

Capítulo 5

Direito de estabelecimento e livre prestação de serviços

ISABEL CAMISÃO

1. Introdução: o direito de estabelecimento e a livre prestação de serviços no Tratado de Roma

O direito de estabelecimento (DE) e a livre prestação de serviços (LPS) constituíram um dos 20 dossiês (capítulos) das negociações de adesão de Portugal às então Comunidades. O DE constava do capítulo 2, artigos 52.º a 58.º do Tratado de Roma¹. De acordo com o artigo 52.º, o direito de estabelecimento comportava o acesso às atividades não assalariadas², bem como a constituição e gestão de empresas, nas condições definidas pela legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais, incluindo as sociedades (artigo 52.º TCEE), tendo em atenção a exceção prevista no capítulo relativo aos capitais. Caberia, pois, aos Estados-membros eliminar progressivamente durante o período de transição as restrições à liberdade de estabelecimento de um nacional de um Estado-membro no território de outro Estado-membro. Esta supressão progressiva estender-se-ia também às restrições à criação de agências, sucursais ou filiais pelos nacionais de um Estado-membro estabelecidos no território de outro Estado-membro. A fim de facilitar o acesso às atividades não assalariadas, cabia ao Conselho, decidindo por maioria qualificada, aprovar diretivas, com vista ao reconhecimento mútuo de diplomas, certificados e outros títulos (artigo 57.º TCEE). O DE visaria, por conseguinte, uma alocação mais eficiente dos recursos dentro do território da Comunidade, na medida em que o critério seguido pelas empresas para o estabelecimento seria o da racionalidade económica, nomeadamente em termos de custos de produção e de comercialização dos seus produtos³.

¹ Atualmente artigos 49.º a 55.º do TFUE.

² O Tratado estabelecia, pois, uma diferença entre *trabalho assalariado* e *estabelecimento*: no primeiro caso, a atividade seria exercida por conta de outrem e mediante remuneração, enquanto no segundo caso a atividade seria exercida em benefício do próprio, in *Portugal na CEE: a agricultura, a pesca, os trabalhadores, os investimentos, os fundos, o presente e o futuro*, Pedro Álvares, Publicações Europa-América, 1986, p. 384.

³ PINTO, Alexandre Mota – “O direito de estabelecimento”, in *Tratado de Lisboa anotado e comentado*, Manuel Carlos Lopes Porto e Gonçalo Anastácio (coords.), Coimbra, Almedina, 2012, p. 317.

Por seu turno, as matérias relativas à LPS eram reguladas pelo capítulo 3, artigos 59.º a 66.º do Tratado de Roma⁴. Tal como sucedia em matéria de DE, caberia aos Estados-membros, durante o período de transição, eliminar progressivamente as restrições à livre prestação de serviços dentro da Comunidade pelos nacionais de um Estado-membro, estabelecidos num país da Comunidade diferente do país do destinatário da prestação (artigo 59.º TCEE). De acordo com o artigo 60.º TCEE, seriam definidas como serviços as prestações fornecidas normalmente mediante remuneração, desde que não fossem abrangidas pelas disposições relativas à livre circulação de mercadorias, capitais e pessoas. Assim, por serviços entendiam-se, entre outras, as atividades de caráter industrial, comercial, artesanal e as profissões liberais. Não obstante, o Tratado previa que a livre circulação de serviços, em matéria de transportes, seria regida pelo Título relativo aos transportes, enquanto a liberalização dos serviços dos bancos e seguradoras que eram ligados aos movimentos de capitais deveria ser realizada em harmonia com a progressiva liberalização da circulação de capitais (artigo 61.º TCEE).

Nas duas matérias, o Tratado estabelecia, portanto, a proibição da discriminação, com base na nacionalidade. Cabia ao Conselho, decidindo por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta ao Conselho Económico e Social, apresentar um programa geral para a supressão das restrições ao DE/LPS que existissem no interior da Comunidade. Tal programa fixava para cada categoria de atividade e para cada categoria de serviços as condições gerais e as etapas para a concretização da liberalização. Era atribuído ao Conselho e à Comissão o papel de facilitadores e fiscalizadores da eliminação das restrições em matéria de DE/LPS durante o período de transição, prevendo o Tratado a adoção de atos comunitários contrariando as atuações dos Estados-membros que dificultassem o DE/LPS aos nacionais de outros Estados-membros.

2. As negociações

Depois de mais de uma década de aproximação à Europa, o pedido de adesão formal de Portugal às três Comunidades – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Comunidade Económica Europeia e Comunidade Europeia da Energia Atómica – foi submetido ao presidente do Conselho das Comunidades Europeias, pelo então primeiro-ministro de Portugal, Mário Soares, em 28 de março de 1977. A candidatura de Portugal foi aceite pelo Conselho na sua reunião de 5 de abril de 1977, tendo este dado instruções à Comissão Europeia (adiante designada por Comissão) para, no âmbito da redação da sua opinião sobre esta adesão, se manter em estreito contacto com os Estados-membros e com Portugal. O contacto com as autoridades portuguesas foi mantido sobretudo através da Comissão para a Integração Europeia (CIE), criada pelas autoridades portuguesas para promover

⁴ Atualmente artigos 56.º a 62.º do TFUE.

e coordenar os preparativos para a adesão⁵. De acordo com a própria Comissão, a CIE forneceu ao *staff* da instituição informação detalhada sobre a situação de Portugal, tendo a Comissão, por sua vez, mantido a CIE informada sobre os procedimentos da Comissão na preparação da sua opinião.

A 20 de abril de 1978, a Comissão enviou ao Conselho uma comunicação onde expunha preocupações gerais relativas ao possível alargamento das Comunidades a três novos Estados-membros – Grécia, Espanha e Portugal –, dando particular destaque a Portugal. Nesta comunicação, a Comissão notava as especificidades dos três países candidatos e sublinhava a necessidade de um plano de ajustamento que, atendendo a estas especificidades, os preparasse para a participação num mercado comum. Entre as sugestões, encontrava-se a possibilidade de a Comunidade ajudar a expansão de determinadas indústrias ou exigir aos Estados candidatos alguma disciplina em certas áreas, mesmo antes do alargamento. Para facilitar este processo, a Comissão propunha que fosse dada aos três países ajuda financeira, ajustada às necessidades de cada um. Notando que o PIB *per capita* português era consideravelmente inferior ao da Grécia e da Espanha, e que o país tinha ainda infraestruturas muito pouco desenvolvidas, a Comissão sugeria que Portugal recebesse ajuda da Comunidade para estimular o seu crescimento, que “muito provavelmente” teria de se manter após o alargamento⁶. O mesmo documento propunha, ainda, a existência de um período de transição que, apesar da necessidade de ter prazos e regras definidos, deveria ser flexível o suficiente para permitir que das negociações resultassem soluções para os problemas concretos de cada estado candidato⁷. A Comissão recomendava também que tal período transitório não fosse inferior a cinco anos (igual ao adotado para o primeiro alargamento), nem superior a dez anos.

Menos de um mês após a emissão do primeiro documento, a 19 de maio de 1978, a Comissão transmitiu ao Conselho a sua opinião sobre a candidatura portuguesa, pronunciando-se favoravelmente (o documento fala mesmo de um “inequívoco sim”) à abertura das negociações de adesão com Portugal⁸. A Comissão notava, ainda, que a política de abertura de Portugal em relação ao resto do mundo e os seus laços privilegiados com a América Latina, com África e com o Oriente contribuiriam para fortalecer o papel da Comunidade no palco internacional. Porém, o documento identificava um conjunto de assuntos económicos, estruturais e administrativos que deveriam ser resolvidos antes de Portugal se tornar membro de pleno direito das Comunidades. Como consequência, a Comissão recusava-se a recomendar uma calendarização detalhada para a adesão, ignorando, assim, as pressões de Portugal que pretendia ver o processo de adesão concluído até janeiro de 1983⁹. Este *deadline*

⁵ Comissão Europeia – *Opinion on Portuguese application for membership*, Bruxelas, 1978, COM (78) 220 final, p. 5.

⁶ Comissão Europeia – *General considerations on the problems of enlargement*, Bruxelas, 1978, COM (78) 120 final, p. 8.

⁷ Comissão Europeia – *General considerations on the problems of enlargement*, Bruxelas, 1978, COM (78) 120 final, p. 14.

⁸ Comissão Europeia – *Opinion on Portuguese application for membership*, Bruxelas, 1978, COM (78) 220 final, p. 7.

⁹ DINAN, Desmond – *Ever closer Union: an introduction to European integration*, New York, Palgrave, 1999, p. 104-105.

acabaria por ser abandonado por Portugal que, reconhecendo a impossibilidade de concluir o processo de adesão num curto espaço de tempo, assinou em dezembro de 1980 com as Comunidades um acordo de ajuda de pré-adesão que revia os acordos bilaterais já existentes, ao mesmo tempo que previa a assistência financeira a Portugal. O acordo, que viria a entrar em vigor a 1 de janeiro de 1981, já com as negociações para a adesão a decorrer em pleno, destinava-se a facilitar a integração de Portugal na CEE, através de disponibilização de fundos que permitiriam a modernização da economia portuguesa¹⁰. De acordo com João Salgueiro, ministro do Estado, das Finanças e do Plano, este acordo representava o reconhecimento pela Comunidade da diferença entre Portugal e os restantes parceiros no que respeita aos estádios de desenvolvimento económico e social, bem como das dificuldades que resultariam da necessidade de adaptar e transformar, num curto período de tempo, as estruturas que suportaram o desenvolvimento do país¹¹. No entanto, referia João Salgueiro na mesma declaração, este acordo demonstrava também o comprometimento e interesse político da Comunidade no que se referia à adesão de Portugal à CEE e, em particular, o desejo da Comunidade em ajudar Portugal a concretizar tal objetivo. O ministro português não deixava, no entanto, de lamentar o facto de decorrido um ano sobre a assinatura do acordo não terem sido tomados passos concretos, apesar de Portugal ter submetido um número considerável de projetos à atenção da Comunidade. Tal poderia, na opinião de Salgueiro, comprometer a implementação, em tempo útil, das transformações estruturais necessárias e tornar a opinião pública portuguesa menos favorável à adesão¹².

As negociações para a adesão de Portugal às Comunidades abriram oficialmente a 17 de outubro de 1978, na sequência do parecer favorável emitido pelo Conselho a 6 de junho de 1978, e terminaram a 7 de junho de 1985 (data da última reunião de suplentes). Ao longo destes seis anos e oito meses, foram realizadas várias rondas negociais da “Conferência entre as Comunidades Europeias e Portugal” (adiante designada Conferência), contabilizando-se 27 sessões a nível ministerial, 32 ao nível dos suplentes¹³ e inúmeras reuniões de caráter técnico. Foram, ainda, realizadas várias diligências diplomáticas nas capitais dos países das Comunidades e em Madrid¹⁴. Apesar dos diversos modelos experimentados pelos diferentes governos, a estrutura negocial do lado português manteve-se relativamente simples: no topo da hierarquia estavam os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e das Finanças e do Plano, que, por sua vez, delegavam na CIE os trabalhos preparatórios; esta Comissão, principal interlocutora das negociações com as Comunidades,

¹⁰ DINAN, Desmond – *Ever closer Union: an introduction to European integration*, New York, Palgrave, 1999, p. 105.

¹¹ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/32/81, “5^{ème} session de la Conférence au niveau ministériel”, 27 de outubro de 1981, p. 2.

¹² *Idem*, p. 3.

¹³ CUNHA, Alice – *O alargamento ibérico da Comunidade Económica Europeia. A experiência portuguesa*, tese de doutoramento em História Contemporânea, FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2012, p. 116, 149, 169. Disponível em: <http://run.unl.pt/bitstream/10362/9076/1/TeseDoutoramento.pdf>. [Em linha]. [Consult. a 15 de novembro de 2015].

¹⁴ GAMA, Jaime – “Testemunhos”, in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias: História e Documentos*, Lisboa, Assembleia da República, 2001, p. 45.

era assistida pelo Secretariado para a Integração Europeia (SIE), encarregado de lhe prestar apoio administrativo e assistência técnica. Para agir como facilitador do processo negocial, foi ainda criado, em cada ministério, um Gabinete de Integração Europeia¹⁵. A propósito do dispositivo português da negociação, Ernâni Lopes sublinha o esforço de mobilização da administração pública central, através da criação dos referidos gabinetes especializados nos vários ministérios (relevando em particular o papel dos diretores-gerais, que foram cruciais para envolver os funcionários numa área nova que não dominavam), a articulação permanente entre a estrutura central e a missão de Portugal junto das Comunidades (em Bruxelas), bem como o espírito de equipa e a dedicação dos diplomatas e técnicos em serviço na referida Missão¹⁶.

Quanto à delegação da Comunidade, esta era encabeçada pelo presidente em exercício do Conselho, tendo as negociações sido geridas por um total de 14 Presidências. Por sua vez, cabia à Comissão, através da Direção-Geral de Relações Externas, auxiliar o Conselho nas negociações. Este papel não deve, contudo, ser desvalorizado, na medida em que esta funcionava como mediador entre as partes, contribuindo para desbloquear o acordo. Daí que, segundo António Martha, a delegação portuguesa tenha procurado sensibilizar primeiro a Comissão para as suas posições e só depois os Estados-membros¹⁷. Muito embora as negociações tenham decorrido ao longo de três comissões distintas, o comissário responsável (que era também vice-presidente da Comissão) foi sempre Lorenzo Natali.

As reuniões da Conferência conduzidas a nível ministerial ou dos embaixadores sucederam-se a bom ritmo durante o ano de 1979. No entanto, as discussões sobre matérias substantivas não ocorreram antes de 1980¹⁸. Como estratégia negocial, que, aliás, é prática nas negociações de adesão, optou-se por privilegiar de início os dossiês mais acessíveis, introduzindo depois gradualmente os mais difíceis, nomeadamente a agricultura e as pescas, as questões relativas ao orçamento, e os direitos dos portugueses residentes nos países comunitários¹⁹.

¹⁵ CUNHA, Alice – *O alargamento ibérico da Comunidade Económica Europeia. A experiência portuguesa*, tese de doutoramento em História Contemporânea, FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2012, p. 91-92. Disponível em: <http://run.unl.pt/bitstream/10362/9076/1/TeseDoutoramento.pdf>. [Em linha]. [Consult. a 15 de novembro de 2015].

¹⁶ LOPES, Ernâni – “Testemunho”, in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias: História e Documentos*, Lisboa, Assembleia da República, 2001, p. 38.

¹⁷ António Martha citado em: CUNHA, Alice – *O alargamento ibérico da Comunidade Económica Europeia. A experiência portuguesa*, tese de doutoramento em História Contemporânea, FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2012, p. 102. Disponível em: <http://run.unl.pt/bitstream/10362/9076/1/TeseDoutoramento.pdf>. [Em linha]. [Consult. a 15 de novembro de 2015].

¹⁸ DINAN, Desmond – *Ever closer Union: an introduction to European integration*, New York, Palgrave, 1999, p. 105; COPPOLARO, Lúcia e LAINS, Pedro – “Portugal and European integration, 1947-1992: an essay on protected openness in the European periphery”, in *E-journal of Portuguese History* vol. 12, n.º 1, Summer 2013, p. 72. Disponível em: http://www.brown.edu/Departments/Portuguese_Brazilian_Studies/ejph/html/issue21/pdf/v11n1a03.pdf. [Em linha]. [Consult. a 15 de setembro de 2015].

¹⁹ GAMA, Jaime – “Testemunhos”, in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias: História e Documentos*, Lisboa, Assembleia da República, 2001, p. 45; ROCHA, Acílio Estanqueiro – “Portugal, da ditadura à integração: 20 anos na União Europeia”, in *España e Portugal: Veinte Años de Integración Europea*, Santiago de Compostela, Tórculo Ediciones, 2007, p. 20-21.

De referir que alguns Estados-membros, encabeçados pela França, viam com especial reserva a entrada de novos países nas Comunidades. Em 1980, num discurso em Paris perante os líderes dos agricultores franceses, o então presidente francês Valéry Giscard d'Estaing, defendia que a Comunidade deveria dar prioridade à conclusão do primeiro alargamento, antes de avançar para outro. As reservas francesas, secundadas pela Grécia e pelo Luxemburgo, acabariam mesmo por bloquear o progresso do processo de adesão, colocando em risco a sua conclusão. No entanto, apesar do ambiente desfavorável, as negociações, escudadas no apoio britânico à candidatura portuguesa, foram avançando num conjunto de assuntos, incluindo o movimento de capitais, a política regional, os transportes e os serviços. A ação diplomática de Portugal, nessa altura, concentrou-se sobretudo na sensibilização dos principais atores e decisores europeus, nomeadamente do Reino Unido, Alemanha, França e Itália²⁰. Às reuniões formais, somavam-se as reuniões informais, chamadas de “consulta” ou de “confessionário”, sendo estas, frequentemente, a real sede do compromisso²¹.

Numa declaração proferida na segunda reunião de nível ministerial, que decorreu em 5 de fevereiro de 1980, Lorenzo Natali colocava o DE/LPS como fazendo parte do conjunto de legislação secundária, já examinado em conjunto pela Comunidade e pela delegação portuguesa²² (nos termos do que havia sido estabelecido pela Conferência que negociava a adesão). A abertura e introdução do capítulo relativo ao DE/LPS (inicialmente apenas na dimensão DE) foi, depois, concretizada a 20 de fevereiro de 1980²³ na sétima reunião de suplentes, onde aparecia como o ponto 6 da ordem de trabalhos²⁴. A delegação portuguesa era presidida pelo então secretário de Estado para a Integração Europeia, Rui Almeida Mendes. Do capítulo DE/LPS constavam várias matérias, incluindo o acervo comunitário; a delimitação entre setor público e privado sobretudo nas áreas da banca e dos seguros; a necessidade de ajustar as estruturas económicas e sociais portuguesas; o investimento estrangeiro em Portugal (matéria inicialmente enquadrada no capítulo relativo à livre circulação de capitais); a harmonização legislativa; e o acesso ao exercício das profissões liberais²⁵. A primeira posição da delegação portuguesa, expressa numa declaração breve, começava por afirmar a importância do DE e da LPS que classificava como direitos fundamentais. Dava, no entanto, conta de incompatibilidades existentes entre a lei portuguesa e o *acquis communautaire*. Em especial,

²⁰ GAMA, Jaime – “Testemunhos”, in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias: História e Documentos*, Lisboa, Assembleia da República, 2001, p. 44.

²¹ MARTINS, Vítor – “Testemunho”, in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias: História e Documentos*, Lisboa, Assembleia da República, 2001, p. 53.

²² MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/3/80, “2^{ème} session de la Conférence au niveau ministériel”, 8 de fevereiro de 1980.

²³ Secretariado para a Integração Europeia – *Negociações de adesão à CEE: resumo*, Lisboa, SIE, março de 1981, dossiê 11.

²⁴ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/6/80, “7^{ème} session de la Conférence au niveau des suppléants”, 19 de fevereiro de 1980.

²⁵ CHAVES, Miguel Francisco Loureiro Mattos – *As negociações de adesão à Comunidade Económica Europeia, CEE, 1977-1985*, tese de doutoramento apresentada à Universidade Católica Portuguesa para a obtenção do grau de doutor em Estudos Europeus, 2012, p. 126.

chamava a atenção para as dificuldades que poderiam existir nos setores do Direito das Sociedades e dos Seguros, dificuldades essas que poderiam justificar pedidos transitórios nestas áreas. Eram também notados eventuais problemas no setor das Empreitadas de Obras Públicas, ainda que nesta matéria se afirmasse que Portugal estava apto à aceitação total do direito comunitário respetivo, na data da adesão. Como aconteceu noutros dossiês, a principal preocupação de Portugal foi, portanto, assegurar períodos de transição que lhe permitissem ajustar a economia nacional às novas regras resultantes da adesão às Comunidades Europeias²⁶.

De acordo com um resumo²⁷ elaborado pelo Secretariado para a Integração Europeia, a Comunidade não se pronunciou de imediato sobre a declaração da delegação portuguesa. Com efeito, a documentação da Conferência relativa à reunião de 20 de fevereiro de 1980 permite verificar que a Comunidade se limitou a pronunciar-se sobre princípios gerais, sublinhando, por exemplo, que Portugal teria de aplicar “a totalidade do *acquis communautaire*, tal como existe na data de adesão”, a menos que um período transitório fosse acordado entre as partes²⁸. Seguiu-se depois uma descrição sucinta desse *acquis* no domínio do DE e da LPS. Na sequência de contactos entretanto havidos a nível técnico, a Comunidade acabaria por emitir a sua posição a 19 de dezembro de 1980. O documento, no ponto D relativo ao DE/LPS, dava conta de vários problemas a resolver no setor que incluíam: a exclusão pedida pela delegação portuguesa do Montepio Geral da diretiva 79/267/CEE de 5 de março de 1979, relativa ao seguro direto de vida e que, na opinião da Comunidade, não se justificava e deveria ser rejeitada; a necessidade de a delegação portuguesa fornecer à Comunidade informações sobre as especialidades médicas para que pudessem ser inscritas na norma comunitária sobre atividades médicas; e a necessidade de informações complementares sobre a prática da medicina dentária e sobre quem estava habilitado para exercer tal profissão²⁹.

O resumo da discussão em matéria de DE/LPS, elaborado pelo Secretariado para a Integração Europeia³⁰ referia igualmente outros problemas, ainda não negociados, mas abordados a nível técnico e que necessitavam de solução, a saber: o facto de as atividades bancárias e de seguros estarem parcialmente vedadas ao setor privado³¹, problema que poderia, contudo, ser ultrapassado através de uma revisão

²⁶ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/11/80, “Position de la délégation portugaise de la 7^{ème} session de la Conférence au niveau des suppléants”, 25 de fevereiro de 1980.

²⁷ Secretariado para a Integração Europeia – *Negociações de Adesão à CEE: resumo*, Lisboa, SIE, março de 1981, dossiê 11.

²⁸ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/10/80, “Position de la Communauté lors de la 7^{ème} session de la Conférence au niveau des suppléants”, 25 de fevereiro de 1980.

²⁹ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/45/80, “Position de la Communauté lors de la 11^{ème} session de la Conférence au niveau des suppléants”, 9 de janeiro de 1981.

³⁰ Secretariado para a Integração Europeia – *Negociações de Adesão à CEE: resumo*, Lisboa, SIE, março de 1981, dossiê 11.

³¹ Relembre-se que, através dos decretos-lei n.º 132-A/75, de 14 de março e n.º 135-A/75, de 15 de março, o Conselho da Revolução tinha nacionalizado respetivamente todas as instituições de crédito com sede no continente e ilhas (com exceção de três bancos estrangeiros e das caixas económicas e das caixas de crédito agrícola mútuo) e as companhias de seguros (com exceção das seguradoras com capital estrangeiro).

da lei de delimitação dos setores; a defesa por Portugal da exclusão das instituições especiais de crédito nacionais (caixas económicas e cooperativas) do âmbito das normas comunitárias sobre a atividade bancária (exclusão que a Comunidade rejeitava); e as reservas manifestadas pela associação sindical dos veterinários relativas à adoção das diretivas comunitárias que regulavam a sua atividade.

O capítulo relativo ao DE/LPS só viria a constar novamente da agenda das negociações na 13.^a reunião de suplentes (29 de abril de 1981), na qual foi apresentada nova declaração da delegação portuguesa sobre esta matéria³². Nesta reunião, chefiava a delegação portuguesa o novo secretário de Estado da Integração Europeia, Joaquim Ferreira do Amaral. Considerando que, à data, continuava a não ser permitido, em Portugal, o acesso da iniciativa privada ao setor da banca e dos seguros, os representantes portugueses aceitaram aprovar legislação que anulasse esta proibição, viabilizando, portanto, o acesso a estas atividades por parte dos investimentos privados nacionais ou provenientes dos países da CEE, desde que fosse contemplado para o efeito um período transitório de cinco anos a contar da data de adesão³³.

Durante o ano de 1982, o capítulo do DE/LPS foi tratado em seis reuniões, destas sendo três de suplentes³⁴ e três ministeriais³⁵. Nesse ano, à semelhança do que aconteceu nas primeiras negociações, as áreas mais problemáticas neste capítulo incluíam a atividade bancária e os seguros. A 14 de janeiro de 1982, Portugal apresentou nova declaração³⁶ relativa ao DE/LPS para ser discutida na 17.^a reunião de suplentes da Conferência³⁷. Neste documento, a delegação portuguesa começava por sublinhar o seu comprometimento com o *acquis communautaire* em DE/LPS e com a interpretação do Tribunal de Justiça das Comunidades nestas matérias. Em conformidade, Portugal garantia que por altura da adesão não só estariam abolidas as medidas discriminatórias dos nacionais dos Estados-membros, como também teriam sido adotadas as medidas definidas pelas Comunidades para facilitar o DE e a LPS. A delegação portuguesa dava, ainda, conta de que estava a ser elaborada uma lista de atividades nos setores primário, secundário e terciário, cujas regras seriam à data incompatíveis com o *acquis*. Apesar de estar em curso o processo de adaptação destas regras, Portugal notava que haveria setores em que o necessário ajustamento seria impossível de concluir antes do alargamento e para os quais seria necessário um período transitório, nomeadamente instituições de crédito, seguros, cinema, e agências de viagens e de turismo. No que respeita às instituições de crédito, a posição portuguesa era justificada pelas dificuldades levantadas pela

³² MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/10/81, “Déclaration de la délégation portugaise lors de la 13^{ème} session de la Conférence au niveau des suppléants”, 29 de abril de 1981.

³³ CHAVES, Miguel Francisco Loureiro Mattos – *As negociações de adesão à Comunidade Económica Europeia*, CEE, 1977-1985, tese de doutoramento apresentada à Universidade Católica Portuguesa para a obtenção do grau de doutor em Estudos Europeus, 2012, p. 141.

³⁴ Respetivamente a 17.^a sessão de 29 de janeiro, a 18.^a sessão de 12 de fevereiro e a 21.^a sessão de 16 de julho.

³⁵ Respetivamente a 7.^a sessão de 26 de abril, a 8.^a sessão de 22 de junho e a 9.^a sessão de 21 de setembro.

³⁶ Apenas esta declaração foi considerada pela delegação da Comunidade como descrição completa da posição portuguesa, em matéria de DE/LPS. Cf. CONF-P/33/82, de 29 de abril de 1982, p. 1.

³⁷ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/2/82, “Position de la délégation portugaise en vue de la 17^{ème} session de la Conférence au niveau des suppléants”, 14 de janeiro de 1982.

reestruturação do setor bancário que tornavam economicamente inaceitável a aplicação das regras comunitárias, em matéria de DE e LPS na data da adesão. A delegação portuguesa pedia, assim, um período transitório de cinco anos para aplicar a lei comunitária nesta matéria, reservando-se, no entanto, o direito de estabelecer, durante esse período, um sistema prévio de autorização, com base numa avaliação caso a caso, para o estabelecimento de novas instituições de crédito em território nacional. A delegação portuguesa aceitava, ainda, negociar a lista das instituições de crédito referidas no artigo 2.º(2) da diretiva do Conselho 77/780/CEE, de 12 de dezembro de 1977, caso se provasse impossível uma adaptação técnica satisfatória (no que respeita às instituições de crédito a serem incluídas nessa lista).

No setor dos seguros, Portugal notava que a legislação comunitária obrigava a operar profundas transformações no modo de funcionamento deste setor, pedindo, portanto, um período transitório de cinco anos, de forma a que este moroso trabalho de adaptação pudesse ser concluído. Quanto ao cinema, a delegação portuguesa apresentava várias razões para o período transitório de cinco anos, nomeadamente a fragilidade da indústria cinematográfica portuguesa (tanto na produção de filmes, como na prestação dos serviços audiovisuais associados), a necessidade de uma proteção adequada da cultura portuguesa e a inexistência em Portugal de medidas legislativas semelhantes às que já existiam em outros Estados-membros, o que tornaria impossível combater estas fragilidades sem o período transitório. Este período, segundo o argumento apresentado na declaração apresentada por Portugal, serviria precisamente para estruturar e tornar mais competitiva a indústria portuguesa.

Um último setor, onde era pedido um período transitório, era o das agências de viagens e de turismo. A posição apresentada pela delegação portuguesa sublinhava a relevância do setor para Portugal e a falta de competitividade das agências portuguesas que eram muitas, mas de pequena dimensão. Assim, apesar de estarem a ser feitos estudos no sentido de agrupar e fundir as agências deste ramo e encontrar outras medidas que reforçassem a sua competitividade, Portugal pedia um período transitório de três anos para este setor.

A posição portuguesa referia-se, ainda explicitamente, ao direito das sociedades. No entanto, neste caso, embora sublinhando a grande dimensão do trabalho que ainda seria necessário para implementar as complexas diretivas adotadas nesta área (68/191/CEE de 9 de março de 1968, 77/91/CEE de 13 de dezembro de 1976, 78/660/CEE de 25 de julho de 1978, e 78/865/CEE de 9 de outubro de 1978), que envolveria a elaboração de estudos detalhados e a transformação de hábitos de negócio baseados em legislação com quase cem anos, Portugal considerava que não seria necessária a aplicação de períodos transitórios, já que a nova legislação compatível com as regras comunitárias estava quase pronta.

A resposta da Comunidade à posição portuguesa foi apresentada na sétima reunião ministerial realizada a 26 de abril de 1982, que tinha o DE/LPS como ponto 6 da agenda³⁸. A delegação portuguesa, que era desta feita encabeçada por João Salgueiro, reiterou o pedido de um período derogatório de cinco anos específico

³⁸ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/27/82, “7^{ème} session ministérielle”, 26 de abril de 1982.

para a banca e para a área dos seguros. A declaração da Comunidade, citando diretamente a declaração da delegação portuguesa de 29 de abril de 1981, começava por notar o compromisso assumido por Portugal de aceitação do *acquis communautaire*, mas referia, em seguida, que a mesma estabelecia uma reserva geral, na medida em que questionava a viabilidade de conformar toda a legislação portuguesa com a legislação comunitária e pedia derrogações em quatro áreas específicas. A delegação da Comunidade notava, portanto, que desde a 18.^a reunião a nível dos suplentes (12 de fevereiro de 1982), a delegação portuguesa não tinha ainda sido capaz de adotar uma posição definitiva neste capítulo, pelo que este não podia ainda ser concluído³⁹. Apesar desta indefinição, a Comunidade propunha-se a avançar a sua posição em relação a alguns dos pedidos de Portugal neste domínio. O primeiro pedido tratado estava relacionado com a fixação de uma medida transitória que permitisse a liberalização gradual do investimento direto estrangeiro, através da aplicação de um sistema de autorização prévia, ao longo de um período de cinco anos (que, embora tivesse sido feito no âmbito do dossiê sobre movimentos de capitais, a Comunidade considerava ser um assunto para o capítulo do DE/LPS). Nesta matéria, a Comunidade notava que fluxos de capital dos países membros da Comunidade para Portugal só poderiam fortalecer a capacidade de produção e exportação da economia portuguesa, bem como a sua competitividade. Ainda assim, e tendo em conta as preocupações da delegação de Portugal com a situação estrutural da economia portuguesa, a Comunidade aceitava, a título excecional, que Portugal mantivesse um sistema de autorização prévia, por um período de três anos, para investimentos que ultrapassassem um determinado “teto” (quatro MECU no primeiro ano de adesão, aumentando em 20% a cada ano). Investimentos abaixo deste “teto” teriam que ser automaticamente liberalizados após a adesão. Os projetos sujeitos à avaliação prévia deveriam ter resposta das autoridades portuguesas no prazo máximo de dois meses (não havendo resposta neste prazo, seriam considerados aprovados), não podendo haver discriminação entre nacionais dos diferentes Estados-membros da Comunidade, nem entre estes e nacionais de Estados terceiros⁴⁰.

A Comunidade avançava depois a sua posição relativa aos bancos e instituições de crédito. Nesta matéria, a Comunidade notava que não seriam necessários períodos de transição específicos para estes setores, na medida em que o período transitório concedido em questões de DE/LPS já cobria implicitamente estes domínios. Neste sentido, autorizava as autoridades portuguesas, durante o período em que durassem as medidas transitórias, a condicionar o estabelecimento de novos bancos em Portugal a uma autorização prévia. Não seria, no entanto, concedida qualquer derrogação adicional (específica do setor bancário) como tinha sido pedido pela delegação portuguesa⁴¹ (o pedido da delegação portuguesa foi posteriormente abandonado na 21.^a reunião de suplentes que teve lugar em julho). A Comunidade considerava ainda que, não havendo nenhum pedido específico por parte de Portugal, não havia

³⁹ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/33/82, “Déclaration de la Communauté lors de la 7^{ème} session de la Conférence au niveau ministériel”, 29 de abril de 1982, p. 2.

⁴⁰ *Idem*, p. 4-5.

⁴¹ *Idem*, p. 7.

razão para rever a lista das instituições de crédito no artigo 2.º(2) da diretiva 77/780/CEE de 12 de dezembro de 1977. Também em matéria de seguros, a posição da Comunidade foi de rejeição do pedido adicional de derrogação na aplicação das diretivas 73/239/CEE, de 24 de julho de 1973 e 79/267/CEE, de 25 de março de 1969. À semelhança do que acontecia com o setor bancário, a Comunidade considerava que o setor dos seguros já estava coberto pela solução encontrada para a generalidade do capítulo. Acrescia que a não aplicação das diretivas poria em risco a essência do *acquis communautaire* no domínio dos seguros e resultaria em distorções sérias da concorrência. A Comissão notava, ainda, que não era convincente o argumento apresentado por Portugal relativo à dimensão do trabalho administrativo e legislativo que tinha de ser levado a cabo antes da adesão, pelo que as referidas diretivas teriam de ser aplicadas a partir da data da adesão⁴². No sumário das conclusões da reunião, o ponto 6 relativo ao DE/LPS refere que a Conferência tomou nota da declaração da delegação da Comunidade e da intenção da delegação portuguesa de examinar essa declaração⁴³. À margem da reunião, Portugal entregou ainda um memorando sobre o DE/LPS, no qual se comprometia a reestruturar profundamente a área da banca e dos seguros, bem como o Direito das Sociedades Comerciais. Na oitava reunião ministerial (22 de junho) e na 21.ª reunião de suplentes (16 de julho), as delegações portuguesa e da Comunidade negociaram os compromissos finais, no que se refere, especificamente, ao número de anos para o período de transição nos diversos setores cobertos pelo DE/LPS. Na 21.ª reunião de suplentes o DE/LPS era o ponto 3 da ordem de trabalhos⁴⁴. Nesta reunião, Portugal notava, com satisfação, que tinha sido possível antecipar o acordo em vários pontos do capítulo. Ainda assim, a delegação portuguesa considerava que deveria reforçar a sua posição nos pontos em que o acordo ainda teria de ser alcançado. Assim, no que respeitava ao acesso das instituições de crédito da Comunidade ao mercado interno português, Portugal propunha agora uma redação menos restritiva, envolvendo um ajustamento gradual da percentagem de recursos do mercado português, que poderia ser obtida pelas instituições de crédito (excluindo as instituições bancárias) da Comunidade, durante o período transitório de sete anos (respetivamente 30% após a adesão, 70% no final do primeiro ano, 80% no final do quinto ano e 100% no final do sétimo ano)⁴⁵. A delegação portuguesa reiterava depois as exigências feitas em relação ao setor do cinema. Para tudo o resto Portugal aceitava a redação proposta pela delegação da Comunidade no documento CONF-P/65/82⁴⁶. O capítulo foi parcialmente encerrado na nona reunião ministerial de 21 de setembro de 1982 (da qual era o ponto 5 da agenda⁴⁷). Nesta reunião, a declaração da Comunidade relativa ao DE/LPS fazia referência explícita aos pontos

⁴² *Idem*, p. 8-9.

⁴³ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/34/82, “7^{ème} session ministérielle”, 5 de maio de 1982, p. 3.

⁴⁴ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/64/82, “21^{ème} session de la Conférence au niveau des suppléants”, 15 de julho de 1982.

⁴⁵ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/66/82, “Déclaration de la délégation portugaise lors de la 21^{ème} session de la Conférence au niveau des suppléants”, 4 de agosto de 1982, p. 1.

⁴⁶ *Idem*, p. 2.

⁴⁷ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/71/82, “9^{ème} session ministérielle”, 20 de setembro de 1982.

acordados⁴⁸ e incluía em anexo as suas propostas de redação para os três itens que ainda requeriam exame adicional⁴⁹. O DE/LPS voltou a fazer parte da agenda da Conferência na 11.^a reunião ministerial de 25 de janeiro de 1983⁵⁰ e novamente na 12.^a reunião ministerial de 15 de março de 1983⁵¹. Nestas reuniões foi tratada, sobretudo, a questão do investimento direto estrangeiro em Portugal proveniente de outros Estados-membros que, sob proposta da Comunidade, tinha transitado do capítulo relativo à livre circulação de capitais para o capítulo relativo ao DE/LPS. Assim, na 11.^a reunião ministerial, a delegação portuguesa apresentou numa declaração a sua posição relativa a este *item*. Começando por fazer um longo enquadramento do tema, nomeadamente explicando a ligação entre o DE e o movimento de capitais descrevendo o âmbito das medidas transitórias nesta matéria, Portugal apresentava no ponto 3 da declaração a sua proposta, pedindo que esta fosse anexada ao sumário das conclusões da Conferência⁵². Portugal propunha que o período em que era permitida a autorização prévia para investimentos acima de um determinado “teto” fosse de quatro anos (em vez dos três sugeridos pela Comunidade) e que esse “teto” fosse no primeiro ano de três MECU (em vez dos quatro milhões sugeridos pela Comunidade)⁵³. Por sua vez, na 12.^a reunião ministerial (15 de março de 1983), a Comunidade reagindo à declaração da delegação portuguesa, tomada na reunião ministerial anterior, mostrava-se preparada para descer para os 2,5 MECU o “teto” acima do qual o investimento direto estrangeiro estaria sujeito a autorização prévia no primeiro ano, desde que fosse compreendido que o termo “investimento direto” se referia apenas a investimento direto proveniente de outros Estados-membros da Comunidade, excluindo, portanto, o investimento de origem portuguesa; e que o referido “teto” não fosse aplicado a bancos e instituições de crédito. A Comunidade aceitava, ainda, o alargamento do período transitório de três para quatro anos (como proposto pela delegação portuguesa)⁵⁴.

No total, o capítulo relativo ao DE/LPS foi abordado em 11 das 59 reuniões realizadas para negociar a adesão de Portugal às Comunidades. Apesar de algumas divergências difíceis de ultrapassar, as negociações neste capítulo foram marcadas frequentemente por um otimismo relativamente à sua boa conclusão que contrastava com as dificuldades experimentadas noutros capítulos. Logo na terceira reunião ministerial, 22 de julho de 1980, uma declaração de Gaston Thorn, presidente do Conselho das Comunidades Europeias, fazendo o ponto da situação das negociações, elencava os dossiês que podiam ser estudados em “ainda maior detalhe”. Inserido nesta lista estava o capítulo relativo ao DE, no qual as posições das duas partes

⁴⁸ Ver secção “Os resultados”, deste capítulo.

⁴⁹ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/72/82, “9^{ème} session de la Conférence au niveau ministériel”, 11 de outubro de 1982, p. 2-4.

⁵⁰ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/1/83, “11^{ème} session ministérielle”, 24 de janeiro de 1983.

⁵¹ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/22/83, “12^{ème} session ministérielle”, 14 de março de 1983.

⁵² MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/9/83, “Déclaration de la délégation portugaise lors de la 11^{ème} session de la Conférence au niveau ministériel”, 28 de janeiro de 1983, p. 4.

⁵³ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/9/83, “Déclaration de la délégation portugaise lors de la 11^{ème} session de la Conférence au niveau ministériel”, 28 de janeiro de 1983, p. 4-5.

⁵⁴ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/29/83, “Déclaration de la Communauté lors de la 12^{ème} session de la Conférence au niveau ministériel”, 18 de março de 1983, p. 1-2.

tinham já sido apresentadas “em termos gerais”⁵⁵. Por sua vez, na quinta reunião ministerial, que teve lugar a 27 de outubro de 1981, João Salgueiro, ministro das Finanças e do Plano do VIII Governo Constitucional, fazendo também ele uma avaliação do progresso das negociações, dividiu os dossiês em três grupos – os que estavam praticamente fechados, restando apenas pequenos problemas técnicos que poderiam ser facilmente resolvidos (caso dos dossiês relativos à CECA, EURATOM e Transportes); aqueles cuja conclusão se adivinhava para breve, já que os pontos por resolver dependiam apenas de se encontrar soluções técnicas compatíveis com os estádios de desenvolvimento alcançado pelas estruturas socioeconómicas em Portugal; e os que necessitavam de soluções ainda a ser pensadas e que, por serem decisivos para uma integração harmoniosa de Portugal, dependiam não só de considerações técnicas, mas também de um sério compromisso político e de solidariedade⁵⁶. O DE/LPS incluía-se no segundo grupo, não aparecendo, portanto, como um impedimento ao sucesso das negociações. No início do ano seguinte, na 17.^a reunião de suplentes, realizada a 29 de janeiro de 1982, que serviu também de preparação para a sexta reunião ministerial de 22 de fevereiro do mesmo ano, os negociadores das Comunidades manifestaram a sua disponibilidade para efetuar os avanços necessários para fechar seis capítulos na referida reunião, incluindo o DE/LPS. No mesmo sentido, na sexta reunião ministerial, realizada a 22 de fevereiro de 1982, Leo Tindemans, presidente do Conselho das Comunidades, dava conta de que seriam retomadas, em breve, as negociações sobre o capítulo do DE/LPS “com vista à sua conclusão”⁵⁷. Não obstante, a sexta reunião ministerial não alcançou os resultados previstos, tendo o fecho dos capítulos sido adiado. Por sua vez, a 6 de junho de 1984 um apontamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, fazendo o ponto de situação das negociações de adesão referia que “[à] exceção de alguns pontos ainda pendentes” se encontravam “praticamente concluídas” as negociações de vários capítulos, incluindo o DE/LPS⁵⁸. O capítulo viria a ser totalmente encerrado na reunião ministerial de 18 de setembro de 1984.

Apesar de as negociações se terem estendido por mais anos do que os que haviam sido previstos pelos prognósticos iniciais, parece seguro concluir que este capítulo nunca fez parte da lista das matérias ditas “muito sensíveis”, encimada pelos capítulos da agricultura, das pescas, dos assuntos sociais e dos recursos próprios. Acresce que as últimas negociações referentes a este capítulo trataram quase exclusivamente da questão do investimento direto estrangeiro, um tópico inicialmente constante do capítulo sobre movimentos de capitais mas que, por sugestão da Comunidade, acabaria por ser incluído no capítulo referente ao DE/LPS.

⁵⁵ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/38/80, “3^{ème} session de la Conférence au niveau ministériel”, 28 de julho de 1980.

⁵⁶ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/32/81, “5^{ème} session de la Conférence au niveau ministériel”, 30 de outubro de 1981.

⁵⁷ MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/18/82, “6^{ème} session de la Conférence au niveau ministériel”, 22 de fevereiro de 1982, p. 5.

⁵⁸ Entre as questões sem acordo continuavam a agricultura, as pescas, os assuntos sociais e os recursos próprios. Assembleia da República – *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias: História e Documentos*, Lisboa, Assembleia da República, 2001, p. 282.

3. Os resultados

Durante as negociações, Portugal acordou aplicar o acervo comunitário desde a data de adesão com as exceções previstas no Acto de Adesão⁵⁹ e das reservas previstas numa declaração comum relativa ao setor bancário⁶⁰. Nos termos do artigo 221.º, Secção II do Tratado de Adesão, Portugal poderia manter restrições ao DE/LPS para o setor das agências de viagem e de turismo durante três anos (até 31 de dezembro de 1988), de forma a proteger os operadores portugueses dos efeitos de uma liberalização imediata⁶¹. O mesmo artigo previa, ainda, uma derrogação temporária de cinco anos (até 31 de dezembro de 1990) para as atividades do setor do cinema, de forma a que este tivesse possibilidade de colmatar as suas fragilidades, através de uma reestruturação da indústria cinematográfica e dos serviços que lhe estavam associados⁶².

No que respeita ao investimento direto estrangeiro, o artigo 222.º do Acto de Adesão consagrava a possibilidade de Portugal manter um regime de autorização prévia, durante quatro anos (até dezembro de 1989), para os investimentos cujo valor ultrapassasse 1,5 milhões de ECU em 1986, 1,8 milhões em 1987, 2,1 milhões em 1988 e 2,4 milhões em 1989 (um teto consideravelmente inferior ao inicialmente proposto pela Comunidade).

No domínio das instituições de crédito, Portugal conseguiu igualmente várias derrogações⁶³. Com efeito, numa declaração comum anexa à Ata Final previa-se que durante sete anos não se aplicaria à Caixa Geral de Depósitos e ao Crédito Predial Português a diretiva do Conselho 77/780 de 12 de dezembro, ficando igualmente excluídas da aplicação desta diretiva as caixas económicas que não revestissem a forma de sociedades anónimas. Ainda no que se refere ao exercício da atividade bancária, Portugal era também autorizado a observar, durante um período de sete anos, o critério da “necessidade económica do mercado”, que permitia a manutenção de um sistema de autorização prévia para o estabelecimento de novas instituições de crédito, ainda que com respeito pelo princípio da não discriminação, o que na prática significava que uma recusa de abertura de um novo banco só poderia ser fundamentada pela não necessidade de tal abertura e nunca pela nacionalidade dos proponentes⁶⁴. Portugal conseguia assim tempo para reestruturar e reprivatizar a banca (nacionalizada em 1975), de forma a torná-la mais competitiva e mais apta a concorrer com a banca europeia⁶⁵.

⁵⁹ JOCE, 15 de novembro de 1985.

⁶⁰ ÁLVARES, Pedro – *Portugal na CEE: a agricultura, a pesca, os trabalhadores, os investimentos, os fundos, o presente e o futuro*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 1986, p. 390.

⁶¹ Em conformidade com o que tinha sido acordado entre a Comunidade e a delegação portuguesa. Ver MNE-CIEJD-ANAPCE, CONF-P/76/82, “Déclaration de la Communauté lors de la 9^{ème} session de la Conférence au niveau ministériel”, 11 de outubro de 1982, p. 2.

⁶² *Idem*, p. 2.

⁶³ *Idem*, p. 2.

⁶⁴ ÁLVARES, Pedro – *Portugal na CEE: a agricultura, a pesca, os trabalhadores, os investimentos, os fundos, o presente e o futuro*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 1986, p. 391-392.

⁶⁵ CHAVES, Miguel Francisco Loureiro Mattos – *As negociações de adesão à Comunidade Económica Europeia*, CEE, 1977-1985, tese de doutoramento apresentada à Universidade Católica Portuguesa para a obtenção do grau de doutor em Estudos Europeus, 2012, p. 182.

De referir que o estabelecimento de medidas de transição adequadas, que respondessem às preocupações apontadas pelos negociadores nacionais e assegurassem a progressividade na inserção da economia de Portugal, foi uma necessidade recorrentemente reiterada nos documentos da Comissão. Tal método, considerado um “clássico”, permitiu, de acordo com a própria instituição, resolver parte das dificuldades nas negociações⁶⁶. De referir igualmente que os períodos de transição alcançados no decurso das negociações para os vários setores foram considerados “altamente vantajosos” pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros Jaime Gama⁶⁷.

4. O DE e a LPS na atualidade

As matérias de DE/LPS são atualmente regidas pelos artigos 49.º a 55.º (o direito de estabelecimento) e artigos 56.º a 62.º (os serviços) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU). Embora a eliminação das restrições à aplicação plena das regras no domínio do DE/LPS tenha sido gradual, e o Tratado continue a prever um conjunto de exceções, assistimos nos últimos 30 anos a uma evolução significativa nestas matérias, cujos efeitos foram visíveis em todos os Estados-membros, incluindo Portugal.

Com a entrada em vigor do Acto Único Europeu em 1987, a concretização de um Mercado Único no qual pessoas, mercadorias, capitais e serviços circulassem livremente passou a ser o grande “objetivo mobilizador da construção europeia”⁶⁸ nos anos que se seguiram. Tanto o DE como a LPS eram peças essenciais para atingir esta meta. O DE na medida em que, juntamente com a livre circulação de trabalhadores e a livre circulação de capitais, possibilitaria a livre movimentação dos fatores de produção dentro deste mercado. A LPS porque, a par com a liberdade de circulação de mercadorias, tornaria possível a livre circulação de produtos⁶⁹. Para acelerar a concretização do DE e da LPS tornou-se, pois, essencial suprimir os obstáculos que resultavam de diferenças entre normas nacionais. Com este propósito, foi aprovado pela Comunidade, ao longo dos anos, um conjunto de diretivas conducentes à harmonização das normas nacionais relativas ao acesso ao exercício de atividades, de forma permanente, noutro Estado-membro⁷⁰, bem como ao exercício de atividades profissionais no território da União.

⁶⁶ Comissão Europeia – *Boletim das Comunidades Europeias* – Supl. 8-82, p. 9.

⁶⁷ GAMA, Jaime – “Testemunhos”, in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias: História e Documentos*, Lisboa, Assembleia da República, 2001, p. 38.

⁶⁸ MARTINS, Vitor – *Encontros com a Europa*, Lisboa, Secretaria de Estado da Integração Europeia, 1990, p. 202.

⁶⁹ PINTO, Alexandre Mota – “O direito de estabelecimento”, in *Tratado de Lisboa anotado e comentado*, PORTO, Manuel Carlos Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo (coords.), Coimbra, Almedina, 2012, p. 317.

⁷⁰ PINTO, Alexandre Mota – “O direito de estabelecimento”, in *Tratado de Lisboa anotado e comentado*, PORTO, Manuel Carlos Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo (coords.), Coimbra, Almedina, 2012, p. 322.

No que respeita, por exemplo, aos serviços bancários, a concretização do Mercado Interno neste setor implicou um esforço considerável de coordenação das normas nacionais, de modo a obter o reconhecimento mútuo e facilitar o exercício do DE/LPS⁷¹. Com efeito, a partir do Livro Branco sobre o Mercado Interno de 1985, a integração dos serviços bancários passou a assentar, simultaneamente, no princípio do reconhecimento mútuo das regulamentações dos restantes Estados-membros e no princípio do controlo pelo Estado-membro de origem, traduzido na aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às autoridades fiscalizadoras dos outros Estados-membros, confiando, pois, na sua capacidade de supervisionar as respetivas regulamentações⁷². Também no setor dos seguros foi visível o esforço de coordenação das regulamentações nacionais, visando concomitantemente facilitar o DE e a LPS.

O exercício do DE e da LPS implicaram igualmente uma harmonização das disposições internas, em matéria de reconhecimento de diplomas e qualificações profissionais, através da adoção de inúmeras diretivas que foram sendo transpostas para a legislação interna. A abordagem de reconhecimento mútuo setorial adotada inicialmente pela Comunidade revelou-se demasiadamente morosa e complexa, pelo que, em 1988, foi aprovada uma diretiva⁷³ sobre o reconhecimento mútuo dos diplomas do ensino superior que conferissem formações profissionais com duração mínima de três anos, posteriormente complementada por nova peça legislativa⁷⁴, que estendeu o sistema aos diplomas, certificados e títulos não ligados ao ensino superior de longa duração⁷⁵. Por sua vez, em 2001 foi aprovada a diretiva 2001/19/CE, visando promover uma aproximação dos sistemas de ensino superior, politécnico e profissional. As diversas diretivas existentes nesta matéria foram, mais tarde, revogadas pela diretiva 2005/36/CE, cujo objetivo foi precisamente simplificar o sistema de reconhecimento de qualificações, reforçar a cooperação entre Estados-membros, flexibilizar os mercados de trabalho e promover a maior liberalização da prestação de serviços. Esta diretiva, em vigor desde setembro de 2007, compilou e consolidou as 15 diretivas existentes, sendo aplicável a todas as profissões, cujo exercício requiera estudos superiores de pelo menos três anos⁷⁶. Houve, portanto, da parte do legislador europeu a intenção de reduzir a margem de apreciação nacional, no que respeita ao reconhecimento de qualificações profissionais provenientes de outro Estado-membro, adotando o princípio do mútuo reconhecimento⁷⁷.

⁷¹ DONÁRIO, Sónia Gemas – “Os serviços”, in *Tratado de Lisboa anotado e comentado*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 350.

⁷² FERREIRA, Bruno – “Passaporte comunitário bancário – sucursal e livre prestação de serviços”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 69, vol. I-II, 2009. Disponível em: http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idsc=84043&cid=84108. [Em linha]. [Consult. a 12 de dezembro de 2015].

⁷³ Diretiva 89/48/CEE, de 21 de dezembro de 1988.

⁷⁴ Diretiva 92/51/CEE, de 10 de junho de 1992.

⁷⁵ DONÁRIO, Sónia Gemas – “Os serviços”, in *Tratado de Lisboa anotado e comentado*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 362.

⁷⁶ Com exceção da advocacia e das atividades profissionais ligadas a substâncias tóxicas e agentes comerciais, in DONÁRIO, Sónia Gemas – “Os serviços”, in *Tratado de Lisboa anotado e comentado*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 363.

⁷⁷ ROCHA, Armando – “Livre prestação de serviços”, in *Princípios fundamentais de Direito da União Europeia – uma abordagem jurisprudencial*, Coimbra, Almedina, 2013.

Por não caber nos propósitos deste capítulo a inclusão de uma lista exaustiva das modificações em matéria de DE/LPS no período posterior à adesão, referiremos apenas, como último exemplo, aquela que será porventura a peça de legislação mais conhecida (pela controvérsia que gerou) nestas matérias – a diretiva da liberalização dos serviços⁷⁸. Aprovado em 2006, o texto (também apelidado de “Diretiva Bolkestein”) propunha quatro objetivos principais, com vista à realização de um mercado interno dos serviços, a saber, facilitar a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços na UE; reforçar os direitos dos destinatários dos serviços, enquanto utilizadores dos mesmos; promover a qualidade dos serviços; e instaurar uma cooperação administrativa efetiva entre os Estados-membros. Note-se que a diretiva pretendia complementar a legislação comunitária em vigor, baseando as suas disposições, em grande medida, na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia referentes à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de serviços⁷⁹.

Portugal transpôs a diretiva dos serviços em julho de 2010⁸⁰. Na prática, a implementação da diretiva dos serviços veio assegurar aos prestadores de serviços a possibilidade de exercerem livremente a sua atividade e prestar os seus serviços no território nacional, nas áreas de atividade abrangidas pela diretiva, independentemente do Estado-membro onde estão estabelecidos. A sua aplicação parece ter contribuído, em primeiro lugar, para uma maior simplificação e desmaterialização dos procedimentos necessários ao exercício da atividade no setor dos serviços. Como consequência, contribuiu também para acelerar o processo de modernização e de simplificação dos procedimentos administrativos já em marcha em Portugal⁸¹, nomeadamente ao tornar obrigatório o funcionamento de balcões únicos de atendimento, acessíveis por via eletrónica, que disponibilizam a informação indispensável ao exercício da atividade em Portugal, bem como informação relevante para os destinatários dos serviços, ao mesmo tempo que têm competência para emitir os atos necessários ao acesso a uma atividade de serviço.

Em suma, apesar de ter exigido um grande esforço de ajustamento à legislação comunitária e a um mercado alargado que potenciava a livre concorrência, a adoção do acervo comunitário, em matéria de DE/LPS, parece ter contribuído para uma maior simplificação e modernização das atividades abrangidas pelas respetivas disposições comunitárias, o que se traduziu em benefícios efetivos para os cidadãos e para as empresas nacionais.

⁷⁸ Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no Mercado Interno; JOI376 de 27 de dezembro de 2006, p. 36.

⁷⁹ Comunidades Europeias, *Direção-Geral do Mercado Interno e Serviços – Manual de execução da diretiva dos serviços*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007, p. 7.

⁸⁰ Decreto-lei n.º 92/2010, de 26 de julho, *Diário da República* n.º 143/10.

⁸¹ O impulso dado pela diretiva dos serviços na reforma da administração pública nacional é confirmado por José António Barros, vice-presidente da CIP – Confederação Empresarial de Portugal – que, em 2014, no âmbito de um *workshop* sobre a diretiva dos serviços, avaliou como positiva a aplicação da diretiva em Portugal, considerando o processo “um instrumento importante, por um lado, da simplificação do enquadramento legal e administrativo da atividade empresarial da prestação de serviços e, por outro lado, da promoção de uma maior concorrência nos mercados, nacional e europeu”. BARROS, José António – *Operar no Mercado Único – os desafios das empresas portuguesas*. Comunicação proferida no âmbito do *workshop* “Maximizar o potencial da diretiva dos serviços”, Porto, 2014. Disponível em: http://ec.europa.eu/internal_market/forum/2014/events/single-market-for-services/porto/presentations/cip-jose-antonio-barros.pdf. [Em linha]. [Consult. a 20 de dezembro de 2015].

