

Diretiva (UE) 2018/958 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
de 28 de junho de 2018
relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova regulamentação das
profissões

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 46.º, o artigo 53.º, n.º 1, e o artigo 62.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu ⁽¹⁾,

Após consulta ao Comité das Regiões,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário ⁽²⁾,

Considerando o seguinte:

- (1) A liberdade de escolher uma atividade profissional é um direito fundamental. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a «Carta») assegura a liberdade de escolha de uma atividade profissional, bem como a liberdade de empresa. A liberdade de circulação de trabalhadores, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços são princípios fundamentais do mercado interno da União consagrados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). As regras nacionais de organização do acesso às profissões regulamentadas não deverão, por conseguinte, constituir um obstáculo injustificado ou desproporcionado ao exercício desses direitos fundamentais.
- (2) Na ausência de disposições, no direito da União, que visem especificamente harmonizar os requisitos de acesso a uma profissão regulamentada, ou o seu exercício, é da competência do Estado-Membro decidir se e como regulamentar uma profissão respeitando os limites dos princípios da não discriminação e da proporcionalidade.
- (3) O princípio da proporcionalidade é um dos princípios gerais do direito da União. Resulta da jurisprudência ⁽³⁾ que as medidas nacionais suscetíveis de afetar, ou de tornar menos atrativo, o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo TFUE deverão preencher quatro condições, nomeadamente deverão aplicar-se de modo não discriminatório, ser justificadas por objetivos de interesse público, ser adequadas para garantir a consecução do objetivo que perseguem e limitar-se ao necessário para atingir esse objetivo.
- (4) A Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁴⁾ inclui uma obrigação de os Estados-Membros avaliarem a proporcionalidade dos seus requisitos que restrinjam o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, e de comunicarem à Comissão os resultados dessa avaliação, lançando assim o «processo de avaliação mútua». Esse processo implica que os Estados-Membros examinem toda a sua legislação sobre todas as profissões regulamentadas nos seus territórios.
- (5) Os resultados do processo de avaliação mútua revelaram falta de clareza no que respeita aos critérios a utilizar pelos Estados-Membros ao avaliarem a proporcionalidade dos requisitos que restringem o acesso a profissões regulamentadas, ou o seu exercício, bem como discrepâncias no escrutínio desses requisitos a todos os níveis da regulamentação. A fim de evitar a fragmentação do mercado interno e suprimir os entraves ao acesso e ao exercício de certas atividades por conta de outrem ou por conta própria, deverá existir uma abordagem comum a nível da União, para evitar que sejam adotadas medidas desproporcionadas.
- (6) Na sua Comunicação, de 28 de outubro de 2015, intitulada «Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas», a Comissão identificou a necessidade de adotar um quadro analítico da proporcionalidade para os Estados-Membros utilizarem quando analisarem a regulamentação profissional em vigor ou propuserem regulamentação nova.

⁽¹⁾ JO C 288 de 31.8.2017, p. 43.

⁽²⁾ Posição do Parlamento Europeu de 14 de junho de 2018 (ainda não publicada no Jornal Oficial) e decisão do Conselho de 21 de junho de 2018.

⁽³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de novembro de 1995, Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, ponto 37.

⁽⁴⁾ 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 de 30.9.2005, p. 22).

- (7) A presente diretiva visa estabelecer regras para as avaliações de proporcionalidade que os Estados-Membros deverão realizar antes de introduzirem regulamentação profissional nova ou de alterarem a regulamentação profissional em vigor, de modo a assegurar o bom funcionamento do mercado interno, garantindo, simultaneamente, a transparência e um elevado nível de proteção dos consumidores.
- (8) As atividades contempladas pela presente diretiva deverão dizer respeito às profissões regulamentadas abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2005/36/CE. A presente diretiva deverá aplicar-se aos requisitos que restringem o acesso a profissões regulamentadas existentes, ou o seu exercício, bem como o acesso às novas profissões que os Estados-Membros considerem regulamentar. A presente diretiva deverá aplicar-se cumulativamente com a Diretiva 2005/36/CE, e sem prejuízo de outras disposições estabelecidas em outros atos da União relativos ao acesso a uma determinada profissão regulamentada ou ao seu exercício.
- (9) A presente diretiva não prejudica a competência dos Estados-Membros para definir a organização e o conteúdo dos respetivos sistemas de ensino e formação profissionais e, em especial, no que diz respeito à possibilidade de delegarem nas organizações profissionais a competência para organizar ou supervisionar o ensino e a formação profissionais. As disposições que não restrinjam o acesso a profissões regulamentadas ou o seu exercício, incluindo alterações de redação, adaptações técnicas ao conteúdo de cursos de formação ou a modernização dos regulamentos relativos à formação, não deverão ser abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente diretiva. Caso o ensino ou a formação profissional inclua atividades que sejam remuneradas, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços deverão ser garantidas.
- (10) Caso os Estados-Membros transponham requisitos específicos relativos à regulamentação de uma determinada profissão estabelecidos num ato separado da União que não lhes confira poder discricionário quanto ao modo preciso de transposição desses requisitos, não deverá ser aplicada a avaliação da proporcionalidade, tal como exigida pelas disposições específicas da presente diretiva.
- (11) Os Estados-Membros deverão poder contar com um quadro regulamentar comum baseado em conceitos jurídicos, claramente definidos, sobre as diferentes formas de regulamentar uma profissão em toda a União. Há vários modos de o fazer, por exemplo reservando o acesso a uma atividade específica, ou o seu exercício, aos titulares de uma qualificação profissional. Os Estados-Membros podem também regulamentar uma das modalidades de exercício de uma profissão, definindo condições de utilização dos títulos profissionais ou impondo requisitos de qualificação apenas a trabalhadores por conta própria, a profissionais assalariados ou a gestores ou representantes legais de empresas, em particular se a atividade for exercida por uma pessoa coletiva sob a forma de sociedade profissional.
- (12) Antes da introdução de novas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, ou da alteração de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas em vigor que limitem o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, os Estados-Membros deverão avaliar a proporcionalidade dessas disposições. O alcance da avaliação deverá ser proporcional à natureza, ao conteúdo e ao impacto da disposição a introduzir.
- (13) O ónus da prova em matéria de justificação e proporcionalidade recai sobre os Estados-Membros. As razões invocadas por um Estado-Membro como justificação da regulamentação deverão portanto ser acompanhadas de uma análise da adequação e da proporcionalidade da disposição adotada pelo Estado-Membro e de elementos específicos que permitam sustentar a sua argumentação. Embora não tenha necessariamente de apresentar um estudo específico nem meios de prova ou materiais específicos que estabeleçam a proporcionalidade da disposição em causa antes da sua adoção, o Estado-Membro deverá levar a cabo uma análise objetiva, tendo em conta as suas circunstâncias específicas, que demonstre a existência de riscos reais para a consecução dos objetivos de interesse público.
- (14) Os Estados-Membros deverão proceder a avaliações de proporcionalidade de forma objetiva e imparcial, incluindo quando uma profissão é regulamentada indiretamente mediante a atribuição do poder regulamentar a um dado organismo profissional. Essas avaliações poderão incluir um parecer obtido junto de um organismo independente, inclusive os organismos existentes que fazem parte do processo legislativo nacional, que os Estados-Membros em causa tenham incumbido da emissão do referido parecer. Tal é particularmente importante nos casos em que a avaliação é feita pelas autoridades locais, pelos órgãos reguladores ou pelas organizações profissionais, cuja maior proximidade no que diz respeito às condições locais e cujos conhecimentos especializados poderão, em certos casos, deixá-los mais bem colocados para identificar a melhor forma de cumprir os objetivos de interesse público mas cujas escolhas de política poderão beneficiar os operadores estabelecidos em detrimento dos novos operadores no mercado.
- (15) Deverá controlar-se a proporcionalidade das disposições novas ou alteradas que limitem o acesso às profissões regulamentadas ou o seu exercício, após a sua adoção. A análise da proporcionalidade de uma medida nacional restritiva no domínio das profissões regulamentadas deverá ter por base não só o objetivo da referida medida nacional no momento da sua adoção, mas também os seus efeitos, avaliados após a sua adoção. A avaliação da proporcionalidade da medida nacional deverá basear-se nos desenvolvimentos ocorridos no domínio da profissão regulamentada desde a adoção da medida.

- (16) Tal como confirmado pela jurisprudência constante, são proibidas as restrições injustificadas resultantes do direito nacional que coarctem a liberdade de estabelecimento ou a liberdade de prestação de serviços, designadamente, a discriminação com base na nacionalidade ou na residência.
- (17) Caso o acesso a atividades por conta de outrem ou por conta própria ou o seu exercício estejam subordinados ao respeito de determinados requisitos relacionados com qualificações profissionais específicas, previstas direta ou indiretamente pelos Estados-Membros, é necessário assegurar que esses requisitos sejam justificados por objetivos de interesse público, como os contemplados pela aceção do termo no TFUE, nomeadamente, a ordem pública, a segurança pública e a saúde pública, ou por razões imperativas de interesse geral, reconhecidas como tal pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. É igualmente necessário clarificar que, entre as razões imperativas de interesse geral, reconhecidas pelo Tribunal de Justiça, se encontram a preservação do equilíbrio financeiro do regime de segurança social; a defesa dos consumidores, dos destinatários dos serviços, nomeadamente através da garantia da qualidade do trabalho artesanal, e dos trabalhadores; a salvaguarda da boa administração da justiça; a garantia da equidade das transações comerciais; a luta contra a fraude, a prevenção da evasão e da elisão fiscais e a salvaguarda da eficácia do controlo fiscal; a segurança dos transportes; a proteção do ambiente e do ambiente urbano; a saúde dos animais; a propriedade intelectual; a preservação e a conservação do património histórico e artístico nacional; objetivos da política social e objetivos da política cultural. De acordo com a jurisprudência constante, razões puramente económicas, como a promoção da economia nacional em detrimento das liberdades fundamentais, bem como razões puramente administrativas, tais como a realização de controlos ou a recolha de estatísticas, não podem ser consideradas razões imperativas de interesse geral.
- (18) Cabe aos Estados-Membros determinar o nível de proteção que desejam conferir aos objetivos de interesse público e o nível apropriado de regulamentação, dentro dos limites da proporcionalidade. O facto de um Estado-Membro impor regras menos severas do que as de outro Estado-Membro não significa que estas últimas sejam desproporcionadas e, por conseguinte, incompatíveis com o direito da União.
- (19) No que respeita à proteção da saúde pública, nos termos do artigo 168.º, n.º 1, do TFUE, tem de ser assegurado um elevado nível de proteção da saúde humana no quadro da definição e da execução de todas as políticas e ações da União. A presente diretiva está em plena sintonia com esse objetivo.
- (20) Para assegurar que as disposições que introduzem e as alterações que fazem às disposições existentes são proporcionadas, os Estados-Membros deverão considerar os critérios de avaliação da proporcionalidade e os critérios adicionais relevantes para a profissão regulamentada em análise. Sempre que um Estado-Membro pretenda regulamentar uma profissão ou alterar as regras em vigor, deverá ter em conta a natureza dos riscos relacionados com os objetivos de interesse público perseguidos, em especial os riscos para os beneficiários do serviço, nomeadamente os consumidores, para os profissionais ou para terceiros. Importa igualmente ter em consideração que, no domínio dos serviços profissionais, existe normalmente uma assimetria de informação entre os consumidores e os profissionais, dado que os profissionais apresentam um nível elevado de conhecimentos técnicos de que os consumidores podem não dispor.
- (21) Os requisitos ligados às qualificações profissionais só deverão ser considerados necessários quando as disposições em vigor, tais como a legislação sobre a segurança dos produtos ou a defesa do consumidor, não possam ser consideradas adequadas ou verdadeiramente eficazes para alcançar o objetivo perseguido.
- (22) Para cumprir o requisito da proporcionalidade, a medida deverá ser adequada para garantir a consecução do objetivo perseguido. Uma medida só deverá ser considerada adequada para garantir a consecução do objetivo perseguido se refletir verdadeiramente a preocupação de atingir esse objetivo de forma coerente e sistemática, por exemplo, quando riscos semelhantes relacionados com determinadas atividades são tratados de forma comparável e quando eventuais exceções às restrições em causa são aplicadas em conformidade com o objetivo declarado. Além disso, a medida nacional deverá contribuir efetivamente para alcançar o objetivo perseguido e, por conseguinte, se não produzir qualquer efeito prático que a justifique, não deverá ser considerada adequada.
- (23) Os Estados-Membros deverão ter devidamente em conta o impacto global da medida na livre circulação de pessoas e de serviços no interior da União, na escolha dos consumidores e na qualidade do serviço prestado. Tendo isso em mente, os Estados-Membros deverão verificar, em especial, se o alcance da disposição que restringe o acesso a profissões regulamentadas, ou o seu exercício, é proporcional à importância dos objetivos perseguidos e aos benefícios esperados.
- (24) Os Estados-Membros deverão proceder a uma comparação entre a disposição nacional em causa e alternativas menos restritivas, que permitam a consecução do mesmo objetivo mas imponham menos restrições. Caso as disposições sejam justificadas apenas por motivos de defesa dos consumidores e os riscos identificados estejam limitados às relações entre profissionais e consumidores e, conseqüentemente, não afetem negativamente terceiros, os Estados-Membros deverão determinar se o seu objetivo pode ser alcançado por alternativas menos restritivas do que a reserva de atividades a profissionais. Por exemplo, sempre que os consumidores possam optar, de modo

razoável, entre recorrer ou não aos serviços de profissionais qualificados, deverão ser utilizados meios menos restritivos, tais como o título profissional protegido ou a inscrição num registo profissional. A regulamentação por via de atividades reservadas e do título profissional protegido deverá ser considerada nos casos em que as medidas visem impedir o risco de danos graves para os objetivos de interesse público, como a saúde pública.

- (25) Se pertinente tendo em consideração a natureza e o conteúdo da medida em análise, os Estados-Membros deverão também ter em conta os seguintes elementos: a relação entre o âmbito das atividades profissionais abrangidas por uma profissão e a qualificação profissional exigida; a complexidade das tarefas, em especial no que diz respeito ao nível, à natureza e à duração da formação ou da experiência exigidas; a existência de diferentes vias para obter a qualificação profissional; o facto de as atividades reservadas a certos profissionais poderem ser partilhadas com outros profissionais; e o grau de autonomia no exercício de uma profissão regulamentada, em especial sempre que as atividades relativas a uma profissão regulamentada sejam exercidas sob o controlo e a responsabilidade de um profissional devidamente qualificado.
- (26) A presente diretiva tem em conta os progressos científicos e tecnológicos e contribui para o bom funcionamento do mercado interno, nomeadamente no ambiente digital. Tendo em conta a rapidez da evolução tecnológica e do progresso científico, a atualização dos requisitos de acesso poderá revestir-se de especial importância para várias profissões, em particular para serviços profissionais prestados por via eletrónica. Sempre que um Estado-Membro regulamente uma profissão, deverá ter em conta o facto de a evolução científica e tecnológica poder reduzir ou agravar a assimetria da informação entre profissionais e consumidores. Sempre que a evolução científica e tecnológica comporte um risco elevado para os objetivos de interesse público, é da responsabilidade dos Estados-Membros, se necessário, incentivar os profissionais a acompanhar os progressos técnicos e científicos.
- (27) Os Estados-Membros deverão efetuar uma avaliação exaustiva das circunstâncias em que a medida é adotada e aplicada, bem como analisar, em especial, o efeito das disposições novas ou alteradas quando associadas a outros requisitos que limitem o acesso a uma profissão ou o seu exercício. O acesso a certas atividades, e o seu exercício, pode ser subordinado ao cumprimento de vários requisitos, tais como regras relativas à organização da profissão, a filiação obrigatória numa organização ou num organismo profissional, a deontologia profissional, a supervisão e a responsabilidade. Por conseguinte, ao avaliar o efeito das disposições novas ou alteradas, os Estados-Membros deverão ter em conta os requisitos existentes, nomeadamente o desenvolvimento profissional contínuo, a filiação obrigatória numa organização ou num organismo profissional, os regimes de registo ou autorização, as restrições quantitativas, os requisitos específicos de forma jurídica e os requisitos de participação no capital, as restrições territoriais, as restrições de carácter multidisciplinar e as regras de incompatibilidade, os requisitos relativos à cobertura de seguro, os requisitos relativos aos conhecimentos linguísticos, na medida do necessário para o exercício da profissão, os requisitos tarifários mínimos e/ou máximos e os requisitos relativos à publicidade.
- (28) A introdução de requisitos adicionais pode ser adequada à consecução dos objetivos de interesse público. O simples facto de o seu efeito, individual ou combinado, dever ser avaliado não significa que esses requisitos sejam, à primeira vista, desproporcionados. Por exemplo, a obrigação de seguir uma formação profissional contínua pode ser adequada para assegurar que os profissionais se mantêm a par da evolução nos respetivos domínios, desde que não imponha condições discriminatórias e desproporcionadas em prejuízo dos novos operadores. Da mesma forma, a filiação obrigatória numa organização ou num organismo profissional pode ser considerada adequada quando tais organizações ou organismos profissionais são incumbidos pelo Estado de salvaguardar os objetivos de interesse público pertinentes, por exemplo, supervisionando o exercício legítimo da profissão ou organizando ou supervisionando a formação profissional contínua. Se não for possível garantir de forma adequada, por outros meios, a independência de uma profissão, os Estados-Membros poderão considerar a aplicação de salvaguardas, como, por exemplo, restringir a participação no capital de pessoas estranhas à profissão ou estabelecer que a maioria dos direitos de voto deve ser detida por pessoas que exercem a profissão, desde que tais salvaguardas não vão para além do que é necessário para proteger o objetivo de interesse público. Os Estados-Membros poderão considerar a criação de requisitos tarifários mínimos e/ou máximos que os prestadores de serviços devem respeitar, em especial no caso dos serviços em que tal seja necessário para efeitos da aplicação efetiva do princípio do reembolso das despesas, porquanto essa restrição seja proporcionada e, se necessário, estejam previstas derrogações às tarifas obrigatórias mínimas e/ou máximas. Caso a introdução de requisitos adicionais duplique requisitos que já tenham sido introduzidos por um Estado-Membro no contexto de outras regras ou procedimentos, esses requisitos não poderão ser considerados proporcionados à consecução do objetivo visado.
- (29) Nos termos do título II da Diretiva 2005/36/CE, os Estados-Membros não podem impor aos prestadores de serviços estabelecidos noutro Estado-Membro que prestem serviços profissionais de forma temporária e ocasional requisitos ou restrições proibidos pela referida diretiva, como a autorização por uma organização ou um organismo profissional, ou a inscrição ou filiação numa organização ou num organismo profissional, ou a existência de representantes no território do Estado-Membro de acolhimento, para efeitos de acesso às profissões regulamentadas, ou do seu exercício. Os Estados-Membros podem, se necessário, exigir que os prestadores de serviços que tencionem prestar serviços temporários forneçam informações, através de uma declaração escrita a apresentar antes da primeira prestação de serviços, e que renovem essa declaração anualmente. Por conseguinte, para facilitar a prestação de serviços profissionais, cumpre reiterar, tendo em conta a natureza temporária ou ocasional do serviço, que os requisitos, como, por exemplo, a inscrição temporária e automática numa organização ou num organismo

profissional ou a adesão pro forma a uma organização ou um organismo profissional, a apresentação de documentos e declarações prévias, bem como o pagamento de taxas ou encargos, deverão ser proporcionados. Esses requisitos não deverão constituir um ónus desproporcionado para os prestadores de serviços nem dificultar ou tornar menos atrativo o exercício da liberdade de prestação de serviços. Os Estados-Membros deverão, em especial, averiguar se o requisito de apresentação de certos documentos e informações, nos termos da Diretiva 2005/36/CE, e se a possibilidade de obter mais informações por via da cooperação administrativa entre Estados-Membros através do sistema Informação do Mercado Interno são proporcionados e suficientes para prevenir um risco grave de os prestadores de serviços contornarem as regras aplicáveis. A presente diretiva não deverá, contudo, aplicar-se às medidas destinadas a garantir o cumprimento das condições aplicáveis em matéria de emprego.

- (30) Tal como confirmado pela jurisprudência constante, a saúde e a vida das pessoas são os principais interesses protegidos pelo TFUE. Por conseguinte, os Estados-Membros deverão ter devidamente em conta o objetivo de assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana na avaliação dos requisitos para as profissões do setor da saúde, como as atividades reservadas, o título profissional protegido, a formação profissional contínua ou as regras relativas à organização da profissão, à deontologia profissional e à supervisão, respeitando simultaneamente as condições mínimas de formação, estabelecidas na Diretiva 2005/36/CE. Os Estados-Membros deverão assegurar, em especial, que a regulamentação das profissões no setor da saúde que tenham implicações para a saúde pública e a segurança dos doentes seja proporcionada e contribua para garantir o acesso aos cuidados de saúde, reconhecido como um direito fundamental na Carta, bem como o acesso dos cidadãos a cuidados de saúde seguros, de elevada qualidade e eficácia no seu território. Ao estabelecer políticas relativas a serviços de saúde, cumpre ter em conta a necessidade de assegurar a acessibilidade, a elevada qualidade do serviço e um fornecimento adequado e seguro de medicamentos, em função das necessidades no setor da saúde pública no território do Estado-Membro em causa, bem como a necessidade de assegurar a independência profissional dos profissionais de saúde. No que diz respeito à justificação da regulamentação das profissões no setor da saúde, os Estados-Membros deverão ter em conta o objetivo de assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana, nomeadamente a acessibilidade e a elevada qualidade dos cuidados de saúde aos cidadãos, o fornecimento adequado e seguro de medicamentos, tendo em conta a margem discricionária a que se refere o artigo 1.º da presente diretiva.
- (31) É essencial, para o bom funcionamento do mercado interno, assegurar que os Estados-Membros prestem informações aos cidadãos, às associações representativas e a outras partes interessadas, inclusive aos parceiros sociais, antes da introdução de novos requisitos ou da alteração dos requisitos em vigor que restrinjam o acesso a profissões regulamentadas, ou o seu exercício. Os Estados-Membros deverão assegurar a participação adequada de todas as partes interessadas e dar-lhes a oportunidade de apresentarem as suas observações. Sempre que relevante e adequado, os Estados-Membros deverão efetuar consultas públicas de acordo com os seus procedimentos nacionais.
- (32) Os Estados-Membros deverão também ter plenamente em conta os direitos dos cidadãos em matéria de acesso à justiça garantidos pelo artigo 47.º da Carta e pelo artigo 19.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia (TUE). Assim, de acordo com os procedimentos estabelecidos no direito nacional e com os princípios constitucionais, os tribunais nacionais deverão poder avaliar a proporcionalidade dos requisitos abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente diretiva, de modo a garantir a cada pessoa singular ou coletiva o direito à ação judicial contra as restrições à liberdade de escolha de uma profissão, à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços.
- (33) Para efeitos de intercâmbio de informação sobre as melhores práticas, os Estados-Membros deverão tomar as medidas necessárias para incentivar a partilha das informações adequadas e regularmente atualizadas sobre a regulamentação das profissões com os outros Estados-Membros, incluindo informações sobre os efeitos dessa regulamentação. A Comissão deverá facilitar esse intercâmbio.
- (34) A fim de aumentar a transparência e de promover avaliações da proporcionalidade baseadas em critérios comparáveis, as informações apresentadas pelos Estados-Membros, sem prejuízo do artigo 346.º do TFUE, deverão estar facilmente acessíveis na base de dados das profissões regulamentadas, de forma a permitir que outros Estados-Membros e que as partes interessadas apresentem as suas observações à Comissão e ao Estado-Membro em causa. Essas observações deverão ser devidamente tidas em conta pela Comissão no seu relatório de síntese, elaborado nos termos da Diretiva 2005/36/CE.
- (35) Atendendo a que os objetivos da presente diretiva, a saber, assegurar o bom funcionamento do mercado interno e evitar restrições desproporcionadas ao acesso a profissões regulamentadas ou ao seu exercício, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, mas podem, devido à dimensão da ação prevista, ser mais bem alcançados ao nível da União, a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5.º do TUE. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, consagrado no mesmo artigo, a presente diretiva não excede o necessário para alcançar esses objetivos.

ADOTARAM A PRESENTE DIRETIVA:

Artigo 1.º

Objeto

A presente diretiva estabelece as regras relativas a um quadro comum para a realização de avaliações de proporcionalidade, antes da introdução de novas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, ou da alteração de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas em vigor, que limitem o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, tendo em vista assegurar o bom funcionamento do mercado interno, garantindo, simultaneamente, um elevado nível de proteção dos consumidores. A presente diretiva não afeta a competência nem a margem discricionária dos Estados-Membros, em caso de falta de harmonização, para decidir se, e como, regulamentar uma profissão dentro dos limites dos princípios da não discriminação e da proporcionalidade.

Artigo 2.º

Âmbito de aplicação

1. A presente diretiva é aplicável às disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros que limitem o acesso a uma profissão regulamentada, ou o seu exercício, ou uma das suas modalidades de exercício, incluindo o uso do título profissional e as atividades profissionais autorizadas sob esse título, abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2005/36/CE.
2. Caso sejam estabelecidos requisitos específicos relativos à regulamentação de uma determinada profissão num outro ato da União que não confira aos Estados-Membros poder discricionário quanto ao modo preciso de transposição desses requisitos, não se aplicam as disposições correspondentes da presente diretiva.

Artigo 3.º

Definições

Para efeitos da presente diretiva, são aplicáveis as definições da Diretiva 2005/36/CE.

Além disso, aplicam-se as seguintes definições:

- a) «Título profissional protegido», é uma forma de regulamentação de uma profissão em que a utilização de um título, no âmbito de uma atividade profissional ou de um grupo de atividades profissionais, está subordinada, direta ou indiretamente, por força de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de uma determinada qualificação profissional, e a utilização abusiva desse título está sujeita a sanções ou outras medidas;
- b) «Atividades reservadas», é uma forma de regulamentação de uma profissão em que o acesso a uma atividade profissional ou a um grupo de atividades profissionais está, direta ou indiretamente, reservado, por força de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, aos membros de uma profissão regulamentada que sejam titulares de uma qualificação específica, nomeadamente caso a atividade seja partilhada com outras profissões regulamentadas.

Artigo 4.º

Avaliação ex ante e controlo das novas medidas

1. Os Estados-Membros devem realizar uma avaliação da proporcionalidade, em conformidade com as regras estabelecidas na presente diretiva, antes da introdução de novas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, ou da alteração de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas em vigor, que limitem o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício.
2. O alcance da avaliação referida no n.º 1 deve ser proporcional à natureza, ao conteúdo e ao impacto da disposição.
3. As disposições a que se refere o n.º 1 devem ser acompanhadas de uma explicação que seja suficientemente pormenorizada para permitir avaliar a conformidade com o princípio da proporcionalidade.
4. As razões que permitem considerar que uma disposição a que se refere o n.º 1 é justificada e proporcionada devem assentar em elementos qualitativos e, sempre que possível e pertinente, quantitativos.
5. Os Estados-Membros devem assegurar que a avaliação a que se refere o n.º 1 seja efetuada de forma objetiva e independente.
6. Os Estados-Membros devem controlar a conformidade com o princípio da proporcionalidade das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas novas ou alteradas que limitam o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, após a sua adoção, tendo devidamente em conta quaisquer desenvolvimentos ocorridos após a adoção das disposições em causa.

*Artigo 5.º***Não discriminação**

Quando introduzem novas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, ou alteram disposições legislativas, regulamentares ou administrativas em vigor que limitem o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, os Estados-Membros devem assegurar que essas disposições não são, direta ou indiretamente, discriminatórias em razão da nacionalidade ou da residência.

*Artigo 6.º***Justificação com fundamento em objetivos de interesse público**

1. Os Estados-Membros devem assegurar que as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas que limitam o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, que pretendem introduzir, bem como as alterações que tencionam efetuar às disposições em vigor, são justificadas por objetivos de interesse público.
2. Os Estados-Membros devem considerar, em especial, se as disposições a que se refere o n.º 1 são objetivamente justificadas por motivos de ordem pública, segurança pública ou saúde pública, ou por razões imperativas de interesse geral, tais como a preservação do equilíbrio financeiro do regime de segurança social; a defesa dos consumidores, dos beneficiários dos serviços e dos trabalhadores; a salvaguarda da boa administração da justiça; a garantia da equidade das operações comerciais; a luta contra a fraude, a prevenção da evasão e da elisão fiscais e a salvaguarda da eficácia do controlo fiscal; a segurança dos transportes; a proteção do ambiente e do ambiente urbano; a saúde dos animais; a propriedade intelectual; a preservação e a conservação do património histórico e artístico nacional; objetivos da política social; e objetivos da política cultural.
3. Os motivos de natureza puramente económica ou as razões puramente administrativas não podem constituir razões imperativas de interesse geral que justifiquem uma restrição ao acesso a profissões regulamentadas ou ao seu exercício.

*Artigo 7.º***Proporcionalidade**

1. Os Estados-Membros devem assegurar que as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas que limitem o acesso às profissões regulamentadas, ou o seu exercício, que introduzem, assim como as alterações que efetuam a tais disposições em vigor, são adequadas à consecução do objetivo visado e não excedem o necessário para o atingir.
2. Para o efeito, antes de adotar as disposições a que se refere o n.º 1, os Estados-Membros devem considerar:
 - a) A natureza dos riscos relacionados com os objetivos de interesse público visados, em especial os riscos para os beneficiários dos serviços, nomeadamente os consumidores, para os profissionais ou terceiros;
 - b) A possibilidade de as regras em vigor de natureza específica ou mais geral, tais como as constantes da legislação relativa à segurança do produto ou à defesa do consumidor, não serem suficientes para a consecução do objetivo visado;
 - c) A adequação da disposição no que respeita à sua adequação para atingir o objetivo visado, e a possibilidade de a mesma refletir efetivamente esse objetivo de forma coerente e sistemática, fazendo, assim, face aos riscos identificados de um modo semelhante em atividades comparáveis;
 - d) O impacto na livre circulação de pessoas e serviços na União, na escolha dos consumidores e na qualidade do serviço prestado;
 - e) A possibilidade de utilizar meios menos restritivos para alcançar o objetivo de interesse público; para efeitos da presente alínea, caso as disposições sejam justificadas apenas por motivos de defesa dos consumidores e os riscos identificados estejam limitados às relações entre profissionais e consumidores e, conseqüentemente, não afetem negativamente terceiros, os Estados-Membros devem determinar, em especial, se o objetivo pode ser alcançado por meios menos restritivos do que as atividades reservadas;
 - f) O efeito das novas disposições ou das disposições alteradas, quando combinadas com outras disposições que limitem o acesso à profissão, ou o seu exercício, e, em particular, o modo como as novas disposições ou as disposições alteradas, combinadas com outros requisitos, contribuem para alcançar o mesmo objetivo de interesse público e se são necessárias para a sua consecução.

Os Estados-Membros devem também considerar os seguintes elementos, sempre que tal seja pertinente para a natureza e o conteúdo da disposição introduzida ou alterada:

- a) A relação entre o âmbito das atividades abrangidas por uma profissão ou a ela reservadas e as qualificações profissionais necessárias;

- b) A relação entre a complexidade das funções em causa e a necessidade, para aqueles que as exercem, de obterem qualificações profissionais específicas, nomeadamente no que diz respeito ao nível, à natureza e à duração da formação ou da experiência exigidas;
- c) A possibilidade de obter a qualificação profissional por vias alternativas;
- d) Se e por que razão as atividades reservadas a certas profissões podem ou não ser partilhadas com outros profissionais;
- e) O grau de autonomia no exercício de uma profissão regulamentada e o impacto dos mecanismos de organização e supervisão na consecução do objetivo visado, em especial quando as atividades relativas a uma profissão regulamentada são exercidas sob o controlo e a responsabilidade de um profissional devidamente qualificado;
- f) Os progressos científicos e tecnológicos suscetíveis de reduzir ou aumentar de modo efetivo a assimetria das informações entre profissionais e consumidores.

3. Para efeitos do n.º 2, primeiro parágrafo, alínea f), os Estados-Membros devem avaliar o efeito das novas disposições ou das disposições alteradas quando combinadas com um ou mais requisitos, tendo em conta que tais efeitos podem ser positivos ou negativos, e em particular os seguintes:

- a) Atividades reservadas, títulos profissionais protegidos ou qualquer outra forma de regulamentação, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36/CE;
- b) Obrigação de seguir uma formação profissional contínua;
- c) Regras relativas à organização profissional, à deontologia profissional e à supervisão;
- d) Filiação obrigatória numa organização ou num organismo profissional, sistemas de registo ou autorização, em especial sempre que esses requisitos impliquem a obrigação de possuir uma qualificação profissional específica;
- e) Restrições quantitativas, em particular os requisitos que limitem o número de autorizações para exercer a atividade ou que fixem um número mínimo ou máximo de trabalhadores, gestores ou representantes com qualificações profissionais específicas;
- f) Requisitos específicos de forma jurídica ou requisitos respeitantes à participação no capital ou na gestão de uma empresa, na medida em que esses requisitos estejam diretamente ligados ao exercício da profissão regulamentada;
- g) Restrições territoriais, nomeadamente no caso de a profissão estar regulamentada de modo diferente em diferentes partes do território do Estado-Membro;
- h) Requisitos que restrinjam o exercício de uma profissão regulamentada em conjunto ou em parceria, bem como regras de incompatibilidade;
- i) Requisitos relativos à cobertura do seguro ou a outros meios de proteção, individual ou coletiva, no que respeita à responsabilidade profissional;
- j) Requisitos relativos aos conhecimentos linguísticos, na medida do necessário para exercer a profissão;
- k) Requisitos tarifários mínimos e/ou máximos fixos;
- l) Requisitos relativos à publicidade.

4. Antes de introduzirem novas disposições ou de alterarem disposições em vigor, os Estados-Membros asseguram, além disso, a observância do princípio da proporcionalidade dos requisitos específicos relacionados com a prestação temporária ou ocasional de serviços, nos termos do Título II da Diretiva 2005/36/CE, nomeadamente:

- a) A inscrição temporária e automática numa organização ou num organismo profissional ou a adesão pro forma a uma organização ou um organismo profissional, a que se refere o artigo 6.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Diretiva 2005/36/CE;
- b) Uma declaração prévia, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36/CE, documentos exigidos ao abrigo do n.º 2 desse artigo, ou qualquer outra obrigação equivalente;
- c) O pagamento de taxas ou encargos eventualmente exigidos para os procedimentos administrativos relacionados com o acesso às profissões regulamentadas, ou com o seu exercício, e que o prestador de serviços tenha de suportar.

O presente número não se aplica às medidas destinadas a garantir o cumprimento das condições de trabalho em vigor que os Estados-Membros apliquem em conformidade com o direito da União.

5. Caso as disposições a que se refere o presente artigo digam respeito à regulamentação de profissões do setor da saúde e tenham implicações para a segurança dos doentes, os Estados-Membros têm em conta o objetivo de assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana.

Artigo 8.º

Informação e participação das partes interessadas

1. Os Estados-Membros devem, por meios adequados, disponibilizar informação aos cidadãos, aos beneficiários dos serviços e a outras partes interessadas, incluindo os que não são membros da profissão em causa, antes da introdução de novas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas ou da alteração de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas em vigor que limitem o acesso às profissões regulamentadas.

2. Os Estados-Membros devem assegurar a participação de todas as partes interessadas de forma adequada, dando-lhes a oportunidade de apresentarem as suas observações. Sempre que relevante e adequado, os Estados-Membros devem efetuar consultas públicas de acordo com os seus procedimentos nacionais.

Artigo 9.º

Recurso efetivo

Os Estados-Membros devem assegurar vias efetivas de recurso no que diz respeito às matérias abrangidas pela presente diretiva, de acordo com os procedimentos estabelecidos no direito nacional.

Artigo 10.º

Intercâmbio de informações entre os Estados-Membros

1. Para efeitos da aplicação eficaz da presente diretiva, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para incentivar o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros sobre as matérias abrangidas pela presente diretiva, e sobre a forma específica como regulamentam uma profissão ou sobre os efeitos dessa regulamentação. A Comissão deve facilitar esse intercâmbio de informação.

2. Os Estados-Membros devem informar a Comissão sobre as autoridades públicas responsáveis pela transmissão e a receção das informações para efeitos da aplicação do n.º 1.

Artigo 11.º

Transparência

1. As razões para considerar que as disposições, avaliadas nos termos da presente diretiva, são justificadas e proporcionadas que, juntamente com as disposições, devem ser comunicadas à Comissão nos termos do artigo 59.º, n.º 5, da Diretiva 2005/36/CE, devem ser registadas pelos Estados-Membros na base de dados das profissões regulamentadas referida no artigo 59.º, n.º 1, da Diretiva 2005/36/CE, e tornadas públicas pela Comissão.

2. Os Estados-Membros e outras partes interessadas podem apresentar observações à Comissão ou ao Estado-Membro que comunicou as disposições e as razões para as considerar justificadas e proporcionadas. Essas observações devem ser devidamente tidas em conta pela Comissão no seu relatório de síntese elaborado nos termos do artigo 59.º, n.º 8, da Diretiva 2005/36/CE.

Artigo 12.º

Reexame

1. Até 18 de janeiro de 2024 e, a partir de então, de cinco em cinco anos, a Comissão deve apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação e o funcionamento da presente diretiva, incluindo, entre outros aspetos, o seu âmbito de aplicação e a sua eficácia.

2. Se for caso disso, o relatório a que se refere o n.º 1 deve ser acompanhado de propostas adequadas.

Artigo 13.º

Transposição

1. Os Estados Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 30 de julho de 2020. Do facto informam imediatamente a Comissão.

As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Os Estados-Membros estabelecem o modo como deve ser feita a referência

2. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio regulado pela presente diretiva.

Artigo 14.º

Entrada em vigor

A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Artigo 15.º

Destinatários

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em 28 de junho de 2018.

Pelo Parlamento Europeu

O Presidente

A. TAJANI

Pelo Conselho

A Presidente

L. PAVLOVA
