Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
apresentadas em 19 de julho de 2012 [1]

Processo C-577/10

Comissão Europeia
contra

Reino da Bélgica

«Incumprimento de Estado — Artigo 56.º TFUE — Livre prestação de serviços — Regulamentação nacional que impõe uma obrigação de declaração prévia aos prestadores de serviços estabelecidos em outros Estados-Membros — Trabalhadores por conta própria — Discriminação — Diferenciação objetivamente justificada — Entrave à livre prestação de serviços — Sanções penais — Justificações — Prevenção da fraude — Proteção contra a concorrência desleal — Proteção dos trabalhadores — Trabalhadores autónomos economicamente dependentes — 'Falsos trabalhadores por conta própria' — Proporcionalidade — Princípio da coerência»

1. Através da presente ação por incumprimento, a Comissão Europeia pretende que o Tribunal de Justiça declare que é incompatível com a livre prestação de serviços, na aceção do artigo 56.º TFUE, o sistema, estabelecido pelo Reino da Bélgica, que impõe aos prestadores de serviços estabelecidos em um outro Estado-Membro uma obrigação de declaração prévia (sistema chamado de «Limosa») [2]. A Comissão considera, a título principal, que o referido sistema constitui uma discriminação que não é justificada por qualquer razão de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública, na aceção do artigo 52.º TFUE. Tem, no entanto, o cuidado de examinar, a título subsidiário, se o mesmo pode ser justificado pelo objetivo de interesse geral, invocado pelo Reino da Bélgica, ligado à necessidade de exercer as fiscalizações indispensáveis ao respeito de exigências imperiosas de interesse geral, para concluir que o mesmo sistema não é, em todo o caso, necessário à realização dos referidos objetivos, e é desproporcionado.

2. Não podendo ser facilmente posto em causa, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o caráter «especificamente aplicável» do sistema Limosa, toda a dificuldade consiste em determinar se este processo pode ser examinado à luz da análise apresentada a título subsidiário pela Comissão, como o Tribunal de Justiça teve oportunidade de fazê-lo no caso de medidas que afetam as prestações de serviços realizadas por meio do destacamento de trabalhadores por conta de outrem.

3. Com efeito, a particularidade do presente processo reside na circunstância de que, diferentemente de casos próximos ou similares em processos submetidos ao Tribunal de Justiça até ao momento, em que estavam em causa medidas que afetavam os prestadores de serviços quando operavam através do destacamento dos seus trabalhadores para um outro Estado-Membro que não o seu Estado-Membro de estabelecimento, o sistema Limosa é posto em causa pela Comissão, dado que afeta os próprios prestadores de serviços enquanto trabalhadores por conta própria.

1 — Língua original: francês.

2 — Acrónimo do neerlandês «Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie» (sistema de informação transfronteiriço da administração social para o estudo da migração).

4. Nas presentes conclusões, proponho que o Tribunal de Justiça aborde esta ação por incumprimento relativa aos trabalhadores por conta própria de modo comparável àquele segundo o qual abordou os processos relativos aos trabalhadores destacados, e, portanto, ir além do argumento de acordo com o qual o sistema Limosa será discriminatório e não justificado por um dos objetivos visados no artigo 52.º TFUE, e isto integrando na sua análise o exame das exigências imperiosas de interesse geral invocadas pelo Reino da Bélgica. Trata-se, mais precisamente, de tomar em consideração o facto de a situação real dos trabalhadores por conta própria poder, enquanto tal e em certas circunstâncias, esconder situações não menos dignas de proteção que as dos trabalhadores por conta de outrem, nomeadamente, a dos «trabalhadores autónomos economicamente dependentes», por vezes igualmente qualificados de «trabalhadores por conta própria economicamente subordinados» ou de «trabalhadores parassubordinados» [3], mas igualmente de tomar em consideração fenómenos mais irregulares tais como, tipicamente, o dos «falsos trabalhadores por conta própria». Todavia, o sistema Limosa, na medida em que estabelece uma obrigação geral prévia ao exercício de um grande número de prestações de serviços, exige um exame particularmente estrito da sua necessidade e da sua proporcionalidade, bem como, em última análise, da sua coerência.

I — Legislação nacional

5. As disposições nacionais postas em causa pela Comissão no âmbito da sua ação por incumprimento são os artigos 137.°, ponto 8, 138.°, terceiro travessão, 153.° e 157.°, ponto 3, da Lei-Programa de 27 de dezembro de 2006 [4], na sua versão em vigor desde 1 de abril de 2007, que fazem parte do capítulo VIII, que regulamenta a declaração prévia para os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria destacados. A referida declaração prévia inscreve-se num projeto mais vasto que visa pôr em funcionamento um balcão único para todas as diligências relacionadas com o trabalho na Bélgica, isto é, o sistema Limosa.

6. O artigo 137.º da lei-programa controvertida prevê:

«Para a aplicação do presente capítulo e dos seus decretos de execução, entende-se por:

[...]

7° Trabalhadores por conta própria: quaisquer pessoas singulares que exerçam uma atividade profissional em razão da qual não estão vinculadas por um contrato de trabalho ou por um estatuto;

8° Trabalhadores por conta própria destacados:

a) As pessoas visadas no ponto 7 que exercem temporária ou parcialmente uma ou várias atividades por conta própria na Bélgica, sem aí residirem permanentemente e que trabalham habitualmente no território de um ou de vários outros países diferentes da Bélgica,

b) As pessoas, provenientes do estrangeiro, que se deslocam à Bélgica com o objetivo de aí exercerem temporariamente uma atividade profissional por conta própria ou de aí se instalarem temporariamente como trabalhadores por conta própria.

[...]»

3 — Sobre estes trabalhadores, v., nomeadamente, Livro Verde da Comissão intitulado «Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI» [COM(2006) 708 final]; Antonmattei, P.-H., e Sciberras, J.-C., *Le travail économiquement dépendant: quelle protection,* relatório para o Ministro do Trabalho, das Relações Sociais, da Família e da Solidariedade, novembro de 2008.

4 — *Moniteur belge* de 28 de dezembro de 2006, p. 75178, a seguir «lei-programa controvertida».

7. O artigo 138.º da lei-programa controvertida precisa:

«O presente capítulo aplica-se:

[...]

aos trabalhadores por conta própria destacados;

[...]»

8. O artigo 153.º da lei-programa controvertida dispõe:

«Antes de exercer uma atividade profissional, o trabalhador por conta própria destacado para o território belga, ou o seu mandatário, deve apresentar ao Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants [Instituto nacional da segurança social para os trabalhadores por conta própria] uma declaração por via eletrónica, elaborada de acordo com o artigo 154.º, segundo as regras fixadas pelo Rei.

Antes de iniciar o seu estágio no território belga, o estagiário por conta própria destacado, ou a instituição em que prossegue os seus estudos ou a sua formação profissional, deve apresentar ao Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants uma declaração por via eletrónica, elaborada de acordo com o artigo 154.º, segundo as regras fixadas pelo Rei.

Se o trabalhador por conta própria destacado ou o seu mandatário, ou o estagiário por conta própria destacado. ou a instituição em que prossegue os seus estudos ou a sua formação profissional, estiverem impossibilitados de fazer esta declaração por via eletrónica, podem remetê-la por fax ou correio ao Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, segundo as regras fixadas por esta instituição.

Logo que a declaração referida nos parágrafos anteriores é efetuada, o declarante recebe um aviso de receção de acordo com o artigo 3.º da referida Lei de 24 de fevereiro de 2003. Quando a declaração é feita por fax ou por correio, o Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants emite um aviso de receção por fax ou por correio, segundo um modelo que especifica.

O Rei determina o prazo no qual uma declaração prévia pode ser anulada.

Quando o destacamento se prolonga para além do período inicialmente previsto, o declarante deve proceder a uma nova declaração antes do termo do período inicialmente previsto para o destacamento.»

9. O artigo 157.º da lei-programa controvertida tem a seguinte redação:

«Sem prejuízo dos artigos 269.° a 274.° do Código Penal, são punidos com prisão de oito dias a um ano e multa de 500 a 2500 euros ou com uma destas penas somente:

[...]

3° O trabalhador por conta própria destacado que não cumpriu as disposições do presente capítulo e dos seus decretos de execução.»

II — O procedimento pré-contencioso

10. Por ofício de 22 de junho de 2007, a Comissão chamou a atenção do Reino da Bélgica para os problemas que lhe parecia levantar, face ao artigo 49.º CE (atual artigo 56.º TFUE), a obrigação imposta aos prestadores de serviços por conta própria de se registarem e de declararem previamente as suas atividades no quadro do sistema Limosa, e convidava-o a que lhe comunicasse qualquer informação útil para a compreensão do referido sistema, bem como as razões que justificavam o estabelecimento desse sistema geral de declaração.

11. Por ofício de 12 de julho de 2007, o Reino da Bélgica expôs o contexto e a filosofia do sistema Limosa, sublinhando que este prosseguia vários objetivos legítimos, neste caso a simplificação administrativa e a criação de informações estatísticas fiáveis bem como o melhoramento da vigilância e da fiscalização das atividades estrangeiras na Bélgica.

12. Por ofício de 2 de fevereiro de 2009, a Comissão reiterou, no entanto, as suas preocupações quanto ao sistema Limosa e notificou o Reino da Bélgica para apresentar as suas observações a este propósito e responder a várias questões. A Comissão alegava que as disposições da lei-programa controvertida constituíam seguramente um entrave à livre prestação de serviços ou mesmo uma discriminação indireta baseada na nacionalidade. Considerava, além disso, que as justificações avançadas pelo Reino da Bélgica não correspondiam a qualquer das três exigências mencionadas no artigo 46.º CE, não constituíam razões imperiosas de interesse geral e não satisfaziam, de qualquer modo, o critério da proporcionalidade.

13. Por ofício de 31 de março de 2009, o Reino da Bélgica respondeu às observações formuladas pela Comissão na sua notificação para cumprir, fazendo notar, em primeiro lugar, que a Comissão apenas visava os prestadores de serviços por conta própria e não os casos a que se aplicava a Diretiva 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 [5]. No mesmo ofício, referia que o objetivo geral da obrigação de declaração Limosa era a vigilância e fiscalização das atividades estrangeiras na Bélgica para efeitos da proteção social dos interesses legítimos de todas as partes em causa, a manutenção do equilíbrio financeiro dos sistemas de segurança social, a luta contra a fraude social e fiscal e a concorrência desleal, bem como a produção de informações estatísticas fiáveis e a simplificação administrativa. O sistema Limosa permitia, em particular, lutar contra o fenómeno dos falsos trabalhadores por conta própria e, mais precisamente, contra as manobras fraudulentas para contornar as normas mínimas da Diretiva 96/71/CE em matéria de proteção social, que consistiam em apresentar trabalhadores destacados como trabalhadores por conta própria.

14. Por parecer fundamentado de 8 de outubro de 2009, enviado às autoridades belgas por ofício de 9 de outubro de 2009, a Comissão manteve as suas críticas em relação à declaração Limosa, precisando que considerava como incompatíveis com o artigo 56.º TFUE, as disposições dos artigos 137.°, ponto 8, 138.°, terceiro travessão, 153.° e 157.°, ponto 3, da lei-programa controvertida, na medida em que diziam respeito aos prestadores de serviços por conta própria, ao mesmo tempo que se reservou o direito de examinar posteriormente, e se fosse caso disso, a situação dos trabalhadores destacados na aceção da Diretiva 96/71/CE.

15. No seu ofício de resposta ao parecer fundamentado de 11 de dezembro de 2009, o Reino da Bélgica manteve integralmente a sua posição. Continuando a negar que o sistema Limosa pudesse ser considerado como um entrave à livre prestação de serviços dos trabalhadores por conta própria, sublinhou de novo que este entrave era, em qualquer caso, justificado, nomeadamente, pelos objetivos de proteção social dos trabalhadores, de manutenção do equilíbrio financeiro da segurança social e de prevenção eficaz da fraude, e que constituía o meio menos restritivo para atingir esses objetivos.

5 — JO L 18, p. 1.

III — Tramitação processual no Tribunal de Justiça

16. Nestas circunstâncias, a Comissão propôs a presente ação, por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 10 de dezembro de 2010.

17. Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 11 de abril de 2011, foi admitida a intervenção do Reino da Dinamarca em apoio dos pedidos do Reino da Bélgica.

18. Foram ouvidas as alegações do Reino da Bélgica, do Reino da Dinamarca e da Comissão na audiência que se realizou em 29 de março de 2012.

19. A Comissão concluiu pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— declarar que o Reino da Bélgica, ao adotar os artigos 137.°, ponto 8, 138.°, terceiro travessão, 153.° e 157.°, ponto 3, da lei-programa controvertida, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições do artigo 56.º TFUE, e

— condenar o Reino da Bélgica nas despesas.

20. O Reino da Bélgica concluiu pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar a ação improcedente, porquanto a Comissão não provou o incumprimento alegado;

— declarar, caso considere o pedido da Comissão corroborado por prova bastante, que, pelo menos, ao adotar os artigos 137.°, ponto 8, 138.°, terceiro travessão, 153.° e 157.°, ponto 3, da lei-programa controvertida, o Reino da Bélgica não faltou às obrigações que lhe incumbem por força das disposições do artigo 56.º TFUE, e

— em consequência, julgar a ação improcedente e condenar a Comissão nas despesas.

IV — Análise

A — *Resumo da argumentação das partes*

21. A Comissão alega, a título principal, que o sistema Limosa constitui uma restrição discriminatória à livre prestação de serviços dos trabalhadores por conta própria, que só pode, em qualquer caso, ser justificada pelas razões enumeradas no artigo 52.º TFUE relativas à ordem pública, à segurança pública ou à saúde pública. Não tendo o Reino da Bélgica invocado qualquer dessas justificações, a Comissão solicita por consequência que o Tribunal de Justiça declare que aquele não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 56.º TFUE. A Comissão confirmou na audiência que pretendia, a título principal, obter a declaração do incumprimento do Reino da Bélgica com base neste único fundamento.

22. A Comissão insiste, além disso, no facto de a sua ação visar apenas os trabalhadores por conta própria e não os trabalhadores por conta de outrem destacados que são abrangidos no âmbito de aplicação da Diretiva 96/71/CE, de modo que, embora a jurisprudência pertinente a este propósito, nomeadamente, o acórdão de 19 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha [6], possa constituir um ponto de comparação e um elemento de reflexão, a mesma não é pertinente, uma vez que as especificidades das situações respetivas dos prestadores de serviços (trabalhadores por conta própria) e dos trabalhadores por conta de outrem destacados obstam a qualquer comparação sistemática.

6 — C-244/04, Colet., p. I-885.

23. Não obstante, a Comissão teve o cuidado, a título subsidiário, de examinar longamente, na petição inicial, os diferentes objetivos de interesse geral invocados pelo Reino da Bélgica para justificar o sistema Limosa, bem como a sua necessidade e proporcionalidade, para concluir que o sistema em causa constituía, em todo o caso, uma restrição injustificada à livre prestação de serviços dos trabalhadores por conta própria.

24. O Reino da Bélgica, apoiado no essencial pelo Reino da Dinamarca, considera pelo contrário que o referido sistema não pode ser qualificado como discriminatório uma vez que, por um lado, se aplica igualmente aos nacionais belgas estabelecidos em outros Estados-Membros e, por outro, a situação dos prestadores de serviços estabelecidos na Bélgica não é, de qualquer modo, comparável à dos prestadores de serviços estabelecidos em outros Estados-Membros. Alega, além disso, que o sistema Limosa constitui apenas uma restrição mínima à livre prestação de serviços, que os seus efeitos sobre esta liberdade são demasiado indiretos e aleatórios para que seja proibido com fundamento no artigo 56.º TFUE e que o mesmo está, em todo o caso, justificado por exigências imperiosas de interesse geral, e é perfeitamente conforme com o princípio da proporcionalidade.

B — *Observações preliminares*

25. Importa sublinhar, a título preliminar, que o Tribunal de Justiça teve ocasião, por várias vezes, de conhecer de ações por incumprimento ou de responder a questões prejudiciais relativas a diferentes aspetos da aplicação aos trabalhadores por conta de outrem destacados quer da Diretiva 96/71/CE[7], quer do artigo 56.º TFUE[8], e por vezes, dos dois simultaneamente[9]. Em contrapartida, é a primeira vez que lhe é submetido um litígio da mesma natureza, mas desta vez relativo especificamente ao prestador de serviços, enquanto trabalhador por conta própria[10].

26. É evidente que, como a Comissão alegou, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa especificamente à Diretiva 96/71/CE não é diretamente pertinente, no sentido de que não pode ser pura e simplesmente transposta para o âmbito do presente processo; no entanto, o certo é que o conjunto dessas decisões estabelece um quadro de referência jurisprudencial que pode e deve inspirar, pelo menos em parte, a resposta a dar à questão suscitada pelo presente processo.

27. Ora, a ideia principal que se retira dessa jurisprudência é que o Tribunal de Justiça adota uma atitude prudente e matizada quando é confrontado com medidas nacionais que restringem a livre prestação de serviços e que podem encontrar uma justificação na necessidade de garantir, em especial, a fiscalização do respeito de exigências imperiosas de interesse geral. Mesmo quando essas medidas são, por natureza, especificamente aplicáveis e possam, portanto, de uma forma geral, ser excluídas por

7 — Acórdãos de 14 de abril de 2005, Comissão/Alemanha (C-341/02, Colet., p. I-2733); de 12 de outubro de 2004, Wolff & Müller (C-60/03, Colet., p. I-9553); de 3 de abril de 2008, Rüffert (C-346/06, Colet., p. I-1989); e de 10 de fevereiro de 2011, Vicoplus e o. (C-307/09 a C-309/09, Colet., p. I-453). Sobre os aspetos do destacamento dos trabalhadores relativos à segurança social, v. acórdão de 26 de janeiro de 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, Colet., p. I-1079).

8 — Acórdãos de 23 de novembro de 1999, Arblade e o. (C-369/96 e C-376/96, Colet., p. I-8453); de 25 de outubro de 2001, Finalarte e o. (C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98 e C-68/98 a C-71/98, Colet., p. I-7831); de 15 de março de 2001, Mazzoleni e ISA (C-165/98, Colet., p. I-2189); de 24 de janeiro de 2002, Portugaia Construções (C-164/99, Colet., p. I-787); de 18 de julho de 2007, Comissão/Alemanha (C-490/04, Colet., p. I-6095); e de 7 de outubro de 2010, Dos Santos Palhota e o. (C-515/08, Colet., p. I-9133). Sobre o caso particular do destacamento para um Estado-Membro, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, de trabalhadores por conta de outrem, nacionais de Estados terceiros, v. acórdãos de 19 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha, já referido; de 21 de setembro de 2006, Comissão/Áustria (C-168/04, Colet., p. I-9041); e de 1 de outubro de 2009, Comissão/Bélgica (C-219/08, Colet., p. I-9213).

9 — Acórdãos de 18 de dezembro de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Colet., p. I-11767), e de 19 de junho de 2008, Comissão/Luxemburgo (C-319/06, Colet., p. I-4323), bem como, o despacho de 16 de junho de 2010, RANI Slovakia (C-298/09).

10 — O Tribunal de Justiça já teve, no entanto, ocasião de conhecer de processos relativos a trabalhadores por conta própria; v., por exemplo, para os guias turísticos, acórdão de 5 de junho de 1997, SETTG (C-398/95, Colet., p. I-3091); para os advogados, acórdão de 19 de fevereiro de 2002, Wouters e o. (C-309/99, Colet., p. I-1577), e para as escolas de condução, despacho de 19 de junho de 2008, Kurt (C-104/08).

discriminatórias, o Tribunal de Justiça abstém-se, no entanto, de as qualificar sistematicamente como tal, esforçando-se, pelo contrário, por examinar de maneira rigorosa o mérito das suas justificações, na medida em que tais justificações sejam invocadas, bem como a sua necessidade e proporcionalidade [11].

28. Esta abordagem não deixa, no entanto, de estar em tensão com aquela, no fim de contas mais ortodoxa, que considera como discriminatórias as medidas que não são indistintamente aplicáveis. O acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça em 18 de julho de 2007, no processo Comissão/Alemanha [12], é particularmente ilustrativo desta dualidade e da atenção vigilante prestada pelo Tribunal de Justiça às justificações avançadas pelos Estados-Membros quando estão em causa os referidos imperativos de fiscalização [13].

29. Se é verdade que a abordagem geral seguida pelo Tribunal de Justiça nos diferentes processos supramencionados, análogos ao presente processo, nem sempre parece totalmente coerente com a restante jurisprudência em matéria de livre prestação de serviços nem com a jurisprudência relativa às outras liberdades, o certo é que são, no entanto, considerações fundamentais que a explicam e a justificam.

30. É necessário, a este respeito, insistir em que o Tribunal de Justiça, por várias vezes, sublinhou ter reconhecido aos Estados-Membros a faculdade de verificarem o cumprimento das disposições de direito nacional e de direito da União em matéria de prestação de serviços [14] e admitiu a justeza de medidas de controlo necessárias para verificar o respeito de exigências que, por sua vez, se justificam por razões de interesse geral [15], não sem precisar que esses controlos deviam respeitar os limites impostos pelo direito da União [16] e não podiam, em qualquer caso, tornar ilusória a liberdade de prestação de serviços [17].

31. No seu acórdão Dos Santos Palhota e o. [18], em particular, o Tribunal de Justiça precisou que os Estados-Membros permaneciam, nomeadamente, livres de definir, no respeito pelo Tratado FUE e pelos princípios gerais de direito, as regras administrativas acessórias destinadas a permitir a verificação do cumprimento das disposições nacionais relativas às condições de trabalho e emprego dos trabalhadores destacados coordenadas pela Diretiva 96/71 [19].

11 — V., a este respeito, em particular, a jurisprudência relativa ao destacamento dos trabalhadores, referida no n.º 25 das presentes conclusões.

12 — Já referido, n.ºs 83 a 88.

13 — Nesse processo, com efeito, o Tribunal de Justiça foi chamado a examinar dois aspetos da regulamentação alemã relativa ao destacamento de trabalhadores. Por um lado, considerou que a medida que impõe ao empregador a conservação de determinados documentos em alemão e que impõe, assim, uma obrigação de tradução aos empregadores não estabelecidos num Estado-Membro germanófono, era justificada pela necessidade de permitir uma fiscalização efetiva do respeito das obrigações jurídicas derivadas da referida regulamentação. Por outro lado, considerou que a medida que impõe às empresas de trabalho temporário estabelecidas em outros Estados-Membros a comunicação por escrito de diversas informações sobre a colocação à disposição de um trabalhador em benefício de uma empresa utilizadora na Alemanha era especificamente aplicável, não sendo justificável por motivos relativos à ordem pública, à segurança pública e à saúde pública previstos no artigo 52.º TFUE, e, portanto, contrária ao artigo 56.º TFUE.

14 — Acórdãos já referidos, Comissão/Áustria, n.º 43, e de 19 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha, n.º 36.

15 — Acórdãos Arblade e o., já referido, n.º 39; de 25 de outubro de 2001, Comissão/Alemanha (C-493/99, Colet., p. I-8163, n.º 20); e Dos Santos Palhota e o., já referido, n.º 48. V., nomeadamente, Gardenés Santiago, M., «Le détachement transnational de travailleurs dans le cadre des prestations de services: un sujet spécialement difficile pour le marché intérieur», *in Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier,* LGDJ, Lextenso éditions, 2012, p. 255, em especial, p. 259.

16 — Acórdão de 27 de março de 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, Colet., p. I-1417).

17 — Sobre este «critério», para além do acórdão de 19 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha, já referido, n.º 36; v., também, n.º 71 das conclusões do advogado-geral Léger no processo que deu origem ao acórdão Comissão/Áustria, já referido, e n.º 63 das conclusões do advogado-geral Mengozzi no processo que deu origem ao acórdão de 8 de setembro de 2010, Carmen Media Group (C-46/08, Colet., p. I-8149).

18 — Já referido, n.ºs 26 e 27.

19 — V., igualmente, acórdãos, já referidos, de 18 de julho de 2007, Comissão/Alemanha, n.º 19, e Laval un Partneri, n.º 60.

32. Numa ordem de ideias ligeiramente diferente, o Tribunal de Justiça admitiu igualmente que o Estado-Membro destinatário podia, dentro de certos limites e no estrito respeito do direito da União, adotar disposições destinadas a impedir que a liberdade garantida pelo artigo 56.º TFUE não seja desviada do seu objetivo ou utilizada por um prestador de serviços para fins fraudulentos [20].

33. Ora, tanto o Reino da Bélgica, como o Reino da Dinamarca, alegam essencialmente que a diferenciação entre as duas categorias de prestadores estabelecida pela lei-programa controvertida é objetivamente justificada pela diferença da situação dos mesmos em relação às fiscalizações que consideram dever poder continuar a efetuar, na falta de harmonização das legislações nacionais, nomeadamente no domínio do emprego e do trabalho [21], fiscalizações essas indispensáveis à proteção das exigências imperiosas de interesse geral invocadas, aliás, pelo Reino da Bélgica, relativas à luta contra a fraude, em geral, e contra os «falsos trabalhadores por conta própria», em particular, à prevenção contra a concorrência desleal e ao dumping social, bem como à proteção dos trabalhadores.

34. Em consequência, e seguindo a orientação geral que decorre da jurisprudência, examinarei sucessivamente se o sistema Limosa constitui um entrave à livre prestação de serviços (subsecção 1), se pode, eventualmente, ser justificado por razões imperiosas de interesse geral (subsecção 2) e, em caso afirmativo, se é perfeitamente conforme com as exigências decorrentes do princípio da proporcionalidade (subsecção 3).

C — *Exame do sistema Limosa à luz da livre prestação de serviços*

1. Um sistema dissuasor, constitutivo de um entrave à livre prestação de serviços

35. Não há qualquer dúvida de que o sistema Limosa constitui um entrave à livre prestação de serviços, tanto do ponto de vista dos prestadores de serviços em causa como dos destinatários dos referidos serviços estabelecidos na Bélgica.

36. O próprio coração do sistema Limosa, por assim dizer, a sua inspiração, apresenta, desde logo, um caráter dissuasor para os prestadores de serviços que desejam exercer as suas atividades na Bélgica pelo simples facto de lhes impor, por um lado, que se registem criando uma conta e, por outro, que em regra e previamente a cada prestação, forneçam, utilizando os dados da referida conta, um certo número de informações detalhadas, entre as quais, nomeadamente, a data e a duração, a natureza e o lugar da realização da prestação, bem como os dados de identificação do cliente estabelecido na Bélgica. Estas diligências constituem, seguramente, um encargo administrativo não despiciendo, em particular para os artesãos e as pequenas empresas que não dispõem de pessoal preparado para as realizar e muito especialmente para as prestações de serviços de muito curta duração que exigem uma intervenção muito rápida.

37. Além disso, o sistema Limosa é igualmente dissuasor para os destinatários de serviços, na medida em que lhes impõe que referenciem os prestadores de serviços que não lhes apresentarem o aviso de receção comprovando a realização da declaração Limosa, sob cominação de sanção penal.

38. O Reino da Bélgica alegou, no entanto, que o sistema Limosa produzia um efeito demasiado despiciendo ou demasiado indireto e aleatório sobre a livre prestação de serviços para poder ser qualificado de entrave.

20 — Sobre esta ideia, v. acórdãos de 3 de dezembro de 1974, van Binsbergen (33/74, Colet., p. 543, n.º 13); de 26 de novembro de 1975, Coenen e o. (39/75, Colet., p. 531, n.º 9); de 4 de dezembro de 1986, Comissão/Alemanha (205/84, Colet., p. 3755, n.º 22); de 27 de setembro de 1989, van de Bijl (130/88, Recueil, p. 3039, n.º 26); e de 16 de dezembro de 1992, Comissão/Bélgica (C-211/91, Colet., p. I-6757, n.º 12).

21 — Acórdão Finalarte e o., já referido, n.º 73.

39. Ambos os argumentos devem ser rejeitados. Para além, até, de que o Tribunal de Justiça nunca admitiu, no quadro da livre prestação de serviços, argumentos desta natureza, observar-se-á simplesmente que, como a Comissão alegou, embora a importância ou intensidade do efeito restritivo de uma medida sobre a livre prestação de serviços possa, eventualmente, ser tomada em conta no quadro do exame da sua proporcionalidade, a mesma não pode constituir obstáculo à qualificação desta medida como restritiva [22].

40. O sistema Limosa só pode, por conseguinte, ser admitido desde que possa ser justificado por exigências imperiosas de interesse geral, sob reserva de o interesse protegido não ser salvaguardado pela legislação do Estado-Membro de estabelecimento, que cumpra perfeitamente as exigências de clareza, de segurança jurídica [23] e de coerência, e que seja perfeitamente proporcionado, isto é que não exceda o que é objetivamente necessário para este fim e que esse resultado não possa ser obtido mediante regras menos restritivas [24].

2. Justificações plausíveis

41. Resulta dos principais argumentos avançados pelo Reino da Bélgica, bem como das respostas dadas pela Comissão, que o entrave à livre prestação de serviços que o sistema Limosa constitui é suscetível de ser justificado por objetivos de interesse geral relativos, em primeiro lugar, à proteção dos trabalhadores por conta própria, mas também, de forma mais ampla, à proteção dos trabalhadores autónomos economicamente independentes, bem como à proteção dos trabalhadores por conta de outrem, através da luta contra os «falsos trabalhadores por conta própria», o que analisarei em seguida.

42. Com efeito, o Reino da Bélgica invocou três séries de justificações, a primeira relativa à prevenção da concorrência desleal, considerada na sua dimensão social, a qual integraria a luta contra o dumping social [25], a segunda relativa à manutenção do equilíbrio financeiro da segurança social bem como à necessidade de prevenir a fraude e de combater os abusos e, em particular, de lutar contra os falsos trabalhadores por conta própria, e a terceira relativa à necessidade de assegurar a proteção dos próprios trabalhadores por conta própria, as suas condições de emprego e de trabalho e, em particular, a sua saúde e a sua segurança, tendo em atenção as prescrições da União Europeia [26], como alegou o Reino da Dinamarca.

43. A Comissão alegou, a este respeito, que o Reino da Bélgica se tinha limitado a invocar os objetivos da luta contra a fraude e o risco de serem contornadas as regras que regem a livre circulação dos trabalhadores pelos «falsos trabalhadores por conta própria», sem avançar o mínimo elemento preciso que permitisse avaliar a necessidade e a proporcionalidade das medidas adotadas. Ao fazê-lo, a Comissão admite em princípio, como o Reino da Bélgica sublinhou, a procedência das medidas de fiscalização necessárias à luta contra a fraude e os abusos, contestando, ao mesmo tempo, que o sistema Limosa, tendo em conta a sua filosofia e as suas modalidades concretas de aplicação, possa satisfazer os critérios da necessidade e da proporcionalidade.

22 — V., neste sentido, acórdão de 19 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha, já referido, n.º 33.

23 — Acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido, n.os 77 a 82.

24 — Acórdãos de 4 de dezembro de 1986, Comissão/Alemanha, já referido, n.os 27 e 29; de 26 de fevereiro de 1991, Comissão/Itália (C-180/89, Colet., p. I-709, n.os 17 e 18); de 20 de maio de 1992, Ramrath (C-106/91, Colet., p. I-3351, n.os 30 e 31); e de 27 de outubro de 2011, Comissão/Portugal (C-255/09, Colet., p. I-10547, n.º 72).

25 — O Reino da Bélgica refere-se, a este propósito, aos acórdãos Wolff & Müller e Laval un Partneri, já referidos.

26 — V., em particular, R**ecomendação 2003/134/CEE do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, sobre a melhoria da proteção da saúde e da segurança no trabalho dos trabalhadores independentes** (JO L 53, p. 45); v., também, Diretiva 92/57/CEE DO Conselho, de 24 de junho de 1992, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde a aplicar nos estaleiros temporários ou móveis (Oitava Diretiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Diretiva 89/391/CEE) (JO L 245, p. 6; retificação no JO 1993, L 41, p. 50).

44. Para começar, deve sublinhar-se que não há qualquer dúvida que a necessidade de garantir a proteção da saúde, da segurança e da higiene dos trabalhadores por conta própria ou mesmo, mais amplamente, das suas condições de emprego e de trabalho [27], constitui um objetivo digno de proteção, que se distingue das exceções à livre prestação de serviços, baseadas na saúde pública ou na segurança pública, referidas no artigo 46.º CE, e que, na falta de harmonização das legislações sobre este ponto [28], constitui uma exigência imperiosa de interesse geral suscetível de justificar uma restrição à livre prestação de serviços.

45. Basta, a este respeito, recordar que o direito primário, em particular, as disposições dos artigos 3.º, n.º 3, TUE, 9.º TFUE e 31.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, garantem um elevado nível de proteção social do trabalhador, sempre sem distinguir os trabalhadores por conta de outrem dos outros, e que, conforme já tive ocasião de expor nas minhas conclusões no processo Dos Santos Palhota e o. [29], importa agora ter em conta essas normas na interpretação das disposições do direito primário que definem as liberdades.

46. Importa aqui precisar que o nível elevado de proteção, para o qual a União deve tender, tem de beneficiar todos os trabalhadores, tanto os por conta de outrem como os por conta própria, mas também todos os trabalhadores que se encontrem numa situação intermédia, impondo-se uma vigilância muito particular no que respeita aos trabalhadores autónomos economicamente dependentes ou equiparados [30].

47. Além disso, o Tribunal de Justiça teve ocasião de admitir, como exigência imperiosa de interesse geral suscetível de justificar uma restrição à livre prestação de serviços, a luta contra a fraude em geral, nomeadamente no domínio dos jogos de azar [31], ou contra a fraude fiscal em particular [32], mas ainda nunca tinha tido ocasião de examinar esta justificação num contexto como o do presente processo.

27 — Em termos gerais, e sem entrar neste momento em detalhes, é a fiscalização do respeito das normas fundamentais do trabalho, nacionais, europeias e internacionais, que está aqui em causa. Limitar-nos-emos, a este respeito, a mencionar a Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO L 299, p. 9), que se enquadra na política social da União e cujo âmbito de aplicação *ratione personae* não é definido em função do vínculo de subordinação que une o trabalhador ao seu empregador.

28 — Sobre a partilha de competências entre os Estados-Membros e a União nesta matéria, v. Parecer 2/91, de 19 de março de 1993 (Colet., p. I-1061, n.ºs 13 a 21), no que respeita à Convenção n.º 170 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à segurança na utilização de substâncias químicas no trabalho. Observe-se que, no seu Livro Verde intitulado «Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI» já referido, a Comissão sublinhou que «o problema das pessoas que se fazem passar por trabalhadores por conta própria com o intuito de contornar a legislação nacional deve ser tratado principalmente pelos Estados-Membros».

29 — N.ºs 51 a 53.

30 — Importa, a este respeito, sublinhar que a qualificação formal de trabalhador por conta própria é da competência dos Estados-Membros, ainda que o Tribunal de Justiça tenha tido ocasião de precisar que a qualificação formal de trabalhador por conta própria à luz do direito nacional não exclui que uma pessoa deva ser qualificada de trabalhador, na aceção do artigo 141.º, n.º 1, CE, se a sua independência apenas for fictícia, ocultando assim uma relação de trabalho na aceção deste artigo; v. acórdão de 13 de janeiro de 2004, Allonby (C-256/01, Colet., p. I-873, n.º 71).

31 — V., nomeadamente, acórdãos de 11 de setembro de 2003, Anomar e o. (C-6/01, Colet., p. I-8621, n.º 75); de 6 de março de 2007, Placanica e o. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Colet., p. I-1891, n.º 46); de 8 de setembro de 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International (C-42/07, Colet., p. I-7633, n.º 56); e de 3 de junho de 2010, Sporting Exchange (C-203/08, Colet., p. I-4695, n.º 26).

32 — Acórdãos de 11 de outubro de 2007, ELISA (C-451/05, Colet., p. I-8251, n.º 81); de 11 de junho de 2009, X e Passenheim-van Schoot (C-155/08 e C-157/08, Colet., p. I-5093, n.º 45); e de 6 de outubro de 2009, Comissão/Espanha (C-153/08, Colet., p. I-9735, n.º 36).

48. Embora não pareça que o legislador da União tenha, até ao presente, considerado os «falsos trabalhadores por conta própria» como um problema específico [33], nem sequer que tenha procurado definir o que esta realidade pode cobrir [34], o certo é que é feita referência ao fenómeno em vários documentos [35] e que se podem encontrar números que atestam a sua importância [36], o que permite de forma suficiente apreciar a medida da justificação invocada pelo Reino da Bélgica.

49. Neste caso, deve admitir-se que a necessidade de lutar contra o fenómeno dos falsos trabalhadores por conta própria e de proceder às fiscalizações necessárias para este efeito constitui uma exigência imperiosa de interesse geral suscetível de justificar uma restrição à livre prestação de serviços. Esta exigência, que permite em particular garantir o respeito das normas mínimas da Diretiva 96/71/CE, relaciona-se com a proteção dos trabalhadores, consagrada há muito tempo pelo Tribunal de Justiça como exigência imperiosa de interesse geral [37].

33 — V., no entanto, a Resolução do Parlamento Europeu sobre a aplicação da Diretiva 96/71/CE (JO 2006, C 313E, p. 452), a qual «[p]ede que sejam favorecidos os intercâmbios entre os serviços de inspeção do trabalho dos diferentes Estados-Membros a fim de permitir mover conjuntamente o combate aos falsos independentes, nomeadamente mediante o intercâmbio de informações», e a Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de maio de 2009, sobre a Agenda Social Renovada (JO 2010, C 212E, p. 11), que «[c]onvida a Comissão a tomar iniciativas que conduzam a uma distinção clara entre, por um lado, os empregadores, os verdadeiros trabalhadores independentes e os pequenos empresários, e, por outro, os trabalhadores», n.º 33. V., sobretudo, Resposta à Pergunta Escrita n.º E-5333/2009 apresentada por De Rossa à Comissão, relativa a uma iniciativa da UE para a introdução de uma distinção clara entre as genuínas e as falsas situações de prestação de trabalho independente (JO 2011, C 10E), que dá conta dos estudos em curso sobre o conjunto dessas perguntas e remete para a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões de 24 de outubro de 2007, intitulado «Resultado da consulta pública sobre o Livro Verde da Comissão — «Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do séc. XXI», [COM (2007) 627 final, pp. 7 e 8].

34 — V., todavia, a este respeito, a Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO L 376, p. 36), que, no octogésimo [sétimo*] considerando, reconhece aos Estados-Membros o direito de estabelecer a distinção entre trabalhadores não assalariados e trabalhadores assalariados, incluindo os «falsos independentes», precisando que deve ser qualificada como atividade independente na aceção dos artigos 43.° CE (atual artigo 49.° TFUE) e 49.° CE «[q]ualquer atividade desempenhada por uma pessoa fora de uma relação de dependência». Pode daí deduzir-se que é um falso trabalhador por conta própria a pessoa que desempenha uma atividade no quadro de uma relação de subordinação para com uma terceira pessoa e simultaneamente se apresenta ou é apresentada como trabalhadora por conta própria, com o objetivo de contornar as normas mínimas previstas no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/71/CE. Esclarecido isto, é evidente que o estatuto de trabalhador por conta própria apresenta, em relação ao estatuto de trabalhador por conta de outrem, numerosas diferenças em termos sociais, fiscais e económicos.
N.T.: Parece haver um lapso: o considerando citado é o octogésimo sétimo e não o octogésimo oitavo, como referido no original.

35 — V., além do Livro Verde intitulado «Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI» e a Comunicação da Comissão que se lhe segue (já referidos), acórdão de 22 de dezembro de 2008, Comissão/Áustria (C-161/07, Colet., p. I-10671); comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões de 18 de abril de 2012, intitulada «Uma recuperação geradora de emprego» [COM(2012) 173 final, n.º 2.1.1]; Livro Branco da Comissão, de 1 de julho de 2011, intitulado «Roteiro do espaço único europeu dos transportes - Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos» [COM(2011) 144 final, n.º 8]; parecer de iniciativa do Comité Económico e Social Europeu sobre «Novas tendências do trabalho independente: o caso específico do trabalho autónomo economicamente dependente» (JO 2011, C 18, p. 44), que exclui os falsos trabalhadores por conta própria do seu campo de investigação. V., também, sobre a saúde e a segurança no trabalho dos falsos trabalhadores por conta própria, Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho: estratégia comunitária para a saúde e a segurança no trabalho 2007-2012», COM (2007) 62 final (JO 2008, C 224, p. 88).

36 — Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Trabalho e Pobreza: Para uma abordagem global indispensável (parecer de iniciativa) (JO 2009, C 318, p. 52), que refere, entre os fatores de pobreza ativa, a precariedade do estatuto de trabalhador, de que o fenómeno dos falsos trabalhadores por conta própria seria uma manifestação importante, com cerca de 29 milhões de trabalhadores afetados, em particular no setor da construção e das obras públicas. A Comissão sublinha todavia, nos seus articulados, que os dados a este respeito são raros, como mostra o relatório encomendado ao Prof. Jorens, Y., *Travail indépendant et faux travail indépendant dans le secteur de la construction,* Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois (www.efbww.org). V., também, Grignon, F., *Le BTP français face à l'élargissement de l'Europe,* rapport d'information n.º 28 (2006-2007), Sénat, 18 de outubro de 2006 (www.senat.fr).

37 — V., nomeadamente, acórdãos, já referidos, Mazzoleni e ISA, n.º 27, Portugaia Construções, n.º 20, e Wolff & Müller, n.º 35.

50. O objetivo de luta contra os falsos trabalhadores por conta própria pode igualmente ligar-se ao objetivo de prevenção da concorrência desleal, que o Tribunal de Justiça consagrou como exigência imperiosa de interesse geral [38], e, mais amplamente, ao objetivo de prevenção do dumping social invocado pelo Reino da Bélgica [39], na medida em que, como sublinhou a Comissão nos seus articulados, concorre para a realização do objetivo de proteção social dos verdadeiros trabalhadores por conta de outrem que são os falsos trabalhadores por conta própria.

51. Embora se possa admitir que o sistema Limosa responde a razões imperiosas de interesse geral, tais como a proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores por conta própria e a luta contra os falsos trabalhadores por conta própria, as restrições à livre prestação de serviços que contém não podem todavia ser toleradas, a não ser que o sistema seja perfeitamente proporcionado, isto é adequado para garantir a realização dos objetivos que prossegue, e não vá além do que é necessário para os atingir.

3. Exigências desproporcionadas em relação aos objetivos prosseguidos

52. A Comissão argumenta que, de qualquer modo e para além do seu caráter discriminatório, o sistema Limosa, pela sua filosofia, pelo seu âmbito de aplicação e pelas suas modalidades de aplicação, excede de longe o que o direito da União pode tolerar.

53. A mesma sublinha, em primeiro lugar, que o sistema Limosa constitui uma inversão do princípio, isto é a livre prestação de serviços, e da sua exceção, e que, tendo em consideração o seu âmbito extremamente amplo e transversal e o seu caráter preventivo, instaura uma presunção geral de fraude que não assenta em quaisquer elementos estatísticos. Seguidamente, manifesta dúvidas quanto à coerência do sistema Limosa e de que este seja suscetível de atingir os objetivos enunciados pelo Reino da Bélgica, uma vez que está excluída qualquer possibilidade de fiscalização sem aviso prévio no local de trabalho, nos casos em que os prestadores de serviços ou estão isentos da obrigação de declaração ou estão obrigados apenas a uma declaração simplificada. Considera, finalmente, que, tendo em conta as obrigações de cooperação administrativa que recaem sobre os Estados-Membros, nomeadamente as estabelecidas pela Diretiva 2006/123/CE, o sistema Limosa não é necessário para atingir o objetivo de luta contra a fraude, em geral, e contra os falsos trabalhadores por conta própria, em particular.

54. Antes de mais, deve observar-se que, por um lado, o prazo de transposição da Diretiva 2006/123/CE expirava em 28 de dezembro de 2009, ou seja numa data posterior à data do parecer fundamentado e, por outro, como o Reino da Bélgica sublinhou, o mecanismo que a mesma institui apenas está verdadeiramente operacional depois da entrada em vigor das medidas práticas de execução [40]. Esta diretiva não pode, por isso, entrar em linha de conta na apreciação da presente ação por incumprimento. É, assim, principalmente à luz dos ensinamentos da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a proporcionalidade do sistema Limosa será examinada, sublinhando-se que, embora o

38 — V. acórdão Wolff & Müller, já referido, n.º 41; o Tribunal de Justiça julgou que a prevenção da concorrência desleal por parte de empresas que remuneram os seus trabalhadores a um nível inferior ao correspondente ao salário mínimo poderia constituir uma exigência imperiosa de interesse geral.

39 — V. Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulado «Para um melhor funcionamento do mercado único dos serviços — tirar proveito dos resultados do processo de avaliação mútua da Diretiva Serviços», COM (2011) 20 final (JO 2011, C 318, p. 109, n.os 4.4 e 4.11). No domínio do transporte, v. Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Transporte rodoviário — Tempo de trabalho dos condutores independentes» (JO 2009, C 27, p. 49, n.os 1.4, 3.3, 4.8 e 4.14); Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2002/15/CE relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem atividades móveis de transporte rodoviário (JO 2009, C 228, p. 78).

40 — Decisão 2009/739/CE da Comissão, de 2 de outubro de 2009, que estabelece as regras práticas do intercâmbio de informações por via eletrónica entre os Estados-Membros no âmbito do capítulo VI da Diretiva 2006/123/CE (JO C 263, p. 32).

mecanismo de cooperação instituído pela Diretiva 2006/123/CE possa eventualmente constituir um ponto de referência [41], o mesmo confirma, antes de mais, a necessidade de pôr em prática instrumentos que permitam aos Estados-Membros exercer as suas competências de fiscalização no estrito respeito, nomeadamente, dos princípios da livre prestação de serviços e da proporcionalidade.

55. Importa, além disso, sublinhar que a Comissão alega que é o sistema Limosa em si mesmo, a saber, a sua filosofia e o seu funcionamento, que deve ser qualificado de desnecessário e/ou de desproporcionado, e não apenas alguns dos seus aspetos, como, por exemplo, as sanções que o acompanham ou a obrigação de o prestador de serviços exibir o aviso de receção que prova o cumprimento das formalidades de declaração prévia.

56. A este propósito, deve recordar-se que o Tribunal de Justiça teve ocasião de declarar várias vezes, em matéria de destacamento de trabalhadores por conta de outrem, que uma exigência de simples declaração prévia podia constituir um meio necessário e apropriado que permite ao Estado-Membro em cujo território a prestação é realizada, controlar que a livre prestação de serviços não é utilizada para outro fim que não o cumprimento da prestação em causa ou que os trabalhadores em causa estão em situação regular, nomeadamente no que respeita às condições de residência, autorização de trabalho e cobertura social no Estado-Membro de estabelecimento do prestador [42].

57. No caso em apreço, pode, em princípio, admitir-se que a obrigação de declaração prévia da data e do lugar de realização de uma prestação de serviços, bem como do nome do destinatário da referida prestação, que o sistema Limosa impõe aos prestadores de serviços estabelecidos em um outro Estado-Membro que não o Reino da Bélgica, é necessária para a realização das fiscalizações indispensáveis à garantia tanto do respeito das normas mínimas da Diretiva 96/71/CE em matéria de proteção social (a luta contra os falsos trabalhadores por conta própria), como da proteção das condições de emprego e de trabalho dos trabalhadores por conta própria (proteção dos verdadeiros trabalhadores por conta própria). É forçoso concluir, com efeito, que, na falta dessas informações, é praticamente impossível ao Estado-Membro de destino proceder a fiscalizações sem aviso prévio no local. Além disso, na falta de mecanismos de cooperação administrativa entre Estados-Membros, e, diferentemente do que vigora quanto aos trabalhadores por conta própria estabelecidos no seu território, é praticamente impossível ao Estado-Membro de destino averiguar e recolher rapidamente as informações indispensáveis à realização dessas fiscalizações.

58. Todavia, a circunstância de um mecanismo de declaração prévia como o sistema Limosa ser necessário para as fiscalizações indispensáveis para garantir o respeito das exigências imperiosas de interesse geral não basta para concluir pela sua perfeita compatibilidade com o princípio da livre prestação de serviços. Um tal sistema deve, em primeiro lugar, ser capaz de garantir plenamente a realização dos objetivos prosseguidos, e as obrigações que impõe não devem representar um encargo

41 — Tal como, aliás, os trabalhos realizados no âmbito da revisão do quadro legislativo relativo ao destacamento dos trabalhadores; v. **Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços** [COM (2012) 131 final], e Commission staff working document Impact assessment — Revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of provision of services [SWD(2012) 63 final].

42 — V. acórdãos de 21 de outubro de 2004, Comissão/Luxemburgo (C-445/03, Colet., p. I 10191, n.º 46); de 19 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha, já referido, n.º 41, e de 1 de outubro de 2009, Comissão/Bélgica, já referido, n.º 16.

excessivo para os operadores económicos em causa à luz dos objetivos visados, explicitando-se que deve, além disso, ser impossível atingir os referidos objetivos através de regras menos restritivas. Esse sistema deve igualmente satisfazer as exigências de clareza e de segurança jurídica [43] e estar em conformidade com o princípio da coerência [44], ponto que importa examinar antes de mais.

59. Ora, e em primeiro lugar, a obrigação de declaração prévia do sistema Limosa é acompanhada de um importante número de exceções, sem que os motivos que justificam estas últimas ou os critérios que presidem à sua definição sejam indicados claramente, e sem que o Reino da Bélgica tenha fornecido, à luz dos objetivos prosseguidos a menor explicação sobre a sua razão de ser.

60. Contudo, embora a necessidade de garantir as condições de possibilidade de fiscalizações sem aviso prévio no local se imponha no interesse da proteção dos trabalhadores, esta exigência deverá, em princípio, valer para o conjunto dos prestadores de serviços, exceto se se estabelecer claramente uma distinção assente numa diferença objetiva relacionada, por exemplo, com a natureza das prestações.

61. Na falta de qualquer explicação fornecida pelo Reino da Bélgica a este respeito, só se pode concluir que as escolhas assim efetuadas não são coerentes com os objetivos indicados, que o sistema Limosa não permite atingir plenamente os referidos objetivos e que as restrições à livre prestação de serviços que contém não são, em consequência, conformes com os princípios da necessidade e da proporcionalidade.

62. Além disso, e em segundo lugar, as exigências do sistema Limosa são consideravelmente reduzidas em certos casos, não estando sujeitos a elas os prestadores de serviços por conta própria que exercem uma parte substancial das suas atividades na Bélgica, que de acordo com as explicações fornecidas pelo Reino da Bélgica, apenas estão sujeitos a uma declaração simplificada, válida por doze meses e que não implica a declaração prévia de cada prestação, tendo sido esclarecido que esta possibilidade está excluída para os setores das obras e da construção.

63. Igualmente neste plano, se o sistema Limosa revela não ser perfeitamente coerente com os objetivos prosseguidos, é forçoso reconhecer, além disso, que a existência da declaração simplificada vem lançar a dúvida sobre a estrita proporcionalidade, ou mesmo a necessidade, da declaração «normal».

64. Com base nas considerações precedentes, considero que o sistema Limosa, tal como foi estabelecido pela lei-programa controvertida no que respeita aos trabalhadores por conta própria, não é compatível com o artigo 56.º TFUE e que deve, por isso, julgar-se procedente a ação por incumprimento proposta pela Comissão.

65. Por conseguinte, há, igualmente, que condenar o Reino da Bélgica nas despesas, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

43 — Acórdão de 19 de junho de 2008, Comissão/Luxemburgo, já referido, n.os 77 a 82.

44 — Como o Tribunal de Justiça afirmou reiteradamente, uma legislação só é apta a garantir a realização do objetivo invocado, se corresponder verdadeiramente à intenção de o alcançar de maneira coerente e sistemática; v. acórdãos de 10 de março de 2009, Hartlauer (C-169/07, Colet., p. I-1721, n.º 55); de 12 de janeiro de 2010, Petersen (C-341/08, Colet., p. I-47, n.º 53); e de 21 de julho de 2011, Fuchs e Köhler (C-159/10 e C-160/10, Colet., p. I-6919, n.º 85). V., no que respeita à jurisprudência sobre os jogos, n.º 38 das conclusões do advogado-geral La Pergola no processo que deu origem ao acórdão de 21 de setembro de 1999, Läärä e o. (C-124/97, Colet., p. I-6067); e, nomeadamente, acórdãos de 21 de outubro de 1999, Zenatti (C-67/98, Colet., p. I-7289, n.os 35 e 36), de 6 de novembro de 2003, Gambelli e o. (C-243/01, Colet., p. I-13031, n.os 62 e 67), e Placanica e o., já referido, n.º 53. Noutros contextos, v. acórdãos de 17 de julho de 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, Colet., p. I-5785, n.os 39 e 40); de 19 de maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o. (C-171/07 e C-172/07, Colet., p. I-4171, n.º 42); de 21 de dezembro de 2011, Comissão/Áustria (C-28/09, Colet., p. I-13525, n.º 126); e de 10 de maio de 2012, Duomo Gpa e o. (C-357/10 a C-359/10, n.º 47). Sobre este ponto, v. Mathisen, G., *Consistency and coherence as conditions for justification of Member States measures restricting free movement*, CMLR, 2010, p. 1021.

V — Conclusão

66. Em conclusão, proponho que o Tribunal de Justiça declare:

1) Ao adotar os artigos 137.°, ponto 8, 138.°, terceiro travessão, 153.° e 157.°, ponto 3, da Lei-Programa de 27 de dezembro de 2006, na versão em vigor desde 1 de abril de 2007, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições do artigo 56.º TFUE.

2) O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.