

# OS SERVIÇOS DE INTERESSE GERAL NO QUADRO JURÍDICO-POLÍTICO DA UNIÃO EUROPEIA

JORGE PEGADO LIZ<sup>1</sup>

Conselheiro do CESE, Comité Económico e Social Europeu

## EXCEROTOS

*“Os serviços de interesse geral de carácter não económico, não eram regidos por regras comunitárias específicas, nem estavam sujeitos às regras relativas ao mercado interno, à concorrência e aos auxílios estatais”*

*“A instituição de serviços de interesse económico geral só se justifica se ela permitir a satisfação das missões de interesse geral ao serviço dos principais beneficiários desses serviços”*

*“É legítimo esperar e exigir da Comissão que uma ou várias iniciativas legislativas venham trazer a clareza e as garantias necessárias, tendo sempre em conta a natureza e as especificidades dos diferentes tipos de serviços de interesse económico geral (serviços sociais, medidas de inserção no emprego, apoio a pessoas desfavorecidas ou com deficiência, habitação social etc.)”*

*“Como exemplos de serviços de interesse económico geral, o tribunal identificou a televisão, as telecomunicações telefónicas fixas, as carreiras aéreas não viáveis, os serviços de correio, o tratamento do lixo, os serviços de transporte de doentes, o fornecimento de remédios essenciais”*

*“A atribuição de vantagens concorrenciais em atividades rentáveis, para compensar as perdas que a empresa sofre em atividades não rentáveis, mas de interesse geral, era compatível com o tratado”*

*“Parecer destacou da obrigação de zelar pelo funcionamento correto dos serviços de interesse geral, sujeitando-os a normas transparentes de avaliação, de regulação e de responsabilização”*

*Citizens need to know that Europe is not a simple free market.  
Citizens want and deserve a commitment to public service, enshrined clearly  
in Europe's Constitution.*

MEP Mrs. Tongue (PSE), Sessão do PE de 04/09/1996

## **1. Introdução. Serviço público, serviço universal e serviço de interesse geral**

A noção de serviço público como a conhecemos e ainda praticamos entre nós, embora já muito adulterada, tem origem francesa<sup>2</sup> e é perfeitamente datada em dois momentos históricos:

a) nos começos do século XX, com o reforço dos poderes do Estado e o aparecimento das ideias de “solidariedade” ou de “interdependência” de Duguit e Hauriou;

b) nos finais da segunda grande guerra com a constituição dos monopólios públicos nacionais como meio de contribuir para o relançamento da economia e a redução das desigualdades sociais.

O seu âmbito incluía desde a educação, a saúde, a proteção e segurança sociais, até aos transportes públicos, aos correios, ao telefone, à eletricidade, à água, sem distinção entre serviços públicos “comerciais” e “não comerciais”.

O seu regime era regulado pelo direito administrativo e quando não era o próprio Estado ou organismos públicos a prestá-los diretamente, a forma mais comum da sua gestão era a concessão a entidades em que o Estado participava maioritariamente, sempre com caráter monopolista.

A sua gestão era orientada segundo os princípios da boa qualidade, da continuidade, da igualdade e da coesão social, sem qualquer participação dos utentes e sob controle direto dos governos.

Serviço público era igual a serviços públicos e estes iguais a organismos públicos, iguais a funcionários públicos, funcionários do Estado, no limite de empresas com a totalidade ou a maioria de capital público.

Nas décadas de 1970/80 este conceito, peça essencial do chamado “modelo social europeu”<sup>3</sup>, começa a ser posto em causa pelas transformações sociais económicas e tecnológicas ocorridas. E também pelas ideologias que passaram a imperar, com o advento das correntes neoliberais e a sua renovada crença no mercado como regulador, com a sua fé cega na concorrência e a sua aposta na privatização a qualquer custo do setor público.

Com isto não são só os conceitos se alteram. Antes deles são as próprias exigências dos consumidores – a quem se começa a dar cada vez mais voz – que ameaçam revelar-se inoportáveis para os Estados, a braços com uma primeira crise económica profunda. Depois a globalização da economia e a abertura dos mercados internacionais com a necessidade de aí competir contra economias emergentes e onde direitos sociais e mesmo direitos humanos são praticamente desconhecidos e não representam custos. Também a crescente celeridade dos negócios que se revela incompatível com espartilhos administrativos e burocráticos da máquina pesada do funcionalismo público. Ainda a constatação, por vezes exageradamente empolada, de uma “má gestão” crónica do Estado. Também a necessidade de recorrer à alienação de património público em setores economicamente rentáveis para fazer face a déficits persistentes das contas públicas e a exigências cada vez maiores de carácter social, agravadas pela inversão demográfica da pirâmide etária. Finalmente os “ventos da história”, a onipresente “pressão mediática” que se substitui à opinião pública e os fenômenos da “moda” intelectual dos bem pensantes.

Sucessivamente são vários os setores públicos que vão tombando na voragem das privatizações: o transporte aéreo, as telecomunicações, os transportes ferroviários e marítimos, a eletricidade, o gás, a educação, a água, os correios, a saúde, a própria Justiça.

Ao contrário, o conceito de “interesse geral” tem origem germânica e é simultaneamente mais amplo e menos preciso que a noção de “serviço público”. Desde logo porque se não acha ligado a uma especial função do Estado, mas antes à comunidade dos interessados. Depois porque não é tributário do “modelo social europeu”. Ainda porque se afirma “neutro” quanto à natureza da propriedade e à forma de gestão e organização. Também porque é perfeitamente compatível com as tendências da desregulamentação, da privatização e da regulação independente. Finalmente porque nada tem a ver com as noções de administração pública central nem está submetido ao direito administrativo mas antes ao direito dos contratos.

Identicamente no Reino Unido a noção mesmo de serviço público, tal como concebida em França e adotada na maioria dos países de idêntica tradição, é desconhecida.

A passagem da concentração dos poderes do Rei para uma administração civil reduzida mas autónoma, eficaz e responsável perante o público (o “fonctionnaire public” é aqui um “civil servant”), faz-se em paralelo com a privatização crescente dos serviços essenciais e com uma tripla vertente de controle numa administração transparente (exatamente o contrário do secretismo da “arcana práxis” francesa):

- a) as autoridades independentes de regulação, com poderes efetivos e acatamento generalizado;
- b) o “empowerment” dos cidadãos-consumidores com respeito pelas suas opções ou escolhas, num mercado livre e competitivo, mas fortemente regulado;
- c) uma alargada “informação pública” (liberdade de imprensa).

Daqui resulta que:

- a) o serviço de interesse geral não é um serviço do público em geral mas antes um serviço para um coletivo de utentes/consumidores individuais de serviços específicos (individualização *versus* caráter geral);
- b) os prestadores dos serviços não são considerados como funcionários do Estado mas como servidores civis contratados e remunerados para prestarem serviços de interesse geral a pedido de cidadãos/consumidores (contratualização *versus* funcionalização);
- c) é irrelevante a natureza jurídica da organização que presta os serviços porque em qualquer caso é regida pelo direito privado, embora sujeita a forte regulação pública.

Finalmente, o conceito de “serviço universal” ganha foros de cidade no âmbito do direito comunitário como um conjunto de exigências de interesse geral a que devem submeter-se determinadas atividades na Comunidade. As obrigações daí decorrentes visam assegurar o acesso de todos a determinadas prestações essenciais, de qualidade e a preços acessíveis<sup>4</sup>.

## 2. Do Tratado de Roma ao Tratado de Lisboa

Embora com uma terminologia relativamente imprecisa, fruto dos momentos históricos da sua redação, é este conceito de interesse geral, mais do que o de serviço público, que passa para o Tratado de Roma e as suas sucessivas alterações e para os principais textos das instituições comunitárias.

### a) No Tratado de Roma

No originário Tratado de Roma não existe qualquer referência aos serviços de interesse geral.

No primitivo artigo 77º (hoje art. 93º TFUE) aparecia uma referência à compatibilidade de certos auxílios aos transportes na medida em que correspondessem a “*obrigações inerentes ao conceito de serviço público*”.

Já no artigo 90º-2 (hoje art. 106-2 TFUE) se referiam antes às “*empresas encarregadas de serviços de interesse económico geral*”, submetendo-as às regras da

concorrência, mas ressalvando “os limites em que a aplicação destas regras não comprometa ou impeça a realização da missão particular que lhes esteja confiada”, na condição de que “o desenvolvimento das trocas não seja afetado em medida contrária ao interesse da Comunidade”<sup>5</sup>.

Deve-se referir, neste contexto, que os tratados não atribuíam, originalmente, às instituições comunitárias tarefas específicas de definição e salvaguarda dos serviços de interesse geral no quadro do processo de integração europeia. Abordavam esta questão, e apenas de modo esporádico, quando se verificava que a atuação estatal poderia colocar obstáculos à livre concorrência e ao exercício das liberdades económicas fundamentais do mercado interno.

É no entanto claro que, desde o início, a Comunidade Europeia distinguia o interesse económico geral europeu do interesse económico nacional e dava predominância ao primeiro sobre o segundo.

### **b) No Tratado de Amesterdão**

Mas é com o artigo 7-D do Tratado de Amesterdão (hoje art. 14º) que, pela primeira vez, de forma explícita, se consagra que “atendendo à posição que **os serviços de interesse económico geral** ocupam no conjunto dos valores comuns da União e ao papel que desempenham **na promoção da coesão social e territorial**, a Comunidade e os seus estados-membros, dentro dos limites das respectivas competências e no âmbito de aplicação do presente Tratado zelam por que esses serviços funcionem com base **em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões**”.

Este preceito é acompanhado de uma declaração segundo a qual “o preceituado no artigo 7-D sobre serviços públicos deve ser aplicado com total respeito pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, ‘inter alia’ no que se refere aos **princípios da igualdade de tratamento, qualidade e conformidade**”.

### **c) Na Carta dos Direitos Fundamentais**

Por seu turno, no artigo 36 da Carta dos Direitos Fundamentais proclamada em Nice em 2000, sob a epígrafe “**acesso aos serviços de interesse económico geral**” diz-se que “a União reconhece e respeita o **acesso aos serviços de interesse económico geral** tal como está previsto nas legislações e práticas nacionais em conformidade com o Tratado que estabelece a Comunidade Europeia a fim **de promover a coesão social e territorial da União**”.

Desta forma estabelece-se, pela primeira vez, uma ligação entre serviços de interesse geral e direitos fundamentais. Deste modo, o acesso aos SIEG e

os direitos relativos a componentes específicos dos serviços de interesse geral (segurança social e assistência social, proteção da saúde, proteção do ambiente etc.) são reconhecidos nos artigos II-34º a II-36º da Carta dos Direitos Fundamentais.

#### **d) No malogrado projeto de Constituição**

No projeto da Constituição Europeia, que nunca chegou a ver a luz do dia, o seu artigo III-122 previa que, *“atendendo ao lugar ocupado pelos serviços de interesse económico geral como serviços aos quais todos na União atribuem valor bem como ao seu papel na promoção da coesão social e territorial, a União e os Estados membros, cada qual no âmbito dos seus poderes e no quadro das finalidades de aplicação da Constituição, devem zelar para que tais serviços operem com base em princípios e condições, em particular económicos e financeiros, que lhes permitam cumprir as suas missões. As leis europeias devem definir tais princípios e criar tais condições, sem prejuízo da competência dos Estados-Membros, de acordo com a Constituição, para fornecer, conceder ou financiar tais serviços”*.

É de recordar que durante os trabalhos preparatórios vários participantes chamaram a atenção para a necessidade de incluir que o acesso universal a serviços de interesse geral deveria figurar nos objetivos da Constituição, recordando a ligação de tais serviços com a saúde, a educação e outros serviços essenciais. No entanto, até esta data, ao contrário dos SIEG, os serviços de interesse geral, no seu conjunto, não eram como tal mencionados nos tratados.

Assim, os serviços de interesse geral de carácter não económico, não eram regidos por regras comunitárias específicas, nem estavam sujeitos às regras relativas ao mercado interno, à concorrência e aos auxílios estatais. Tal não impedia que se não entendesse que dependiam de uma série de objetivos da União Europeia (respeito pelos direitos fundamentais, promoção do bem-estar dos cidadãos, justiça social, coesão social etc.), considerados indispensáveis à sociedade. Em consequência, era entendimento que a União, que tem responsabilidades na promoção do nível e da qualidade de vida em todo o território europeu, também teria algumas responsabilidades relativamente aos SIG, enquanto instrumentos de aplicação dos direitos fundamentais e da coesão social, devendo, por isso, zelar, pelo menos, por que existam e estejam acessíveis a todos, a preços razoáveis e com boa qualidade.

No entanto, a distinção entre carácter económico e não económico continuava a ser vaga e incerta. Quase todos os serviços de interesse geral, mesmo os prestados a título não lucrativo ou benévolo, têm um determinado

valor económico, embora não devam ser por isso abrangidos pelo direito da concorrência. Além disso, um mesmo serviço pode ser simultaneamente comercial e não comercial, ou ter um carácter comercial mas o mercado não estar em condições de o assegurar de acordo com a lógica e os princípios que regem os serviços de interesse geral.

Deste fato resultavam ambiguidades e contradições entre a concorrência e os SIG, cujo carácter económico ou não económico continuava a estar sujeito às interpretações nem sempre uniformes do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, o que fragilizava a situação de muitos operadores de serviço público, nomeadamente dos que intervêm no domínio social ou nos setores não comerciais, ou que exercem as suas atividades a nível local, expondo-os ao risco de sanções por parte da Comissão ou do Tribunal de Justiça Europeu, e constituindo motivo de justa preocupação dos cidadãos/consumidores, que receavam o desaparecimento dos serviços públicos.

Mesmo no seio das diferentes instituições europeias também existiam ambiguidades terminológicas significativas. Para a Comissão, o conceito de serviço de interesse geral abrangia todos os serviços de interesse geral, comerciais ou não, ao passo que, para o Parlamento Europeu, o conceito de serviços de interesse geral visaria apenas os que não são económicos.

### **e) No atual Tratado de Lisboa**

Com o Tratado de Lisboa opera-se uma verdadeira viragem a nível legal, nos conceitos fundamentais relativos aos serviços de interesse geral.

O novo artigo 14 reproduz o antigo artigo 16 mas acrescenta-lhe uma importante referência, constante do texto constitucional, às condições “económicas e financeiras” para a realização das suas missões e adita um novo período que, explicitando o texto constitucional, reza assim:

***“O Parlamento Europeu e o Conselho, adotando regulamentos de Acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem esses princípios e definem essas condições, sem prejuízo da competência dos Estados-membros para, na observância dos Tratados, prestar, mandar executar e financiar esses serviços.”***

Acresce que no Protocolo 26 se explicita, pela primeira vez, que os valores comuns da União implicam, nomeadamente:

***“– o papel essencial e a ampla margem de manobra das autoridades nacionais, regionais e locais na prestação, adjudicação e organização dos serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores;***



– a diversidade dos serviços de interesse económico geral e as diferenças nas necessidades e preferências dos utilizadores que possam resultar das diversas situações geográficas, sociais ou culturais;

– um elevado nível de qualidade, segurança e acessibilidade de preços, igualdade de tratamento e promoção do acesso universal e dos direitos dos utilizadores.”

E, também pela primeira vez, se referem os **serviços de interesse geral não económicos**, para reforçar a noção de que fica intacta a competência dos Estados-membros para os prestar, mandar executar e organizar como melhor lhes aprouver.

Adicionalmente o referido artigo 36º da Carta dos Direitos Fundamentais adquiriu o mesmo valor jurídico que o Tratado.

Estas alterações merecem uma análise mais detalhada<sup>6</sup>.

Com efeito, o referido protocolo relativo aos serviços de interesse geral (SIG) constitui uma inovação importante do Tratado de Lisboa na medida em que abrange os SIGs e introduz pela primeira vez, num tratado, a noção de “serviços de interesse geral não económicos”, por oposição aos “serviços de interesse económico geral”<sup>7</sup>.

Por outro lado, o protocolo não é uma mera declaração interpretativa dos tratados e dos valores comuns da União no que diz respeito aos SIGs, constituindo, sim, uma instrução de utilização para a União e os Estados-membros.

As suas disposições colocam, indubitavelmente, no seu centro os utilizadores, bem como a resposta às suas necessidades e preferências e os seus direitos, retendo os princípios comuns de elevado nível de qualidade, de segurança e de acessibilidade de preços, a igualdade de tratamento e a promoção do acesso universal<sup>8</sup>.

A expressa referência às necessidades dos utilizadores, tanto particulares como profissionais, deve ser considerada como um elemento-chave que deve ser respeitado, pois a instituição de serviços de interesse económico geral só se justifica se ela permitir a satisfação das missões de interesse geral ao serviço dos principais beneficiários desses serviços.

Acresce que, com o artigo 14º, o Tratado de Lisboa introduz pela primeira vez uma base jurídica de aplicação geral para o legislador comunitário em matéria de serviços de interesse económico geral, base essa distinta da relativa ao mercado

Sucessivamente  
são vários os  
setores públicos  
que vão tombando  
na voragem das  
privatizações

interno na qual até agora se basearam as diretivas setoriais de liberalização dos serviços de interesse económico geral a cargo das grandes indústrias de redes (comunicações eletrónicas, eletricidade, gás, transportes públicos, serviços postais).

Este artigo centra-se nas condições económicas e financeiras necessárias para assegurar o cumprimento das missões particulares confiadas aos serviços de interesse económico geral, solicitando ao Conselho e ao Parlamento Europeu que legislem sobre a matéria por meio de regulamentos.

Subsistem, no entanto, incertezas quanto às competências e responsabilidades respectivas da União e dos Estados-membros e dos órgãos de poder local e à definição precisa da natureza económica ou não económica dos serviços, o que determina o corpo das normas jurídicas de que relevam.

É, assim, legítimo esperar e exigir da Comissão que uma ou várias iniciativas legislativas venham trazer a clareza e as garantias necessárias, tendo sempre em conta a natureza e as especificidades dos diferentes tipos de serviços de interesse económico geral (serviços sociais, medidas de inserção no emprego, apoio a pessoas desfavorecidas ou com deficiência, habitação social etc.).

Não se trata de uniformizar os serviços de interesse económico geral em toda a UE, mas antes de conjugar unidade e diversidade; unidade de algumas regras comuns em domínios essenciais, diversidades simultaneamente setoriais e nacionais.

Ficou, no entanto, claramente aberta a porta à definição de serviços comunitários de interesse geral em vários domínios, indispensáveis à construção comum da Europa, de que se destacam a energia<sup>9</sup>, a preservação da biodiversidade, a gestão dos recursos hídricos, a manutenção da qualidade do ar, a segurança interna e externa, o desenvolvimento de redes eólicas instaladas no mar e a conexão dos parques eólicos em terra, que extravasam claramente as fronteiras dos Estados<sup>10</sup>.

### **3. Brevíssima referência à jurisprudência do Tribunal de Justiça**

Apesar das limitações de um artigo como o presente, não se pode deixar de se referir o modo como a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia tem delimitado, de forma negativa e positiva, o que entende por serviços de interesse económico geral, na medida em que tem influído decisivamente nas transformações da legislação comunitária, quer primária quer secundária.

Tem-no feito, por um lado, definindo o que não são atividades económicas para o efeito da não submissão às regras da concorrência, tendo enumerado um vasto leque de atividades económicas que são classificadas como fazendo parte do referido conceito<sup>11</sup>; de outro lado, tem identificado toda uma série de atividades que considera representarem tarefas de interesse económico geral.

No primeiro caso estão as atividades que tradicionalmente constituem prerrogativas de Estado (defesa, proteção do ambiente, controle do espaço aéreo) e as atividades cuja função é exclusivamente social (educação, segurança social, serviços nacionais de saúde). Recentemente, incluiu entre as mesmas a gestão de um dos ramos tradicionais da segurança social<sup>12</sup> (o seguro contra acidentes no trabalho doenças profissionais), a organização de feiras<sup>13</sup> para garantir a qualidade e a segurança da feira, e o tratamento dos resíduos de obras de construção não perigosos<sup>14</sup>.

Como exemplos de serviços de interesse económico geral, o tribunal identificou a televisão, as telecomunicações telefónicas fixas, as carreiras aéreas não viáveis, os serviços de correio, o tratamento do lixo, os serviços de transporte de doentes, o fornecimento de remédios essenciais.

Da jurisprudência do tribunal ressaltam duas noções fundamentais que a Comissão se encarregou de sintetizar: os serviços de interesse económico geral devem ser necessários e acessíveis a todos os cidadãos; a universalidade e a continuidade do serviço, para além da acessibilidade e da qualidade, são as suas características dominantes.

Desde, pelo menos, 1993 que, com base no então artigo 86 do Tratado de Roma (hoje art. 106 do TFUE), o Tribunal de Justiça reconhece que, para cumprir a missão especial que lhe foi confiada, o operador incumbido de missões de serviço público pode usufruir de restrições às regras de concorrência previstas no tratado, que podem ir até à exclusão de qualquer concorrência, na medida em que estas restrições sejam necessárias para permitir que a empresa assegure o serviço de interesse económico geral em condições economicamente aceitáveis<sup>15</sup>.

O tribunal constatou, assim, que a atribuição de vantagens concorrenciais em atividades rentáveis, para compensar as perdas que a empresa sofre em atividades não rentáveis, mas de interesse geral, era compatível com o tratado<sup>16</sup>.

Na mesma lógica, o tribunal decidiu que, na medida em que um apoio financeiro do Estado deva ser considerado uma compensação que representa a

O PE chamou a atenção para a manutenção de falta de certeza e de segurança jurídica ou de suficiente consistência no quadro operacional dos serviços de interesse geral

contrapartida das prestações efetuadas pela empresa beneficiária para cumprir obrigações de serviço público, essa intervenção não cai, em determinadas condições, sob a alçada das disposições do tratado relativas aos auxílios de Estado<sup>17</sup>.

Ao mesmo tempo, o tribunal precisa que os serviços de interesse geral – económicos ou não – devem observar os princípios gerais do tratado: transparência, proporcionalidade, não discriminação, igualdade de tratamento.

Com efeito, para o tribunal os serviços de interesse geral caracterizam-se essencialmente pelo objeto da sua atividade, devendo satisfazer uma necessidade “geral”<sup>18</sup> e “fundamental” dos membros da coletividade, isto é, de um grupo de pessoas entre as quais existem relações de igualdade e solidariedade.

## **4. As posições das diferentes instituições comunitárias**

As instituições comunitárias, a partir dos meados dos anos 1990, têm-se vindo a pronunciar sobre o conceito, as características, as obrigações inerentes e a forma de serem abordados os serviços de interesse geral a nível comunitário<sup>19</sup>. Forçoso é constatar as diferenças de posicionamento de umas e de outras. Abordaremos resumidamente apenas os momentos mais significativos que revelam a evolução no pensamento dessas instituições.

### **a) As Comunicações da Comissão de 1996 e de 2000**

De início, a Comissão assumiu uma posição formal, segundo a qual afirma a inequívoca legitimidade dos serviços de interesse geral, reconhece a inadequação do mercado aceitando a possibilidade de derrogação das regras da concorrência, mas contrapõe a subsidiariedade do papel e da intervenção da Comunidade.

Baseou a sua aproximação a este tema na distinção entre atividades económicas e não económicas e reafirmou que as regras da concorrência se aplicam apenas se as atividades puderem afetar as relações comerciais entre os Estados.

Justificou ainda a rejeição, por ambíguo, do conceito de “serviço público”, contrapondo antes a noção de “serviço universal” e de “obrigações de serviço universal”.

O Parlamento Europeu (PE), salientando a enorme importância das ONGs, verdadeiro “terceiro pilar” da organização social, ao lado do mercado e do Estado, recomendou que a Comissão clarificasse a distinção entre atividades económicas e não económicas, de um lado, e, de outro, que precisasse as situações em que o comércio intracomunitário não é afetado pelas referidas atividades, dando,

como exemplo, o fornecimento de água e de certos serviços bancários mínimos (direito a uma conta).

Por seu turno, o Comité Económico e Social Europeu (Cese), na sua primeira reação à Comunicação da Comissão de 1996, contestou, por imprecisa, a noção de serviço universal, reagiu à limitação do alcance dos serviços de interesse geral apenas às telecomunicações, aos correios, aos transportes, à eletricidade, à rádio e televisão públicas, e considerou que seria conveniente fixar ao nível comunitário os critérios que permitam aos Estados determinar os serviços considerados como de interesse geral, em concertação com os parceiros sociais e as organizações de consumidores.

Também no seu parecer quanto à Comunicação da Comissão de 2000 e, posteriormente, a pedido da Comissão, em parecer exploratório, de 2002, no qual, tomando em consideração as conclusões dos Conselhos Europeus de Nice (2000) e Barcelona (2002), e considerando o conceito de serviço de interesse geral como parte integrante do modelo social europeu, o Cese avançou, pela primeira vez, com a recomendação à Comissão para que elaborasse uma “diretiva-quadro” que consolidasse a nível comunitário os princípios políticos relativos aos serviços de interesse económico geral e onde se contemplassem as razões económicas e sociais para o estabelecimento de tais serviços<sup>20</sup>.

Entre aqueles princípios gerais destacou a igualdade de acesso, a continuidade, a universalidade, a qualidade e a adaptabilidade, e salientou a necessidade de ser definido um regime especial de proteção dos direitos dos consumidores como utilizadores de tais serviços. Mais salientou a necessidade da definição de parâmetros de regulação de tais serviços, com vista à avaliação concreta dos serviços prestados, à fiscalização e sanção de condutas inadequadas na prestação de obrigações de serviço público e às intervenções admissíveis fora das regras do mercado.

## **b) O Livro Verde relativo aos serviços de interesse geral**

Ao elaborar o Livro Verde sobre os serviços de interesse geral, a Comissão tomou em consideração algumas destas sugestões e recomendações e, designadamente, reformulou algumas das principais definições e distinções, tendo caracterizado três categorias de serviços de interesse geral:

- a) serviços de interesse económico geral fornecidos por grandes redes industriais (telecomunicações, correios, eletricidade, gás e transportes);
- b) outros serviços de interesse económico geral (tratamento de lixos, fornecimento de água e serviço público de rádio televisão);
- c) serviços não económicos e serviços sem repercussão no comércio intracomunitário.

Insistindo na importância da distinção entre serviços de natureza económica e não económica, e socorrendo-se da definição do Tribunal de Justiça, a Comissão centrou a sua atenção nas “obrigações comuns” ligadas à prestação de serviços universais, a saber, a continuidade, os padrões de qualidade, a abordabilidade dos preços e a garantia de proteção do consumidor/utilizador, para concluir, sem tomar posição, sobre quatro questões fundamentais:

- a) qual o propósito de uma ação de nível comunitário que dê cumprimento ao tratado respeitando o princípio da subsidiariedade;
- b) que princípios poderiam ser incluídos numa diretiva-quadro ou outro instrumento e qual o valor acrescentado desta iniciativa;
- c) a definição de boa governança em matéria de organização, regulamentação, financiamento e avaliação destes serviços;
- d) como reforçar a segurança jurídica e garantir uma interação coerente entre os serviços de interesse geral e a aplicação das regras da concorrência e do mercado interno.

A este Livro Verde reagiram os vários interessados e, em especial, as instituições comunitárias, destacando-se o PE e o Cese.

O PE chamou a atenção para a manutenção de falta de certeza e de segurança jurídica ou de suficiente consistência no quadro operacional dos serviços de interesse geral e, ressaltando uma vez mais a importância social que atribui a este tipo de serviços, insistiu para que a União Europeia defina os parâmetros de princípios comuns tais como a universalidade e igualdade de acesso, a continuidade, a segurança e a adaptabilidade, a qualidade, a eficiência e a acessibilidade, a transparência, a proteção dos utilizadores, consumidores e do ambiente e a participação dos cidadãos na sua gestão.

O Cese, por seu turno, insistiu na sua opinião de que a distinção entre atividades económicas e não económicas é fictícia, arriscada e incerta, sendo que o que importaria seria antes garantir que o princípio da subsidiariedade seja adequadamente aplicado.

Por outro lado, manifestou-se desapontado com os princípios enunciados pela Comissão e, em especial, por ser deixado para os estados-membros a definição das obrigações de serviço público, insistindo na ideia da necessidade de uma Diretiva-quadro<sup>21</sup>.

Do lado da sociedade civil destacou-se a posição do Bureau Européen des Unions des Consommateurs (BEUC) pela forma detalhada como enunciou os princípios fundamentais de um serviço universal do ponto de vista dos consumidores<sup>22</sup>.

### **c) O Livro Branco dos serviços de interesse geral**

Foi apoiada na consideração dos resultados de uma consulta alargada aos stakeholders interessados entretanto realizada que o Livro Branco da Comissão partiu para a definição de uma política da União para os serviços de interesse geral.

A opinião generalizada, no entanto, foi de enorme desapontamento.

A Comissão manteve a distinção artificial de serviços económicos e não económicos; por outro lado, foi minimalista nos objetivos definidos para os serviços de interesse geral, limitando-os a três – “assegurar a coesão e o acesso universal”; “manter um alto nível de qualidade e segurança”; “assegurar os direitos dos consumidores e dos utilizadores”. Finalmente a Comissão não progrediu no sentido da concretização de uma diretiva-quadro.

Não se pode estranhar que as reações a este Livro Branco não tenham sido particularmente favoráveis.

No seu relatório, o PE manifestou-se contra a distinção entre serviços económicos e não económicos, lamenta que a Comissão não tenha definido um quadro legal transparente e seguro para a regulação destes serviços, o qual deveria resultar de uma diretiva geral para o setor, e insiste pela criação de normas de controle e da transparência da sua gestão.

Por seu lado, o Cese, reconhecendo igualmente as fragilidades do Livro Branco, insistiu na necessidade de ser elaborado um corpo de princípios universais para serviços heterogêneos, cujas modalidades de prestação variam de um Estado-membro para outro, sem prejuízo da observância do princípio da subsidiariedade.

### **d) Alguns desenvolvimentos mais recentes a nível comunitário**

A partir de 2006, a Comissão, na sua comunicação sobre os “serviços sociais de interesse geral na União Europeia” parece, pela primeira vez, encerrar a hipótese de uma iniciativa legislativa neste domínio e reconhece, também pela primeira vez, a fragilidade do conceito de “atividade económica” como critério distintivo<sup>23</sup>.

Por seu lado o Cese, no seu parecer sobre “o futuro dos serviços de interesse geral”, também em 2006, reiterou o pedido de definir a nível comunitário os princípios básicos comuns aplicáveis a todos os SIGs, que deverão ser consagrados numa diretiva-quadro e, em caso de necessidade, especificados por setor em diretivas setoriais, sem embargo de assegurarem a liberdade dos estados-membros ou das autarquias locais de definirem os modos de gestão e de

financiamento, os princípios e limites da ação da Comunidade, a avaliação dos seus desempenhos, os direitos dos consumidores e dos utilizadores, um conjunto mínimo de missões e de obrigações de serviço público.

Mas o Cese chamou também a atenção para o caráter evolutivo dos serviços de interesse geral e a importância que têm na realização da Estratégia de Lisboa, fazendo com que seja indispensável efetuar uma avaliação regular não só dos serviços de interesse económico geral para os quais existem regras comunitárias, mas também dos serviços de interesse geral em relação aos objetivos da União, propondo a criação de um observatório para avaliar os serviços de interesse geral.

Praticamente em simultâneo, o PE (relator Hasse Ferreira) e o Cese (relator R. Hencks) reelaboraram as suas posições acentuando, o primeiro, o erro que consiste em opor as normas relativas à concorrência, às ajudas públicas e ao mercado de um lado e, de outro lado, os conceitos de serviço público, de interesse geral e de coesão social, considerando, ao contrário, que é necessário conciliá-los promovendo uma sinergia positiva entre os aspectos económicos e sociais, e salientando o segundo, em particular, a importância do protocolo ao Projeto de Tratado de Lisboa, onde, pela primeira vez, se mencionam os serviços de interesse geral não económicos, sem embargo de persistir a atual indefinição e insegurança jurídicas.

Daí a necessidade que este parecer destacou da obrigação de zelar pelo funcionamento correto dos serviços de interesse geral, sujeitando-os a normas transparentes de avaliação, de regulação e de responsabilização.

A partir da publicação do Tratado de Lisboa e, fundamentalmente, após a elaboração e publicação do ‘documento de reflexão’ elaborado por um conjunto de peritos de várias nacionalidades e origens sob encomenda do Conselho Económico e Social do Luxemburgo<sup>24</sup>, o posicionamento da Comissão sofreu uma sensível inflexão, coadjuvada pelas restantes instituições comunitárias.

Importa, assim, salientar as mais recentes comunicações da Comissão sobre “A reforma das regras da UE em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse económico geral”<sup>25</sup> e “Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa”<sup>26</sup>, que refletem as mais recentes posições da Comissão nesta matéria. De ressaltar ainda a necessidade que a Comissão sentiu de consignar num “guia” as instruções para a aplicação das regras da UE em matéria de auxílios estatais, de contratos públicos e de mercado interno aos serviços de interesse económico geral e aos serviços sociais de interesse geral<sup>27</sup>.

Por outro lado tanto o PE, com a sua Resolução de 15 de novembro sobre a reforma das regras em matéria de auxílios estatais<sup>28</sup>, quanto o Cese, em variados pareceres recentes<sup>29</sup>, contribuíram para definir um novo quadro jurídico e político para os serviços de interesse geral.



Também a sociedade civil pela voz dos seus representantes tem vindo a dar um contributo decisivo para o modelo europeu dos serviços de interesse geral. Destacam-se as iniciativas do Centro Europeu de Empresas de Serviços de Interesse Geral (CEEP), que acaba de protagonizar um relevante evento em Bruxelas onde apresentou um manifesto em defesa dos serviços de interesse geral, sob o lema *“It’s time to bring the Treaty to life”*<sup>30</sup>.

De todas estas contribuições, com a delimitação de novos conceitos, a enunciação de alguns princípios fundamentais e a definição de orientações políticas mais claras, é possível vislumbrar as linhas mestras de um quadro europeu para os serviços de interesse geral.

É o que se tentará no número seguinte.

## **5. Alguns princípios e orientações políticas fundamentais para o fortalecimento dos serviços de interesse geral na União Europeia**

### **a) Um novo enquadramento de qualidade**

A atual crise financeira e económica torna mais uma vez claro que os serviços de interesse geral desempenham um papel central na garantia da coesão social e territorial, embora não se deva esquecer que as possibilidades do setor público estão sob pressão das decisões políticas.

A reforma dos tratados, adotada pelo Conselho Europeu, de 17 e 18 de outubro de 2007, constitui um novo passo em frente, especialmente no atinente aos serviços de interesse geral (SIG), ao incluir no dispositivo sobre o funcionamento da União uma cláusula de aplicação geral para os serviços de interesse económico geral (SIEG) (artigo 14º), a aplicar em todas as políticas da União Europeia, incluindo o mercado interno e a concorrência, bem como um protocolo respeitante aos serviços de interesse geral, apenso aos dois tratados, incluindo os serviços de interesse geral não económicos.

Os serviços de interesse geral, os serviços de interesse geral económicos e os serviços de interesse geral não económicos concorrem todos para o bem-estar dos cidadãos e para a efetividade dos seus direitos fundamentais. Estes serviços prestados no sentido de interesse geral são o resultado de escolhas políticas e, como tal, ficam sob a responsabilidade dos legisladores.

À União e aos Estados-membros não incumbe apenas a obrigação de zelar pelo bom funcionamento dos serviços de interesse económico geral, que

pressupõe, em particular, uma dinâmica gradual de avaliação dos desempenhos desses serviços, sendo igualmente necessário que as instituições de decisão definam claramente os conceitos, os objetivos e as tarefas que atribuem às três denominações.

O quadro institucional (artigo 14º do TFUE, Protocolo 26 e artigo 36º da Carta dos Direitos Fundamentais) constitui uma boa base, mas é indispensável transpor as novas disposições do direito primário sobre os serviços de interesse geral para o direito derivado setorial e, se for caso disso, transversal.

Conquanto a prestação, a adjudicação e o financiamento dos serviços de interesse geral continuem a ser da competência dos Estados-membros, a competência legislativa da UE reside sobretudo na definição das condições-quadro económicas e financeiras e no controle de erros manifestos.

O artigo 14º do TFUE confere à UE uma competência legislativa no domínio dos serviços de interesse económico geral, ou seja, a definição através de regulamentos dos princípios e das condições, nomeadamente económicas e financeiras, que esses serviços devem satisfazer para poderem desempenhar as suas funções. Parece resultar claro do contexto do artigo que o que está em causa são não as condições do serviço em si, as quais são definidas pelas autoridades nacionais (neste contexto, por «autoridades nacionais» deve entender-se os poderes públicos a nível nacional, regional e local), e sim as condições gerais e setoriais nos domínios de competência da UE.

O Protocolo 26 salienta a competência dos Estados-membros de prestar, mandar executar ou organizar serviços de interesse geral não económicos. Os Estados-membros são os primeiros responsáveis pelas avaliações a nível nacional, regional ou local mas a Comissão Europeia tem a obrigação de partilhar boas práticas e de verificar se estes serviços respeitam os princípios gerais dos Tratados UE.

Impõe-se assim que, na revisão da legislação setorial que contenha obrigações universais em relação aos serviços, tenha lugar uma investigação permanente em colaboração com as partes interessadas e a sociedade civil, com base nas novas disposições do direito primário, na evolução das necessidades dos utilizadores e nas alterações tecnológicas e económicas. Essa revisão deve adotar uma abordagem que tenha em conta o emprego e a coesão social e territorial, pois estes fatores têm sido negligenciados até agora.

Para tal contribuiu decisivamente a recente tentativa da Comissão de apresentar uma explicação dos conceitos básicos utilizados nos debates sobre os serviços de interesse geral que afetam diretamente clientes e utilizadores, ou seja, os cidadãos em geral.

No entanto a definição de serviços de interesse geral (SIG) deve abranger mais do que a referência à existência de um mercado, como, por exemplo, o processo de decisão política nos Estados-membros legitimado democraticamente.

É assim fundamental a publicação de um glossário oficial revisto, sem margem para divergências de interpretação nas diferentes versões linguísticas como aquele que o CEEP acabou de apresentar no simpósio antes mencionado<sup>31</sup>.

Daí também a importância da publicação de «guias» da Comissão, como o mencionado anteriormente, em especial se forem elaborados de forma adequada por especialistas, a fim de permitir uma melhor compreensão e aplicação das normas da UE aplicáveis aos serviços de interesse geral.

A Comissão articulou a sua proposta em três eixos de ação fundamentais:

a) O primeiro eixo de ação consiste em aumentar a clareza e a segurança jurídicas quanto

às normas da UE aplicáveis aos serviços de interesse económico geral.

b) O segundo eixo de ação diz respeito à garantia do acesso aos serviços essenciais e reflete a vontade da Comissão de promover o equilíbrio entre, por um lado, a necessidade de aumentar a concorrência e, por outro lado, a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso a serviços essenciais de alta qualidade a preços acessíveis, como, de resto, já defendido no Livro Branco de 2004 sobre a matéria.

c) O terceiro eixo de ação prende-se com a promoção da qualidade, sobretudo no que diz respeito aos serviços sociais de interesse geral, cuja procura é cada vez maior na sociedade mas cujo financiamento é cada vez mais problemático, devido, por um lado, à crise económica e financeira e, por outro lado, ao envelhecimento da população.

Neste novo quadro deve ser dominante o respeito pela garantia do acesso a serviços essenciais como os serviços postais, os serviços bancários de base, os transportes, a energia e as comunicações eletrónicas, erigido em direito fundamental universal, em especial mas não apenas para os cidadãos mais vulneráveis, como as pessoas com deficiência ou as pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza.

Os Estados-membros deverão, em função do sistema jurídico em vigor, ponderar constantemente e de forma justificada e supervisionada pela Comissão

A sociedade civil  
pela voz dos seus  
representantes  
tem vindo a dar  
um contributo  
decisivo para o  
modelo europeu  
dos serviços de  
interesse geral

se estes serviços devem permanecer ou passar a ser da responsabilidade das autoridades ou devem ser (parcialmente) regulados pelo mercado em condições rigorosas.

Neste domínio é crucial o papel dos serviços sociais de interesse geral na UE, como nos setores dos cuidados de saúde, do acolhimento de crianças, da assistência a idosos ou a pessoas com deficiência, da habitação social e dos serviços do mercado de trabalho; mas também nos setores da cultura, do ensino, da radiodifusão pública, dos cuidados de saúde, do acolhimento de crianças, da assistência a idosos ou a pessoas com deficiência, da habitação social e dos serviços do mercado de trabalho.

Um novo enquadramento que tenha como objetivo a qualidade dos serviços de interesse geral deve assegurar que o quadro legislativo e normativo da UE reforce ainda mais a dimensão social do mercado interno, tenha mais devidamente em conta a natureza específica dos serviços de interesse geral e dê resposta ao desafio de respeitar, na prestação desses serviços, valores como a qualidade, a segurança, a acessibilidade de preços, a igualdade de tratamento, o acesso universal e os direitos do consumidor.

## **b) Participação da sociedade civil**

Uma das grandes particularidades do modelo social europeu é o diálogo social. A informação, a consulta e a participação dos parceiros sociais e dos atores da sociedade civil são as condições indispensáveis para a manutenção e a modernização bem sucedida do modelo social europeu; trata-se de concretizar uma Europa social, baseada numa interação benéfica entre a regulamentação e o diálogo social.

Todos os intervenientes, órgãos do poder estatal, regional e municipal, parceiros sociais, organizações de consumidores e ambientais, organismos de economia social e de luta contra a exclusão etc., têm o seu lugar ao lado das autoridades reguladoras e dos operadores no funcionamento dos serviços de interesse geral .

Deve garantir-se, portanto, que quando se regulamentam os serviços de interesse geral, os atores acima mencionados, a nível nacional, regional e local, são envolvidos em todas as fases, ou seja, na organização e na fixação, na vigilância, na análise custo/eficácia e na aplicação de normas de qualidade.

A nível europeu, sempre que as diretivas setoriais tenham consequências sociais para a qualificação e as condições de trabalho e de emprego dos trabalhadores, as iniciativas legislativas da Comissão Europeia devem ser precedidas de um diálogo social europeu estruturado.

Por outras palavras, a lógica do artigo 139º do Tratado CE que encarrega a Comissão de zelar por que as organizações dos trabalhadores e patronais sejam consultadas a respeito da dimensão social das políticas que propõe, deve ser igualmente aplicada a nível setorial, quando se trata de regulamentar os serviços de interesse económico geral.

Deste modo, os comités de diálogo social setorial estruturado tornar-se-ão os garantes da promoção do diálogo social setorial ou intersetorial, que deve conduzir à celebração de convenções coletivas europeias aplicáveis para proteger os direitos dos trabalhadores e o seu emprego, face ao *dumping* social e ao emprego de pessoal não qualificado.

### **c) Modelo de regulação**

A regulação é um processo dinâmico, que evolui com o desenvolvimento do mercado e das mutações tecnológicas.

A forma como deverá funcionar a concorrência num mercado liberalizado depende das características do setor; pode fazer-se através de concursos, de parcerias entre o setor público e o setor privado, do controle dos preços, da prevenção de um tratamento discriminatório no acesso à rede, ou da criação de uma concorrência entre redes.

Da comparação entre os diferentes sistemas de regulação dos Estados-membros, conclui-se que nenhum modelo poderá considerar-se exemplar, pois depende sempre da história, das instituições e das tradições de cada país, da situação setorial ou geográfica e do desenvolvimento tecnológico de um setor específico.

Trata-se, portanto, de conjugar o respeito pela diversidade dos modos de regulação associados à história, às tradições e às instituições, bem como ao tipo de serviços, com objetivos comunitários precisos e regras comuns limitadas para obter respostas diferenciadas e promover a maior eficácia possível a nível transeuropeu, transfronteiriço, nacional, regional, municipal ou local.

Embora se privilegie a coordenação a nível comunitário, não se deverá impor uma solução unificada à escala europeia, cabendo aos estados-membros definir o modo pertinente de regulação dos serviços de interesse económico geral, no respeito pelo princípio de subsidiariedade e pelo princípio de neutralidade quanto ao caráter público ou privado do modo de gestão do serviço em causa<sup>32</sup>.

#### **d) Papel das autoridades nacionais**

Por força do princípio de subsidiariedade, cada Estado-membro deve continuar a ter a liberdade de estabelecer a distinção entre os serviços de interesse geral de natureza económica e os de natureza não económica. Porém, em caso de erro de apreciação manifesto, deve competir à Comissão poder intervir.

Os Estados-membros deverão poder definir, assim, mediante um ato oficial a notificar às instituições europeias, os tipos de serviços “de regalia”, resultantes de razões imperiosas de interesse geral ou de interesse nacional, regional ou local que não estão englobados nos serviços de interesse económico geral (SIEG), nem abrangidos pelo âmbito de aplicação das regras da concorrência e dos auxílios estatais.

Este quadro regulamentar deverá, pois, garantir a existência dos serviços de interesse geral, a liberdade de definição e de organização dos estados-membros, ou das autarquias locais, a liberdade de escolha dos modos de gestão<sup>33</sup> e de financiamento, os princípios e limites da ação da Comunidade, a avaliação dos seus desempenhos, os direitos dos consumidores e utilizadores, um conjunto mínimo de missões e obrigações de serviço público.

Estas obrigações de serviço público, patentes nas obrigações que os Estados-membros impõem a si próprios ou aos prestadores de serviços, consistem principalmente na igualdade e na generalidade de acesso, na ausência de discriminação, na continuidade do serviço, na sua qualidade, transparência, segurança e capacidade de adaptação às evoluções necessárias.

O amplo poder de apreciação dos Estados-membros quanto à determinação do que consideram ser os serviços de interesse económico geral não os dispensa, quando invocam a existência e a necessidade da proteção de uma missão de serviço de interesse económico geral, de velarem por que esta última satisfaça determinados critérios mínimos comuns a qualquer serviço de interesse económico geral no sentido do tratado, tal como precisados pela jurisprudência, e de demonstrarem que esses critérios são devidamente respeitados em cada caso particular.

Trata-se, nomeadamente, de um ato oficial nacional através do qual os operadores em causa são investidos de uma missão de serviço de interesse económico geral, bem como do campo e do carácter dessa missão. Esse ato, estabelecido pela autoridade pública competente, deve ter um valor jurídico em direito nacional: lei, regulamento, contrato, convenção etc.

O Estado-membro deverá indicar, com base nas normas comunitárias, as missões particulares de interesse geral em relação às quais considera que o serviço em causa merece, pelo seu carácter específico, ser qualificado de serviço

de interesse económico geral e ser distinguido de outras atividades económicas do mercado livre.

Inversamente, a ausência de prova pelo Estado-membro de que esses critérios são satisfeitos, ou o não respeito dos mesmos, é susceptível de constituir um erro manifesto, circunstância que compete à Comissão apurar.

Um Estado-membro pode decidir mandar executar um serviço de interesse económico geral por vários operadores de um setor sem lhes ter confiado, separadamente, a prestação desse serviço mediante um ato ou um mandato individual.

### **e) Os serviços comunitários de interesse geral**

É forçoso constatar que, apesar das referidas mudanças no direito primário da União, as instâncias europeias e os governos nacionais ou os Estados-membros, face às diferenças nacionais e às necessidades comuns de criar um mercado único europeu, têm dificuldade em se familiarizarem com a ideia de haver serviços comunitários de interesse (económico ou não) geral. Daí que a ideia de criar serviços europeus no domínio da energia não tenha ainda sido acolhida favoravelmente pelos decisores políticos.

Todavia, os SIG comunitários são necessários à construção comum da Europa. Tais serviços serão a expressão de solidariedades europeias para dar resposta aos desafios com que a União se defronta nos domínios essenciais e multinacionais ou transnacionais, como a segurança de aprovisionamento energético, a gestão dos recursos hídricos, a preservação da biodiversidade, a manutenção da qualidade do ar, a segurança interna e externa etc. A prestação destes serviços não pode ser atribuída a organizações à escala nacional ou local, pois não constituem serviços de proximidade, como, por exemplo, serviços sociais ou prestações de interesse geral exclusivamente locais, regionais ou nacionais.

Neste contexto, seriam bem-vindas parcerias públicas (União e Estados-membros) e privadas para aumentar a segurança de aprovisionamento de energia e para se chegar a uma gestão integrada das redes interconectadas de energia (gás, electricidade, petróleo), bem como o desenvolvimento de redes eólicas instaladas no mar e a conexão dos parques eólicos à rede em terra, o que poderia reduzir significativamente os custos de exploração e de investimento e incitar ao investimento em novos projetos de redes.

Em matéria de combinação energética, as questões sociais e societárias colocadas pela gestão e utilização dos recursos naturais, da energia nuclear, das alterações climáticas, da gestão sustentável e da segurança transvazam as fronteiras tradicionais dos Estados e para dar uma resposta satisfatória às mesmas

é necessário que haja uma concepção europeia de interesse geral e de serviços adequados.

O fato de os Estados serem, em princípio, competentes para definir os serviços de interesse económico geral em nada afeta as competências da UE para definir, ao seu nível, serviços de interesse (económico) geral desde que isso se revele necessário à realização dos objetivos da União e seja proporcional aos mesmos. Também o direito primário, o direito derivado e a jurisprudência dão à União, enquanto autoridade pública nos domínios em que tem competência explícita, ou mesmo apenas limitada ou partilhada, a possibilidade de fornecer, mandar executar, organizar e financiar esses serviços nas mesmas condições e segundo as mesmas regras existentes nos Estados-membros.

O artigo 16º do Tratado CE estabelece claramente uma competência e uma responsabilidade partilhadas entre a UE e os Estados-membros, precisando que a Comunidade e os seus Estados-membros, dentro dos limites das respectivas competências, zelarão por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões.

De fato, os serviços de interesse económico geral dependem de uma série de objetivos da União Europeia (respeito pelos direitos fundamentais, promoção do bem-estar dos cidadãos, justiça social, coesão social etc.), que são indispensáveis à sociedade. Daqui se infere que a União tem não só responsabilidades na promoção do nível e da qualidade de vida em todo o território europeu, mas também determinadas responsabilidades no que diz respeito aos instrumentos de aplicação dos direitos fundamentais e da coesão social.

Os tratados definem claramente as competências da UE, sendo que algumas delas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, podem implicar a criação, ao nível comunitário, de serviços, organismos, agências, empresas, entre outros (política de transportes, redes transeuropeias, proteção do ambiente, defesa dos consumidores, coesão económica, social e territorial da União, segurança interna e externa, combate às alterações climáticas, segurança do aprovisionamento energético etc.).

Em dois pareceres recentes<sup>34</sup> o Cese recomendou a realização de estudos sobre a oportunidade e viabilidade de um serviço de interesse geral europeu no domínio da energia que poderia ser posto ao serviço da política comum energética.

No seu Livro Verde para uma rede europeia de energia segura, sustentável e competitiva, a própria Comissão é favorável a um operador europeu de redes de transporte de gás através da criação gradual de uma empresa independente para gerir uma rede unificada de transporte de gás em toda a UE.



Mesmo quando em certos serviços, como as agências comunitárias, designadamente as incumbidas da segurança marítima, alimentar, ferroviária ou a responsável pela gestão da cooperação operacional nas fronteiras externas, ou ainda os serviços “Céu único” ou “Galileo”, não tenha sido feita uma referência jurídica aos SIGs e aos SIEGs, estes serviços correspondem pela sua natureza a um interesse geral europeu.

Mais do que assumir uma posição defensiva, as instituições comunitárias deveriam, sem prejuízo do estatuto dos operadores, reconhecer a existência e a necessidade dos serviços comunitários de interesse geral nos domínios em que a ação da UE responde mais eficazmente aos seus objetivos do que as ações levadas a cabo individualmente por cada Estado-membro.

### **f) Avaliações de desempenho**

O caráter evolutivo dos serviços de interesse geral, os objetivos que lhes são atribuídos e a importância que têm na realização da Estratégia de Lisboa tornam indispensável uma avaliação regular não só dos serviços de interesse económico geral para os quais existem regras comunitárias, mas também dos serviços de interesse geral em relação aos objetivos da União (respeito pelos direitos fundamentais, promoção do bem-estar dos cidadãos, justiça social, coesão social etc.).

Para se aferir se estas missões de interesse geral são corretas e eficazmente executadas e se os objetivos – diferentes consoante se trate de SIEG ou de serviços de interesse geral não económicos ou em função da própria natureza do serviço – são ou vão ser realizados, a autoridade competente deve pôr de pé um sistema de avaliação dos desempenhos, da eficácia e da qualidade dos serviços que transcenda o mero âmbito das sondagens e inquéritos de opinião.

Não se comunga, portanto, do parecer da Comissão<sup>35</sup> segundo o qual os serviços de interesse geral não económicos deverão continuar a ser excluídos da avaliação horizontal dos desempenhos dos SIGs.

Uma tal avaliação deverá servir para aumentar a eficácia dos serviços de interesse económico geral e a sua adaptação à evolução das necessidades dos cidadãos e das empresas e fornecer às autoridades públicas os elementos que lhes permitam fazer as escolhas mais pertinentes. A avaliação tem também um papel essencial para se chegar a uma arbitragem harmoniosa entre mercado e interesse geral e entre objetivos económicos, sociais e ambientais.

Isto implica que o compromisso assumido pela Comissão<sup>36</sup>, de associar a sociedade civil à avaliação horizontal dos desempenhos dos SIGs, nomeadamente mediante a criação de “*um mecanismo permanente para auscultar as opiniões dos*

*cidadãos”, deixe de ser letra morta e que – sempre segundo a Comissão – “as partes interessadas, incluindo os parceiros sociais, serão também consultadas numa base ad hoc sobre questões específicas”.*

Incumbirá, assim, à União estimular a dinâmica da avaliação, no respeito pelo princípio de subsidiariedade e pela elaboração, em diálogo com os representantes das partes interessadas, de um método de avaliação harmonizado à escala europeia com base em indicadores comuns.

Este método de avaliação deverá ter em conta não só os resultados puramente económicos, mas também o impacto social e ambiental, bem como a preservação do interesse geral a longo prazo.

Isto implica que os utilizadores a quem os serviços de interesse geral económicos e não económicos se destinam disponham de meios para exprimir as suas necessidades e aspirações, nomeadamente participando, através dos seus representantes, na elaboração dos modos de avaliação e na apreciação dos resultados.

Tendo em conta a importância que os SIGs têm na luta contra a exclusão social e na promoção da justiça e da proteção sociais, que fazem parte dos objetivos da UE por força do tratado, é indispensável uma avaliação regular dos serviços de interesse económico geral, para os quais há regras comunitárias, mas também dos serviços de interesse geral não económicos ao nível dos Estados-membros.

A avaliação constitui, portanto, uma análise e um acompanhamento sistemático das condições de execução efetiva da missão concreta de interesse geral, tanto à luz do cumprimento dessa missão e da sua capacidade para satisfazer as necessidades dos consumidores, das empresas, dos cidadãos e da sociedade em geral, como à luz dos objetivos da União em matéria de coesão social, económica e territorial, da economia social de mercado, da Estratégia de Lisboa e da garantia de exercício dos direitos fundamentais.

A avaliação dos serviços de interesse geral (económicos e não económicos) ao nível nacional, regional ou local deverá ser independente, pluralista e contraditória, deverá abarcar os três pilares da Estratégia de Lisboa, assentar num conjunto de critérios e ser realizada em cooperação com todas as partes interessadas.

Deve, portanto, apoiar-se numa pluralidade de critérios e versar sobre:

- definição do regime de obrigações de serviço público e autorização para a prestação de serviços,
- execução do caderno de encargos ou das obrigações inerentes ao serviço universal ou à autorização por parte do(s) operador(es),
- o preço, a qualidade, a acessibilidade a pessoas com deficiência ao serviço e a satisfação dos utilizadores,

- fatores externos positivos e negativos,
- realização dos objetivos de política pública,
- transposição das disposições que satisfazem as obrigações jurídicas.

Isto pressupõe que se divulguem experiências e avaliem as práticas e consequências para os diferentes tipos de utilizadores, permitindo assim compensar o desequilíbrio estrutural de informação inerente às relações operadores/prestadores, entidades reguladoras e consumidores.

No plano comunitário, haverá que definir as modalidades de intercâmbio, cotejo, comparação e coordenação e impulsionar a dinâmica da avaliação independente no respeito do princípio de subsidiariedade através da elaboração, em diálogo com os representantes das partes interessadas, de um método de avaliação harmonizado à escala europeia baseado em indicadores comuns.

A avaliação dos desempenhos, sendo uma função diferente da regulação, também é uma componente desta última, visto que a regulação tem interesse em apoiar-se em avaliações pertinentes e em suscitá-las. Ao mesmo tempo, a avaliação permitirá detectar disfuncionamentos, disparidades entre países no que se refere à qualidade e ao tipo de serviço prestado e, por conseguinte, insistir nos ajustamentos a efetuar em função das necessidades e das preocupações dos utilizadores e dos consumidores, bem assim das mutações económicas, tecnológicas e sociais.

### **g) Financiamento**

A segurança do financiamento a longo prazo dos investimentos e das obrigações de serviço público continua a ser uma questão essencial para garantir o acesso de todos, e em todo o território da União, a serviços de interesse geral de qualidade e a preços moderados.

O interesse geral e as obrigações de serviço público impostas pela autoridade pública a um ou vários fornecedores de um serviço de interesse económico geral, segundo determinadas condições e especificações, requerem métodos de financiamento adequados. Incumbe, assim, aos Estados-membros garantir o financiamento a longo prazo de uma parte dos investimentos necessários para a continuidade e a sustentabilidade dos serviços, para além da compensação adequada das obrigações de serviço público ou de serviço universal; as regras comunitárias devem favorecer, e não limitar, estas seguranças de financiamento.

A inexistência deliberada de uma diretiva europeia relativa à definição, à organização e ao financiamento das obrigações de serviço público deixa aos Estados-membros toda a latitude para escolherem os seus métodos de financiamento, em conformidade com o princípio de subsidiariedade e de proporcionalidade.

Os Estados-membros devem poder recorrer a muitos e diversos modos de financiamento das missões e obrigações de serviço público: compensação direta paga pelo orçamento nacional ou das autarquias locais, financiamento baseado na solidariedade social ou territorial entre utentes, contribuições dos operadores e utilizadores, créditos fiscais, direitos exclusivos etc., instrumentos combinados de financiamento públicos e privados (parceria público-privada) sobretudo em matéria de infraestruturas públicas que geram receitas provenientes da exploração.

Dado que os modos de financiamento dependem muito dos estados ou setores envolvidos, que estão em permanente mutação devido à evolução tecnológica, não se deve restringir, a nível comunitário, as fontes de financiamento possíveis ou privilegiar uma em relação à outra, mas sim dar aos Estados-membros a flexibilidade necessária para decidirem, a nível nacional, regional ou local, com base nas suas prioridades políticas e na sua estimativa de rendibilidade económica, de que modo desejam financiar os serviços cuja responsabilidade assumem.

Tendo, todavia, em conta as capacidades de financiamento limitadas de parte dos novos Estados-membros, a União deveria pôr ao seu dispor os meios necessários para promover o desenvolvimento de serviços de interesse geral, económicos e não económicos, eficazes<sup>37</sup>.

### **h) Auxílios estatais**

Diretamente relacionado com a questão do financiamento está a problemática dos auxílios estatais, que esteve na origem mesma da definição do conceito de serviços de interesse económico geral no direito comunitário.

Como é sabido, existe nos diferentes Estados-membros toda uma série de ajudas financeiras públicas de vários tipos, desde os auxílios estatais ao emprego, à formação, ao investimento, à investigação, à proteção do ambiente, às pequenas e médias empresas, aos auxílios de emergência e à reestruturação de empresas em dificuldade, às famílias, às pessoas em situação difícil etc., até aos serviços de interesse geral (SIG).

No âmbito das regras da concorrência e do mercado interno, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia define auxílio estatal como qualquer tipo de vantagem conferida numa base seletiva a uma ou mais empresas pelas autoridades nacionais.

Assim, para ser considerado auxílio estatal, o auxílio deverá satisfazer todos os seguintes critérios:

– implicar transferência de recursos públicos pelas autoridades nacionais, regionais ou locais, quer diretamente, quer por intermédio de um organismo

público ou privado, seja qual for a sua forma (subvenções, bonificações, garantias de empréstimos, injeções de capital, provisões etc.);

– não fazer parte das medidas gerais, mas ser seletivo e discriminatório em relação a outras empresas ou organismos;

– conferir ao beneficiário (empresa privada ou organismo público com ou sem fins lucrativos) uma vantagem económica que não teria obtido no quadro das suas atividades económicas normais;

– ter um efeito potencial sobre a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-membros.

Em princípio, os auxílios estatais referidos são proibidos pelo tratado (artigos 107º e 108º do TFUE); alguns são, não obstante, autorizados quando justificados por objetivos de interesse comum (serviços de interesse geral, coesão social e regional, emprego, investigação e desenvolvimento, desenvolvimento sustentável, promoção da diversidade cultural etc.) ou para corrigir deficiências dos mercados, desde que não falseiem a concorrência de maneira que contrarie os interesses da UE.

A possibilidade dada aos Estados-membros de atribuírem auxílios estatais foi enquadrada por um conjunto de atos legislativos e uma jurisprudência rica e evolutiva do Tribunal de Justiça Europeu, que criaram regras vinculativas para os Estados-membros que pretendem instaurar esses dispositivos.

Assim, os Estados-membros devem, em regra, salvo exceções (auxílio *de minimis*, auxílios abaixo de um determinado limiar, auxílios a setores específicos), seguir um procedimento de notificação à Comissão dos auxílios que pretendem conceder. Só após autorização oficial da Comissão é que o auxílio pode ser posto em execução.

A Comissão, a única entidade habilitada a avaliar a compatibilidade dos auxílios estatais com o tratado (com possibilidade de recurso para o Tribunal de Justiça Europeu), detém, por conseguinte, importantes poderes de investigação, decisão e sanção nesta matéria.

Relativamente aos SIEGs, a questão com que as autoridades públicas se confrontam é de saber se uma compensação por obrigações de serviço público constitui um auxílio estatal compatível com o tratado no âmbito das regras de concorrência e do mercado interno.

Em conformidade com o “Acórdão Altmark” já citado, proferido pelo Tribunal de Justiça, a compensação por um SIEG não constitui auxílio estatal desde que estejam reunidas todas as condições seguintes:

– as obrigações de serviço público estão claramente definidas;

– os parâmetros de cálculo da compensação são previamente estabelecidos;

– a compensação pelo serviço público não excede os custos e um lucro razoável;

– a escolha da empresa é efetuada no âmbito de um processo de concurso público que permita selecionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a coletividade ou a compensação é determinada com base numa análise dos custos de uma empresa média do setor “bem gerida” e corretamente equipada.

Na sequência deste acórdão a Comissão verificou que poucas compensações satisfaziam estas quatro condições e que todas as outras compensações constituíam, portanto, “auxílios estatais”.

Adotou, então, o chamado “pacote Monti-Kroes”, que especifica:

– através de uma decisão, o que constitui auxílio estatal, sem, todavia, ter de ser objeto de notificação (Decisão 2005/842/CE relativa à aplicação do disposto no artigo 86º, n. 2, do Tratado CE / artigo 106º, n. 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral);

– através de um enquadramento – as modalidades de apreciação dos casos notificados (Enquadramento 2005/C 297/04 relativo aos auxílios estatais sob forma de compensação de serviço público);

– uma nova abordagem ao quarto critério Altmark, que consiste em calcular a compensação com base nos custos suplementares provocados pelo cumprimento da missão especial e não por comparação com uma empresa média bem gerida e corretamente equipada.

Este enquadramento, que visa estabelecer as regras e os princípios que determinam as condições em que as compensações de serviço público são compatíveis com o “mercado comum”, com base no artigo 106º, n. 2, do TFUE, expirou em novembro de 2011.

Como, além disso, tanto o enquadramento como a decisão preveem uma avaliação das regras por eles fixadas, a Comissão deu início à revisão do pacote Monti-Kroes, convidando os Estados-membros a apresentarem um relatório sobre a aplicação do atual pacote e lançando, em 2010, uma consulta pública sobre o assunto.

Com base nestas duas ações, a Comissão elaborou as novas orientações constantes da sua comunicação “*A reforma das regras da UE em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse económico geral*” (COM (2011) 146 final).

Em síntese, a comunicação prevê:

– clarificar a distinção entre atividades económicas e não económicas, os limites impostos aos Estados-membros na definição de uma atividade de SIEG,

a sua prestação a menor custo através dos meios mais eficientes e mais rentáveis e a interação com as regras setoriais aplicáveis aos SIEGs;

- adotar uma abordagem mais diversificada e mais proporcionada em relação aos vários tipos de serviços públicos;

- simplificar a aplicação das regras a determinados tipos de serviços públicos de pequena escala prestados a nível local e com impacto limitado no comércio entre os Estados-membros, bem como a certos tipos de serviços sociais de interesse geral;

- dar maior peso às considerações de eficiência e de concorrência no caso de serviços comerciais de grande escala, que têm claramente uma dimensão europeia.

Para além disso, a Comissão propôs ainda:

- o alargamento de uma série de serviços sociais, isentos da obrigação de notificação prévia em caso de avaliação pela Comissão, desde que sejam cumpridas determinadas condições; para além dos hospitais e da habitação social, essa lista abrange atualmente serviços de interesse económico geral que satisfazem necessidades sociais no domínio da saúde e dos cuidados de longa duração, o acolhimento de crianças, o acesso e a reinserção no mercado de trabalho e a assistência e a proteção sociais dos grupos vulneráveis;

- um estudo mais aprofundado e orientado das medidas de auxílio suscetíveis de terem um forte impacto no funcionamento do mercado interno;

- a proposta de uma nova regra *de minimis* especificamente concebida para serviços de interesse económico geral, em virtude da qual uma subvenção financeira não será considerada um auxílio estatal se o seu montante não exceder 500.000 euros por ano durante um período de três anos. Em relação a certos setores, entre os quais a Comissão cita os transportes e a radiodifusão de serviço público, continuarão a ser aplicáveis regras setoriais especiais.

Importaria, no entanto, que a Comissão, para cada uma das modalidades de financiamento das compensações por obrigações de serviço público, clarificasse se elas satisfazem os critérios Altmark e não constituem, portanto, «auxílios estatais». Atualmente, há uma certa falta de conhecimento sobre os procedimentos de notificação e as várias isenções. Isso tem por consequência uma redução do mercado, uma vez que as organizações que dependem de compensações para prestar um serviço eficaz estão impossibilitadas de concorrer, o que tem um impacto direto nas vidas dos cidadãos da UE que se veem privados de serviços de qualidade e acessíveis.

Os serviços de interesse geral desempenham um papel central na garantia da coesão social e territorial

Com efeito, o fato de se ter inscrito no protocolo sobre os SIGs a distinção entre serviços económicos e não económicos, sem, porém, ser superada a dificuldade em distinguir estas duas categorias, é prova evidente da necessidade de clarificação dos conceitos e dos regimes em causa, incluindo do papel das organizações sem fins lucrativos e da noção de «lucro razoável», para que deixem de estar dependentes de uma análise caso a caso, legislativa ou contenciosa. Face à dualidade que implica a existência de objetivos sociais e de objetivos de concorrência, é necessário clarificar o conceito de “lucro razoável”. Seria, assim, muito útil que a Comissão em nível europeu fornecesse orientações regulamentares e uma interpretação das considerações pertinentes neste âmbito.

Por outro lado, se é certo que, como se deixou referido, o Tratado de Lisboa, por via do protocolo relativo aos serviços de interesse geral, introduziu instruções para a utilização das regras respeitantes aos SIGs, económicos e não económicos, foi também o mesmo tratado que introduziu, através do artigo 14º, uma nova base jurídica para os serviços de interesse económico geral ao confiar ao Conselho e ao Parlamento Europeu a responsabilidade pelo estabelecimento, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, dos princípios e das condições, designadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões.

Neste contexto, julga-se que as regras de aplicação das compensações pelas obrigações de serviço público relacionadas com os auxílios estatais podem ser mais democráticas para as dezenas de milhares de autoridades públicas que as deverão aplicar se dependerem da aplicação do processo legislativo ordinário, nos termos do artigo 14º do TFUE, desde que compatíveis com as disposições do Tratado.

Por seu turno, a noção de “eficiência” não se deve centrar exclusivamente nos critérios económicos, mas deve ter em conta os aspectos sociais, territoriais e ambientais, em função das missões específicas de cada SIEG definidas pelas autoridades públicas. A Comissão não deve restringir os critérios de “eficiência” a considerações de curto prazo, mas deve ter em conta também a qualidade, os resultados e a sustentabilidade dos serviços, em especial no que toca à prestação de serviços sociais e de cuidados de saúde. Além disso, devem também ser tidas em conta as especificidades das empresas de economia social (cooperativas, mutualidade, associações e fundações).

Assim, uma boa parte dos serviços de interesse geral, como os serviços sociais ou de saúde, caracteriza-se por uma relação assimétrica entre prestador e beneficiário, que é diferente de uma relação comercial do tipo fornecedor-consumidor. Os serviços de interesse geral constituem, muitas



vezes, soluções por medida, tendo em conta as especificidades da situação e as necessidades dos utentes; não podem funcionar senão com base no princípio da solidariedade e dependem fortemente dos financiamentos públicos.

Com este critério de eficiência, alinhar-se-iam, no fim de contas, os critérios de apreciação da decisão e do enquadramento pelo quarto critério do acórdão Altmark. Tal poderia, aliás, aplicar-se a todas as compensações, inclusivamente às pagas por serviços públicos de pequena escala prestados a nível local e com impacto limitado no comércio entre os Estados-membros, bem como por certos serviços sociais de interesse geral, que a Comissão pretende, contudo, isentar de notificação e considerar compatíveis com o mercado interno. Significa isto que estes serviços continuam sujeitos a um controle *a posteriori* e, daí, uma nova insegurança jurídica.

Tal insegurança existe ainda no respeitante à competência que a Comissão se atribui para avaliar a eficiência, quando, de fato, essa competência lhe é negada pelo Tribunal de Justiça<sup>38</sup>.

Por fim, quanto à intenção da Comissão de clarificar os limites impostos aos Estados-membros na qualificação de uma atividade de SIEG, urge que sejam clarificadas as condições de aplicação do artigo 106º, n. 2, que é alvo de interpretações díspares, na medida em que, por um lado, ele é apresentado como derrogação ou exceção às regras gerais do Tratado, mas, por outro, ficou consagrado no Livro Branco de 2004 que «*o cumprimento efetivo de uma missão de interesse geral prevalece, em caso de tensão, sobre a aplicação das regras do Tratado*».

## 5. Conclusão: o sentido de uma evolução

Se se quisesse tentar uma síntese da evolução recente dos conceitos e das políticas relativas aos serviços de interesse geral a nível comunitário, a primeira constatação seria a de que o seu percurso foi tudo menos linear.

Com efeito, desde o Tratado de Amesterdão, as instituições comunitárias aperceberam-se, primeiro, de uma realidade social velha de séculos nos diferentes Estados-membros, embora sob diferentes designações; procuraram depois iludir essa realidade excetuando-a, em alguma medida, das regras comunitárias do mercado; seguidamente começaram a tentar defini-la e enquadrá-la nos conceitos e práticas comunitárias; depois ainda tentaram definir algumas obrigações comuns de carácter geral; finalmente parecem dispostas a avançar para um quadro legal específico, embora com muitas indefinições e hesitações.

Apesar desta evolução ao longo dos últimos 10 anos e mais precisamente após o Tratado de Lisboa, no sentido de um quadro jurídico mais favorável aos serviços de interesse geral, com uma maior precisão na caracterização e na qualificação jurídica de noções e de distinções fundamentais, com implicações nos seus regimes, ainda se justifica inteiramente o Manifesto que o CEEP acabou de lançar na reunião que levou a cabo em Bruxelas nos finais de setembro de 2013.

São, com efeito inteiramente pertinentes, a par da constatação dos progressos realizados ao nível da legislação primária com o Tratado de Lisboa, as preocupações manifestadas com as incertezas do regime que ainda se mantêm e a forma como as orientações mais recentes têm sido levadas a cabo.

É esta evolução que se acha subjacente às várias propostas e orientações, por vezes contraditórias, nas mais recentes propostas da Comissão de liberalização de certos setores económicos onde a noção de serviço público é mais sensível, como a energia, a água ou os correios.

E daí a necessidade de reafirmar princípios fundamentais, de exigir maior coerência na legislação derivada, eliminando muitas das contradições de regime que ainda existem em diversos domínios, e de garantir as condições económicas e financeiras indispensáveis para que os serviços de interesse geral desempenhem cabalmente a sua missão em qualquer parte do território da União.

## ANEXO

### TEXTOS MAIS RELEVANTES DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS EM MATÉRIA DE SERVIÇOS DE INTERESSE GERAL

#### a) Da Comissão

1. Comunicação sobre “Os serviços de interesse geral na Europa” (COM (96) 443 final de 11.09.96)
2. Comunicação sobre “Os Serviços de Interesse Geral na Europa” (COM (2000) 580 final de 20.09.2000)
3. L’opinion des Consommateurs sur les services d’intérêt général (Eurobaromètre 58 – édition spéciale) DG SANCO, Dez. 2002
4. Livro Verde sobre os Serviços de Interesse Geral (COM (2003) 270 final de 14.01.2004)
5. Livro Branco sobre os Serviços de Interesse Geral (COM (2004) 374 final de 12.05.2004)

6. Evaluation of the Performance of Network Industries Providing Services of General Economic Interest (SEC (2005) 1781)

7. Comunicação “Realizar o Programa Comunitário de Lisboa: os serviços sociais de interesse geral na União Europeia (COM (2006) 117 final de 26.04.2006)

8. Commission Staff Working Document on “Social services of general interest – Social-economic and legal overview” (SEC (2006) 516 de 26.04.2006)

9. Comunicação “Os serviços de interesse geral incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu (COM (2007) 725 final de 20.11.2007)

10. Guia relativo à aplicação das regras da UE em matéria de auxílios estatais, de “contratos públicos” e de “mercado interno” aos serviços de interesse económico geral e, nomeadamente aos serviços sociais de interesse geral (SEC (2010) 1545 de 07.12.2010)

11. Comunicação “A reforma das regras da UE em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse económico geral” (COM (2011) 146 final)

12. Comunicação “Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa” (COM (2011) 900 final)

## **b) Do Parlamento Europeu**

1. Relatório sobre a Comunicação da Comissão sobre “Os serviços de interesse geral na Europa” da Comissão Económica, Monetária e da Política Industrial (A4-0357/97 de 07.11.1997), Relatora A. T. Billingham

2. Relatório sobre o “Livro Branco da Comissão sobre os serviços de interesse geral” da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (A6-0275/2006 final de 14.09.2006), Relator B. Rapkay

3. Relatório sobre a Comunicação da Comissão sobre “Os serviços sociais de interesse geral na União Europeia” da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais (A6-0057/2007 final de 06.03.2007) Relator Hasse Ferreira

4. Relatório sobre o futuro dos serviços sociais de interesse geral (PE438.251v02.00 de 02.03.2010) Relator P. De Rossa

5. Resolução sobre a reforma das regras da UE em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse económico geral de 15 de Novembro de 2011 (2011/2146 (INI) in JO C 153 E de 31.05.2013)

## **c) Do Comité das Regiões (CdR)**

1. Parecer CdR 327/2004 sobre a Comunicação da Comissão relativa ao “Livro Branco sobre os serviços de interesse geral” (23.02.2005) Relator C. Martini

2. Parecer CdR 181/2006 sobre a Comunicação da Comissão “ *Realizar o programa comunitário de Lisboa: Os serviços sociais de interesse geral na União Europeia*” (14.12.2006) Relator J.L. Destans

#### **d) Do Comité Económico e Social Europeu (CESE)**

1. Parecer CES 605/97 sobre “*Comunicação da Comissão – Os serviços de interesse geral na Europa*” (29.05.1997) Relator Van DIJK.

2. Parecer de Iniciativa CES/949 (TEN/ 022) “*Os serviços de interesse geral*” (21.10.99) Relator H. Bataller

3. Parecer TEN/047 sobre a “*Proposta de Directiva relativa a uma maior abertura à concorrência dos serviços postais da Comunidade*” (29.11.2000) Rel. P. Morgan

4. Parecer SOC/067 sobre “*Os serviços sociais privados de fins não lucrativos no contexto dos serviços de interesse geral na Europa*” (JO C 311 de 07.11.2001) Relator Bloch-Lainé

5. Parecer exploratório TEN/106 sobre “*Os Serviços de Interesse Geral*” (17.07.2002) Relator H. Bataller

6. Parecer TEN/151 sobre “*O Livro Verde relativo aos Serviços de Interesse Geral*” (11.12.2003) Relator H. Bataller

7. Parecer TEN/190 sobre os “*Projectos de Decisão da Comissão relativo à aplicação do art. 86º do Tratado aos auxílios de estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregues da gestão de serviços de interesse económico geral e de Directiva relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-membros e as empresas públicas*” (15.12.2004) Relatores H. Bataller e U. Burani

8. Parecer TEN/196 sobre “*Comunicação da Comissão: Livro Branco sobre os Serviços de Interesse Geral*” (09.02.2005) Relatores R. Hencks e H. Bataller

9. Parecer de Iniciativa TEN/223 “*O Futuro dos Serviços de Interesse Geral*” (06.07.2006) Relator R. Hencks

10. Parecer TEN/253 sobre “*Comunicação da Comissão: realizar o Programa Comunitário de Lisboa: os serviços sociais de interesse geral na União Europeia*” (15.03.07) Relator R. Hencks

11. Parecer de Iniciativa TEN/289 “*Avaliação independente dos Serviços de Interesse Geral*” (14.02.2008) Relator R. Hencks

12. Parecer de Iniciativa TEN/334 “*Linhas de conduta para os serviços de interesse geral no contexto da globalização*” (23.10.2008) Relator H. Bataller

13. Parecer de Iniciativa TEN/389 “*Serviços de Interesse Económico Geral: como dividir as responsabilidades entre a UE e os Estados-membros?*” (04.11.2009) Relator R. Hencks

14. Parecer TEN/455 sobre “*A Reforma das regras da UE em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse económico geral*” (15.06.2011) Relator R. Hencks

15. Parecer TEN/482 sobre “*Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa*” (23.05.2012) Relator J. Simons

16. Parecer TEN/531 sobre a “*Proposta de Regulamento relativo às orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações*” (30.09.2013) Relator J. Lemerrier

Bruxelas, 5 de outubro de 2013.

## Notas

<sup>1</sup> O presente texto tem como base, fundamentalmente, uma apresentação sob o título “O conceito de serviços de interesse geral e a sua gradativa evolução”, feita no âmbito de um ciclo de conferências levadas a cabo em 2007 pelo Centro de Informação de Consumo e Arbitragem do Porto, sob os auspícios da sua Diretora, Sra. Dra. Isabel Afonso, e a orientação do professor Mário Frota, aos quais quero prestar a minha sincera homenagem e ainda a coautoria dum Documento de Reflexão elaborado com a colaboração de outros peritos de várias nacionalidades e origens sob encomenda do Conseil Economique et Social do Luxemburgo e publicado sob o título “Analyse des implications du traité de Lisbonne sur les Services d’Intérêt Général et propositions de mise en oeuvre” (Março 2008), para além da participação ativa em múltiplos pareceres que o Cese elaborou sobre o tema, ao longo de mais de 10 anos.

<sup>2</sup> Sobre a noção de serviço público “à la française”, ver o célebre Relatório sobre o Serviço Público entregue ao Primeiro-Ministro Alain Juppé pelo Presidente da Comissão encarregada de o elaborar, Renaud Denoix de SAINT MARC (Documentation Française, Paris 1966). Apesar de o conceito de serviço público ser entendido de diversas maneiras na União Europeia, de as concepções germânica, nórdica, latina e anglo-saxónica não serem idênticas e de, em alguns países da União, a própria ideia de serviço público ser inexistente, de qualquer modo, encontram-se concepções bastante similares e realidades também próximas (por exemplo, nos Países Baixos os “*beheer van diensten*”; na Itália as “*gestioni di pubblica utilità*”; no Reino Unido as “*public utility*” e na República Federal da Alemanha os “*Daseinsvorsorge*”). Ver igualmente o recente artigo de Pierre BAUBY, “*L’européanisation des services publics*”, publicado na Revue de l’Union européenne n. 570, julho-agosto 2013, p. 393.

<sup>3</sup> Ver, do autor, “A Proteção Social na União Europeia como decorrência do Modelo Social Europeu” na *Revista Janus*, 2007.

<sup>4</sup> Cf. a definição de serviço universal, para o setor das telecomunicações, dada pelo n. 1, alínea g) do artigo 2º da Diretiva 97/33 como “um conjunto mínimo definido de serviços, de qualidade especificada, acessível a todos os utilizadores, independentemente da sua localização geográfica e, em função das condições específicas nacionais, a um preço acessível”.

<sup>5</sup> Aliás a questão da compatibilidade do regime de certos serviços de interesse geral, qualquer que seja a forma da sua gestão, com as ajudas de Estado, tem sido o tema dominante das preocupações da UE, de que dá bem conta a eminente jurista Rose DE SAA no seu artigo “*Instant State Aid Law in a Financial Crisis – A U turn?*” V. 8, Issue nº 2 *European State Aid Law Quarterly*, 2009, pág. 139 e se acham refletidas na recente Comunicação da Comissão sobre a “*Reforma das regras da EU em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse económico geral*” (COM (2011) 146 final), sobre a qual o Cese emitiu o seu Parecer TEN/455, de 15 de junho de 2011 (Cese 1008/2011), Rel. R. HENCKS.

<sup>6</sup> Sobre a importância da qualificação jurídica dos SIEG ver com vantagem o recente artigo de Samuel Kouakou Kouassi “*La qualification juridique est aux SIEG ce que l’eau est au poisson*”, in *Revue de l’Union européenne* n. 570, julho-agosto 2013, p. 414. Idêntica posição institucional assumiu o Conselho Económico e Social francês em 2008, no parecer de que foi relator M. Frédéric Pascal “*Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d’intérêt général?*”, ed. *Journaux Officiels*, ano 2008, n. 12, de 17 de abril de 2008.

<sup>7</sup> Isto não significa que anteriormente a noção de “serviços sociais de interesse geral” (SSIG), por contraposição aos “serviços económicos de interesse geral” (SIEG) não tivesse sido já trabalhada pela doutrina e não tivesse mesmo sido objeto de uma Comunicação da Comissão a propósito da Realização do programa comunitário de Lisboa (COM (2006) 177 final de 26.04.2006), largamente comentada pelo Cese no Parecer TEN/253 (Cese 426/2007), de 15 de março de 2007, de que foi relator R. HENCKS.

<sup>8</sup> Sobre o alcance do Protocolo 26, ver o recente estudo realizado por Pierre BAUBY e Michaela M. SIMILE para a CESI (European Confederation of Independent Trade Unions) com o apoio da Comissão Europeia, sob o título “*Providing high-quality public services in Europe, based on the values of Protocol 26 TFEU*”.

<sup>9</sup> Ver os pareceres do Cese sobre “*As consequências sociais da evolução do binómio transportes/energia*” (Cese 1293/2008) e sobre o “*Livro Verde para uma rede europeia de energia segura, sustentável e competitiva*” (Cese 1029/2009), de que foi relatora a conselheira Laure BATUT.

<sup>10</sup> Cf o Parecer de Iniciativa do Cese sobre “*Serviços de interesse geral: como dividir as responsabilidades entre a UE e os Estados-membros?*” (TEN/389, Cese 1696/2009, de 4 de novembro de 2009).

<sup>11</sup> Nomeadamente, o abastecimento de água potável, a manutenção da navegabilidade das vias fluviais, o abastecimento contínuo de energia elétrica, as emissões televisivas, os serviços postais básicos, a gestão da rede pública de telecomunicações e a manutenção de rotas aéreas consideradas não rentáveis etc.

<sup>12</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 22.01.2002 no proc. C-218/00. Acórdão de conteúdo similar em 17.02.1993 nos processos apensos C-159/91 e C-160/91.

<sup>13</sup> Conclusões do Advogado Geral S. Alber apresentadas em 29.05.2001 no processo C-439/99, pontos 67-69 e 147-148, Acórdão do Tribunal de Justiça de 15.01.2002 no processo C-349/99.

<sup>14</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 23.05.2002 no proc. C-209/98.

<sup>15</sup> Ver Acórdãos “*Poste Italiane*”, “*Corbeau*”, “*Commune d’Almelo*”, “*Glöckner*” e “*Altmark*”.

<sup>16</sup> Ver Acórdão “*Glöckner*” de 25.10.2001.

<sup>17</sup> Acórdão “Altmark” de 24.07.2003. No seguimento deste importante Acórdão, a Comissão publicou um documento intitulado “Enquadramento Comunitário dos auxílios estatais sob forma de compensação de serviço” (Doc 2005/C 297/04, in JO C de 29.11.2005), que esteve na origem de uma viragem na posição da Comissão e deu origem a polémica com o PE a propósito do instrumento jurídico a utilizar, uma decisão unilateral e não o normal processo legislativo da codecisão (Decisão da Comissão 2005/842/CE, de 28 de novembro, in JO L de 29.11.2005).

<sup>18</sup> Conclusões do Advogado-Geral Tesouro apresentadas em 9 de fevereiro de 1993 no processo contra P. Corbeau, Acórdão de 19 de maio de 1993, C-320/91, Col., p. I-2533, ponto 19.

<sup>19</sup> Em anexo identificam-se os documentos das instituições comunitárias mais relevantes nesta matéria.

<sup>20</sup> O Conselho Europeu de Barcelona, de 15 e 16 de março de 2002, previu explicitamente que se especifique “*numa proposta de diretiva-quadro, os princípios relativos aos serviços de interesse económico geral, subjacentes ao artigo 16º do Tratado, respeitando as especificidades dos diferentes setores implicados e tendo em conta o disposto no artigo 86º do Tratado*”.

<sup>21</sup> Ideia claramente apoiada pelo Grupo PSE do PE, «*Um novo impulso aos serviços públicos na Europa*».

<sup>22</sup> «*Commentaires du BEUC concernant le document de fond de la Commission sur les questions liées au service universel*» (BEUC/320/95, de 01-12-95).

<sup>23</sup> COM (2006) 177 final.

<sup>24</sup> Em que o autor colaborou e foi publicado sob o título “*Analyse des implications du traité de Lisbonne sur les Services d’Intérêt Général et propositions de mise en oeuvre*” (março 2008).

<sup>25</sup> COM (2011) 146 final.

<sup>26</sup> COM (2011) 900 final.

<sup>27</sup> SEC (2010) 1545 final, de 07.12.2010.

<sup>28</sup> In JO C 153 E, de 31.05.2013.

<sup>29</sup> Parecer de Iniciativa TEN/289 “*Serviços de Interesse Geral*” (14.02.2008) Relator R. Hencks; Parecer de Iniciativa TEN/389 “*Serviços de Interesse Económico Geral: como dividir as responsabilidades entre a UE e os Estados-membros?*” (04.11.2009) Relator R. Hencks; Parecer TEN/455 sobre “*A Reforma das regras da UE em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse económico geral*” (15.06.2011) Relator R. Hencks; Parecer TEN/482 sobre “*Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa*” (23.05.2012) Relator J. Simons

<sup>30</sup> CEEP Symposium on Acquis +, 30.09.2013, no seguimento de anteriores posições, de que se destaca a Declaração Final do XIV Congresso realizado em Atenas a 14/15 de abril de 1997. Também em Portugal, o CIEJD, em colaboração com o CEEP-Portugal realizou um importante seminário sobre “*O papel fundamental dos Serviços de Interesse Geral no Quadro da Estratégia “Europa 2020”, em 19.10.2010. Mas não se pode esquecer o contributo da Confederação Europeia dos Sindicatos (ETUC) nomeadamente nas Conclusões da Conferência sobre “Os serviços de interesse geral (SIG) e o mercado interno – o que esperar do futuro?*”, de 9-11 de abril de 2008.

<sup>31</sup> ACQUIS + GLOSSARY: The Acquis Communautaire for Services of General Economic Interest, CEEP, setembro 2013.

<sup>32</sup> Sobre este tema, por fundamental, ver «*Services Publics, Missions publiques et Régulation dans l'Union Européenne*», organizado por Helmut COX, com as intervenções dos oradores por ocasião do 21º Congresso Internacional do CIRIEC, realizado em Lisboa em maio de 1966.

<sup>33</sup> O artigo 295º do Tratado CE consagra o princípio de neutralidade no que se refere à propriedade pública ou privada das empresas. COM (2004) 374 final, de 12.05.2004.

<sup>34</sup> Pareceres do Comité Económico e Social Europeu sobre “*As consequências sociais da evolução do binómio transportes/energia*” (Cese 1293/2008) e sobre o “*Livro Verde para uma rede europeia de energia segura, sustentável e competitiva*” (Cese 1029/2009), de que foi relatora Laure Batut.

<sup>35</sup> COM (2002) 331, ponto 3.2.

<sup>36</sup> Comunicação COM (2002) 331.

<sup>37</sup> Sobre este tema ver, com vantagem, o bem elaborado texto de Sérgio Gonçalves Costa, assistente da Faculdade de Direito de Lisboa, “*O Financiamento dos Serviços de Interesse Económico Geral no Direito Comunitário*”.

<sup>38</sup> Ver Processo M6/TF1 (T-568/08 e T573/08).