



## Coletânea da Jurisprudência

### ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

19 de dezembro de 2012\*

«Incumprimento de Estado — Artigo 56.º TFUE — Livre prestação de serviços — Legislação nacional que impõe uma obrigação de declaração prévia aos prestadores de serviços que trabalham por conta própria, estabelecidos noutros Estados-Membros — Sanções penais — Entrave à livre prestação de serviços — Diferenciação objetivamente justificada — Exigências imperiosas de interesse geral — Prevenção da fraude — Combate à concorrência desleal — Proteção dos trabalhadores por conta própria — Proporcionalidade»

No processo C-577/10,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 10 de dezembro de 2010,

**Comissão Europeia**, representada por E. Traversa, C. Vrignon e J.-P. Keppenne, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

**Reino da Bélgica**, representado por M. Jacobs e C. Pochet, na qualidade de agentes, assistidas por S. Rodrigues, avocat,

demandado,

apoiado por:

**Reino da Dinamarca**, representado por C. Vang, S. Juul Jørgensen e V. Pasternak Jørgensen, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: L. Bay Larsen, exercendo funções de presidente da Quarta Secção, J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal e E. Jarašiūnas (relator), juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 29 de março de 2012,

\* Língua do processo: francês.

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 19 de julho de 2012,  
profere o presente

### Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que o Reino da Bélgica, ao adotar os artigos 137.º, ponto 8, 138.º, terceiro travessão, 153.º e 157.º, ponto 3, da Lei-Programa (I), de 27 de setembro de 2006 (*Moniteur belge* de 28 de dezembro de 2006, p. 75178), na sua versão em vigor desde 1 de abril de 2007 (a seguir, respetivamente, «disposições em causa» e «lei-programa»), designadamente ao obrigar os prestadores de serviços que trabalham por conta própria, estabelecidos num Estado-Membro diferente do Reino da Bélgica, a efetuarem uma declaração prévia ao exercício das respetivas atividades na Bélgica (a seguir «declaração Limosa»), não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 56.º TFUE.
- 2 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.

### Direito nacional

- 3 O capítulo VIII do título IV da lei-programa, relativo às questões sociais, versa sobre a «declaração prévia para os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria destacados». Foi completado pelo Decreto Real de 20 de março de 2007, aprovado para execução desse capítulo (*Moniteur belge* de 28 de março de 2007, p. 16975), conforme alterado pelo Decreto Real de 31 de agosto de 2007 (*Moniteur belge* de 13 de setembro de 2007, p. 48537, a seguir «decreto real»).
- 4 A obrigação de declaração em causa foi introduzida no âmbito de um projeto mais vasto, dito «Limosa», acrónimo de «Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie» (sistema de informação transfronteiriço da Administração Social para o estudo da migração, a seguir «sistema Limosa»). Este projeto visa criar um balcão eletrónico único para todas as diligências relacionadas com o trabalho na Bélgica. As informações recolhidas no âmbito da declaração Limosa destinam-se, assim, a alimentar um cadastro central e são tornadas acessíveis, para efeitos estatísticos e de fiscalização, nomeadamente, aos serviços de inspeção federais e regionais belgas, através de uma plataforma informática comum.

### Lei-programa

- 5 Nos termos do artigo 137.º da lei-programa:

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

[...]

7º 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;

8º 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.

[...]»

- 6 O artigo 138.º da lei-programa prevê:

«O presente capítulo aplica-se:

[...]

$\frac{3}{4}$  aos trabalhadores por conta própria destacados;

[...]

O Rei pode [...] excluir da aplicação do presente capítulo, se for caso disso, nas condições que fixar e atendendo à duração das respetivas prestações na Bélgica ou à natureza das respetivas atividades, categorias de trabalhadores por conta própria destacados [...]

- 7 A secção 3 desse capítulo tem como epígrafe «Declaração prévia para os trabalhadores por conta própria destacados». O artigo 153.º da lei-programa, relativo à declaração prévia, 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.

[...]

Se o trabalhador por conta própria destacado ou o seu mandatário [...] 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 seja efetuada, o declarante recebe um aviso de receção [...]. Quando a declaração for 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 prolongar para além do período inicialmente previsto, o declarante deve proceder a uma nova declaração antes do termo do período inicialmente previsto para o destacamento.»

- 8 O artigo 154.º da lei-programa prevê que «[o] Rei determina os grupos de dados que devem constar da declaração prévia a que se refere o artigo 153.º».

- 9 O artigo 157.º da lei-programa, que consta da secção 4 do capítulo VIII desta, epigrafada «Vigilância e sanções», prevê:

«Sem prejuízo dos artigos 269.º a 274.º do Código Penal, são punidos com prisão de oito dias a um ano e multa de 500 a 2 500 euros ou com uma destas penas somente:

[...]

- 3º O trabalhador por conta própria destacado que não cumpriu as disposições do presente capítulo e dos seus decretos de execução;

[...]»

- 10 O artigo 167.º da lei-programa prevê que o seu capítulo VIII entra em vigor em 1 de abril de 2007.

*Decreto real*

- 11 O artigo 2.º do decreto real enuncia:

«Estão excluídas do âmbito de aplicação do capítulo 8 do título IV da [lei-programa] as seguintes categorias de trabalhadores por conta própria destacados:

- 1º O trabalhador por conta própria destacado para a Bélgica para a montagem inicial e/ou a primeira instalação de um bem, a qual é componente essencial de um contrato de entrega de mercadorias, necessária à colocação em serviço do bem fornecido e efetuada pelo trabalhador por conta própria que fornece o bem, quando a duração dos trabalhos previstos não seja superior a oito dias. No entanto, esta exceção não se aplica às atividades no setor da construção [...];

- 2º O trabalhador por conta própria que se desloca à Bélgica para fazer trabalhos de manutenção urgentes ou trabalhos de reparação urgentes em máquinas ou aparelhos que forneceu à empresa, sediada na Bélgica, em que as reparações ou a manutenção são efetuadas, desde que o período de permanência de que o trabalhador necessita para essas atividades não exceda cinco dias por mês civil;

- 3º Os trabalhadores por conta própria que não têm residência principal na Bélgica e aí dão ou assistem a conferências;

- 4º Os trabalhadores por conta própria que não têm residência principal na Bélgica e que aí assistem a reuniões num círculo restrito, desde que a sua presença nessas reuniões não exceda um máximo de 60 dias por ano civil, com um máximo de 20 dias civis consecutivos por reunião;

- 5º Os desportistas por conta própria e, se for caso disso, os seus acompanhantes trabalhadores por conta própria, que não têm residência principal na Bélgica e que aí efetuam prestações no âmbito das respetivas profissões, desde que a duração da permanência de que necessitam para essas atividades não exceda três meses por ano civil;

- 6º Os artistas por conta própria e, se for caso disso, [os respetivos] acompanhantes com estatuto de trabalhador por conta própria, que não têm residência principal na Bélgica e que aí vêm efetuar prestações no âmbito das respetivas profissões, desde que a duração da permanência de que necessitam para essas atividades não exceda 21 dias por trimestre;

- 7º Os trabalhadores por conta própria do setor do transporte internacional de mercadorias, a menos que esses trabalhadores por conta própria exerçam atividades de cabotagem no território belga;

- 8° Os adidos de negócios que se desloquem à Bélgica, desde que a duração da permanência de que necessitam para as respetivas atividades não exceda os 5 dias por mês civil;
- 9° Os administradores e mandatários de sociedades que se desloquem à Bélgica para aí assistir a conselhos de administração e assembleias gerais de sociedades, desde que a duração da permanência de que necessitam para essas atividades não exceda os 5 dias por mês civil.»
- 12 O artigo 4.º, n.º 2, do decreto real especifica as informações que devem constar da declaração dita «ordinária». Essa disposição enuncia:

«Para os trabalhadores por conta própria destacados, a declaração a que se refere o artigo 154.º da [lei-programa] reproduz as seguintes categorias de dados:

- 1° Dados de identificação do trabalhador por conta própria. Quando este já dispõe de um número de empresa ou de um número de identificação na segurança social, se se tratar de uma pessoa singular que não tem a qualidade de empresa na aceção da [Lei de 16 de janeiro de 2003, que cria um Balcão Central das Empresas, moderniza o registo comercial, cria balcões conjuntos para as empresas e estabelece normas diversas (loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions)], basta esse número;
- 2° Número de identificação nacional do país de origem, se esse número existir;
- 3° Data do início do destacamento para a Bélgica;
- 4° Duração previsível do destacamento para a Bélgica;
- 5° Lugar, na Bélgica, onde o trabalho será prestado;
- 6° Tipo de serviços prestados no âmbito do destacamento;
- 7° Número de IVA do país de origem, se esse número existir, ou número de empresa, se o trabalhador dele dispuser;
- 8° Dados de identificação relativos ao mandatário que efetua a declaração prévia. Quando este disponha já de um número de empresa ou de um número de identificação na segurança social, se se tratar de uma pessoa singular que não tem a qualidade de empresa na aceção da supramencionada Lei de 16 de janeiro de 2003, basta esse número;
- 9° Dados de identificação relativos ao utilizador belga. Quando este disponha já de um número de empresa ou de um número de identificação na segurança social, se se tratar de uma pessoa singular que não tem a qualidade de empresa na aceção da supramencionada Lei de 16 de janeiro de 2003, basta esse número.»
- 13 O artigo 5.º do decreto real especifica as informações que devem constar da declaração dita «simplificada». Dispõe:

«Para os trabalhadores por conta de outrem ou por conta própria destacados que exercem regularmente atividade no território da Bélgica e no de um ou mais países diferentes, a declaração prevista nos artigos 140.º e 154.º da [lei-programa] deve reproduzir as seguintes categorias de dados:

- 1° Dados de identificação do trabalhador;
- 2° Número de identificação nacional do país de origem, se esse número existir;

- 3º Número de identificação do Registo Nacional ou Número do Balcão Central a que se refere o artigo 8.º da supramencionada Lei de 15 de janeiro de 1990, se esse número existir;
- 4º Data do início do destacamento para o território belga;
- 5º Duração do destacamento na Bélgica;
- 6º Tipo de serviços prestados;
- 7º Para os trabalhadores por conta de outrem, o período de trabalho semanal.

Esta declaração é válida por um período máximo de 12 meses e pode, de cada vez, ser prorrogada, no termo desse período, por um período consecutivo de 12 meses no máximo.

Contudo, o disposto no presente artigo não se aplica a atividades no setor da construção ou no setor do trabalho temporário.

Para efeitos do presente decreto, entende-se por exercício regular de atividades no território da Bélgica e no de um ou mais países diferentes: a atividade exercida de forma estrutural em vários países, de que parte substancial é exercida na Bélgica e devido à qual o interessado está presente na Bélgica para estadas curtas e frequentes, de natureza profissional.»

### **Procedimento pré-contencioso**

- 14 Por carta de notificação para cumprir remetida ao Reino da Bélgica em 2 de fevereiro de 2009, a Comissão comunicou a este Estado-Membro que a aplicação aos prestadores de serviço que trabalham por conta própria de uma obrigação de declaração prévia de alcance tão amplo como a declaração Limosa, prevista nos artigos 137.º a 167.º da lei-programa, lhe parecia incompatível com a livre prestação de serviços, tal como é garantida pelo artigo 49.º CE.
- 15 Por ofício de 26 de março de 2009, o Reino da Bélgica contestou a análise da Comissão. Sustentava, nomeadamente, que esse sistema permitia, em especial, combater o abuso do estatuto de trabalhador por conta própria, no que diz respeito aos trabalhadores que, na realidade, têm a qualidade de trabalhadores por conta de outrem (a seguir «falsos trabalhadores por conta própria»), com o objetivo de contornar as normas mínimas aplicáveis em matéria de proteção social dos trabalhadores.
- 16 Em 9 de outubro de 2009, a Comissão remeteu um parecer fundamentado ao Reino da Bélgica, em que esclarecia que contestava a compatibilidade, com o artigo 49.º CE, dos artigos 137.º, ponto 8, 138.º, terceiro travessão, 153.º e 157.º, ponto 3, da lei-programa, que dizem respeito aos prestadores de serviços que trabalham por conta própria, estabelecidos ou residentes num Estado-Membro diferente do Reino da Bélgica.
- 17 Como a argumentação desenvolvida pelo Reino da Bélgica no seu ofício de 11 de dezembro de 2009, em resposta ao referido parecer fundamentado, não logrou convencer a Comissão, esta decidiu propor a presente ação.

## Quanto à ação

### *Argumentos das partes*

- 18 A Comissão alega, em primeiro lugar, que as disposições em causa constituem uma restrição discriminatória à livre prestação de serviços, pois a obrigação de declaração em causa apenas impende sobre os prestadores de serviços que trabalham por conta própria, estabelecidos num Estado-Membro diferente do Reino da Bélgica.
- 19 Por conseguinte, o Reino da Bélgica só poderia invocar os motivos de justificação enumerados no artigo 52.º TFUE, o que não faz. Consequentemente, verifica-se o incumprimento.
- 20 A Comissão alega, em segundo lugar, que, em todo o caso, as disposições em causa não são justificadas nem proporcionadas face aos objetivos de interesse geral invocados pelo Reino da Bélgica.
- 21 Primeiro, ainda que o objetivo de prevenção da concorrência desleal, na medida em que apresenta uma dimensão social, possa constituir um objetivo de interesse social, o Reino da Bélgica não aduziu nenhum argumento concreto para corroborar a sua afirmação de que a obrigação de declaração em causa contribui para o combate ao dumping social.
- 22 Segundo, esse Estado-Membro não oferece nenhum elemento que permita provar que há realmente um risco de prejuízo grave para o equilíbrio financeiro do sistema de segurança social, não sendo suficiente, a este respeito, a simples alegação da existência de fraudes à segurança social. Assim, este objetivo não pode ser considerado.
- 23 Terceiro, a Comissão sustenta que, embora, no caso vertente, se possa efetivamente invocar os objetivos do combate à fraude e da proteção dos trabalhadores, as medidas destinadas à fiscalização da observância de exigências justificadas por motivos de interesse geral não devem tornar ilusória a liberdade de prestação de serviços. Porém, é isso que sucede no caso vertente.
- 24 Neste sentido, a Comissão contesta, nomeadamente, o alcance geral e transversal da declaração Limosa. Esta obrigação de declaração assenta numa presunção geral de fraude, que não pode justificar uma medida como a obrigação de declaração em causa.
- 25 A Comissão observa igualmente que já existem, ao nível da União Europeia, vários mecanismos destinados a melhorar a cooperação administrativa entre os Estados-Membros, para combater o trabalho dissimulado e o recurso abusivo à livre prestação de serviços.
- 26 O Reino da Bélgica alega, a título principal, que a presente ação deve ser julgada manifestamente inadmissível. A ação assenta em numerosas presunções, suposições ou conjeturas e não se baseia em dados objetivos ligados à situação concreta a que as autoridades belgas têm de fazer face no exercício das respetivas competências em matéria de fiscalização do cumprimento da legislação social. Contudo, a Comissão não pode provar a existência de um incumprimento, com base em presunções ou suposições. Por isso, a Comissão tão-pouco respeitou o artigo 38.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, nos termos do qual a petição deve conter as provas oferecidas, se for caso disso.
- 27 Subsidiariamente, o Reino da Bélgica alega que a Comissão não demonstrou o caráter desnecessário ou, em todo o caso, desproporcionado da obrigação de declaração em causa, face aos objetivos invocados.

- 28 Em primeiro lugar, quanto à alegada existência de uma restrição discriminatória à livre prestação de serviços, a Comissão não demonstrou o caráter dissuasivo do sistema Limosa, pois, segundo o Reino da Bélgica, um prestador de serviços que trabalha por conta própria apenas consagra, em média, 20 a 30 minutos por ano às formalidades associadas a esse sistema. Além disso, o referido sistema é gratuito e permite entrar imediatamente na posse de um documento oficial, sem nenhum constrangimento equiparável a uma autorização prévia. Ademais, as exceções abertas para determinados setores mostram a intenção de facilitação das autoridades belgas.
- 29 Por outro lado, mesmo que se admita que a declaração Limosa constitui um entrave à livre prestação de serviços, não é discriminatória. A fiscalização exercida sobre os prestadores de serviços que trabalham por conta própria que não estão estabelecidos na Bélgica não pode ser equiparada à exercida sobre os estabelecidos nesse Estado-Membro, devido às diferenças objetivas existentes entre essas duas categorias de prestadores de serviços que trabalham por conta própria.
- 30 Em segundo lugar, quanto à justificação da obrigação de declaração em causa e à sua proporcionalidade, o Reino da Bélgica sustenta, antes de mais, que o sistema Limosa é parcialmente justificado pelo objetivo de prevenção da concorrência desleal, que inclui uma dimensão social associada à proteção dos trabalhadores e dos consumidores e à prevenção do dumping social. O sistema Limosa contribui para proteger os prestadores de serviços que cumprem a legislação contra os que não a cumprem e dela tiram uma vantagem concorrencial injustificada.
- 31 Seguidamente, resulta da jurisprudência que, em princípio, um sistema de declaração prévia destinado a recolher dados necessários à fiscalização e à deteção de casos de fraude, no caso concreto, a fraude à lei social, e nomeadamente o trabalho dissimulado e a existência de falsos trabalhadores por conta própria, não excede o necessário para prevenir os abusos a que a concretização da livre prestação de serviços pode dar lugar. Em resposta à alegação relativa à presunção geral de fraude, o Reino da Bélgica sublinha que, para detetar e, se for caso disso, para punir as fraudes à lei social, é necessário que o referido sistema se aplique, *a priori*, a qualquer prestador.
- 32 Por último, o objetivo de proteção dos trabalhadores, incluindo o combate ao tráfico de seres humanos e às condições de trabalho particularmente abusivas e a necessidade de zelar pelo bem-estar dos trabalhadores por conta própria, deve ser distinguido do do combate à fraude. A este respeito, o Reino da Bélgica sublinha, em especial, que o novo contexto resultante do Tratado de Lisboa deve ser tomado em consideração e entendido no sentido de que reforça a legitimidade desse objetivo.
- 33 O Reino da Dinamarca esclarece que intervém em apoio dos pedidos formulados pelo Reino da Bélgica, pois a lei dinamarquesa também contém disposições que impõem uma obrigação de declaração prévia aos prestadores de serviços estrangeiros, aplicável aos trabalhadores por conta própria. Este Estado-Membro aduz, no essencial, argumentos comparáveis aos desenvolvidos pelo Reino da Bélgica. Acrescenta, nomeadamente, que a fiscalização do cumprimento das condições de trabalho e das normas sociais se destina a prevenir os riscos de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, que saber se uma obrigação de declaração prévia tem caráter discriminatório não pode variar consoante a empresa que presta o serviço tenha ou não trabalhadores por conta de outrem e que nenhum regime em vigor em matéria de troca de informações entre Estados-Membros oferece as mesmas possibilidades de realização dos objetivos prosseguidos, sublinhando, a este respeito, a importância que reveste, para efeitos das fiscalizações, o conhecimento do lugar onde a prestação deve ser efetuada.

#### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 34 A título preliminar, deve recordar-se que, segundo jurisprudência assente, no âmbito de uma ação por incumprimento ao abrigo do artigo 258.º TFUE, incumbe à Comissão, que tem o ónus de provar a existência do incumprimento alegado, apresentar ao Tribunal de Justiça os elementos necessários para



que este verifique a existência desse incumprimento, não podendo fundamentar-se numa qualquer presunção (acórdãos de 25 de maio de 1982, Comissão/Países Baixos, 96/81, Recueil, p. 1791, n.º 6, e de 18 de novembro de 2010, Comissão/Portugal, C-458/08, Colet., p. I-11599, n.º 54).

- 35 Embora, na verdade, o Tribunal de Justiça já tenha decidido que essas exigências probatórias são mais estritas quando as acusações da Comissão são relativas à execução de uma disposição nacional (v. acórdãos de 12 de maio de 2005, Comissão/Bélgica, C-287/03, Colet., p. I-3761, n.º 28, e de 22 de janeiro de 2009, Comissão/Portugal, C-150/07, n.º 66), não se pode deixar de observar que, na presente ação por incumprimento, a Comissão não contesta a conformidade, com o artigo 56.º TFUE, de uma prática administrativa, mas sim de disposições legislativas cuja existência e aplicação efetivas de modo nenhum são contestadas pelo Reino da Bélgica. Assim, não se afigura que a presente ação assente em simples presunções.
- 36 Consequentemente, há que rejeitar a alegação principal do Reino da Bélgica, segundo a qual a ação deve ser julgada manifestamente improcedente porque a Comissão não cumpriu o ónus da prova que lhe incumbe, ou mesmo inadmissível por inobservância do prescrito no artigo 38.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento de Processo, relativo às provas oferecidas.
- 37 Para decidir do mérito da ação proposta pela Comissão, há que verificar, em primeiro lugar, se as disposições em causa constituem um entrave à livre prestação de serviços, sendo certo que a referida ação apenas diz respeito à declaração prévia exigida aos prestadores de serviços que trabalham por conta própria, legalmente estabelecidos num Estado-Membro diferente do Reino da Bélgica, e que pretendem prestar temporariamente serviços na Bélgica, com exclusão dos casos de destacamentos de trabalhadores efetuados nos termos da 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 (JO L 18, p. 1).
- 38 É jurisprudência assente que o artigo 56.º TFUE exige não só a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços, em razão da sua nacionalidade ou da circunstância de estar estabelecido num Estado-Membro diferente daquele onde a prestação deve ser executada, mas também a supressão de qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicada aos prestadores nacionais e de outros Estados-Membros, quando seja suscetível de impedir, perturbar ou tornar menos atrativas as atividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde preste legalmente serviços análogos (acórdãos de 23 de novembro de 1999, Arblade e o., C-369/96 e C-376/96, Colet., p. I-8453, n.º 33, e de 21 de julho de 2011, Comissão/Portugal, C-518/09, n.º 63 e jurisprudência referida).
- 39 No caso vertente, verifica-se que a obrigação de declaração em causa implica, para as pessoas a que se referem os artigos 137.º, ponto 8, e 138.º, terceiro travessão, da lei-programa e que residem ou que estão estabelecidas num Estado-Membro diferente do Reino da Bélgica, que se registem mediante a criação de uma conta, antes de, seguidamente, em princípio e em conformidade com o artigo 153.º da lei-programa, terem de comunicar às autoridades belgas, previamente a cada prestação de serviços efetuada no território belga, um determinado número de informações, como a data, a duração e o lugar da prestação que será efetuada, a sua natureza e a identidade da pessoa singular ou coletiva beneficiária da prestação. Estas informações têm de ser transmitidas por intermédio de um formulário que, de preferência, deve ser completado em linha ou, se isso for impossível, ser remetido ao serviço competente, por via postal ou por telecópia. A inobservância destas formalidades é punível com as sanções penais previstas no artigo 157.º, ponto 3, da lei-programa.
- 40 As formalidades que a obrigação de declaração em causa implica são, pois, suscetíveis de perturbar a prestação de serviços no território do Reino da Bélgica, por prestadores de serviços que trabalham por conta própria estabelecidos noutro Estado-Membro. A referida obrigação constitui, pois, um entrave à livre prestação de serviços.

- 41 O mesmo acontece nas circunstâncias em que só é exigida uma declaração dita «simplificada». Com efeito, o prestador de serviços que trabalha por conta própria também é obrigado, após se ter registado mediante a criação de uma conta, a comunicar às autoridades belgas, nomeadamente, a data e a duração do seu destacamento na Bélgica e o tipo de prestações que irá efetuar. Ademais, a inobservância destas obrigações é igualmente punível com as sanções penais previstas no artigo 157.º, ponto 3, da lei-programa.
- 42 Nestas condições, ao contrário do que sustenta o Reino da Bélgica, não se pode admitir que o efeito produzido na livre prestação de serviços pela obrigação de declaração em causa seja demasiado aleatório ou ainda indireto, levando a que essa obrigação se subtraia à qualificação de entrave.
- 43 Por conseguinte, importa, em segundo lugar, verificar se a obrigação de declaração em causa é suscetível de ser justificada, atendendo a que a matéria relativa à prestação de serviços transfronteiriça por trabalhadores por conta própria, em causa na presente ação, não se encontra, até à data, harmonizada a nível da União.
- 44 Com efeito, uma legislação nacional num domínio que não tenha sido objeto de harmonização a nível da União e que se aplique indistintamente a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma atividade no território do Estado-Membro em causa pode, apesar do seu efeito restritivo para a livre prestação de serviços, ser justificada na medida em que corresponda a uma razão imperiosa de interesse geral e que este interesse não esteja já salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-Membro onde está estabelecido, que seja adequada para garantir a realização do objetivo que prossegue e que não ultrapasse aquilo que é necessário para o alcançar (v. acórdãos, já referidos, *Arblade e o.*, n.ºs 34 e 35; de 19 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha, C-244/04, Colet., p. I-885, n.º 31; e de 1 de outubro de 2009, Comissão/Bélgica, C-219/08, Colet., p. I-9213, n.º 14).
- 45 A este respeito, no tocante aos objetivos invocados pelo Reino da Bélgica no caso concreto, importa notar que estes podem ser tidos em consideração enquanto exigências imperiosas de interesse geral. Nesse sentido, basta referir que o objetivo de combate à fraude, nomeadamente social, e de prevenção dos abusos, em especial a deteção de falsos trabalhadores por conta própria e o combate ao trabalho dissimulado, pode ser associado não só ao objetivo de proteção do equilíbrio financeiro dos regimes de segurança social mas também aos objetivos de prevenção da concorrência desleal e do dumping social e de proteção dos trabalhadores, incluindo os trabalhadores por conta própria.
- 46 Contudo, a Comissão sustenta que, no caso vertente, o Reino da Bélgica não pode invocar essas justificações, uma vez que a obrigação de declaração em causa apresenta caráter discriminatório.
- 47 A este respeito, basta referir que, como alegam o Reino da Bélgica e o Reino da Dinamarca, face às fiscalizações necessárias — atendendo nomeadamente à falta de harmonização das legislações nacionais no domínio do trabalho — para assegurar a observância das exigências imperiosas de interesse geral invocadas pelo Reino da Bélgica, os prestadores de serviços que trabalham por conta própria, estabelecidos num Estado-Membro diferente do Reino da Bélgica e que se deslocam temporariamente ao território deste último Estado-Membro para nele prestarem serviços encontram-se numa situação objetivamente diferente daquela em que se encontram os prestadores de serviços que trabalham por conta própria, estabelecidos no território belga e que nele prestam serviços de forma permanente.
- 48 Com efeito, o Tribunal de Justiça já admitiu que, no tocante à possibilidade de as autoridades do Estado-Membro em cujo território o serviço é prestado fiscalizarem o cumprimento de regras destinadas a assegurar a observância dos direitos que a legislação nacional do referido Estado-Membro confere aos trabalhadores no seu território, há diferenças objetivas entre as empresas estabelecidas no Estado-Membro no território do qual a prestação é efetuada e as estabelecidas noutro Estado-Membro e que enviam trabalhadores para o território desse primeiro Estado-Membro, para aí prestarem um serviço (v., neste sentido, acórdão 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, n.ºs 63, 64 e 73). O facto de os prestadores de serviços que trabalham por conta própria, estabelecidos na Bélgica, não estarem sujeitos a obrigações estritamente equivalentes, nomeadamente em matéria de informações a prestar, às decorrentes da obrigação de declaração em causa para os prestadores de serviços que trabalham por conta própria, estabelecidos noutro Estado-Membro, pode, assim, ser imputado às diferenças objetivas existentes entre essas duas categorias de prestadores de serviços que trabalham por conta própria.

- 49 Importa, pois, averiguar se as disposições em causa são proporcionadas, sendo certo que uma medida restritiva da livre prestação de serviços só é proporcionada se for adequada para garantir a realização dos objetivos prosseguidos e não ultrapassar o necessário para os atingir (v., neste sentido, acórdão de 15 de junho de 2006, Comissão/França, C-255/04, Colet., p. I-5251, n.º 44 e jurisprudência referida).
- 50 A este respeito, refira-se, desde já, que os mecanismos de cooperação administrativa mencionados pela Comissão não podem ser determinantes para efeitos dessa averiguação. Com efeito, em primeiro lugar, 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), apenas tem um âmbito de aplicação limitado.
- 51 Em segundo lugar, embora o sistema de informação do mercado interno, instituído pela Decisão 2004/387/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, sobre a prestação interoperável de serviços pan-europeus de administração em linha (*eGovernment*) a administrações públicas, empresas e cidadãos (IDABC) (JO L 144, p. 65; retificação no JO L 181, p. 25), permita, nomeadamente, desde 28 de dezembro de 2009, o cumprimento das obrigações de cooperação administrativa decorrentes da Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO L 255, p. 22), e o artigo 4.º da Diretiva 96/71 estabeleça igualmente o princípio da cooperação administrativa entre as referidas administrações, não está provado que esses mecanismos permitam ao Reino da Bélgica dispor de informações idênticas às que considera necessárias para alcançar os objetivos de interesse geral que invoca.
- 52 Em terceiro lugar, não se pode deixar de observar que o projeto de Intercâmbio Eletrónico de Informações de Segurança Social (EESSI), previsto no Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 166, p. 1; retificações no JO L 200, p. 1, e no JO 2007, L 204, p. 30), ainda não estava implementado no termo do prazo fixado no parecer fundamentado.
- 53 Dito isto, importa recordar que uma presunção geral de fraude não basta para justificar uma medida que afete os objetivos do Tratado FUE (v., neste sentido, acórdão Comissão/França, já referido, n.º 52, e acórdão de 9 de novembro de 2006, Comissão/Bélgica, C-433/04, Colet., p. I-10653, n.º 35).
- 54 No caso vertente, mesmo que se admita que os prestadores de serviços que trabalham por conta própria, estabelecidos num Estado-Membro diferente do Reino da Bélgica, possam ficar sujeitos, neste último Estado, a obrigações fiscais e sociais, é pacífico que a aplicação da obrigação de declaração em causa não se limita às hipóteses em que há que verificar que essas obrigações sociais e fiscais foram cumpridas.
- 55 Ademais, a obrigação de declaração em causa acarreta a exigência de transmitir às autoridades belgas informações de natureza muito detalhada, designadamente no âmbito da declaração dita «ordinária». Ora, ainda que seja concebível que um Estado-Membro possa pedir aos prestadores de serviços que trabalham por conta própria, estabelecidos noutro Estado-Membro, que se deslocam ao seu território para aí prestar um serviço, que lhe transmitam determinadas informações específicas, isso sucede na condição de a transmissão das mesmas ser justificada face aos objetivos prosseguidos. No entanto, o Reino da Bélgica não justificou de forma suficientemente convincente em que medida a transmissão dessas informações muito detalhadas é necessária para atingir os objetivos de interesse geral que invoca e em que medida a obrigação de prestar previamente essas informações não excede os limites

do necessário para atingir esses objetivos, quando era isso que lhe competia fazer (v., neste sentido, acórdão de 19 de junho de 2008, Comissão/Luxemburgo, C-319/06, Colet., p. I-4323, n.º 51 e jurisprudência referida).

- 56 Nestas circunstâncias, há que considerar que as disposições em causa são desproporcionadas, porque vão além do necessário para atingir os objetivos de interesse geral invocados pelo Reino da Bélgica. Consequentemente, não se pode considerar que a obrigação de declaração em causa seja compatível com o artigo 56.º TFUE.
- 57 Onde se conclui que há que julgar procedente a ação da Comissão e declarar que, o Reino da Bélgica, tendo adotado as disposições em causa, designadamente obrigando os prestadores de serviços que trabalham por conta própria, estabelecidos num Estado-Membro diferente do Reino da Bélgica, a efetuarem uma declaração prévia ao exercício das respetivas atividades na Bélgica, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 56.º TFUE.

### **Quanto às despesas**

- 58 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino da Bélgica e tendo este sido vencido, há que o condenar nas despesas. O Reino da Dinamarca, que interveio em apoio dos pedidos formulados pelo Reino da Bélgica, suportará, em conformidade com o disposto no artigo 140.º, n.º 1, do mesmo regulamento, as suas próprias despesas.

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

- 1) **O Reino da Bélgica, ao adotar os artigos 137.º, ponto 8, 138.º, terceiro travessão, 153.º e 157.º, ponto 3, da Lei-Programa (I), de 27 de setembro de 2006, na sua versão em vigor desde 1 de abril de 2007, designadamente ao obrigar os prestadores de serviços que trabalham por conta própria, estabelecidos num Estado-Membro diferente do Reino da Bélgica, a efetuarem uma declaração prévia ao exercício das respetivas atividades na Bélgica, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 56.º TFUE.**
- 2) **O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.**
- 3) **O Reino da Dinamarca suporta as suas próprias despesas.**

Assinaturas