de melhoria da qualidade dos serviços.

Existem diferentes métodos para melhorar a qualidade dos serviços e a transparência junto dos destinatários. É evidente que a adequação e a eficácia destes métodos dependerão do domínio específico e do tipo de serviços. O artigo 26.º refere em especial a certificação ou a avaliação das actividades dos prestadores de serviços por organismos independentes ou acreditados, a elaboração de cartas ou certificado de qualidade por organismos profissionais, bem como o desenvolvimento de normas europeias de aplicação voluntária. Existem vários meios para os Estados Membros incentivarem estas medidas, como campanhas de sensibilização, a organização de seminários e conferências, o financiamento de programas e de projectos e outros. A Comissão esforçar-se-á o mais possível para apoiar estas medidas e para divulgar as melhores práticas entre os Estados-Membros.

Para facilitar a comparação pelos consumidores das diferentes características das actividades de serviços, o n.º 2 do artigo 26.º impõe aos Estados-Membros que assegurem o acesso dos prestadores e dos destinatários às informações sobre o significado e os critérios de atribuição de certos símbolos e certificados de qualidade. Os Estados-Membros podem considerar, por exemplo, a criação de um sítio *web* que contenha informações sobre os rótulo ou solicitar às ordens profissionais ou outros organismos profissionais que forneçam essas informações relativas aos símbolos utilizados pelos seus membros. As associações profissionais cujos membros utilizem um símbolo comum deveriam também garantir que sejam utilizados correctamente e não induzam os destinatários dos serviços em erro.

Por último, as associações de consumidores e os órgãos independentes encarregados de avaliar e testar os serviços deveriam também ser incentivados a fornecer mais informações comparativas sobre a qualidade dos serviços disponíveis nos diferentes Estados-Membros. Uma vez mais, isto pode fazer-se através de campanhas de sensibilização, organização de seminários e conferências ou financiamento de programas e de projectos pelos Estados-Membros com o apoio da Comissão.

8.6. Resolução de litígios

8.6.1. Melhoria do tratamento das reclamações pelos prestadores de serviços

Para melhorar o do tratamento das reclamações, que é importante para aumentar a confiança e a segurança nos serviços transfronteiras, o artigo 27.º impõe aos Estados-Membros que tomem medidas para assegurar que os prestadores de serviços comuniquem os seus contactos, nomeadamente o endereço, para o qual os destinatários possam dirigir uma reclamação ou um pedido de informação. Os Estados-Membros devem também assegurar que os prestadores respondem às reclamações com a maior brevidade possível e que se disponham inteiramente a encontrar uma solução satisfatória e informem os destinatários sobre os meios extrajudiciais de resolução de litígios. Os Estados-Membros devem incluir esta obrigação dos prestadores de serviços na sua legislação de execução da directiva.

8.6.2. Garantia financeira em caso de decisão judicial

Nos termos do n.º 3 do artigo 27.º, quando uma garantia financeira é requerida para a execução de uma decisão judicial, os Estados-Membros devem reconhecer as garantias equivalentes constituídas junto de instituições financeiras estabelecidas noutro Estado-Membro. Estas disposições têm por objectivo resolver potenciais problemas relacionados relativos ao cumprimento das decisões judiciais. Num outro contexto, o TJCE já reconheceu que a obrigação imposta por um Estado-Membro para constituição de uma garantia numa instituição de crédito com a sede social ou uma sucursal no território nacional constitui uma discriminação contra as outras instituições de crédito estabelecidas noutros Estados-Membros e é proibida pelo artigo 49.º da CE ⁽¹⁵⁶⁾. A Directiva «Serviços» precisa que essas instituições de crédito ou empresas de seguros devem ser aprovadas num Estado-Membro em conformidade com o direito comunitário ⁽¹⁵⁷⁾.

8.7. Códigos de conduta

8.7.1. Desenvolvimento de regras comuns a nível comunitário

O aumento das actividades transfronteiras e o desenvolvimento de um verdadeiro mercado interno de serviços requer uma maior convergência das regras profissionais a nível europeu. Por conseguinte, é importante que a nível europeu as organizações profissionais cheguem a um acordo entre si sobre um conjunto de regras comuns, específicas para cada profissão ou sector de serviços, que garanta um nível igual de protecção dos destinatários e uma elevada qualidade dos serviços no conjunto da UE.

Os códigos de conduta europeus podem, por um lado, facilitar a livre circulação dos prestadores de serviços e, por outro, reforçar a confiança e a segurança dos destinatários nos serviços oferecidos pelos prestadores de outros Estados-Membros. Os códigos de conduta reúnem as regras mínimas comuns a nível comunitário, tendo em conta as especificidades próprias de cada profissão ou sector de serviços. Os códigos não excluem a possibilidade dos Estados-Membros ou das associações profissionais nacionais poderem adoptar outras regras mais estritas na sua legislação nacional ou nos seus códigos de conduta nacionais para oferecer uma melhor protecção.

8.7.2. Teor dos códigos de conduta

Em relação às profissões regulamentadas, os códigos de conduta estabelecem um conjunto mínimo de regras relativas à ética e à conduta profissional que se destinam a garantir, nomeadamente, a independência, a imparcialidade e o sigilo profissional, bem como as regras sobre as comunicações comerciais e, se necessário, os requisitos em matéria de seguros. Estes códigos devem conter os princípios essenciais do exercício das profissões regulamentadas na Europa, como a independência profissional, a confidencialidade, a honestidade, a integridade e a dignidade.

As regras previstas nos códigos de conduta deveriam normalmente ser aplicáveis à prestação de serviços transfronteiras e à prestação dos serviços no território onde o prestador está estabelecido, com o objectivo de criar um conjunto de regras comuns a nível europeu e não de estabelecer uma distinção entre a prestação de serviços nacional e estrangeira.

⁽¹⁵⁶⁾ Acórdão do Tribunal de 7 de Fevereiro de 2002, *Comissão das Comunidades Europeias contra a República Italiana*, processo C-279/00.

⁽¹⁵⁷⁾ Primeira Directiva do Conselho 73/239/CEE, de 24 Julho de 1973, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício (JO L 228 de 16.8.1973, p. 3); Directiva 2002/83/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Novembro de 2002, relativa aos seguros de vida (JO L 345 de 19.12.2002, p. 1); Directiva 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de Junho de 2006 relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício (reformulação) (JO L 177 de 30.6.2006, p. 1).

Para garantir a qualidade dos códigos de conduta, a sua aceitação pelos prestadores e destinatários dos serviços e o respeito pelas regras de concorrência e pelos princípios subjacentes ao mercado interno, as associações profissionais devem cumprir os princípios da inclusão, da transparência, da eficiência e da responsabilização. Além disso, um dos desafios destes códigos será também a sua execução concreta, de modo a assegurar que este conjunto de regras mínimas possa ser aplicado na prática.

9. COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA

9.1. Razão de ser da cooperação administrativa

A cooperação administrativa entre os Estados-Membros é essencial para o bom funcionamento do mercado interno dos serviços. Como já foi realçado no relatório da Comissão sobre o estado do mercado interno dos serviços ⁽¹⁵⁸⁾, a falta de confiança e segurança nos quadros jurídicos e na fiscalização noutros Estados-Membros resultou numa proliferação de regras e numa duplicação de controlos para as actividades transfronteiras, sendo esta uma das razões para o mau funcionamento do mercado interno dos serviços até ao momento. As regras relativas à cooperação administrativa previstas na Directiva «Serviços» abordam estas dificuldades e estabelecem a base para uma cooperação eficaz entre as autoridades dos Estados-Membros. A cooperação entre as autoridades competentes deveria assegurar a fiscalização eficaz dos prestadores de serviços, com base em informações completas e correctas, impedindo os operadores desonestos de evitar o controlo ou contornar as regras nacionais aplicáveis no domínio dos serviços. Ao mesmo tempo, a cooperação administrativa deve ajudar a evitar a proliferação dos controlos impostos aos prestadores de serviços.

A execução das obrigações previstas na directiva relativas à cooperação administrativa requererá o estabelecimento de disposições jurídicas e administrativas correspondentes. Os Estados-Membros terão de garantir que as suas autoridades competentes implicadas na cooperação administrativa regular com as autoridades competentes doutros Estados-Membros estão juridicamente sujeitas a uma efectiva observância das obrigações de assistência mútua. Os Estados também devem assegurar que os prestadores estabelecidos no seu território comuniquem às respectivas autoridades competentes todas as informações necessárias para o controlo do cumprimento da legislação nacional no caso de um pedido emanado de uma autoridade competente. Em alguns Estados-Membros pode ser necessário introduzir estas obrigações na legislação nacional.

9.2. Princípios fundamentais

9.2.1. Assistência mútua

Os artigos 28.º a 36.º obrigam legalmente os Estados-Membros a prestar assistência mútua, em especial, para responder aos pedidos de informações e realizar, se necessário, verificações de facto, inspecções e inquéritos. Isto significa que os Estados-Membros não se podem recusar a colaborar uns com os outros. Por exemplo, não poderão abster-se de efectuar verificações no terreno ou fornecer informações relativas a um prestador de serviços no seu território argumentando que os riscos ou os em questão não se produziram no seu país, mas no território de outro Estado-Membro.

A obrigação de assistência mútua é total e abrange a obrigação de tomar todas as medidas necessárias para uma cooperação eficaz, por exemplo, utilizando todos os meios possíveis para encontrar informações, se estas não estão disponíveis, e indicando todas as dificuldades encontradas.

Para assegurar que a assistência mútua é empreendida o mais brevemente possível e da maneira mais eficaz, a cooperação administrativa deve normalmente situar-se entre as autoridades competentes dos diferentes Estados-Membros. A cooperação administrativa com as autoridades competentes dos outros Estados-Membros deve efectivamente tornar-se uma prática administrativa corrente. Os «pontos de contacto» que os Estados-Membros deverão designar de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 28.º, só deveriam intervir em circunstâncias excepcionais no caso de se verificarem dificuldades (considerando 107). Deveriam, por conseguinte, dispor de poderes de coordenação ou de fiscalização no Estado-Membro em causa.

9.2.2. Apoio técnico pelo sistema de informação do mercado interno (IMI)

Para funcionar correctamente, a cooperação administrativa deve ser apoiada por meios técnicos que permitam a comunicação directa e rápida entre as autoridades competentes dos diferentes Estados-Membros. Por esta razão, a Comissão introduziu a obrigação de estabelecer, em colaboração com os Estados-

Membros, um sistema electrónico para o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros (n.º 1 do artigo 34.º e considerando 112).

O sistema de informação do mercado interno (IMI) é alegadamente um instrumento horizontal destinado a apoiar o corpo legislativo relativo ao mercado interno e que compreende obrigações de cooperação administrativa ⁽¹⁵⁹⁾. O IMI, actualmente em processo de desenvolvimento, permitirá o intercâmbio electrónico de informações entre as autoridades competentes. Permitirá às autoridades competentes encontrar facilmente o interlocutor noutros Estados-Membros e comunicar com ele de forma rápida e eficaz. Para superar as possíveis barreiras linguísticas, o IMI fornecerá instrumentos de apoio linguístico. Além disso, o IMI incluirá mecanismos complementares que contribuirão para o bom funcionamento da cooperação administrativa, como o intercâmbio electrónico de ficheiros, documentos, certificados, etc. Também terá funções que permitirão, se necessário, a participação de outras autoridades competentes num pedido de informação. Além disso, o sistema compreende funções que asseguram respostas nos prazos, como alertas automáticos por correio electrónico, a fixação de prazos para as respostas, bem como mecanismos de resolução de problemas no caso de divergências entre as autoridades competentes (por exemplo, se uma delas não fornecer as informações necessárias).

Instalar o IMI requer grandes esforços por parte da Comissão e dos Estados-Membros durante o período de execução. Com efeito, a vasta gama de actividades económicas abrangidas pela Directiva «Serviços» implica que um grande número de autoridades competentes nacionais, regionais, ou mesmo locais em alguns Estados-Membros, deverão ser registadas no sistema e deverão poder utilizá-lo. A Comissão e os Estados-Membros deverão colaborar estreitamente no desenvolvimento da aplicação do sistema IMI, em especial para as questões específicas e as funções técnicas. Os Estados-Membros, com o apoio da Comissão, deverão proporcionar formação aos utilizadores finais do sistema e assegurar o conhecimento adequado do seu modo de funcionamento.

9.3. Intercâmbio de informações

9.3.1. Obrigação de prestar informações solicitadas

Geralmente, os pedidos de assistência mútua são pedidos de informações. Esses pedidos podem ser feitos no âmbito da liberdade de estabelecimento, por exemplo, quando um Estado-Membro necessita de saber se um prestador de serviços, que se quer estabelecer no seu território, já está estabelecido legalmente noutro Estado-Membro e se os documentos que o comprovam, por exemplo o seguro, são autênticos. Muitos pedidos referir-se-ão à prestação de serviços transfronteiras, por exemplo, quando o Estado-Membro em que os serviços são prestados quer saber se o prestador é legalmente autorizado a prestar determinados serviços ou se, no entender do Estado-Membro onde está estabelecido, não exerce a sua actividade de forma ilegal.

9.3.1.1. Intercâmbio de informações sobre os prestadores e os respectivos serviços

O intercâmbio de informações entre as autoridades competentes nos outros Estados-Membros deve ser rápido e não burocrático.

Os pedidos de informação deverão especificar claramente qual o tipo de informação solicitada e serem bem fundamentados, indicando a razão pela qual a informação é necessária para assegurar uma fiscalização adequada (n.º 3 do artigo 28.º). Logo que a autoridade competente receba um pedido de informação, tem de lhe dar resposta o mais brevemente possível e por via electrónica (n.º 6 do artigo 28.º). Uma vez que a autoridade competente solicitada é responsável pelo controlo do prestador, normalmente terá a informação pedida e assim poderá transmiti-la rapidamente à autoridade competente requerente. Quando a autoridade competente não possui a informação solicitada, por exemplo porque o prestador não está registado ou porque a informação nunca foi recolhida, deverá recorrer a todos os meios previstos na lei do seu país para obter a informação solicitada o mais rapidamente possível, incluindo dirigir-se a outras autoridades competentes, contactando o prestador de serviços e, caso necessário, procedendo a verificações e investigações. Uma vez obtida a informação, esta só pode ser utilizada para os fins para que foi solicitada (n.º 3 do artigo 28.º).

Em certos casos, a informação solicitada não está disponível e não pode ser obtida ou a sua obtenção possa demorar. Nessas situações, as autoridades competentes devem contactar e informar a autoridade requerente do outro Estado-Membro o mais rápido possível para encontrar uma solução (n.º 5 do artigo 28.º). Por exemplo, se o fornecimento de informação estiver atrasado porque deve primeiro de ser obtida junto de um prestador de serviço, a autoridade competente solicitada deve informar, o mais rapidamente possível, a

⁽¹⁵⁹⁾ O IMI também irá incluir uma aplicação específica para as obrigações de cooperação administrativa no âmbito da Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO L 255 de 30.9.2005, p. 22).

autoridade competente requerente no outro Estado-Membro do atraso e precisar quando pensa receber a informação solicitada. De igual modo, quando a autoridade competente requerente recebeu apenas informações parciais ou inadequadas, deve responder o mais rapidamente possível e explicar que a informação recebida é insuficiente e qual o tipo de informação suplementar necessária. Estas consultas entre as autoridades competentes permitirão normalmente encontrar uma solução ao seu nível. Contudo, nos casos em que as dificuldades não podem ser resolvidas ao nível das autoridades competentes, os pontos de contacto dos Estados-Membros em causa deverão intervir para encontrar uma solução. Se necessário, a Comissão deve ser informada em conformidade com o n.º 8 do artigo 28.º e pode tomar as medidas adequadas para assegurar o cumprimento das obrigações da assistência mútua, nomeadamente mediante recurso por infracção.

9.3.1.2. Intercâmbio de informações sobre a honorabilidade dos prestadores de serviços

Dada a sensibilidade das informações sobre a honorabilidade, o artigo 33.º prevê regras específicas para o intercâmbio de informações respeitantes às sanções penais e às medidas disciplinares ou administrativas que sejam directamente relevantes no que toca à competência ou à fiabilidade profissional do prestador, bem como às decisões em matéria de insolvência ou falência fraudulentas. Em conformidade com o n.º 3 do artigo 33.º, o intercâmbio dos dados relativos à honorabilidade devem respeitar as regras em matéria de protecção dos dados pessoais e os direitos garantidos às pessoas que são objecto de uma sanção ou condenação nos Estados-Membros em causa. Além disso, com base no disposto no n.º 2 do artigo 33.º, as informações sobre as sanções penais e sobre as medidas disciplinares ou administrativas que sejam directamente relevantes no que toca à competência ou à fiabilidade profissional do prestador de serviços só podem ser comunicadas se tiver sido proferida uma decisão definitiva, ou seja, quando não houver possibilidade de recurso. Como também já foi mencionado, essas informações só podem ser utilizadas para os fins para que foram solicitadas (n.º 3 do artigo 28.º).

9.3.2. Obrigação de realizar verificações solicitadas

Os pedidos de informação requerem por vezes que se proceda a verificações, inspecções ou inquéritos. Essas verificações efectivas podem ser necessárias em casos de prestação de serviços transfronteiras, por exemplo, quando o Estado-Membro, para onde o prestador de serviços se desloca para fornecer um serviço sem lá estar estabelecido, tem dúvidas se esse prestador cumpre a legislação do seu Estado-Membro de estabelecimento.

Os pedidos que requerem verificações efectivas devem ser limitados aos casos em que essas verificações são necessárias para fiscalização, mas devem ser claros e explícitos e indicar todas as razões que levaram ao pedido (n.º 3 do artigo 28.º). Cabe às autoridades competentes do Estado-Membro, que recebeu o pedido, decidir sobre os meios apropriados para proceder às verificações e inspecções e sobre a forma de reunir a informação solicitada. (n.º 2 do artigo 29.º e n.º 3 do artigo 31.º), por exemplo, procedendo a uma inspecção no local das instalações dos prestadores de serviços, pedindo as informações ao prestador de serviços ou por quaisquer outros meios.

Se uma autoridade competente tem dificuldade em satisfazer o pedido de um outro Estado-Membro, por exemplo, porque não consegue identificar o prestador de serviços ou porque não encontra informação relevante, deve informar, o mais brevemente possível, a autoridade competente do Estado-Membro requerente e tentar encontrar uma solução satisfatória para ambas as partes (n.º 5 do artigo 28.º). Se necessário, a Comissão deve ser informada da situação em conformidade com o disposto no n.º 8 do artigo 28.º e pode tomar as medidas adequadas.

9.4. Assistência mútua no caso de prestação de serviços transfronteiras

9.4.1. Divisão das tarefas de supervisão entre Estados-Membros

Os artigos 30.º e 31.º prevêem uma divisão de tarefas entre os diferentes Estados-Membros em causa. Estes artigos consideram os requisitos do Estado-Membro que podem ser impostos de acordo com os artigos 16.º e 17.º. Em conformidade com o artigo 16.º, haverá casos em que o Estado-Membro em que o serviço é prestado está impedido de impor os seus próprios requisitos aos prestadores de serviços de outros Estados-Membros. Noutros casos, contudo, pode impor os seus requisitos aos prestadores de serviços de outros Estados-Membros (desde que estejam em conformidade com o direito comunitário). Os artigos 30.º e 31.º reflectem estas possibilidades e repartem as tarefas de fiscalização entre o Estado-Membro de estabelecimento

e o Estado-Membro de prestação. Com base nestes artigos, cada Estado-Membro é, em princípio, responsável pela fiscalização e pela aplicação dos seus próprios requisitos. Os outros Estados-Membros têm de cooperar na eficácia da fiscalização.

Por conseguinte, em relação às regras do Estado-Membro onde o serviço é prestado que podem, de acordo com os artigos 16.º e 17.º e a legislação comunitária, ser aplicadas aos prestadores de serviços de outros Estados-Membros, o n.º 1 do artigo 31.º estabelece que é o Estado-Membro onde o serviço é prestado que tem a responsabilidade de fiscalizar a actividade do prestador de serviços e que pode tomar medidas, por exemplo, para verificar e garantir o cumprimento das regras necessárias para a protecção do ambiente.

Por outro lado, em relação aos casos em que o Estado-Membro de prestação não pode, em conformidade com os artigos 16.º e 17.º, impor os seus próprios requisitos aos prestadores de serviços, é o Estado-Membro de estabelecimento que deve garantir o cumprimento dos seus requisitos nacionais (n.º 1 do artigo 30.º) e deve, por exemplo, garantir que o prestador de serviços possui as autorizações devidas. Conforme mencionado acima, o Estado-Membro de estabelecimento não pode abster-se de tomar medidas de fiscalização, por exemplo no território onde o serviço é prestado (e causado possíveis prejuízos) noutro Estado-Membro. O Estado-Membro de prestação, por sua vez, é obrigado a dar assistência, se necessário, mas pode também efectuar verificações factuais por sua própria iniciativa nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 31.º

9.4.2. Assistência mútua relativa e excepções em casos específicos

Mediante derrogação da cláusula de livre prestação de serviços e apenas em casos específicos, o artigo 18.º⁽¹⁶⁰⁾ confere aos Estados-Membros a possibilidade de tomar medidas, com base na sua própria legislação relativa à segurança dos serviços, em relação aos prestadores que prestam serviços transfronteiras no seu território. No caso de excepções em casos específicos, o artigo 35.º prevê um procedimento específico de cooperação administrativa que oferece garantias processuais que asseguram que as excepções em casos específicos são apenas utilizadas se preencherem os critérios materiais referidos no artigo 18.º Em especial, o artigo 35.º prevê que o Estado-Membro onde o serviço é prestado só pode tomar medidas se o Estado-Membro onde o prestador de serviços está estabelecido foi contactado e não tomou as medidas necessárias. Desde que os requisitos apresentados no artigo 18.º estejam preenchidos e o procedimento previsto no artigo 18.º tenha sido respeitado, um Estado-Membro pode invocar uma excepção num caso específico, por exemplo, quando um operador de outro Estado-Membro que presta serviços de manutenção e limpeza das instalações de uma central térmica no seu território e não execute o trabalho de forma adequada pondo em risco a segurança.

Como foi anteriormente referido, numa primeira etapa do procedimento, um Estado-Membro que tencione tomar uma medida em conformidade com o artigo 18.º deve pedir ao Estado-Membro onde o prestador de serviços está estabelecido para tomar medidas e fornecer informações. O Estado-Membro do estabelecimento deverá verificar se é apropriado tomar medidas de acordo com a sua legislação e informa o Estado-Membro requerente com a maior brevidade possível sobre as medidas tomadas ou a tomar ou, conforme o caso, sobre as razões pelas quais não tenciona tomar qualquer medida. Se, depois de ter consultado o Estado-Membro de estabelecimento, o Estado-Membro onde o serviço é prestado mantiver a intenção de tomar medidas, em conformidade com o artigo 18.º, deverá, numa segunda fase, informar a Comissão e o Estado-Membro de estabelecimento das suas intenções, fundamentando as razões por que as medidas tomadas pelo Estado-Membro de estabelecimento são inadequadas e as medidas que tenciona tomar preenchem as condições do artigo 18.º O Estado-Membro de prestação pode adoptar as medidas que foram notificadas 15 dias após a notificação, a menos que a Comissão adopte uma decisão em contrário.

Em casos urgentes, ou seja, se houver um risco real de danos graves e imediatos para a segurança de pessoas ou bens, o Estado-Membro onde o serviço é prestado pode tomar medidas com base na sua própria legislação em matéria de segurança dos serviços, mesmo que o procedimento específico previsto nos n.ºs 2 a 4 do artigo 35.º, não tenha terminado (n.º 5 do artigo 35.º). Contudo, é evidente que essas medidas só podem ser tomadas se os critérios previstos no artigo 18.º estão satisfeitos, ou seja, se as disposições nacionais, de acordo com as quais as medidas foram tomadas, não tenham sido objecto de harmonização comunitária no domínio da segurança dos serviços, se as medidas oferecem maior protecção ao destinatário, se o Estado-Membro de estabelecimento não tomar as medidas suficientes e se as medidas forem proporcionadas. Essas medidas têm de ser notificadas à Comissão e ao Estado-Membro de estabelecimento o mais brevemente possível e justificando a razão da urgência.

⁽¹⁶⁰⁾ Ver a secção 7.1.5 deste manual.

9.5. Mecanismo de alerta

Para assegurar uma fiscalização eficaz e, em especial, uma protecção adequada dos destinatários do serviço, é importante que os Estados-Membros sejam informados rapidamente sobre as actividades de serviços susceptíveis de prejudicar gravemente a saúde ou a segurança das pessoas ou do ambiente. Por conseguinte, o artigo 32.º prevê um mecanismo destinado a assegurar que os Estados-Membros informem todos os outros Estados-Membros em causa e a Comissão, com a maior brevidade possível, se tiverem conhecimento de actos de um prestador de serviços ou de circunstâncias específicas relacionadas com a actividade do serviço que possam prejudicar gravemente a saúde ou a segurança das pessoas ou do ambiente. Essa informação permitirá às autoridades competentes de outros Estados-Membros reagir rapidamente, fiscalizar de perto o prestador de serviços em questão e, se for o caso, tomar as medidas preventivas necessárias em conformidade com o disposto na Directiva «Serviços», em especial os seus artigos 16.º a 18.º e os artigos 30.º e 31.º

10. REEXAME DA LEGISLAÇÃO E PROCESSO DE AVALIAÇÃO MÚTUA

10.1. Objectivos e abordagem básica

Em conformidade com a Directiva «Serviços», os Estados-Membros deverão examinar as suas legislações em vários domínios. O artigo 39.º impõe aos Estados-Membros que entreguem à Comissão um relatório sobre os resultados do seu exame e estabeleçam um processo de «avaliação mútua», que garantirá a transparência e a avaliação por pares. Este processo oferecerá aos Estados-Membros uma importante oportunidade para modernizar os seus quadros jurídicos e administrativos.

O exame e a avaliação da legislação nacional são exigidos pela directiva em dois contextos diferentes e com dois objectivos diferentes. Por um lado, existe uma obrigação de examinar os regimes de autorização e determinados requisitos relacionadas com o estabelecimento (artigos 9.º, 15.º e 25.º). Neste contexto, os Estados-Membros devem avaliar a sua legislação existente face à directiva e corrigir ou abolir os regimes de autorização e outros requisitos não justificados ou desproporcionados. Por outro lado, nos termos do n.º 5 do artigo 39.º, os Estados-Membros devem examinar os requisitos que impõem aos prestadores de serviços estabelecidos noutros Estados-Membros e que prestam serviços nos seus territórios. Este exame tem como objectivo avaliar se a aplicação desses requisitos é compatível com as condições previstas no artigo 16.º Existem diferenças entre os relatórios dos regimes de autorização e outros requisitos relacionados com o estabelecimento, por um lado, (n.º 1 do artigo 39.º) e os relatórios relacionados com o artigo 16.º, por outro (n.º 5 do artigo 39.º).

A apresentação do relatório prevista no n.º 1 do artigo 39.º é, em princípio, um exercício único (embora complementada por um procedimento de notificação, como previsto no n.º 7 do artigo 15 que estabelece uma eventual legislação futura que contenha os requisitos do tipo indicado no n.º 2 do artigo 15º), seguido de um processo de avaliação mútua que envolve a Comissão, o(s) outro(s) Estados-Membros, as partes interessadas e o Comité referido no n.º 1 do artigo 40.º da directiva. No fim deste processo e, em qualquer caso, o mais tardar um ano depois do prazo de execução, a Comissão «apresentará um relatório de síntese ao Parlamento Europeu e ao Conselho acompanhado, se necessário, de propostas de iniciativas complementares»⁽¹⁶¹⁾.

A apresentação do relatório exigido pelo n.º 5 do artigo 39.º, pelo contrário, é um processo continuado porque os Estados-Membros têm a obrigação de notificar quaisquer alterações aos seus requisitos, incluindo os novos requisitos, que impõem aos serviços prestados noutros Estados-Membros. Trata-se de atingir a transparência e a segurança jurídica para os prestadores de serviços, em particular as PME, que pretendam prestar serviços transfronteiras. O primeiro relatório referido no n.º 5 do artigo 39.º e as subsequentes actualizações serão comunicados ao(s) outro(s) Estado(s)-Membro(s) e a Comissão apresentará anualmente «análises e orientações sobre a aplicação dessas disposições no contexto da presente directiva»⁽¹⁶²⁾.

O exame adequado e coerente do quadro regulamentar constituirá um desafio considerável para os Estados-Membros. A razão é a enorme variedade dos sectores de serviços abrangidos pela Directiva «Serviços» e o facto de os requisitos a analisar poderem figurar não apenas numa legislação sectorial específica, mas também numa legislação de carácter horizontal (por exemplo os actos que regulam o comércio em geral ou as regras sobre comunicações comerciais).

É evidente que este processo necessitará de uma estreita cooperação entre as diferentes secções das administrações nacionais, tanto a nível de identificação dos requisitos importantes, como na avaliação do

⁽¹⁶¹⁾ Ver o n.º 4 do artigo 4.º

⁽¹⁶²⁾ Ver o n.º 5 do artigo 39.º

seu conteúdo. Considerando a dimensão do trabalho e o potencial número de departamentos do governo e autoridades envolvidas, será essencial uma coordenação forte a um nível adequado.

Os Estados-Membros são livres de decidir como se organizam internamente. Contudo, para assegurar que todos os requisitos importantes sejam identificados e avaliados de forma coerente, será aconselhável que os Estados-Membros atribuam a uma instituição a tarefa de coordenação e orientação do processo. Além disso, para garantir coerência do exame e da avaliação das disposições identificadas, seria recomendável que os Estados-Membros considerassem a adopção de orientações internas e de formulários normalizados para a identificação e a avaliação dos diferentes tipos de regimes de autorização e de requisitos. Além disso, para ajudar os Estados-Membros a elaborar o relatório sobre os resultados do exame e da avaliação da sua legislação, os serviços da Comissão irão desenvolver e propor aos Estados-Membros uma metodologia e uma estrutura para os relatórios nacionais e instaurarão um sistema electrónico para a apresentação dos relatórios via Internet ⁽¹⁶³⁾.

10.2. Procedimento previsto nos termos dos n.ºs 1 a 4 do artigo 39.º

10.2.1. Reexame e avaliação da legislação

O primeiro passo que os Estados-Membros devem dar é analisar a sua legislação e identificar os requisitos pertinentes (todos os regimes de autorização abrangidos pelo n.º 1 do artigo 9.º, todos os requisitos do tipo apresentado no n.º 2 do artigo 15.º, bem como todas as restrições sobre as actividades pluridisciplinares abrangidas pelo n.º 1 do artigo 25.º) e determinar se estão em conformidade com os critérios relevantes da directiva.

Conforme explicado no considerando 9, a directiva não é aplicável aos requisitos que não regulamentam ou afectam especificamente actividades de serviços, mas que devem ser cumpridas pelos prestadores no decurso da sua actividade económica, da mesma forma que pelas pessoas que agem a título privado. Os Estados-Membros devem ter cuidado em não excluir facilmente do exame os requisitos, que embora estejam contidos na lei geral, afectem especificamente as actividades de prestação de serviços ⁽¹⁶⁴⁾. De igual modo, os Estados-Membros não devem examinar a legislação que claramente não diz respeito ao acesso ou ao exercício de uma actividade de serviços, por exemplo, a legislação sobre a rotulagem ou da segurança dos produtos. Uma vez mais, os Estados-Membros devem ser prudentes, já que nesta legislação podem existir disposições que digam respeito às actividades de serviços (por exemplo regras sobre o equipamento utilizado pelos prestadores de serviços).

Outro aspecto que deve ser objecto de atenção é o significado do termo «requisito», conforme definido no n.º 7 do artigo 4.º da Directiva «Serviços» ⁽¹⁶⁵⁾, que abrange todos os requisitos estabelecidos nas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas. De igual modo, as regras das ordens profissionais ou as regras colectivas de associações ou outros organismos profissionais aprovadas no exercício da sua autonomia jurídica constituem um requisito ⁽¹⁶⁶⁾ e deverão ser examinados se regulamentam ou afectam uma actividade de serviços. Seria, por exemplo, o caso em que as tarifas máximas ou mínimas para a prestação de serviços de uma profissão regulamentada fossem estabelecidas e aplicadas colectivamente pela ordem profissional que regulamente essa profissão.

Os requisitos a examinar podem encontrar-se na legislação nacional, mas igualmente a nível regional e, em alguns casos, mesmo a nível local.

Depois de identificados os requisitos pertinentes pelos Estados-Membros, deverão ser avaliados numa base casuística para verificar a sua conformidade com os critérios estabelecidos nos respectivos artigos da directiva ⁽¹⁶⁷⁾, devendo, se necessário, ser suprimidos ou substituídos por medidas menos restritivas.

10.2.2. Relatórios a apresentar

Os Estados-Membros devem apresentar à Comissão um relatório sobre o exame feito à sua legislação o mais tardar até 28 de Dezembro de 2009. Cada Estado-Membro deverá especificar os requisitos que tenciona manter e as razões pelas quais considera que esses requisitos observam as condições referidas nos critérios

⁽¹⁶³⁾ Ver as secções 10.2.2 e 10.3 do presente manual.

⁽¹⁶⁴⁾ Para maior clarificação sobre o âmbito de aplicação da directiva incluindo os requisitos abrangidos, ver a secção 2 do presente manual.

⁽¹⁶⁵⁾ Ver a secção 2.3.1 do presente manual.

⁽¹⁶⁶⁾ Ver o acórdão do Tribunal de 12 de Dezembro de 1974, *Walrave*, processo 36/74, n.ºs 17, 23 e 24; acórdão do Tribunal de 14 de Julho de 1976, *Donà*, processo 13/76, n.ºs 17 e 18; acórdão do Tribunal de 15 de Dezembro de 1995, *Bosman*, processo C-415/93, n.ºs 83 e 84; acórdão do Tribunal de 19 de Fevereiro de 2002, *Wouters*, processo C-309/99, n.º 120.

⁽¹⁶⁷⁾ Ver a secção 6.1 do presente manual sobre autorizações, a secção 6.3 sobre requisitos a ser avaliados e a secção 8.4 sobre restrições relativas às actividades pluridisciplinares.

estabelecidos no n.º 1 do artigo 9.º ⁽¹⁶⁸⁾, no n.º 3 do artigo 15.º e no n.º 1 do artigo 25.º respectivamente. No caso do artigo 15.º, os requisitos que foram suprimidos ou simplificados também têm de ser indicados.

A Comissão envidará os melhores esforços para encontrar regras práticas de assistência aos Estados-Membros na sua obrigação de notificação e ainda para facilitar a subsequente transmissão e utilização dos relatórios. Estas modalidades incluirão uma apresentação estruturada da informação e uma ferramenta electrónica para transmitir os relatórios. Estas disposições ajudarão a garantir que os relatórios serão de um nível equivalente e que as informações fornecidas pelos Estados-Membros são manejáveis (estruturadas de forma clara e facilmente compreensíveis) e comparáveis. Um sistema que permita a apresentação dos relatórios em linha também ajudará a resolver os problemas de tradução e a contribuir para uma transparência geral do exercício de elaboração de relatórios.

10.2.3. Processo de avaliação mútua

A Comissão comunicará os relatórios aos outros Estados-membros que disporão de seis meses para apresentar as suas observações sobre os mesmos e consultará as partes interessadas e o Comité previsto no n.º 1 do artigo 40.º da directiva. Com base nos relatórios e nas observações comunicadas, a Comissão elaborará um relatório de síntese que apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

10.2.4. Reexame e avaliação dos requisitos enumerados no n.º 2 do artigo 15.º e serviços de interesse económico geral

Os serviços de interesse económico geral são abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva «Serviços» na medida em que não são objecto de uma exclusão explícita. Assim, os Estados-Membros terão de examinar os requisitos aplicáveis aos serviços de interesse económico geral e avaliar a sua conformidade com os critérios de não discriminação, necessidade e proporcionalidade.

No entanto o n.º 4 do artigo 15.º especifica que a aplicação dos n.ºs 1 a 3 do artigo 15.º não deve obstruir o cumprimento, de direito ou de facto, das missões específicas cometidas aos serviços de interesse económico geral. Isto também é confirmado pelo considerando 72, que clarifica melhor que «os requisitos necessários para o desempenho dessas missões não deverão ser afectados por esse processo, devendo-se simultaneamente evitar restrições injustificadas à liberdade de estabelecimento». Em termos práticos, isto significa que os Estados-Membros têm de examinar, mas podem manter os requisitos no domínio dos serviços de interesse económico geral que são proporcionados e necessários para o cumprimento de tarefas específicas cujo desempenho tenha sido confiado ao prestador de serviços. Esta avaliação tem de ser realizada em conformidade com a jurisprudência do TJCE Europeu relativa aos serviços de interesse económico geral ⁽¹⁶⁹⁾.

10.2.5. Notificações de novos tipos de requisitos enumerados no n.º 2 do artigo 15.º

O n.º 6 do artigo 15.º impõe aos Estados-Membros que, a partir da entrada em vigor da directiva (28 de Dezembro de 2006), não introduzam quaisquer novos requisitos do tipo referido no n.º 2 do artigo 15.º a menos que esses requisitos sejam não discriminatórios, justificados por uma razão imperiosa de interesse geral e proporcionados ⁽¹⁷⁰⁾. Para reforçar a transparência regulamentar e a segurança jurídica dos prestadores de serviços, estes requisitos devem ser notificados pela Comissão. Em caso de dúvida sobre a sua conformidade, é recomendado que para os Estados-Membros notifiquem esses requisitos antes da sua adopção formal. A notificação, em qualquer caso, não impede os Estados-Membros de adoptarem as disposições em questão.

⁽¹⁶⁸⁾ Os Estados-Membros não devem notificar cada uma das condições com base nas quais depende a concessão de uma autorização. Apesar disso, os Estados-Membros devem assegurar que essas condições respeitam os critérios estabelecidos nos artigos 10.º a 13.º e devem utilizar o reexame dos regimes de autorização de concessão das autorizações para assegurar que as condições de concessão de autorizações estão em conformidade com a directiva.

⁽¹⁶⁹⁾ O TJCE clarificou na sua jurisprudência sobre a aplicação do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado da CE que, para justificar uma medida aprovada por um Estado-Membro em relação a uma tarefa particular de um operador de um serviço de interesse económico geral, «não basta que a empresa em causa tenha sido investida pelos poderes públicos da gestão de um serviço de interesse económico geral» (acórdão do Tribunal 10 de Dezembro de 1991, *Porto de Génova*, processo C-179/90, n.º 26). Deve demonstrar-se que, além disso, a aplicação do requisito específico é necessária para garantir o desempenho das tarefas particulares atribuídas e esse operador (por exemplo, o cumprimento do princípio da universalidade). Ver o acórdão do Tribunal de 19 de Maio de 1993, *Corbeau*, processo C-320/91, n.ºs 14 e 16.

⁽¹⁷⁰⁾ Embora os Estados-Membros não sejam obrigados a garantir a execução antes do período de execução ter expirado, o TJCE considerou que devem, durante este período, evitar adoptar quaisquer medidas que comprometam seriamente o resultado prescrito pela directiva (ver o acórdão do Tribunal de 18 de Dezembro de 1997, *Inter-environnement Wallonie*, processo C-129/96, n.º 45). Nos termos do artigo 10.º do Tratado CE, os Estados-Membros têm o dever de facilitar o cumprimento da missão da Comunidade e abster-se de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do Tratado CE.

Além disso, como explicado no n.º 7 do artigo 15.º, um requisito que é notificado em conformidade com a Directiva 98/34/CE ⁽¹⁷¹⁾ não deve ser notificado no âmbito da Directiva «Serviços».

A partir da notificação de um novo requisito, a Comissão informará os outros Estados-Membros e examinará a compatibilidade desses requisitos num prazo de três meses após a notificação. A Comissão deve, se for caso disso, adoptar uma decisão em que solicita ao Estado-Membro em causa que se abstenha de adoptar ou suprimir o requisito em causa.

10.3. Procedimento previsto nos termos do n.º 5 do artigo 39.º

A abordagem geral do exame dos requisitos pertinentes e a sua notificação nos termos do n.º 5 do artigo 39.º é, em muitos aspectos, idêntica ao processo previsto nos termos do n.º 1 do artigo 39.º Seria, pois, mais indicado que os Estados-Membros seguissem, em princípio, a mesma metodologia. Isto significa que, para identificar os requisitos que devem ser examinados, os Estados-Membros poderão, em grande medida, apoiar-se no trabalho realizado no quadro do procedimento de exame previsto ao abrigo do n.º 1 do artigo 39.º ou vice-versa.

Os Estados-Membros deverão avaliar se os requisitos que identificaram como potencialmente aplicáveis aos prestadores de serviços de outros Estados-Membros estão em conformidade com os critérios estabelecidos no terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 16.º e na primeira frase do n.º 3 do artigo 16.º, ou seja que são não discriminatórios, justificados por razões de ordem pública, de segurança pública, de saúde pública ou de protecção do ambiente e não vão além do que é necessário ⁽¹⁷²⁾.

Se um requisito não respeita os critérios estabelecidos no artigo 16.º, os Estados-Membros devem garantir que não seja aplicado aos prestadores e serviços de outros Estados-membros ⁽¹⁷³⁾.

Com base no exame e na avaliação dos requisitos, os Estados-Membros deverão apresentar um relatório à Comissão, o mais tardar até 28 de Dezembro de 2009, especificando os requisitos cuja aplicação poderia ser abrangida no âmbito do terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 16.º e da primeira frase do n.º 3 do artigo 16.º, explicando as razões pelas quais a sua aplicação aos prestadores de serviços estabelecidos noutros Estados-Membros pode ser adequada e compatível com o artigo 16.º Por exemplo, se um Estado-Membro considera que deve aplicar uma regra nacional que limite o nível de ruído em certas actividades por razões de protecção ambiental, terá de especificar essa regra assim como as razões da sua possível aplicação. Após o primeiro relatório, os Estados-Membros deverão notificar qualquer alteração introduzida nos seus requisitos, incluindo os novos requisitos ou a sua aplicação, especificando uma vez mais as razões pelas quais a sua aplicação poderia ser justificada nos termos do artigo 16.º

A exemplo do relatório previsto nos termos do n.º 1 do artigo 39.º, para facilitar a obrigação de notificação e para estruturar as informações, os serviços da Comissão elaborarão uma metodologia e uma estrutura de relatório em linha que proporão aos Estados-Membros.

A Comissão comunicará os relatórios dos Estados-Membros, bem como qualquer notificação posterior relativa aos requisitos alterados ou aos novos requisitos, aos outros Estados-Membros e fornecerá anualmente análises e orientações relativas à aplicação destas disposições no contexto da directiva no âmbito da directiva a fim de reforçar a transparência e a segurança jurídica para os prestadores de serviços.

⁽¹⁷¹⁾ Directiva E do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO L 204 de 21.7.1998, p. 37). Além das correcções introduzidas pela Directiva 98/48/CE, de 20 de Julho de 1998 (conhecida pela «Directiva da Transparência») (JO L 217 de 5.8.1998, p. 18), a Directiva 98/34/CE aplica-se, na área dos serviços, aos regulamentos e regras sobre serviços da sociedade de informação, ou seja, aos serviços efectuados à distância por via electrónica.

⁽¹⁷²⁾ Para mais pormenores sobre os critérios ver a secção 7.1.3 do presente manual.

⁽¹⁷³⁾ Ver a secção 7.1.2 do presente manual.

Comissão Europeia

Manual de execução da Directiva «Serviços»

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

2007 — 61 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-05992-6

Como obter publicações comunitárias?

As publicações para venda produzidas pelo Serviço de Publicações estão disponíveis na «EU Bookshop» <http://bookshop.europa.eu/>, podendo encomendá-las através do agente de vendas da sua preferência.

Também pode solicitar uma lista da nossa rede mundial de agentes de vendas através do fax (352) 2929 42758.

