



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

29 de julho de 2019\*

«Incumprimento de Estado – Violação da Diretiva 2006/123/CE e dos artigos 49.º e 56.º TFUE – Restrições e requisitos relativos à localização da sede, à forma jurídica, à participação no capital e às atividades pluridisciplinares das sociedades de engenheiros civis, de agentes de patentes e de veterinários»

No processo C-209/18,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, que deu entrada em 23 de março de 2018,

**Comissão Europeia**, representada por G. Braun e H. Tserepa-Lacombe, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

**República da Áustria**, representada por G. Hesse, na qualidade de agente,

demandada,

apoiada pela:

**República Federal da Alemanha**, representada inicialmente por T. Henze e D. Klebs e, em seguida, por D. Klebs, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

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

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

\* Língua do processo: alemão.

## Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 14.º, ponto 1, do artigo 15.º, n.º 1, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, e do artigo 25.º da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO 2006, L 376, p. 36), e dos artigos 49.º e 56.º TFUE, ao manter os requisitos em matéria de sede das sociedades de engenheiros civis e de agentes de patentes, os requisitos em matéria de forma jurídica e de detenção do capital para as sociedades de engenheiros civis, de agentes de patentes e de veterinários, bem como a restrição das atividades pluridisciplinares para as sociedades de engenheiros civis e de agentes de patentes.

### Quadro jurídico

#### *Direito da União*

- 2 O considerando 9 da Diretiva 2006/123 dispõe:

«A presente diretiva apenas é aplicável aos requisitos que afetam o acesso a uma atividade de serviços ou o exercício dessa atividade. Por conseguinte, não é aplicável a requisitos como por exemplo o código da estrada, a regulamentação em matéria de gestão de utilização dos solos, o planeamento urbano e o ordenamento do território, as normas em matéria de construção, bem como as sanções administrativas aplicadas devido ao não cumprimento desses requisitos, que não regulamentam ou afetam especificamente atividades de serviços mas que têm de ser cumpridas pelos prestadores no decurso da sua atividade económica, da mesma forma que pelas pessoas que ajam a título privado.»

- 3 O considerando 22 desta diretiva prevê:

«A exclusão dos cuidados de saúde do âmbito de aplicação da presente diretiva deverá abranger os serviços de prestação de cuidados de saúde e os serviços farmacêuticos prestados por profissionais da saúde a doentes com o objetivo de avaliar, manter ou restabelecer o seu estado de saúde nos casos em que essas atividades estejam reservadas a uma profissão de saúde regulamentada no Estado-Membro em que os serviços são prestados.»

- 4 O considerando 40 desta diretiva tem a seguinte redação:

«A noção de “razões imperiosas de interesse geral” a que se referem determinadas disposições da presente diretiva foi desenvolvida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos artigos 43.º e 49.º [CE], e pode continuar a evoluir. Esta noção, na aceção que lhe é dada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, abrange, pelo menos, os seguintes domínios: [...] a saúde pública, [...] a proteção dos destinatários de serviços [...]»

- 5 O artigo 2.º, n.º 2, alíneas f) e l), da Diretiva 2006/123 tem a seguinte redação:

«A presente diretiva não se aplica às seguintes atividades:

[...]

- f) Serviços de cuidados de saúde, prestados ou não no âmbito de uma estrutura de saúde, e independentemente do seu modo de organização e financiamento a nível nacional e do seu carácter público ou privado;

[...]

1) Serviços prestados por notários e oficiais de justiça, nomeados por ato oficial do Governo.»

6 Em conformidade com o artigo 4.º, ponto 2, desta diretiva, entende-se por «prestador» para efeitos da desta diretiva, qualquer pessoa singular nacional de um Estado-Membro, ou qualquer pessoa coletiva na aceção do artigo 54.º TFUE e estabelecida num Estado-Membro, que ofereça ou que preste um serviço.

7 O artigo 14.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Requisitos proibidos», dispõe, nos seus pontos 1 e 3:

«Os Estados-Membros não devem condicionar o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício no respetivo território ao cumprimento dos requisitos seguintes:

1) Requisitos discriminatórios baseados direta ou indiretamente na nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, no local da sede, em especial:

- a) Requisitos de nacionalidade do prestador, do seu pessoal, das pessoas que detêm o capital social ou dos membros dos órgãos de gestão e de fiscalização;
- b) Requisito de residência do prestador, do seu pessoal, das pessoas que detêm o capital social ou dos membros dos órgãos de gestão e de fiscalização no respetivo território;

[...]

3) Restrições à liberdade de o prestador escolher entre um estabelecimento a título principal ou a título secundário, em especial a obrigação de o prestador ter o seu estabelecimento principal no respetivo território, ou restrições à liberdade de escolher entre o estabelecimento sob a forma de agência, sucursal ou filial;

[...]»

8 O artigo 15.º, n.º 1, n.º 2, alíneas b) e c), e n.ºs 3, 5 e 6, desta diretiva enuncia:

«1. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos estabelecem algum dos requisitos referidos no n.º 2 e devem assegurar que esses requisitos sejam compatíveis com as condições referidas no n.º 3. Os Estados-Membros devem adaptar as respetivas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de forma a torná-las compatíveis com as referidas condições.

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

[...]

b) Obrigação de o prestador se constituir de acordo com uma forma jurídica específica;

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

[...]

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

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

- b) Necessidade: os requisitos têm que ser justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;
- c) Proporcionalidade: os requisitos têm que ser adequados para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para atingir este objetivo e não podendo ser possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.

[...]

5. No relatório de avaliação mútua previsto no n.º 1 do artigo 39.º, os Estados-Membros devem indicar:

- a) Os requisitos que tencionam manter e as razões pelas quais consideram que esses requisitos observam as condições referidas no n.º 3;
- b) Os requisitos que foram suprimidos ou simplificados.

6. A partir de 28 de dezembro de 2006, os Estados-Membros só podem introduzir quaisquer novos requisitos do tipo referido no n.º 2, se os mesmos estiverem em conformidade com as condições previstas no n.º 3.»

9 O artigo 25.º da Diretiva 2006/123 prevê:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que os prestadores não estejam sujeitos a requisitos que os obriguem a exercer exclusivamente uma atividade específica ou que limitem o exercício conjunto ou em parceria de atividades diferentes.

Todavia, podem estar sujeitos a requisitos deste tipo os seguintes prestadores:

- a) As profissões regulamentadas, na medida em que tal se justifique, para garantir o respeito das regras deontológicas, que variam em função da especificidade de cada profissão, e seja necessário para assegurar a sua independência e imparcialidade;
- b) Os prestadores que forneçam serviços de certificação, acreditação, inspeção técnica, testes ou ensaios, na medida em que tal se justifique para garantir a sua independência e imparcialidade.

2. Quando as atividades pluridisciplinares entre os prestadores de serviços a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 1 são autorizadas, cabe aos Estados-Membros assegurar o seguinte:

- a) Prevenção dos conflitos de interesses e das incompatibilidades entre determinadas atividades;
- b) Independência e imparcialidade exigidas por determinadas atividades;
- c) Compatibilidade entre os requisitos deontológicos das diferentes atividades, nomeadamente em matéria de sigilo profissional.

3. No relatório previsto no n.º 1 do artigo 39.º, os Estados-Membros devem indicar quais os prestadores que se encontram sujeitos aos requisitos referidos no n.º 1 do presente artigo, o conteúdo desses requisitos e as razões pelas quais consideram que eles se justificam.»

## *Direito austríaco*

### *ZTG*

- 10 O § 21 do Ziviltechnikergesetz (Lei relativa aos Engenheiros Civis, BGBl. 156/1994), na versão aplicável ao litígio (BGBl. I, 50/2016, a seguir «ZTG»), intitulado «Objeto social», tem a seguinte redação:
- «1. Sem prejuízo das disposições seguintes, os engenheiros civis podem, para efeitos de exclusividade do exercício permanente da profissão de engenheiro civil, constituir sociedades em nome coletivo, sociedades em comandita simples, sociedades por quotas e sociedades anónimas que disponham da sua própria habilitação, emitida pelo Ministério da Economia e do Trabalho [...]
2. As próprias sociedades de engenheiros civis exercem a profissão de engenheiro civil.
3. A constituição de uma sociedade civil com pessoas que exerçam uma atividade não liberal só é autorizada se estas últimas não estiverem habilitadas a cumprir tarefas de execução. Essa sociedade não está sujeita às disposições da secção 2 da presente lei federal.»
- 11 O § 25 da ZTG, intitulado «Sede e firma social», enuncia:
- «1. As sociedades de engenheiros civis devem estabelecer a sua sede na Áustria na sede do gabinete de um dos sócios ou membros da direção dotados de direitos de gestão e de representação.
2. As sociedades de engenheiros civis devem acrescentar à sua firma a menção “sociedade de engenheiros civis”, observando as disposições gerais do direito relativo à denominação social. O vocábulo “Ziviltechniker” [Engenheiro civil] pode ser abreviado para “ZT”.
3. Os documentos comerciais devem mencionar os nomes e habilitações de todos os sócios com direitos de gestão e de representação.»
- 12 O § 26 desta lei prevê:
- «1. Só podem ser sócios de uma sociedade de engenheiros civis as pessoas singulares e as sociedades de engenheiros civis que disponham de habilitação profissional.
2. As pessoas que exerçam uma atividade não liberal que corresponda tecnicamente à habilitação de uma sociedade de engenheiros civis, os seus dirigentes ou os seus sócios com direitos de gestão e de representação não podem ser sócios dessa sociedade de engenheiros civis.»
- 13 O § 28 da referida lei enuncia:
- «1. Não podem ser administradores e representantes estatutários de uma sociedade de engenheiros civis as pessoas singulares sócias da sociedade que possuam uma habilitação válida e que disponham em conjunto de mais de metade das participações da sociedade. Para as operações que exigem diferentes habilitações técnicas de vários engenheiros civis, os estatutos da sociedade devem impor, em qualquer caso, aos administradores que tenham a competência pertinente de agir conjuntamente.
2. As questões técnicas relativas ao exercício da profissão da sociedade de engenheiros civis são decididas exclusivamente, nos órgãos competentes da sociedade, pelos administradores que exercem a sua habilitação. Não pode ser tomada qualquer decisão contra a vontade dos sócios que disponham da competência tecnicamente pertinente para o objeto da decisão.

3. Os sócios que não exerçam a profissão devem ser obrigados por contrato ao cumprimento das regras de deontologia.
4. Quando as sociedades de engenheiros civis sejam sociedades de pessoas registadas, os sócios que não exerçam a sua habilitação podem unicamente ser sócios comanditários.
5. Quando as sociedades de engenheiros civis sejam sociedades anónimas, os seus estatutos devem prever exclusivamente ações nominativas. A transmissão das ações está sujeita à aprovação da assembleia geral. A assembleia geral tem a obrigação de apenas aprovar esta transferência se forem respeitadas as disposições da presente lei federal e as regras deontológicas.»

*PAG*

14 O § 2 da Patentanwaltsgesetz (Lei relativa aos Agentes de Patentes), de 7 de junho de 1967 (BGBl. 214/1967), na versão aplicável ao litígio (BGBl. I, 126/2013, a seguir «PAG»), tem a seguinte redação:

«1. A inscrição na lista dos agentes de patentes está vinculada à apresentação da prova do cumprimento dos requisitos seguintes:

- a) ter a nacionalidade austríaca;
- b) dispor de capacidade jurídica;
- c) ter uma sede permanente na Áustria;
- d) possuir um título que sancione estudos com uma duração mínima de cinco anos numa universidade austríaca ou estudos equivalentes numa universidade do Espaço Económico Europeu ou da Confederação Suíça, no âmbito da tecnologia ou das ciências naturais, ou um título universitário estrangeiro equivalente que tenha sido reconhecido;
- e) ter realizado um estágio prático (§ 3);
- f) ter sido aprovado no exame de agentes de patentes (§§ 8 e seguintes) no mínimo um ano antes do fim do estágio prático;
- g) ter subscrito um seguro de responsabilidade civil em conformidade com o § 21a.

2. A nacionalidade de um Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou da Confederação Suíça é considerada equivalente à nacionalidade austríaca.

3. Para as pessoas que preencham as condições referidas no § 16a, n.º 1, relativo à profissão de agente de patentes, o exame de aptidão (§§ 15a e 15b) substitui as exigências a título do ponto 1, alíneas d) a f).»

15 O § 29a da PAG prevê:

«Devem ser cumpridos de forma permanente os seguintes requisitos no que se refere às sociedades que tenham por objeto o exercício da profissão de agente de patentes:

1. Os sócios só podem ser:

- a) agente de patentes;

- b) os cônjuges ou parceiros registados e filhos de um agente de patentes sócio da sociedade;
- c) os antigos agentes de patentes que renunciaram ao exercício da profissão de agente de patentes e que, no momento dessa renúncia, eram sócios ou cujo escritório é retomado pela sociedade;
- d) os cônjuges ou parceiros registados e filhos sobrevivivos de um agente de patentes falecido se este era sócio na data da sua morte, ou se o cônjuge ou parceiro registado e os filhos sobrevivivos se associarem a um agente de patentes com vista à prossecução da atividade do escritório;
- e) as fundações privadas austríacas constituídas por um ou vários fundadores, cujo objetivo exclusivo é o apoio às pessoas mencionadas nas alíneas a) a d).

2. Os agentes de patentes só podem fazer parte da sociedade na qualidade de sócios pessoalmente responsáveis ou, em caso de sociedades por quotas, como sócios com direitos de representação e de gestão. Os sócios mencionados no ponto 1, alíneas b) a e), só podem fazer parte da sociedade na qualidade de sócios comanditários ou de sócios sem direitos de representação e de gestão ou segundo o princípio do sócio passivo. Só os sócios podem ter participações no volume de negócios ou nos lucros da sociedade.

3. A cessação do exercício da profissão de agente de patentes [§ 48, n.º 1, alínea c)] não constitui obstáculo à continuação na sociedade, mas impede o exercício dos direitos de representação e de gestão.

4. Os cônjuges ou parceiros registados [ponto 1, alínea b)] só podem fazer parte da sociedade durante o casamento ou a união de facto registada; os filhos [ponto 1, alíneas b) e d)], apenas até aos 35 anos de idade, e para além desta idade enquanto se prepararem para o exercício da profissão de agente de patentes.

5. Todos os sócios devem deter os seus direitos em seu nome próprio e por sua própria conta; são proibidas a alienação e a administração fiduciária dos direitos de um sócio.

6. A atividade da sociedade deve ser limitada ao exercício da profissão de agente de patentes, incluindo as atividades auxiliares necessárias e a gestão dos ativos da sociedade.

7. Pelo menos um dos sócios agente de patentes deve ter o seu escritório na sede da sociedade. O § 25a é aplicável *mutatis mutandis* para a criação de sucursais.

8. Os agentes de patentes só podem fazer parte de uma única sociedade; todavia, os estatutos da sociedade podem prever que um agente de patentes que pertença à sociedade pode também exercer a profissão de agente de patentes fora da sociedade. É proibida a participação das sociedades de agentes de patentes noutras associações que tenham por objeto o exercício conjunto de uma profissão.

9. Todos os agentes de patentes que fazem parte da sociedade devem ser habilitados a representar e a gerir a sociedade. Todos os outros sócios devem ser excluídos da representação e gestão.

10. Nas sociedades de agentes de patentes que têm a forma de uma sociedade por quotas, as pessoas que não sejam agentes de patentes sócios não podem ser designadas como administradores. Nenhuma procuração ou delegação de poderes pode ser validamente conferida numa sociedade de agentes de patentes.

11. Quando a sociedade tenha de tomar uma decisão, os agentes de patentes terão uma influência determinante. O exercício do mandato pelo agente de patentes que faça parte da sociedade não pode ser submetido a instruções ou a uma aprovação dos sócios (assembleia dos sócios).»

## TÄG

- 16 O § 15a da Tierärztegesetz (Lei relativa aos Veterinários), de 13 de dezembro de 1974 (BGBl. 16/1975), na versão aplicável ao litígio (BGBl. I, 66/2016, a seguir «TÄG») dispõe:

«1. Só os veterinários que disponham da habilitação profissional ou as sociedades cujos sócios sejam veterinários que possuam a habilitação profissional estão habilitados a explorar um consultório veterinário ou uma clínica veterinária privada. A participação de pessoas alheias à profissão numa sociedade de veterinários é possível unicamente para sócios passivos. Se, aquando da constituição de uma sociedade de responsabilidade limitada, forem também previstas sucursais, há que assegurar que o diretor só possa ser um sócio veterinário, que, além disso, só poderá dirigir uma única sucursal e que detenha partes essenciais na sociedade.

2. A responsabilidade (direção) de uma clínica veterinária privada deve ser assegurada por um veterinário que disponha da habilitação profissional, que esteja autorizado a gerir uma farmácia no seu consultório.»

## Procedimento pré-contencioso

- 17 Em 9 de julho de 2014, a Comissão enviou à República da Áustria um ofício administrativo em que pediu informações sobre os requisitos impostos pela legislação nacional às sociedades de engenheiros civis, de agentes de patentes e de veterinários em matéria de localização da sede, de forma jurídica e de detenção de capital, bem como sobre as restrições das atividades pluridisciplinares.
- 18 A República da Áustria respondeu por carta de 9 de outubro de 2014, na qual este Estado-Membro transmitiu à Comissão um projeto de alteração da PAG que, no entanto, não tinha sido adotado pelo legislador austríaco.
- 19 Em 5 de dezembro de 2014, a Comissão deu início ao processo EU Pilot no âmbito do qual enviou questões suplementares à República da Áustria, às quais esta respondeu em 13 de fevereiro de 2015.
- 20 Em 19 de junho de 2015, a Comissão notificou formalmente o incumprimento à República da Áustria.
- 21 Em 18 de setembro de 2015, esse Estado-Membro respondeu a essa notificação.
- 22 Em 5 de outubro de 2015, foi efetuada uma reunião entre a Comissão e a República da Áustria para discutir o conteúdo da carta de 18 de setembro de 2015. Na sequência dessa reunião, este Estado-Membro enviou uma carta complementar, datada de 23 de outubro de 2015, à qual estava anexo um projeto de alteração da ZTG. Esta alteração devia suprimir o requisito em matéria de localização da sede das sociedades de engenheiros civis e entrar em vigor no segundo trimestre de 2016. Também estava em causa a alteração do requisito em matéria de localização da sede das sociedades de agentes de patentes, mas a redação proposta teria continuado, segundo a Comissão, a admitir uma interpretação contrária ao artigo 14.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2006/123 e ao artigo 49.º TFUE. Além disso, foi anunciada uma alteração à TÄG que entrou em vigor em 1 de agosto de 2016.
- 23 Em 26 de fevereiro de 2016, a Comissão enviou à República da Áustria um parecer fundamentado sem se referir, todavia, aos requisitos cuja alteração tinha sido anunciada em matéria de localização da sede para os arquitetos e engenheiros consultores.
- 24 A República da Áustria respondeu por carta de 22 de abril de 2016, na qual esta propôs alterações às sociedades de agentes de patentes, nomeadamente uma reformulação das disposições sobre os requisitos em matéria de localização da sede e sobre a «influência determinante» dos agentes de

patentes nessas sociedades. Quanto às sociedades de engenheiros civis e de veterinários, este Estado-Membro manteve a sua posição anterior, segundo a qual não era necessária uma alteração. Além disso, o requisito em matéria de localização da sede das sociedades de engenheiros civis não foi eliminado.

- 25 Tendo em conta estas considerações, a Comissão, em 17 de novembro de 2016, enviou um parecer fundamentado complementar à República da Áustria.
- 26 Em dezembro de 2016 e em fevereiro de 2017, tiveram lugar dois encontros entre a Comissão e a República da Áustria relativamente às sociedades de engenheiros civis. Nesses encontros, este Estado-Membro comprometeu-se a suprimir requisitos em matéria de localização da sede e a introduzir algumas modificações nas disposições em matéria de detenção de capital e de restrições das atividades pluridisciplinares.
- 27 A República da Áustria respondeu ao parecer fundamentado complementar através de duas cartas, datadas de 17 de janeiro e de 13 de março de 2017. Este Estado-Membro confirmou que continuava disposto a alterar o § 25, n.º 1, da ZTG, mas estar impossibilitado de o fazer devido aos grupos de interesses em causa. A República da Áustria declarava-se igualmente disposta a alterar a PAG e a TÄG dentro de um prazo razoável e a prosseguir as conversações. Foi também transmitida à Comissão, em 10 de março de 2017, uma proposta de alteração da ZTG pelo ministro Federal da Ciência, da Investigação e da Economia, mas a Comissão considerou que tais alterações não eram suficientes para sanar a incompatibilidade da referida legislação com o direito da União.
- 28 Em 11 de outubro de 2017, a República da Áustria transmitiu à Comissão novas observações complementares às quais estava anexado um projeto de nova ZTG, que devia ter em conta as reservas formuladas pela Comissão. Embora a Comissão admita que este projeto previa a supressão do requisito em matéria de localização da sede das sociedades de engenheiros civis, as outras reservas não puderam, no entanto, ser removidas. Além disso, o referido projeto não foi até agora apresentado ao Parlamento austríaco com vista à sua adoção.
- 29 Foi nestas circunstâncias que a Comissão intentou a presente ação por incumprimento.

## **Quanto à ação**

### ***Quanto às disposições aplicáveis***

#### *Argumentos das partes*

- 30 No que diz respeito à aplicabilidade da Diretiva 2006/123, a Comissão contesta a posição defendida pela República da Áustria durante a fase pré-contenciosa e perante o Tribunal de Justiça quanto à exclusão das atividades dos engenheiros civis e dos veterinários do âmbito de aplicação desta diretiva.
- 31 Quanto às atividades dos engenheiros civis como pessoas ajuramentadas, a Comissão sustenta que, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea l), desta diretiva, esta não se aplica aos «serviços prestados pelos notários e oficiais de justiça, nomeados por ato oficial do governo». No seu entender, a circunstância de outros grupos profissionais, como os engenheiros civis, também elaborarem atos públicos não exclui automaticamente esses atos do âmbito de aplicação da referida diretiva. Além disso, essa instituição considera que o ordenamento do território e a planificação territorial são assegurados na Áustria pelo Estado federal, pelos *Länder* e pelos municípios e, portanto, o facto de os engenheiros civis prestarem apoio técnico às coletividades territoriais na elaboração desses planos não significa que os serviços por estes prestados não estejam sujeitos à Diretiva 2006/123. Por conseguinte, a Comissão considera que a ZTG não constitui uma legislação excluída do âmbito de aplicação desta diretiva.

- 32 Quanto às atividades dos veterinários, a Comissão sublinha que a exclusão dos serviços de cuidados de saúde do âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123, prevista no seu artigo 2.º, n.º 2, alínea f), visa apenas os serviços relativos à saúde humana, e não as prestações dos veterinários.
- 33 A República da Áustria alega que, pelo menos no âmbito da atividade de autenticação dos atos, os engenheiros civis atuam como representantes do Estado. Este Estado-Membro considera que o estatuto dos engenheiros civis no âmbito dessa atividade é equiparável ao dos notários. Daqui conclui que os engenheiros civis estão abrangidos pelo artigo 2.º, n.º 2, alínea l), da Diretiva 2006/123, pelo menos no que respeita à atividade de autenticação dos atos. Quanto aos veterinários, o referido Estado-Membro considera, no essencial, que as suas atividades se aproximam das dos profissionais da saúde.

#### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 34 Em primeiro lugar, há que salientar que, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 2, alínea l), da Diretiva 2006/123, esta diretiva não se aplica aos serviços prestados pelos notários e pelos oficiais de justiça, nomeados por ato oficial do governo. Em contrapartida, os engenheiros civis não são de modo nenhum mencionados nesta disposição.
- 35 Ora, sendo as exceções de interpretação estrita, há que declarar que o artigo 2.º, n.º 2, alínea l), da Diretiva 2006/123 deve ser interpretado no sentido de que estão abrangidos por esta disposição apenas os serviços nela expressamente enumerados. Nestas circunstâncias, o argumento da República da Áustria segundo o qual os engenheiros civis podem autenticar atos e ser equiparados aos notários por esta atividade não procede.
- 36 Por conseguinte, não se pode sustentar que a profissão de engenheiro civil não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123 por força do seu artigo 2.º, n.º 2, alínea l).
- 37 Em segundo lugar, decorre do artigo 2.º, n.º 2, alínea f), da Diretiva 2006/123 que os «serviços de cuidados de saúde» estão expressamente excluídos do âmbito de aplicação desta diretiva. No entanto, nos termos do seu considerando 22, os serviços visados por essa exclusão são os «prestados por profissionais de saúde a doentes com o objetivo de avaliar, manter ou restabelecer o seu estado de saúde», o que implica que sejam prestados a seres humanos (Acórdão de 1 de março de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, n.º 39).
- 38 Uma vez que as exceções são de interpretação estrita, o artigo 2.º, n.º 2, alínea f), da referida diretiva deve ser interpretado no sentido de que visa unicamente os serviços relativos à saúde humana.
- 39 Daqui decorre que não se pode sustentar que a profissão de veterinário não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123 por força do seu artigo 2.º, n.º 2, alínea f).
- 40 À luz dos fundamentos expostos, há que concluir que a Diretiva 2006/123 é aplicável tanto às atividades dos engenheiros civis como às dos veterinários. Nestas circunstâncias, e na medida em que a Comissão imputa à República da Áustria o incumprimento de determinadas disposições desta diretiva e do artigo 49.º TFUE, há que examinar, em primeiro lugar, a legislação nacional em causa à luz das disposições da referida diretiva antes de proceder, sendo caso disso, ao exame dessa legislação à luz das disposições do artigo 49.º TFUE.

### ***Quanto à acusação relativa à infração do artigo 14.º da Diretiva 2006/123***

#### *Argumentos das partes*

- 41 A Comissão alega que as disposições nacionais relativas à localização da sede das sociedades de engenheiros civis e de agentes de patentes infringem o artigo 14.º da Diretiva 2006/123 e o artigo 49.º TFUE.
- 42 Mais especificamente, essa instituição sustenta, no que respeita às sociedades de engenheiros civis, que o § 25, n.º 1, da ZTG está em contradição com o artigo 14.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2006/123, na medida em que esta primeira disposição exige que não só as sociedades de engenheiros civis mas também pelo menos um dos seus sócios, que atue como administrador e representante, tenham a sede na Áustria. Segundo essa instituição, o § 25, n.º 1, da ZTG conduz a uma discriminação na medida em que proíbe as sociedades de engenheiros civis que tenham a sede num Estado-Membro que não a República da Áustria de prestarem os seus serviços neste Estado-Membro. Ora, o artigo 14.º da Diretiva 2006/123 não permite justificar tal restrição.
- 43 Além disso, no que diz respeito às sociedades de agentes de patentes, a Comissão alega que resulta, por um lado, do § 29a, ponto 7, da PAG, que pelo menos um sócio de uma sociedade de agentes de patentes deve ter o seu escritório na sede desta sociedade. Por outro lado, resulta do § 2, n.º 1, alínea c), da PAG que a inscrição na lista dos agentes de patentes depende apresentação da prova de que a sede permanente do escritório está situada na Áustria. Daqui resulta, segundo essa instituição, que as sociedades de agentes de patentes, bem como os seus sócios, devem ter a sua sede na Áustria, o que é equiparável a uma discriminação em razão do local da sede do prestador e de seus sócios. A Comissão considera que as referidas disposições da PAG constituem uma discriminação baseada diretamente no local da sede estatutária de uma sociedade e, indiretamente, na nacionalidade dos seus sócios.
- 44 A Comissão acrescenta que nenhuma das alterações legislativas enunciadas pela República da Áustria foi posta em prática e que, no que diz respeito às sociedades de agentes de patentes, as alterações sugeridas não impediram as violações do direito da União.
- 45 A República da Áustria contesta esta acusação, alegando que, no que respeita às sociedades de engenheiros civis, comunicou claramente à Comissão, em de 11 de outubro de 2017, um projeto de reforma da ZTG, exprimindo deste modo a sua intenção de suprimir o § 25, n.º 1, desta lei. Este Estado-Membro considera que o incumprimento imputado quanto a este aspeto não é procedente, em particular, tendo em conta o facto de que o atraso na execução desse projeto não foi provocado unicamente pelas eleições austríacas, mas também pela falta de reação por parte da Comissão a uma mensagem de correio eletrónico de 10 de março de 2017 através da qual o referido Estado-Membro apresentou propostas concretas de reforma da ZTG.
- 46 No que diz respeito às sociedades de agentes de patentes, a República da Áustria informou o Tribunal de Justiça das novas propostas legislativas de alteração da PAG, alegando que pretendia iniciar antes do verão do ano de 2018 um processo legislativo tendo em vista a adoção de uma lei modificativa.

#### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 47 A título preliminar, não se pode deixar de observar que a República da Áustria se limita a contestar a acusação imputada, alegando que propôs as alterações legislativas sem, no entanto, contestar o facto de tais modificações ainda não terem ainda entrado em vigor aquando da propositura da presente ação.

- 48 A esse respeito, há que recordar que a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, e que as alterações posteriormente ocorridas não são tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, Acórdão de 28 de novembro de 2018, Comissão/Eslovénia, C-506/17, não publicado, EU:C:2018:959, n.º 50 e jurisprudência referida).
- 49 Ora, no caso em apreço, é pacífico que, no termo do prazo fixado à República da Áustria, os requisitos impostos pela legislação nacional em causa ainda estavam em vigor.
- 50 Feita esta precisão, há que observar, à semelhança da Comissão, que resulta das disposições nacionais postas em causa no âmbito da presente acusação a obrigação, por um lado, de as sociedades de engenheiros civis e pelo menos um dos seus sócios ou um membro da direção e, por outro, de as sociedades de agentes de patentes terem a sua sede na Áustria.
- 51 Ora, na medida em que obrigam essas sociedades a terem a sua sede estatutária no território nacional, estas disposições impõem um requisito baseado diretamente no local da sede, na aceção do artigo 14.º, ponto 1, da Diretiva 2006/123. Por outro lado, a obrigação de pelo menos um sócio ou de um membro da direção de uma sociedade de engenheiros civis ter o seu escritório na Áustria constitui, em substância, um requisito de residência no território nacional, na aceção do artigo 14.º, ponto 1, alínea b), desta diretiva.
- 52 O artigo 14.º da Diretiva 2006/123 proíbe os Estados-Membros de subordinar o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício nos respetivos territórios ao cumprimento de um dos requisitos elencados nos pontos 1 a 8 desta disposição, impondo-lhes, assim, a supressão sistemática e prioritária desses requisitos. Além disso, os requisitos enumerados no artigo 14.º desta diretiva não podem ser justificados (Acórdão de 16 de junho de 2015, Rina Services e o., C-593/13, EU:C:2015:399, n.º 28).
- 53 Nestas circunstâncias, há que concluir que a acusação relativa à infração do artigo 14.º da Diretiva 2006/123 é procedente.

### ***Quanto à acusação relativa à infração do artigo 15.º da Diretiva 2006/123***

#### *Argumentos das partes*

- 54 A Comissão sustenta, no que diz respeito aos requisitos nacionais relativos à forma jurídica e à detenção de capital, previstos para as sociedades de engenheiros civis, agentes de patentes e veterinários, que estes infringem o artigo 15.º, n.º 1, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, da Diretiva 2006/123, bem como o artigo 49.º TFUE, e impedem o estabelecimento de novos prestadores com estas profissões, provenientes de Estados-Membros distintos da República da Áustria. Segundo a Comissão, tais requisitos restringem as possibilidades de esses prestadores estabelecidos nesses Estados-Membros criarem um estabelecimento secundário na Áustria se não adaptarem as suas estruturas organizacionais a tais requisitos. Além disso, segundo esta instituição, os referidos requisitos constituem igualmente obstáculos para os prestadores de serviços estabelecidos na Áustria.
- 55 Por um lado, a Comissão considera que uma norma nacional segundo a qual a maioria das participações de uma sociedade profissional deve ser detida por pessoas singulares significa que o controlo dessa sociedade não pode ser exercido por pessoas coletivas. Este tipo de sociedade profissional fica, segundo a Comissão, impossibilitado de ser filial de outra sociedade. Esta instituição conclui que essa sociedade profissional, estabelecida num Estado-Membro que não a República da Áustria, não poderá criar na Áustria uma filial que preste os mesmos serviços. Por outro lado, a Comissão sustenta que os requisitos em matéria de forma jurídica e de detenção de capital complicam, na prática, a criação de um estabelecimento principal na Áustria.

- 56 No que respeita, mais especificamente, às sociedades de engenheiros civis, a Comissão recorda que, por força do § 26, n.º 1, da ZTG, apenas as pessoas singulares e as sociedades de engenheiros civis que dispõem da habilitação profissional podem ser sócios de uma sociedade de engenheiros civis. Além disso, recorda que o § 28, n.º 1, da ZTG prevê que a maioria das participações dessa sociedade deve ser detida por engenheiros civis e que são também eles que podem ser nomeados administradores e representantes estatutários da sociedade dos engenheiros civis em questão.
- 57 Segundo a Comissão, os requisitos em matéria de forma jurídica e de detenção de capital aplicáveis às sociedades de engenheiros civis não podem ser justificados pelo facto de determinadas atividades dos arquitetos e dos engenheiros poderem ser exercidas não apenas sob o regime da ZTG mas também sob o regime do Gewerbeordnung (Código relativo ao exercício das profissões industriais, comerciais e artesanais, a seguir «GewO»), na medida em que os engenheiros civis gozam de maior respeito e os seus serviços têm mais reputação do que os dos prestadores dos mesmos serviços que atuam sob o regime do GewO. Por conseguinte, segundo essa instituição, se as sociedades estabelecidas num Estado-Membro diferente da República da Áustria fossem obrigadas a optar pelo exercício da atividade a título não liberal em vez de profissão liberal, que goza de uma reputação acrescida, isso constituiria uma restrição ao acesso ao mercado.
- 58 No que respeita às sociedades de agentes de patentes e de veterinários, a Comissão observa que a República da Áustria não contestou, na fase pré-contenciosa, a existência de uma restrição, tendo-se limitado a sustentar que as medidas em causa são justificadas e proporcionadas.
- 59 A Comissão considera que os requisitos nacionais em questão não são justificados nem proporcionados.
- 60 Em primeiro lugar, quanto às sociedades de engenheiros civis, a Comissão alega que os requisitos em matéria de forma jurídica e de detenção do capital não podem ser justificados pelos objetivos de proteção da independência dos engenheiros civis, de garantia da qualidade dos serviços e de proteção dos consumidores, nem pelos outros objetivos de interesse público, como a necessidade de manter separadas as atividades de planificação e de execução das obras. Com efeito, na opinião dessa instituição, o sistema austríaco já prevê medidas para atingir esses objetivos, tais como as regras de conduta para evitar conflitos de interesses e a submissão dos membros das profissões em questão a disposições em matéria de seguros e de garantias.
- 61 Além disso, a ZTG já prevê, segundo a Comissão, disposições que impedem que a independência dos engenheiros civis seja prejudicada. Essa instituição recorda que, por um lado, o § 28, n.º 2, da ZTG prevê que só os sócios tecnicamente habilitados decidem as questões técnicas relativas ao exercício da profissão e que, por outro, o § 28, n.º 3, da ZTG exige que os sócios que não tenham essa profissão sejam obrigados por contrato ao cumprimento das regras de deontologia.
- 62 Em segundo lugar, no que diz respeito às sociedades de agentes de patentes, a Comissão sustenta que resulta do § 29a, ponto 1, da PAG que só os próprios agentes de patentes, os membros da sua família e as fundações constituídas por essas pessoas singulares podem ter participações nessas sociedades. Além disso, nos termos do ponto 2 do referido § 29a, as pessoas que não tenham essa profissão não podem desempenhar um papel essencial numa sociedade de agentes de patentes e, por força do seu n.º 11, os agentes de patentes devem ter influência determinante nessa sociedade e não devem depender de outros sócios no exercício do seu mandato.
- 63 Segundo a referida instituição, tais requisitos não podem ser justificados pelo objetivo de interesse geral que consiste em proporcionar aos consumidores um serviço de aconselhamento e de representação de elevada qualidade nem pelo objetivo de proteção da independência profissional dos agentes de patentes e da confidencialidade das suas atividades.

- 64 Com efeito, segundo a Comissão, esses requisitos ultrapassam o que é necessário para atingir os objetivos de independência e de confidencialidade.
- 65 Além disso, a Comissão considera que regras deontológicas estritas e disposições em matéria de seguro que visam proteger os consumidores, como o § 21a da PAG, são suficientes para atingir os objetivos enunciados pela República da Áustria. Além disso, afirma que os requisitos em causa não são coerentes, na medida em que a legislação austríaca permite que os membros da família de um agente de patentes se tornem sócios de uma sociedade de agentes de patentes, quando essa possibilidade não está prevista para as sociedades estabelecidas em Estados-Membros que não a República da Áustria. Essa instituição acrescenta que a imprecisão do § 29a, ponto 11, da PAG relativa à influência determinante dos agentes de patentes quando as sociedades de agentes de patentes tomam decisões dá azo a uma interpretação extremamente restritiva.
- 66 Em terceiro lugar, quanto às sociedades de veterinários, a Comissão alega que, por força do § 15a, n.º 1, da TÄG, só os veterinários ou as sociedades de veterinários que disponham de habilitação profissional podem explorar um consultório veterinário ou uma clínica veterinária privada. Além disso, os sócios de sociedades de veterinários devem ser veterinários qualificados e as pessoas que não tenham tal profissão só podem ter participações nessas sociedades como sócios passivos. Por outro lado, observa que só um veterinário que tenha participações determinantes numa sociedade de veterinários pode tornar-se diretor de uma sucursal desta e só pode dirigir uma única.
- 67 Segundo a Comissão, um elevado grau de independência dos veterinários e a proteção da saúde pública podem ser obtidos através de medidas menos restritivas em relação ao requisito de os veterinários deverem ter 100 % dos direitos de voto das sociedades de veterinários, e que constitui uma restrição desproporcionada à liberdade de estabelecimento. Essa instituição considera que, embora os veterinários possam exercer uma influência determinante, ao deterem uma parte do capital suficiente para garantir que efetuem o controlo da sociedade de veterinários em questão, não se pode proibir os não veterinários de deterem uma parte limitada do capital dessa sociedade que não impeça esse controlo.
- 68 A Comissão considera que as regras de deontologia e de conduta dos veterinários e a vigilância rigorosa do seu cumprimento, nomeadamente pela Ordem Austríaca dos Veterinários, constituem um instrumento mais flexível para garantir a proteção da saúde pública e a independência dos membros dessa profissão. Além disso, essa instituição sugere que, em vez de tributar a posse de 100 % do capital, a legislação nacional poderia prever unicamente que os veterinários devem ter a maioria dos direitos de voto das sociedades de veterinários. Além disso, poderia ser exigido às sociedades de veterinários que adiram à Ordem dos Veterinários, o que permitiria facilitar a sua supervisão.
- 69 A República da Áustria sustenta, no que diz respeito às sociedades de engenheiros civis, que a rigorosa separação das funções de planeamento e de execução visa garantir a objetividade, a independência e a segurança jurídica das peritagens e dos atos elaborados pelos engenheiros civis. Além disso, esse Estado-Membro alega que os serviços dos engenheiros civis podem ser também prestados ao abrigo da GewO pelos gabinetes de engenheiros ou de mestres de obras, pelo que não se pode sustentar que a possibilidade de prestar esses serviços é restringida. Embora a Diretiva 2006/123 tenha por objetivo regular a livre prestação de serviços, não deixa de ser verdade que, segundo o referido Estado-Membro, não regula o título profissional sob o qual um serviço pode ser prestado nem a profissão no âmbito da qual esse serviço pode ser prestado.
- 70 A República da Áustria alega que a única atividade que pode ser exercida ao abrigo da ZTG, e que não pode ser exercida ao abrigo do GewO, é a atividade de autenticação dos atos. Segundo este Estado-Membro, além do facto de que, pelo menos no âmbito dessa atividade, os engenheiros civis estarem abrangidos pelo artigo 2.º, n.º 2, alínea l), da Diretiva 2006/123, os requisitos impostos a essa profissão são, em qualquer caso, do interesse geral, especialmente para assegurar a proteção dos consumidores.

- 71 Além da possibilidade de serem prestados ao abrigo do GewO os mesmos serviços que os engenheiros civis efetuam, a República da Áustria alega que propôs uma alteração do § 26 da ZTG, para pôr termo à acusação imputada. Em contrapartida, este Estado-Membro considera que o § 28, n.º 1, da ZTG tem por objetivo preservar a imparcialidade e a independência dos engenheiros civis, de modo que devem ser mantidas as normas relativas aos dirigentes e aos representantes das sociedades de engenheiros civis.
- 72 Quanto às sociedades de agentes de patentes, além dos argumentos expostos na fase pré-contenciosa, da qual faz parte um resumo da petição da Comissão, a República da Áustria informou o Tribunal de Justiça de que tenciona alterar o § 29a, ponto 1, alíneas b) a e), da PAG, inserir um novo ponto nesta disposição para alargar a categoria das pessoas que podem ser sócias dessas sociedades e suprimir o § 29a, ponto 4, desta lei.
- 73 No que respeita às sociedades de veterinários, a República da Áustria alega que não se pode de modo nenhum sustentar que não existe uma relação entre a profissão de veterinário e a proteção da saúde pública, na medida em que esta profissão desempenha o papel de garante no que diz respeito à produção de alimentos seguros. Este Estado-Membro alega que os veterinários são obrigados, não apenas pela TÄG mas igualmente por outros diplomas legais, a declarar quer as doenças dos animais quer determinadas doenças humanas ou a suspeita de infeção por uma dessas doenças.
- 74 A República da Áustria considera, além disso, que as regras deontológicas apenas podem produzir efeitos vinculativos relativamente aos veterinários que exercem a profissão e não são adequadas para excluir relações de dependência com pessoas alheias a esta profissão, a não ser que seja implementado um regime estrito de controlo do Estado relativamente a essas pessoas. Este Estado-Membro considera que a posição da Comissão segundo a qual a supressão do § 15a da TÄG proporciona vantagens em termos de preço para os consumidores não é de forma alguma clara, tanto mais que esta disposição não exclui a atividade de sociedades em que participam pessoas alheias à profissão de veterinário.
- 75 A República Federal da Alemanha intervém em apoio dos pedidos da República da Áustria, limitando as suas observações, contestadas pela Comissão, à análise da compatibilidade das disposições da ZTG com a Diretiva 2006/123. A este respeito, a República Federal da Alemanha alega que o § 26, n.º 1, e o § 28, n.º 1, da ZTG, caso sejam considerados como constituindo «requisitos», na aceção do artigo 15.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123, satisfazem as condições enumeradas no artigo 15.º, n.º 3, desta diretiva, de modo que são justificados.
- 76 Sobre este aspeto, a República Federal da Alemanha alega, por um lado, que a restrição do acesso à qualidade de sócio das sociedades de engenheiros civis unicamente aos engenheiros civis e às sociedades de engenheiros civis é necessária para atingir os objetivos de preservação da independência, de administração preventiva da justiça, de qualidade dos serviços, de proteção dos consumidores e de cumprimento da obrigação de confidencialidade. Por outro lado, este Estado-Membro alega que o requisito segundo o qual só os engenheiros civis podem ser dirigentes e representantes legais das sociedades de engenheiros civis garante a transparência e a qualidade do serviço e facilita a determinação da pessoa responsável nessa sociedade.
- 77 Segundo a República Federal da Alemanha, medidas menos restritivas, como as regras internas e deontológicas, não são adequadas para atingir os objetivos enunciados da mesma maneira nas disposições nacionais em causa. Além disso, as disposições em matéria de seguro têm absolutamente outra função, ou seja, a indemnização dos prejuízos já verificados e não a prevenção desses prejuízos.

*Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 78 Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123, os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos estabelecem algum dos requisitos referidos no n.º 2 e devem assegurar que esses requisitos sejam compatíveis com as condições referidas no n.º 3 do mesmo artigo.
- 79 O artigo 15.º, n.º 2, alínea b), desta diretiva refere os requisitos que impõem a obrigação de o prestador se constituir de acordo com uma forma jurídica específica. Este mesmo artigo, n.º 2, alínea c), refere os requisitos relativos à detenção do capital de uma sociedade.
- 80 Decorre dos n.ºs 5 e 6 do referido artigo 15.º que é permitido aos Estados-Membros manter ou, se for caso disso, introduzir requisitos do tipo referido no n.º 2 do mesmo artigo, se os mesmos estiverem em conformidade com as condições previstas no n.º 3 (v., neste sentido, Acórdão de 16 de junho de 2015, Rina Services e o., C-593/13, EU:C:2015:399, n.º 33).
- 81 As condições cumulativas previstas no artigo 15.º, n.º 3, da referida diretiva dizem respeito, em primeiro lugar, ao caráter não discriminatório dos requisitos em questão, que não podem ser direta ou indiretamente discriminatórios em razão da nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, do local da sede, em segundo lugar, ao seu caráter necessário, designadamente que os requisitos têm de ser justificados por uma razão imperiosa de interesse geral, e, em terceiro lugar, à sua proporcionalidade, tendo os referidos requisitos de ser adequados para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para atingir este objetivo e não podendo ser possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.
- 82 Daqui se conclui, em especial, que, embora na verdade incumba ao Estado-Membro que invoca uma razão imperiosa de interesse geral para justificar um requisito na aceção do referido artigo 15.º demonstrar que a sua legislação é adequada e necessária para garantir a consecução do objetivo prosseguido, esse ónus da prova não pode ir ao ponto de exigir que este Estado-Membro demonstre, de maneira positiva, que nenhuma outra medida imaginável permite realizar o referido objetivo nas mesmas condições (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de abril de 2009, Comissão/Itália, C-518/06, EU:C:2009:270, n.º 84 e jurisprudência referida; de 24 de março de 2011, Comissão/Espanha, C-400/08, EU:C:2011:172, n.º 123; e de 23 de dezembro de 2015, Scotch Whisky Association e o., C-333/14, EU:C:2015:845, n.º 55). Tal exigência equivaleria, com efeito, na prática, a privar o Estado-Membro em causa da sua competência regulamentar no domínio considerado.
- 83 No caso em apreço, resulta das disposições nacionais em causa no âmbito da presente acusação que, em primeiro lugar, apenas as pessoas singulares e as sociedades de engenheiros civis podem ser sócias de uma sociedade de engenheiros civis e apenas as pessoas singulares, sócias da sociedade de engenheiros civis, que detêm a maioria das participações dessa sociedade, podem ser nomeadas administradores e representantes dessa sociedade. Em segundo lugar, só os próprios agentes de patentes, os membros da sua família e as fundações constituídas por essas pessoas singulares podem deter uma participação numa sociedade de agentes de patentes, uma vez que os agentes de patentes devem ter uma influência determinante nessa sociedade. Em terceiro lugar, só os veterinários ou as sociedades de veterinários podem explorar um escritório ou uma clínica veterinária, as pessoas que não tenham essa profissão podem participar unicamente como sócios passivos e só os veterinários que detêm partes sociais essenciais nessa sociedade podem tornar-se diretores de uma sucursal desta.
- 84 Há que observar que tais exigências são relativas tanto à forma jurídica como à composição dos detentores de capital das sociedades de engenheiros civis, de agentes de patentes e de veterinários, pelo que são abrangidas pelo artigo 15.º, n.º 2, alíneas b) e c), da Diretiva 2006/123.

- 85 Por conseguinte, há que verificar se os requisitos nacionais em causa preenchem as condições previstas no artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123, concretamente, se são não discriminatórios, necessários e proporcionados para a consecução de uma razão imperiosa de interesse geral (v., neste sentido, Acórdão de 1 de março de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, n.º 54).
- 86 Em primeiro lugar, quanto à primeira destas condições, nada nos autos submetidos ao Tribunal de Justiça indica que os requisitos referidos no n.º 83 do presente acórdão são direta ou indiretamente discriminatórios, na aceção do artigo 15.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2006/123.
- 87 Em seguida, no que respeita à segunda das referidas condições, há que precisar que a República da Áustria refere, no essencial, que os requisitos em causa visam alcançar os objetivos de garantia da objetividade e da independência das profissões em causa, bem como de segurança jurídica, e, no que respeita aos veterinários, igualmente o objetivo de proteção da saúde.
- 88 A título preliminar, há que salientar que os objetivos de garantia da objetividade e da independência das profissões em causa, bem como de segurança jurídica, estão relacionados com o objetivo de proteção dos destinatários de serviços, referido no considerando 40 da Diretiva 2006/123, e de garantia da qualidade de serviços.
- 89 Há que salientar que os objetivos de proteção dos destinatários dos serviços, de garantia da qualidade dos serviços e da proteção da saúde constituem razões imperiosas de interesse geral suscetíveis de justificar as restrições às liberdades garantidas pelo direito da União (v., neste sentido, Acórdãos de 3 de outubro de 2000, Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, n.º 38; e de 1 de março de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, n.º 57).
- 90 Quanto à terceira condição referida no artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123, esta pressupõe a reunião de três elementos, concretamente, que o requisito seja adequado para a garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para atingir este objetivo e não podendo ser possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.
- 91 A este respeito, decorre do teor do artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123 que cabe ao Estado-Membro em questão verificar e, portanto, demonstrar, através de elementos precisos suscetíveis de apoiar a sua argumentação que os requisitos como os que estão em causa no presente processo preenchem as condições previstas nesta disposição (v., neste sentido, Acórdão de 23 de janeiro de 2014, Comissão/Bélgica, C-296/12, EU:C:2014:24, n.º 33 e jurisprudência referida).
- 92 No que diz respeito à adequação dos requisitos em questão para atingir os objetivos enunciados, há que referir que as limitações relativas à forma jurídica e à participação no capital de uma sociedade, na medida em que garantem a transparência da participação no capital dessa sociedade e a qualificação das pessoas que participam nesse capital e determinam, de forma precisa, as pessoas responsáveis na sociedade em causa, são, em princípio, adequadas para atingir os objetivos de proteção dos destinatários dos serviços e de garantia da qualidade dos serviços.
- 93 Quanto ao objetivo de proteção da saúde pública, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os requisitos relativos à detenção exclusiva do capital das sociedades de veterinários pelos membros dessa profissão são adequados para reduzir os riscos que essas sociedades correm devido às estratégias económicas que podem prejudicar o objetivo de proteção da saúde bem como a independência dos veterinários (v., neste sentido, Acórdão de 1 de março de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, n.ºs 82 e 83).
- 94 Todavia, importa recordar que, em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma legislação nacional só é adequada para garantir a realização do objetivo invocado se responder verdadeiramente à intenção de o alcançar de uma forma coerente e sistemática (v., neste sentido,

Acórdãos de 10 de março de 2009, *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, n.º 55; de 15 de outubro de 2015, *Grupo Itevelesa e o.*, C-168/14, EU:C:2015:685, n.º 76; e Despacho de 30 de junho de 2016, *Sokoll-Seebacher e Naderhirn*, C-634/15, EU:C:2016:510, n.º 27).

- 95 No caso em apreço, há que observar que, como alegou com razão a Comissão e sem que tal seja contestado pela República da Áustria, os requisitos impostos aos agentes de patentes quanto à detenção de capital não podem ser considerados coerentes na aceção dessa jurisprudência, uma vez que a legislação austríaca permite a pessoas que não são agentes de patentes, a saber, os membros da família desses agentes, tornarem-se sócios de uma sociedade de agentes de patentes, quando essa possibilidade não está prevista para sociedades ativas nesse setor e que estão estabelecidas em Estados-Membros que não a República da Áustria.
- 96 Daqui resulta que a República da Áustria não conseguiu provar que esses requisitos são adequados para garantir a realização dos objetivos prosseguidos.
- 97 Quanto ao restante, em contrapartida, há que referir que a Comissão não apresenta nenhuma argumentação específica destinada a contestar que os requisitos em questão são adequados para atingir os objetivos invocados e limita-se a sustentar que esses requisitos vão além do que é necessário para atingir os objetivos enunciados.
- 98 Quanto ao segundo elemento do artigo 15.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2006/123, conforme enunciado no n.º 90 do presente acórdão, há que, em primeiro lugar, não ter em consideração a argumentação da República da Áustria segundo a qual os projetos de lei que ainda não estavam em vigor aquando da propositura da presente ação, têm por objetivo alterar essa legislação.
- 99 Com efeito, como resulta do n.º 48 do presente acórdão, a existência de um incumprimento deve de ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não podendo as alterações posteriormente ocorridas ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça.
- 100 Por conseguinte, há que examinar se a argumentação apresentada pela República da Áustria no que respeita aos requisitos em causa, em vigor no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, permite demonstrar que tais requisitos não ultrapassam o que é necessário para atingir os objetivos enunciados.
- 101 A este respeito, em primeiro lugar, quanto ao requisito previsto no § 28, n.º 1, da ZTG, há que observar que a Comissão sugeriu várias medidas alternativas menos restritivas, como regras de conduta e regras em matéria de seguro e de garantia que, especialmente se fossem tomadas em conjunto, poderiam permitir alcançar os objetivos prosseguidos. Ora, embora a República da Áustria sustente que esse requisito parece indispensável para garantir que os administradores de uma sociedade de engenheiros civis respondam pessoalmente pelas suas prestações, este Estado-Membro não fundamenta esta argumentação de forma que permita ao Tribunal de Justiça chegar à conclusão de que as medidas menos coercivas não seriam suficientes para atingir os objetivos enunciados.
- 102 Em segundo lugar, no que respeita ao § 29a da PAG, há que acrescentar, além das considerações feitas nos n.ºs 95 e 96 do presente acórdão, que, por um lado, os argumentos da Comissão resumidos nos n.ºs 62 a 64 do presente acórdão levam a concluir que os requisitos desta disposição vão além do que é necessário para atingir os objetivos que prossegue e, por outro, a República da Áustria não apresentou no Tribunal de Justiça argumentos suscetíveis de refutar esta argumentação.
- 103 Em terceiro lugar, quanto ao § 15a da TÄG, a República da Áustria alega, por um lado, que os veterinários estão sujeitos a uma série de obrigações relativas à proteção da saúde, como a garantia da produção de alimentos seguros, a declaração de doenças que afetam animais e a declaração de determinadas doenças humanas. Por outro lado, esse Estado-Membro alega que as regras de conduta,

salvo no caso de o seu respeito ser estritamente controlado pelo Estado, não podem excluir as relações de dependência e a influência das pessoas que não exercem essa profissão, de modo que essas regras não são adequadas para alcançar os objetivos pretendidos.

- 104 A este respeito, há que recordar que a prossecução legítima dos objetivos de proteção da saúde e de independência dos veterinários não pode justificar que os operadores económicos não veterinários sejam completamente afastados da detenção do capital das sociedades veterinárias, uma vez que não está excluído que possa ser exercido um controlo efetivo pelos veterinários nessas sociedades mesmo quando estes não detenham a totalidade do capital das referidas sociedades, na medida em que a detenção pelos não veterinários de uma parte limitada desse capital não impede necessariamente tal controlo (v., neste sentido, Acórdão de 1 de março de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, n.º 86).
- 105 Por conseguinte, a legislação nacional que exclui da participação no capital das sociedades de veterinários todas as pessoas que não dispõem da habilitação profissional vai além do que é necessário para atingir os objetivos de proteção da saúde pública e de independência dos veterinários.
- 106 Resulta do conjunto das considerações precedentes que os requisitos nacionais em causa vão além do que é necessário para atingir os objetivos pretendidos, de modo que infringem o artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123.
- 107 Por conseguinte, há que declarar que a acusação relativa à infração do artigo 15.º da Diretiva 2006/123 é procedente. Nestas circunstâncias, não há que examinar a legislação em causa à luz do artigo 49.º TFUE.

### ***Quanto à acusação relativa à infração do artigo 25.º da Diretiva 2006/123***

#### *Argumentos das partes*

- 108 A Comissão alega que o § 21, n.º 1, da ZTG e o § 29a, ponto 6, da PAG obrigam as sociedades profissionais em questão a limitarem-se ao exercício da profissão de engenheiro civil ou de agente de patentes, respetivamente. Ora, o artigo 25.º da Diretiva 2006/123 impõe aos Estados-Membros que suprimam os requisitos que obrigam os prestadores a exercer exclusivamente uma atividade específica, ou que limitam o exercício conjunto ou em parceria de atividades diferentes. Segundo a Comissão, essas disposições nacionais impedem, por um lado, quer a criação por sociedades com sede num Estado-Membro diferente da República da Áustria de estabelecimentos secundários pluridisciplinares, quer o estabelecimento primário das sociedades com sede na Áustria. Por outro lado, tais disposições impedem a livre prestação de serviços.
- 109 Quanto às sociedades de engenheiros civis, a Comissão sustenta que o § 21, n.º 3, da ZTG, segundo o qual a constituição de uma sociedade de direito civil com pessoas que exerçam uma atividade não liberal só é autorizada às sociedades de engenheiros civis se essas pessoas não estiverem habilitadas a cumprir tarefas de execução, infringe o artigo 25.º da Diretiva 2006/123.
- 110 A este respeito, a Comissão alega, em primeiro lugar, que apenas os arquitetos e os engenheiros podem constituir sociedades comuns, uma vez que só é possível criar sociedades de direito civil com pessoas que exercem outras profissões se essas pessoas não estiverem habilitadas a cumprir tarefas de execução. Em segundo lugar, segundo a Comissão, uma associação com pessoas que exercem outras profissões não é possível sob a forma de uma sociedade de engenheiros civis, mas unicamente possível sob a forma de uma sociedade de direito civil na qual os sócios são pessoalmente responsáveis e não beneficiam da limitação da responsabilidade de uma sociedade por quotas. Em terceiro lugar, essa instituição observa que a abordagem segundo a qual um engenheiro que presta os seus serviços de

acordo com a ZTG pode associar-se com engenheiros civis para constituírem uma sociedade de engenheiros civis, ao passo que um engenheiro que presta os seus serviços no âmbito da GewO só pode fazê-lo sob a forma de uma sociedade civil, é contraditória e desproporcionada.

- 111 No que diz respeito às sociedades de agentes de patentes, a Comissão sustenta que, por força do § 29a, ponto 6, da PAG, a atividade dessa sociedade deve ser limitada ao exercício da profissão de agente de patentes, incluindo as atividades auxiliares e a gestão do património dessa sociedade. Segundo essa instituição, os objetivos de realização de um alto nível de qualidade da assessoria e de defesa dos interesses dos consumidores podem ser alcançados através de medidas que não excluem, de maneira absoluta, o exercício conjunto ou em parceria com outras profissões das atividades de agentes de patentes.
- 112 A República da Áustria alega que resulta da Diretiva 2006/123 que as restrições às atividades pluridisciplinares são autorizadas na medida em que tenham por objetivo preservar a imparcialidade, a independência e a integridade das profissões regulamentadas.
- 113 A este respeito, quanto às sociedades de engenheiros civis, este Estado-Membro sustenta, em primeiro lugar, que o § 21, n.º 1, da ZTG permite a associação das sociedades de engenheiros civis de diferentes especializações. Em segundo lugar, recorda que o § 21, n.º 3, da ZTG também permite a associação com outras profissões, quando estas não estejam autorizadas a exercer atividades de execução.
- 114 Segundo o referido Estado-Membro, tendo em conta a rigorosa separação das atividades de planificação e de execução, as regras relativas à organização interna não são suficientes para permitir a realização do objetivo de garantir a imparcialidade e a independência da profissão. Além disso, a República da Áustria considera que a ideia da Comissão, segundo a qual basta estabelecer linhas orientadoras para a prevenção de conflitos de interesses, não pode atingir o objetivo pretendido, na medida em que essas orientações não têm força vinculativa.
- 115 No que diz respeito às sociedades de agentes de patentes, a República da Áustria informou o Tribunal de Justiça de que as alterações propostas do § 29a, pontos 6 e 11, da PAG consistem na mera supressão dessas disposições, de modo que não lhe pode ser imputada nenhuma restrição das atividades pluridisciplinares.

#### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 116 Nos termos do artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123, os Estados-Membros devem assegurar que os prestadores não estejam sujeitos a requisitos que os obriguem a exercer exclusivamente uma atividade específica ou que limitem o exercício conjunto ou em parceria de atividades diferentes. Todavia, os prestadores referidos nas alíneas a) e b) desse número podem ser submetidos a esses requisitos, sempre que estejam preenchidas as condições previstas.
- 117 No caso em apreço, por um lado, por força do § 21, n.º 1, da ZTG, os engenheiros civis podem constituir sociedades de engenheiros civis para efeitos exclusivos do exercício da sua profissão, ao passo que, em conformidade com o n.º 3 desta disposição, a constituição, por engenheiros civis, de uma sociedade com pessoas que exerçam uma atividade não liberal só é autorizada se se tratar de uma sociedade de direito civil, na qual estas últimas pessoas não estão habilitadas a desempenhar tarefas de execução.
- 118 Por outro lado, nos termos do § 29a, ponto 6, da PAG, as atividades das sociedades de agentes de patentes estão limitadas ao exercício dessa profissão, às atividades auxiliares e à gestão do património da sociedade em questão.

- 119 Daqui resulta que estas disposições submetem os prestadores por elas abrangidos a requisitos como os que estão previstos no artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123. Por conseguinte, há ainda que examinar se esses requisitos podem ser justificados ao abrigo das alíneas a) ou b) desta disposição.
- 120 A este respeito, a República da Áustria alega que o § 21 da ZTG tem por objetivo preservar a imparcialidade, a independência e a integridade da profissão de engenheiro civil e considera que estes objetivos não podem ser garantidos pelas regras de conduta. No que diz respeito aos agentes de patentes, este Estado-Membro comunicou ao Tribunal de Justiça as alterações legislativas destinadas a suprimir as disposições colocadas em causa pela Comissão.
- 121 De acordo com a jurisprudência referida no n.º 48 do presente acórdão, há que rejeitar os argumentos da República da Áustria relativos às alterações legislativas da PAG, ocorridas depois do termo do prazo fixado no parecer fundamentado e que, além disso, não tinham entrado em vigor aquando da propositura da presente ação.
- 122 No que respeita ao § 21 da ZTG, não se pode deixar de observar que a República da Áustria não explicou de forma nenhuma em que medida, precisamente, a imparcialidade, a independência e a integridade da profissão de engenheiro civil podem ser postas em causa se for permitido aos engenheiros civis associarem-se, no âmbito de uma sociedade como as previstas no § 21, n.º 1, da ZTG, com pessoas que exercem outras profissões. Isto é tanto mais assim quanto o n.º 3 dessa mesma disposição permite, em certas condições, a associação dos engenheiros civis com pessoas que exerçam outra atividade, no âmbito de uma sociedade de direito civil.
- 123 De qualquer modo, a República da Áustria não avançou nenhum argumento concreto para demonstrar que outras medidas menos restritivas, como a adoção de regras de organização interna de uma sociedade multidisciplinar, prevista pela Comissão na sua argumentação, não seriam adequadas para garantir a imparcialidade, a independência e a integridade de um engenheiro civil que exerce a sua atividade no âmbito dessa sociedade. Por conseguinte, não se pode aceitar que a proibição de constituição de tais sociedades, que resulta do § 21 da ZTG, seja «necessári[a]» para esses efeitos, na aceção do artigo 25.º, n.º 1, alínea a), ou alínea b), da Diretiva 2006/123.
- 124 Resulta das observações precedentes que a acusação relativa à infração do artigo 25.º da Diretiva 2006/123 é procedente.
- 125 Por conseguinte, há que declarar que a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 14.º, ponto 1, do artigo 15.º, n.º 1, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, e do artigo 25.º da Diretiva 2006/123, ao manter os requisitos em matéria de localização da sede para as sociedades de engenheiros civis e de agentes de patentes, os requisitos em matéria de forma jurídica e de detenção do capital para as sociedades de engenheiros civis, de agentes de patentes e de veterinários, bem como a restrição das atividades pluridisciplinares para as sociedades de engenheiros civis e de agentes de patentes.

### **Quanto às despesas**

- 126 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República da Áustria nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão.
- 127 Por força do artigo 140.º, n.º 1, do mesmo regulamento, a República Federal da Alemanha suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) **Declarar que a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 14.º, ponto 1, do artigo 15.º, n.º 1, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 3, e do artigo 25.º da Diretiva 2006/123, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, ao manter os requisitos em matéria de localização da sede para as sociedades de engenheiros civis e de agentes de patentes, os requisitos em matéria de forma jurídica e de detenção do capital para as sociedades de engenheiros civis, de agentes de patentes e de veterinários, bem como a restrição das atividades pluridisciplinares para as sociedades de engenheiros civis e de agentes de patentes.**
- 2) **A República da Áustria é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.**
- 3) **A República Federal da Alemanha suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas