

## Administração Pública Electrónica e Directiva dos Serviços: Aplicação ao Sector do Turismo

VIRGÍLIO MACHADO \*

Sumário: I. Introdução. Os conceitos. II. A Administração Pública Electrónica na Directiva 2006/123/CEE. III. A Administração Pública Electrónica na legislação turística nacional. III. 1. Generalidades. O balcão único electrónico. III. 2. O Registo Nacional de Turismo. III. 3. O Registo Nacional dos Empreendimentos Turísticos. III. 4. O Registo Nacional dos Agentes de Animação Turística. III. 5. O Registo Nacional das Agências de Viagens e Turismo. IV. Conclusões.

### I. Introdução. Os conceitos.

Segundo Vidigal (2005), a Administração Pública Electrónica caracteriza-se pela utilização de tecnologias de informação e comunicação para melhorar a eficiência e eficácia da gestão pública e incrementando substantivamente, seja a transparência do sector público, seja a transparência do cidadão nas suas relações com o Estado.

Segundo o mesmo Autor, o Estado deve reorganizar-se de forma a constituir uma autoridade reguladora dos relacionamentos horizontais entre organismos públicos, ajudando a identificar e otimizar processos e quebrando as respectivas barreiras jurídicas, culturais, institucionais, políticas e territoriais.

A Administração Pública Electrónica e a sua necessária construção jurídica são, pois, instrumentos de uma política pública reguladora, de um sistema de governação portador de valores, princípios que são orientados para a mobilização não só do

---

**JURISMAT**, Portimão, n.º 2, 2013, pp. 139-159.

\* Professor Auxiliar, ISMAT.

Estado, como também das empresas e dos cidadãos em geral e tendo em vista objectivos de melhoria numa condição administrativa, social ou económica, pelo que também se podem considerar como instrumentos de Poder.

O Direito é aqui entendido como tecnologia de organização das relações humanas, económicas e sociais, como sistema de governação ou padrão regulador que constrói prioritariamente condutas, relações, que asseguram, enquanto arquitectura jurídica de sistema, a coordenação dos comportamentos dos indivíduos, suas organizações e interacções entre si e com o Estado (Douglas, 2004).

A supressão de entraves jurídicos à criação de um mercado interno dos serviços, com maior simplificação administrativa aos prestadores de serviços ao acesso e exercício da sua actividade económica, em conjugação com mais transparência na informação e confiança aos consumidores, são instrumentos desejados pela Directiva 2006/123/CE, de 12 de Dezembro de 2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, adiante designada por Directiva, com objectivos de alcançar, designadamente, maior convergência dos comportamentos das economias, criação de empresas e de emprego, mais e melhor escolha de serviços com acrescida qualidade a preços mais baixos aos consumidores.

Segundo Portocarrero (2002), simplificação é um conceito multiusos, polivalente, com o qual se visa, basicamente, aliviar o Estado do peso das regras, competências e funções supérfluas. Trata-se de um caminho, um processo com uma certa fluidez de contornos (susceptíveis de tratamento autónomo por cada ordenamento jurídico interno dos Estados), mas que encontram alguns pontos comuns de sistema, tais como:

- a) Mecanismos simplificados de acção que garantam uma maior racionalidade da intervenção administrativa e conseqüente afirmação do princípio da eficiência, com consagração nos princípios constitucionais (eficiência do sector público e racionalização dos meios a utilizar pelos serviços administrativos (art.º 81.º alínea e) e 267.º n.º 5 da C.R.P.);
- b) A atribuição de um valor jurídico positivo à pretensão do particular pelo silêncio da Administração, garantindo, por um lado, maior descongestionamento da actividade administrativa, também desejada constitucionalmente; (desburocratização- art.º 267.º n.º 2 da C.R.P.), por outro, uma maior confiança na participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhe disserem respeito (art.º 267.º n.º 5 da C.R.P.);
- c) Por último, um retraimento dos controlos da Administração em que a intervenção administrativa prévia (autorização) é substituída por uma comunicação prévia ou um simples registo numa plataforma informática acessível, reforçando, sejam os direitos subjectivos dos cidadãos e empresas ao acesso à actividade económica, sejam os mecanismos de uma Administração Pública aberta,

acessível e transparente, com reforço dos princípios constitucionais da liberdade de iniciativa económica privada e de acesso aos arquivos e registos administrativos (art.ºs 61º nº 1 e 268º nº 2 da C.R.P.).

Entre os serviços abrangidos pela Directiva encontra-se o Turismo, entendido no Considerando 33 como serviço prestado directamente aos consumidores, incluindo os serviços de guias turísticos, serviços de lazer, centros desportivos, parques de atracções, seja implicando tais serviços uma proximidade entre prestador e destinatário e/ou que impliquem uma deslocação do destinatário ou prestador, seja ainda serviços que possam ser fornecidos à distância, inclusive, através da Internet.

A Directiva reforça ainda no Considerando 102 a importância, no sector do Turismo, do reforço da obrigação de transparência e de informação baseada em critérios comparáveis quanto à qualidade dos serviços oferecidos e prestados aos destinatários dos serviços, sejam para uso profissional (ex: turismo de negócios), sejam para fins não profissionais (ex: turismo de lazer), utilizando como exemplo a hotelaria em que é frequente a utilização de sistemas de classificação.

Não é despreciando o recurso ao Turismo, como exemplo de uma actividade relevante para os objectivos da Directiva. Na verdade, sendo este um sector múltiplo e complexo que abrange vários serviços (ex: transportes, agências de viagens, animação turística, hotelaria), cada um deles com relações distintas com a Administração Pública, a cadeia de valor do mesmo terá de mover-se segundo princípios de eficiência (Machado, 2010).

A eficiência é aqui entendida, enquanto meio ou processo das instituições ou organizações, neste caso, as empresas e a Administração Pública, atingirem máximos benefícios com menor dispêndio de recursos, com recurso a tecnologias de informação e comunicação, todas sustentadas num sistema jurídico de governação que induzam ao comportamento efectivo pelos destinatários dos resultados desejados pelo legislador (ex: maior facilidade na criação de empresas, melhoria dos níveis de qualidade dos serviços e de obrigação de transparência de informação junto dos consumidores).

Importa, pois, padronizar que variáveis jurídicas poderão ser utilizadas para construção do aludido sistema de governação. No quadro da Directiva apontamos como fundamental a variável da transferibilidade.

Transferibilidade significa comerciabilidade do direito, a simplicidade ou baixo custo na sua transferência a favor de outro titular, com determinação exacta dos seus custos e limites, incluindo a potencialidade de ser transformado num equivalente ou sucedâneo, a fim de permitir a sua troca e/ou fácil acessibilidade (Scott e Coustalin, 1995, cit. por Machado, 2010).

A transferibilidade implica a necessidade de se estabelecerem equivalentes, denominadores, comparabilidades para se transferirem recursos (ex: bens, serviços, informação), através de padrões comuns de troca (ex: taxas de câmbio, arbitragem voluntária, registos e bases de dados públicos acessíveis).

Esta variável constitui um motor significativo na eficiência do Direito para reforço das transacções entre sujeitos económicos de diferentes ordens jurídicas, alargando o seu espaço de intervenção para acesso à actividade económica (direito de estabelecimento), e também de exercício dessa actividade com menores constrangimentos administrativos (liberdade na prestação de serviços, circulação de capitais), pelo que realiza alguns objetivos fundamentais da União Europeia, como a construção do mercado interno (art.º 14º nº 2 do TFUE) e o direito de estabelecimento e livre prestação de serviços no mercado interno (artºs 43º e 49º do Tratado de Funcionamento da União Europeia – TFUE), como publicados no JOUE nº C 83 de 30.03.2010 e acessíveis em <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>.

Reforçam-se, pois, os direitos subjectivos de particulares e organizações à liberdade de acesso e exercício de actividades económicas. O uso de tecnologias de comunicação e informação à distância impulsionou decisivamente a necessidade desta variável de eficiência jurídica.

O Turismo e a Administração Pública são sistemas complexos abrangendo componentes multisectoriais de diferente significado e relevância. Qualquer incremento de uma variável de eficiência num sistema implica reacção contraposta de outra variável, pois os termos Direito e Regulação (entendidos enquanto conjunto de regras e instrumentos de políticas públicas) relacionam-se com o facto de manterem em equilíbrio e assegurarem o funcionamento correcto de um sistema complexo (Norel, 2004).

Assim, para se compreender uma Administração Pública Electrónica no sector do Turismo é necessário compreender outra variável jurídica fundamental de eficiência. A mesma denomina-se exclusividade que se contrapõe, enquanto reacção, à variável de transferibilidade.

Podemos definir a variável jurídica de exclusividade como a certeza, a segurança de que terceiros não irão perturbar o seu exercício, pela possibilidade de exclusão a terceiros que lhe é conferida pela sua especificidade, que garante ao seu titular unidade nos proveitos e nos correspondentes custos da sua detenção, uso e transferibilidade (Scott, 1988, cit. por Machado, 2010).

A exclusividade expressa valor, qual seja, a garantia da sua não interferência por terceiros, que acções de terceiros não poderão perturbar o uso e o valor do direito, sem compensação adequada. Apresenta-se como uma técnica de adjudicação vincu-

lativa pelo Direito de um determinado faculdade ou poder a um sujeito ou organização para prosseguir fins especiais e específicos para o acesso e exercício a uma determinada actividade, o que lhe garante eficiência para o exercício desse poder.

Como se verificará, a arquitectura jurídica do sistema de governação previsto na Directiva, no que à Administração Pública Electrónica diz respeito, baseia-se num equilíbrio fundamental entre as variáveis da exclusividade e transferibilidade. Enquanto sistema, também deverão existir variáveis de eficiência jurídica que assegurem alguma durabilidade, pela perenidade das estruturas, pela normalização dos processos (Giotart & Balfet, 2007) para que, independentemente da volatilidade política e dos Governos que entram e saem, a referida Administração seja uma estrutura permanente que assegure continuidade e estabilidade sem necessidade de rupturas para a sociedade.

Estes aspectos serão abordados na análise ao sistema de Administração Pública Electrónica na Directiva e, de seguida, ao sistema nacional correspondente no que toca aos vários serviços previstos no sector do Turismo. É o que faremos de seguida.

## **II. A Administração Pública Electrónica na Directiva 2006/123/CEE.**

O capítulo II da Directiva (art.ºs 5º a 8º) merece nossa especial atenção. Sob o título “Simplificação Administrativa”, nele se contém algumas disposições fundamentais para a comprovação da nossa pergunta de investigação, em concreto, se o Direito tem uma ordem inteligível com a Administração Pública Electrónica, aprofundando mais, de acordo com as considerações introdutórias, se nesta é detectável um equilíbrio entre variáveis jurídicas opostas, ambas conduzidas por princípios de eficiência.

A variável de transferibilidade é logo introduzida no art.º 5º nº 2 ao se prever que a Comissão possa introduzir formulários normalizados a nível comunitário equivalentes a título de certificados, atestados ou outros documentos exigidos pela Administração a um prestador de serviços para acesso à actividade, só excepcionalmente permitindo, por motivos de interesse geral, que tais documentos tenham de ser apresentados sob a forma de original, cópia ou tradução autenticada, quando os mesmos forem obtidos noutra Estado-Membro (art.º 5º nº 3).

No art.º 7º nº 1 sob a epígrafe “Direito à informação”, a Directiva enuncia uma série de obrigações de informação que impendem sobre os Estados-Membros, a saber:

- a) Requisitos aplicáveis aos prestadores estabelecidos no seu território, em especial, os que digam respeito a procedimentos e formalidades a cumprir para aceder às actividades de serviços e ao seu exercício;

- b) Endereço e contactos das autoridades competentes que permitam que estas últimas sejam directamente contactadas, incluindo os das autoridades competentes em matéria de exercício das actividades de serviços;
- c) Meios e condições de acesso aos registos e bases de dados públicos relativos aos prestadores e aos serviços.

Estas obrigações devem ser prestadas de forma clara e inequívoca aos prestadores de serviços e seus destinatários, com facilidade à distância e por via electrónica e ainda devem ser actualizadas (art.º 7º nº 3). O reforço da componente electrónica é enfatizado no art.º 8º nº 1, ao se prever que todos os procedimentos e formalidades relativos ao acesso a uma actividade de serviços e ao seu exercício possam ser facilmente efectuados à distância e por via electrónica, dela se excluindo apenas a inspecção das instalações onde o serviço é fornecido, o exame físico das capacidades do prestador dos serviços e do pessoal responsável ou dos equipamentos utilizados (art.º 8º nº 2).

Assim, o objectivo de simplificação administrativa está correlacionado, consoante Considerando 52 da Directiva, com a consolidação do mercado interno, a necessidade de assegurar o direito de estabelecimento e livre prestação de serviços nesse mercado por parte de qualquer operador comunitário, sem barreiras de acesso, constrangimentos ou controlos administrativos à “entrada” nesse mercado, condicionando qualquer intervenção dos Estados nessa matéria, a título subsidiário e excepcional, nomeadamente, ligada a razões de ordem e segurança públicas (art.º 5º nº 3).

Seria suposto pensar que os Estados deveriam manter a liberdade, a faculdade, a competência de criar os instrumentos tecnológicos necessários ao cumprimento da simplificação administrativa dos regimes de autorização ou requisitos exigidos aos prestadores de serviços. Aliás, conforme Considerando 60 da Directiva, a mesma não deveria interferir nos regimes de autorização e ao âmbito territorial de uma autorização, e na repartição das competências regionais ou locais dos Estados-Membros, incluindo os governos regionais ou locais.

Todavia, não foi essa a opção do legislador comunitário. O art.º 6º nº 1 prevê expressamente, na senda do Considerando 48 da Directiva, que cada prestador de serviços deve ter um interlocutor único (balcões únicos), através do qual possa cumprir todos os procedimentos e formalidades por cada Estado-membro relativas a:

- a) Todos os procedimentos e formalidades que sejam necessários para o acesso às respectivas actividades de serviços, em especial, as declarações, as notificações ou os pedidos necessários para obter autorização das autoridades competentes, incluindo os pedidos de inscrição nos registos, nas listas, nas bases de dados ou nas ordens ou associações profissionais;
- b) Os pedidos de autorização necessários para o exercício das respectivas actividades de serviços.

Mais enuncia o art.º 8º nº 1 que todos os procedimentos e formalidades necessárias ao acesso e exercício da actividade pelos prestadores de serviços devem ser feitos por via electrónica, através do balcão único. Este, segundo art.º 7º nº 4, deve responder a qualquer pedido de informação ou assistência solicitado pelos prestadores de serviços ou seus consumidores, incentivando-se a que essa informação e assistência possam ser disponibilizadas noutras línguas comunitárias (art.º 7º nº 5).

O Considerando 48 da Directiva refere que, quando forem competentes várias autoridades a nível regional ou local, uma delas pode desempenhar o papel de balcão único e de coordenador. Os balcões únicos podem ser constituídos não só por autoridades administrativas, mas também por câmaras de comércio ou por associações profissionais, ordens profissionais ou entidades privadas a que um Estado-Membro tenha decidido confiar essa função, pelo que a actividade da Administração Pública electrónica, no espírito da Directiva, pode ser exercida por entidades privadas.

Os balcões únicos estão vocacionados para desempenhar um papel importante de assistência ao prestador, quer como autoridade directamente competente para emitir os actos necessários ao acesso a uma actividade de serviço, quer como intermediário entre o prestador e essas autoridades directamente competentes.

Verifica-se, não obstante, a directiva não prejudicar a repartição de competências substantivas entre autoridades nacionais, regionais e locais (art.º 6º nº 2), o certo é que instrumentalmente os Estados devem atingir, enquanto obrigação de resultado imposta pela directiva comunitária (art.º 288º do TFUE) e em sede de Administração Pública Electrónica, a criação de um balcão único de serviços.

Aqui entronca uma resposta fundamental à nossa pergunta de investigação: a ordem inteligível do Direito na Administração Pública Electrónica Comunitária relativa aos serviços no mercado interno baseia-se num equilíbrio de acção e reacção entre variáveis opostas de eficiência: por um lado, a variável de acessibilidade electrónica à criação ou reforço de direitos subjectivos de acesso e exercício às actividades económicas de prestação de serviços por parte de particulares e empresas, a que designamos transferibilidade; por outro, a variável de concentração num organismo único e específico da Administração, com detenção dos custos e respectivos proveitos, das atribuições e funcionalidades necessárias à referida acessibilidade, o denominado balcão único electrónico, a que designamos exclusividade.

A localização sistemática na Directiva da variável da exclusividade (balcão único electrónico) no art.º 6º e da variável da transferibilidade (direito à informação) no art.º 7º reforça a nossa convicção que o referido equilíbrio é uma ordem inteligível desejada pelo legislador comunitário.

A interoperabilidade dos sistemas de informação e dos procedimentos por via electrónica no art.º 8º nº 3 entre Estados, enquanto regra de execução a operar pela Comissão assenta no mesmo princípio: para assegurar migração de dados em tecnologias de informação, comunicação e assistência aos prestadores de serviços quanto aos requisitos de acesso e exercício da sua actividade é eficiente e fundamental assegurar que tais sistemas sejam confiados, em termos de responsabilidade, a organizações especializadas e únicas que coordenam os conhecimentos necessários para tais funções

Algumas notas finais, em sede de análise da Directiva e que são importantes para as considerações do próximo subcapítulo são as seguintes:

- a) A previsão no Considerando 49 de que o balcão único electrónico poderá cobrar uma taxa que deverá ser proporcional ao custo dos procedimentos e formalidades a que se refere, sem prejuízo dos balcões únicos poderem cobrar outras taxas (ex: taxas dos organismos de fiscalização);
- b) O direito à informação previsto no art.º 7º também prevê a obrigação dos Estados informarem, por via do balcão único electrónico, vias de recurso geralmente acessíveis em caso de litígio entre as autoridades competentes e o prestador ou destinatário do serviço, ou entre um prestador e um destinatário ou entre prestadores (nº 1 alínea d)) e endereço e contactos das associações ou organizações, juntos dos quais os prestadores ou destinatários possam obter uma assistência prática (nº 1 alínea e)) e ainda que respondam com brevidade a qualquer pedido de informação ou assistência dos prestadores de serviços ou destinatários (art.º 7º nº 4);
- c) A obrigação de informação por parte do prestador de serviço em informar o balcão único electrónico de alterações específicas como a criação de filiais ou qualquer alteração da sua situação que implique que as condições de concessão da sua autorização deixem de estar preenchidas (art.º 11º nº 3 alíneas a) e b));
- d) A previsão de mecanismos de cooperação administrativa no capítulo VI (art.ºs 28º a 36º) entre Estados no sentido de assistência mútua a pedidos de informação, verificações, inspecções e inquéritos (art.ºs 28º e 29º) e fiscalizações em casos de deslocação temporária do prestador de serviço para outros Estados (art.ºs 30º e 31º), com mecanismos de alerta entre os mesmos para actividades de serviços que prejudiquem gravemente a saúde e segurança de pessoas ou o ambiente (art.º 32º) ou que prejudiquem a honorabilidade do prestador (art.º 33º), tudo através de sistemas electrónicos de intercâmbio de informação (art.º 34º).

Estas alíneas são também reveladoras do projecto de sistema de governação electrónica previsto na Directiva numa perspectiva de acção/reacção. Se é certo que a simplificação administrativa numa perspectiva ex-ante aligeira ou diminui as barreiras administrativas à entrada no mercado dos prestadores de serviços, não é menos ver-



dade que a fiscalização ex-post por via electrónica sai reforçada, com obrigações de informação por parte dos prestadores de serviços, de pagamento de taxas e de mecanismos de alerta, controlo e supervisão das informações prestadas pelas autoridades competentes. Veremos se o legislador nacional, na aplicação ao sector do Turismo, cumpriu este sistema de governação projectado pela Directiva.

### **III. A Administração Pública Electrónica na legislação turística nacional.**

#### **III.1. Generalidades. O balcão único electrónico.**

O art.º 1º n.º 2 do D.L. 92/2010, de 26 de Julho, transpõe a Directiva relativa aos serviços no mercado interno para o Direito Português. No seu art.º 6º enquadra-se o funcionamento do balcão único electrónico sob a epígrafe “balcão único e desmaterialização de procedimentos”, que permite a qualquer prestador ou destinatário de serviços, de todos os Estados, o acesso por via electrónica às autoridades administrativas competentes.

Prevê-se que o sítio na Internet adequado para o funcionamento do balcão único electrónico seria o Portal da Empresa (art.º 6º n.º 2), todavia, a Agência para a Modernização Administrativa, I. P., concebeu e preparou os requisitos funcionais e tecnológicos necessários à implementação de uma plataforma de atendimento electrónico multicanal, onde se inclui o «Balcão do empreendedor», previsto no Decreto - Lei n.º 48/2011, de 1 de Abril, dotada dos mecanismos necessários para dar resposta às exigências do Decreto - Lei n.º 92/2010.

A implementação operacional e plena produção de efeitos do Balcão do Empreendedor foi recentemente diferida por mais um ano pelo D.L. n.º 141/2012, de 11 de Julho e até 1 de Abril de 2013.

Segundo o art.º 6º n.º 3 do D.L. 92/2010, o balcão único electrónico disponibiliza aos prestadores e aos destinatários de serviços de todos os Estados, pelo menos em português, inglês e castelhano, informação clara, inequívoca e actualizada sobre:

- a) Os requisitos aplicáveis à prestação de serviços, nomeadamente os respeitantes aos procedimentos e formalidades de condições de acesso à actividade e respectivo exercício;
- b) Os endereços e os contactos das autoridades administrativas competentes;
- c) Os meios e as condições de acesso às bases de dados públicas, designadamente, de registos e notariado;
- d) Os meios de reacção judiciais ou extrajudiciais de resolução de litígios entre prestadores de serviços, entre as autoridades administrativas competentes e os prestadores de serviços ou entre um prestador e o destinatário do serviço;

- e) Os endereços e os contactos de quaisquer entidades que prestem assistência a prestadores ou a destinatários;
- f) Lista exemplificativa dos documentos que as autoridades administrativas competentes aceitam em substituição dos documentos legalmente exigidos, para acesso e/ou exercício da actividade;
- g) Lista dos documentos que devem ser apresentados sob a forma original, autêntica, autenticada, cópia ou tradução certificadas ou com reconhecimento de letra e assinatura, ou só de assinatura, fundamentada em imperiosa razão de interesse público ou por lei comunitária.

Segundo art.º 6º n.º 4 do D.L. 92/2010, o balcão único electrónico disponibiliza ainda aos prestadores e destinatários de serviços de todos os Estados a possibilidade de cumprimento directo e imediato de todos os actos e formalidades necessários para aceder e exercer uma actividade de serviços, incluindo meios de pagamento electrónico, bem como o acompanhamento e consulta dos respectivos procedimentos.

Acrescenta o n.º 5 da mesma disposição legal que todos os pedidos, comunicações e notificações entre os prestadores de serviços e outros intervenientes nos procedimentos, incluindo as autoridades administrativas competentes, devem poder ser efectuados por meios electrónicos, através do balcão único electrónico.

No anexo ao diploma, é apresentada uma lista exemplificativa das actividades de serviços abrangidas pelo D.L. 92/2010, destacando-se pelo seu interesse para o Turismo, as agências de viagens de turismo, a animação turística e de operadores marítimo-turísticos, promoção e organização de campos de férias e restaurantes e bares.

No que diz respeito ao Turismo, é de referir que a desmaterialização dos procedimentos e formalidades, tendo em vista a obtenção de uma autorização administrativa para o acesso e exercício da actividade, já se encontrava prevista normativamente muito antes do D.L. 92/2010.

Assim, por exemplo, nas agências de viagens, o art.º 64º -A do regime jurídico das agências de viagens e turismo, introduzido pelo D.L. 263/2007, de 20 de Julho, já previa que as comunicações e requerimentos entre prestador de serviços e autoridade administrativa se processassem por via informática.

Igualmente, a autorização para o exercício da actividade de agentes de animação turística e de operadores marítimo-turísticos já carecia de uma mera inscrição num registo público electrónico, denominado RNAAT (Registo Nacional de Agentes de Animação Turística) disponibilizado pela autoridade administrativa competente, o Turismo de Portugal I.P., em sítio na internet em que se previa a desmaterialização de todos os procedimentos (art.ºs 11º a 19º do D.L. 108/2009, de 15 de Maio, que

aprovou o regime jurídico do funcionamento das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos).

Ainda o D.L. 39/2008, de 7 de Março, que aprovou o actual regime jurídico dos empreendimentos turísticos, no seu preâmbulo, previu desde logo o cumprimento das medidas do programa de simplificação administrativa (Simplex 2007), com agilização dos procedimentos de licenciamento dos empreendimentos turísticos e que a tramitação dos mesmos fosse feita através de sistema informático (art.º 74º n.º 1 do D.L. 39/2008).

Neste diploma, prevê-se a obrigação da autoridade turística nacional, o Turismo de Portugal, I.P., de disponibilização, num seu sítio da internet, do Registo Nacional dos Empreendimentos Turísticos (RNET), contendo relação actualizada, designadamente, do nome, classificação e título de abertura válido dos empreendimentos turísticos (art.º 40º n.º 1 do D.L.39/2008).

Simplificação administrativa já estava prevista normativamente. Com a vantagem do acesso e exercício destes serviços serem tramitados informaticamente junto de uma única autoridade administrativa competente, o Turismo de Portugal, I.P., de acordo com as atribuições previstas no seu estatuto orgânico de acompanhamento da evolução e o desenvolvimento da oferta turística nacional, designadamente, através do registo e classificação de empreendimentos e atividades turísticas (art.º 3º n.º 2 alínea i) do D.L. 129/2012, de 22 de Junho).

### **III.2. O Registo Nacional de Turismo.**

Chegados a este ponto, importa recolocar um ponto de ordem na nossa pergunta de investigação: no Direito do Turismo nacional existe uma ordem inteligível com a Administração Pública Electrónica? Conforme com a ordem identificada na Directiva dos Serviços 2006/123/CE? Mais se questiona se o Turismo de Portugal, I.P., enquanto autoridade administrativa competente nos serviços do Turismo, dispõe das habilitações normativas para actuar como balcão único electrónico, em conformidade com as obrigações de resultado previstas na referida Directiva.

As perspectivas pareciam, à partida, promissoras. Como vimos, a simplificação administrativa chegou aos serviços no Turismo muito antes da transposição da Directiva pelo D.L. 92/2010, de 26 de Julho.

Mais. Já desde o D.L. 191/2009, de 17 de Agosto, que aprovou o regime jurídico das políticas públicas no Turismo se previa no artigo 15.º que a informação ao turista evoluísse para o funcionamento em rede através da criação de uma rede nacional de informação turística, que garantisse a qualidade e um nível homogéneo da informa-

ção prestada ao turista, independentemente do ponto em que seja solicitada, e na qual se privilegie a maior interação possível com os turistas. Relembre-se que a Directiva previa no art.º 7º que o direito à informação era acessível não só aos prestadores dos serviços, como também aos destinatários desses serviços.

O referido D.L. 191/2009 ainda previa no art.º 16º nº 4 que caberia à autoridade turística nacional a criação, o desenvolvimento e a manutenção de um registo nacional de turismo que centralize e disponibilize toda a informação relativa aos empreendimentos e empresas do turismo em operação no País.

Dir-se-ia que estariam criadas todas as condições para que o Turismo de Portugal, I.P. funcionasse como balcão único electrónico para autorização de acesso e controlo electrónico dos serviços no Turismo em conformidade com as obrigações jurídicas de resultado previstas nos artºs 6º e 7º da Directiva e em articulação informática com o Portal de Empresa previsto no D.L. 92/2010 (art.º 6º nº 2).

Cumprir-se-ia se tal efectivamente aconteceu e se tais obrigações foram cumpridas pelo legislador português. Como veremos, a resposta é negativa. É o que nos cumpre fundamentar no desenvolvimento deste artigo.

Como nota prévia, dir-se-á que existe um atraso considerável do Estado Português na implementação da Directiva. Esta, no seu art.º 44º, previa que as disposições legislativas, regulamentares e administrativas deviam ser transpostas pelos Estados até 28 de Dezembro de 2009. O D.L. 92/2010 data de Julho de 2010 e a sua implementação operacional, através do “Balcão do Empreendedor” foi adiada por mais um ano pelo D.L. 141/2012, de 11 de Julho e até 1 de Abril de 2013.

Este atraso provoca, à partida, um risco relevante para o sector do Turismo. Na verdade, a regulação das suas diversas actividades (ex: agências de viagens, empreendimentos turísticos, animação turística), à medida que é realizada no tempo, fruto da necessária actualização à evolução das condições sociais e económicas, pode não seguir a preocupação uniformizadora de resultado prevista pela Directiva em sede de Administração Pública Electrónica.

Sendo decorridos quase 6 anos desde a publicação da Directiva, poderia existir risco de falha sistémica e incumprimento do seu modelo de governação pela legislação sectorial nacional em particular, no sector do Turismo que apresenta regulação de diversos serviços. Podemos, efectivamente, afirmar, que tal risco se concretizou.

Como primeira demonstração, verifica-se o regime contido na Portaria 1087/2010, de 22 de Outubro, que regulamenta o Registo Nacional de Turismo. Este tem como missão a centralização e disponibilização no Turismo de Portugal, I.P. de toda a informação relativa aos empreendimentos e empresas de turismo a operar em Portu-

gal (art.º 2º nº 2), na sequência das preocupações contidas no preâmbulo do diploma de ter este registo, e, passamos a citar (...) uma função agregadora relativamente a todos os registos de constituição obrigatória (...), constituindo um importante elemento de consulta estatística e de aferição da legalidade do seu funcionamento.

Abrangendo, simultaneamente, o RNET (Registo Nacional dos Empreendimentos Turísticos), o RNAAT (Registo Nacional dos Agentes de Animação Turística) e o RNAVT (Registo Nacional de Agências de Viagens de Turismo), pelo seu art.º 2º nº 2, dir-se-ia que residiria neste instrumento a concretização normativa do balcão único electrónico nos serviços do Turismo e o cumprimento dos objectivos de resultado previstos na Directiva.

Não foi essa, todavia, a orientação do legislador na Portaria 1087/2010. O registo de cada uma daquelas actividades é remetido para os regimes jurídicos que disciplinam, respectivamente, cada actividade (art.º 3º), o que sucede integralmente para o registo das empresas de animação turística e operadores marítimo-turísticos (RNAAT) e registo das agências de viagens (RNAVT) (art.º 5º).

A inscrição no RNET é enquadrada normativamente. A mesma é realizada no prazo de 30 dias após a data de um título válido de abertura ao público, sendo as informações prestadas da responsabilidade dos proprietários e exploradores de empreendimentos turísticos (art.º 4º nº 1 e nº 2). Acrescente-se que pela inscrição no RNET não é devida qualquer taxa (art.º 4º nº 7).

Este serviço registral assume a natureza meramente informativa como simples publicação ex-post de factos ou direitos; concluindo-se pela sua não inserção no âmbito de um procedimento administrativo prévio de acesso ou exercício de actividade da prestação de serviços, pelo que não corresponde ao âmbito dos objectivos previstos pela Directiva.

A existência de algum facto justificador da alteração dos elementos que constam do Registo, deve ser comunicada a este no prazo de 30 dias (art.º 8º) por todos os agentes económicos que integrem o RNT, contudo, o legislador não prevê qualquer tutela sancionatória específica da violação desta norma, pelo que a aferição da legalidade do funcionamento é feita ou por iniciativa do agente económico que comunica o encerramento do empreendimento ou do estabelecimento turístico (art.º 9º alínea a)) ou officiosamente, sempre que se verifique a caducidade das autorizações de abertura ou utilização para fins turísticos (art.º 9º alínea b)).

Dir-se-á que o legislador nacional, no regime regulamentador do Registo Nacional de Turismo, passou à margem do regime jurídico do balcão único electrónico dos serviços previsto na Directiva, das suas funcionalidades e modelo de governação. Este baseia-se unicamente na variável da transferibilidade, acesso, depósito e publi-

cação de informação pelos empresários turísticos num registo de uma entidade pública, sem sanções específicas pela não inscrição no Registo e também pela não comunicação de qualquer alteração que determinasse o cancelamento da inscrição nesse Registo.

Pergunta-se como o Registo Nacional de Turismo pode ser um elemento aferidor da legalidade do funcionamento de empresas turísticas sem determinações obrigatórias, seja para inscrição, seja para obrigação de actualização das informações prestadas, acompanhadas de uma tutela sancionatória de controlo?

Perdida a oportunidade da Portaria 1087/2010 constituir, no Turismo, a referência principal do balcão único electrónico dos serviços prevista na Directiva, resta-nos a análise das disposições sectoriais na matéria. Atendendo a que o Registo Nacional de Turismo abrange as actividades dos empreendimentos turísticos, empresas de animação turística e operadores marítimo-turísticos e agências de viagens e turismo, vamos referir-nos por esta ordem aos seus respectivos regimes jurídicos de acesso e exercício da actividade, tendo em atenção a pergunta de investigação e a detecção de uma ordem jurídica inteligível na relação com a Administração Pública Electrónica.

### **III.3. O Registo Nacional dos Empreendimentos Turísticos.**

O regime jurídico dos empreendimentos turísticos é regulado pelo D.L. 39/2008, de 7 de Março, entretanto actualizado pelo D.L. n.º 228/2009, de 14 de Setembro. Antes, portanto, da já referida Portaria 1087/2010, de 23 de Outubro. E ainda dentro do tempo imposto, já referido, de 28 de Dezembro de 2009, para a transposição da Directiva.

É entendível, pois, nestes diplomas, a ausência de referência a um balcão único electrónico de serviços. É prevista a tramitação dos procedimentos por via informática (desmaterialização), em articulação com o sistema informático do regime jurídico da urbanização e edificação (art.º 74º n.º 1), por via do necessário respeito, na construção e instalação de empreendimentos turísticos, pelos regimes jurídicos, designadamente, do urbanismo, ambiente, ordenamento do território, segurança contra riscos de incêndio, higiene e saúde que constituem valorações distintas do livre acesso económico à actividade de prestação de serviços e atribuição de outras entidades públicas, que não da Administração Turística, pelo que não iremos aprofundar a temática da instalação dos empreendimentos turísticos.

Quanto à classificação dos empreendimentos turísticos, em geral, da competência do Turismo de Portugal, I.P. (art.º 36º n.º 1), o regime jurídico prevê que esta autoridade administrativa disponibilize no seu sítio da internet, o Registo Nacional dos Empreendimentos Turísticos constituído pela relação actualizada dos empreendi-

mentos com título de abertura válido onde constam o nome, classificação, capacidade e localização do empreendimento, identificação da entidade exploradora e períodos de funcionamento (art.º 40º nº 1).

Sobre a qualificação deste Registo como balcão único electrónico dos serviços conforme previsto na Directiva, remetemos para as considerações negativas, atrás expendidas, sobre a sua regulamentação constante da já referida Portaria 1083/2010.

Acresce, à semelhança dessa Portaria, que o art.º 40º nº 2 do D.L. 39/2008 contempla a obrigação das entidades exploradoras de comunicarem ao Turismo de Portugal, I.P. quaisquer factos que constituam alteração dos elementos constantes do Registo no prazo de 10 dias sobre a sua verificação (ex: desclassificação do empreendimento, caducidade de autorização de utilização), contudo, sem tutela sancionatória específica, pois o art.º 67º nº 1 do mesmo diploma não prevê qualquer contra-ordenação para a violação dessa obrigação.

Ainda que à data de aprovação do actual regime jurídico dos empreendimentos turísticos, o Estado não estava obrigado ao cumprimento da Directiva, verifica-se um afastamento do modelo de governação nela previsto e que impõe que o Estado exija ao prestador de serviços que informe qualquer alteração da sua situação em termos de acesso ou exercício de actividade por via do balcão único electrónico (art.º 11º nº 3 alínea b) da Directiva).

Conclui-se que o actual regime jurídico dos empreendimentos turísticos não cumpre as exigências do balcão único electrónico e do seu modelo de governação contidas na Directiva, pelo que se sugere a sua rápida revisão ou alteração, bem como da Portaria 1083/2010, que a regulamenta, em especial, do regime do RNET e do Registo Nacional do Turismo, que o inclui.

#### **III.4. O Registo Nacional dos Agentes de Animação Turística.**

O regime jurídico das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos consta do D.L. 108/2009, de 15 de Maio. O exercício da actividade destas empresas depende, no que à temática de investigação diz respeito, de inscrição no RNAAT (Registo Nacional dos Agentes de Animação Turística), que integra os operadores com título válido para o exercício da actividade (art.º 9º nº 1), organizado pelo Turismo de Portugal, I.P., através de formulário electrónico disponibilizado no seu sítio da Internet (art.º 11º nº 1 e nº 2).

O procedimento prevê comunicações automáticas desmaterializadas (recibo de recepção de comunicação para o endereço electrónico remetente- art.º 12º nº 1) e a designação de um gestor de processo a quem cabe assegurar o desenvolvimento da

tramitação processual, acompanhando, nomeadamente, a instrução do processo, o cumprimento dos prazos e a prestação de informação e esclarecimentos ao requerente (art.º 12º n.º 2).

A ultrapassagem dos prazos de decisão pela Administração tem um valor jurídico positivo, desde que, entre outros requisitos, o requerente pague as taxas devidas e apresente uma declaração prévia de início de actividade, pelo qual se responsabiliza pelo cumprimento dos requisitos adequados ao exercício da respectiva actividade (art.º 17º n.º 2 alínea c)).

A tramitação dos procedimentos (ex: requerimentos, consultas, decisões) deverá ser realizada por forma desmaterializada, por meio de integração e garantia de interoperacionalidade dos respectivos sistemas de informação (art.º 19º n.º 1 e n.º 2), sendo atribuído um número único de referência a cada processo e que é mantido no decurso do mesmo, válido para todas as entidades intervenientes (art.º 19º n.º 2 e n.º 3).

Pela inscrição no registo, são devidas taxas (art.º 16º n.º 1 e n.º 2), podendo o registo ser officiosamente cancelado por despacho do presidente do Turismo de Portugal, I.P., sempre que, designadamente, deixe de se verificar requisitos legais para a sua admissão (art.º 18º n.º 2 alínea a). Qualquer facto que suscite alteração dos elementos constantes do Registo deve ser comunicado ao Turismo de Portugal, I.P. no prazo de 30 dias após a respectiva ocorrência (art.º 10º n.º 1).

O exercício de actividades de animação turística sem que a empresa se encontre registada e a não comunicação de factos que constituam alteração dos elementos constantes do RNAAT, constituem motivos de contra-ordenação punida com coima de 300 € a 3.740 € ou de 500 € a 15.000 €, consoante o infrator seja pessoa singular ou pessoa colectiva (art.º 31º n.º 1 alíneas a); e) e n.º 2).

O regime jurídico das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos, pelo RNAAT, aproxima-se mais das exigências comunitárias, seja porque funciona como balcão único electrónico para acesso da actividade a essas empresas, cumprindo funções de informação e assistência, conforme art.ºs 7º n.º 1 alíneas a), b) e c) da Directiva, seja porque tal registo é elemento de controlo pela Administração do exercício da actividade das empresas, impondo a estas obrigações de informação actualizada para manutenção no registo, com tutela sancionatória, assim se cumprindo também o art.º 11º n.º 3 alínea b) da referida Directiva e de cancelamento officioso do registo, por violação de normas legais pela empresa.

Por cumprir, verifica-se ainda a necessidade de disponibilização de informação no RNAAT das obrigações constantes do art.º 7º n.º 1 alíneas d) e e) da Directiva, a saber, as vias de recurso geralmente acessíveis em caso de litígio entre as autoridades competentes, os prestadores de serviços e os destinatários e endereço e contacto



de associações ou organizações distintas das autoridades competentes, junto das quais os prestadores de serviços ou os destinatários possam obter uma assistência prática. Não está também cumprido o disposto no art.º 7º n.º 4 da Directiva que obriga o balcão único electrónico a responder a qualquer pedido de informação e assistência sobre aquelas obrigações.

Como balanço da análise do regime jurídico das empresas de animação turística, verifica-se uma aproximação mais forte deste regime à ordem inteligível com o Direito em termos de Administração Pública Electrónica, que já se tinha detectado na Directiva.

As indicações do registo específico, número único de processo, gestor único de processo demonstram que o legislador se preocupou com a variável da exclusividade para poder contrabalançar eficientemente com as obrigações de transferibilidade que impedem sobre a Administração, designadamente, de informação electrónica sobre requisitos de acesso e exercício à actividade aos particulares, e atribuição, cumpridos certos prazos e pagas as taxas correspondentes, de valor positivo ao pedido, pelos particulares, de acesso e exercício de actividades económicas.

### **III.5. O Registo Nacional das Agências de Viagens e Turismo.**

O regime jurídico das agências de viagens e turismo consta do D.L. 61/2011, de 6 de Maio. No seu preâmbulo, refere-se expressamente a necessidade de aplicação a este sector de actividade do regime constante da Directiva, com o reforço de mecanismos de desburocratização, procedimentos mais rápidos e desmaterializados, acesso mais fácil ao exercício da actividade, tendo em vista atingir maior competitividade no mercado dos serviços, crescimento económico e criação de emprego.

O diploma simplifica o acesso e exercício da actividade das agências de viagens e turismo ao abolir o licenciamento como requisito de acesso, que, acompanhada do comprovativo da prestação das garantias e taxas exigidas, permite o início imediato da actividade, sem necessidade de autorização por parte da Administração Pública (art.º 6º n.º 1).

A mera comunicação prévia é obrigatoriamente efectuada por via electrónica, por formulário electrónico disponível no RNAVT (art.º 7º n.º 1), instruída com documentos de identificação da empresa (que podem ser referenciados por um endereço no sitio da internet onde podem ser consultados), subscrição de seguros e fundos de garantia e um pagamento de uma taxa no valor de 1.500 € (art.º 7º n.º 2 e 8º n.º 4).

A recepção da comunicação prévia gera automaticamente, por via electrónica, um recibo de recepção e a designação de um gestor de processo a que compete acompa-

nhar a instrução dos procedimentos, o cumprimento dos prazos e a prestação de informações e esclarecimentos ao requerente (art.º 7º n.º 4). Efectuada regularmente a comunicação prévia e paga a taxa, a empresa pode iniciar a sua actividade (art.º 7º n.º 6).

A tramitação dos procedimentos e comunicações é realizada de forma desmaterializada, conforme prevê o art.º 45º, que dispõe ainda que o RNAVT é acessível através do balcão único electrónico a que se refere o art.º 6º do D.L 92/2010 e disponível no Portal da Empresa, no Portal do Cidadão e no Portal do Turismo de Portugal, I.P. (art.º 45º).

O RNAVT deverá conter um conjunto de informações relativas à actividade da empresa (nome, firma, sede, número de matrícula na conservatória do registo comercial, localização dos estabelecimentos, marcas, montante de garantias prestadas-art.º 8º n.º 2) e qualquer facto que constitua alteração aos elementos constantes do registo deve ser comunicada ao RNAVT, no prazo de 60 dias após a referida verificação (art.º 8º n.º 3).

No RNAVT publicitar -se- á (a letra da lei é esta mesmo- art.º 9º) todas e quaisquer situações de irregularidade verificadas no exercício da actividade das agências de viagens e turismo, tais como, insolvência, cessação da actividade por um período superior a 90 dias sem justificação atendível, incumprimento de obrigações de prestação de garantias (art.ºs 31º e 35º) e ainda verificação de irregularidades graves na gestão da empresa ou incumprimento grave perante fornecedores ou consumidores, de modo a por em risco os interesses destes ou as condições normais do funcionamento do mercado.

Reter-nos-emos, adiante, na interpretação desta norma e o que ela significa na ordem inteligível com o Direito que procuramos detectar, seja por referência à legislação comunitária, seja por referência ao Direito do Turismo interno.

Dir-se-á que o RNAVT, enquadrado normativamente por legislação recente, cumpre as exigências comunitárias de simplificação administrativa no acesso e exercício da actividade de agência de viagens e turismo e corresponde ao modelo de governação previsto na Directiva como balcão único electrónico.

Verifica-se, todavia, incumprimento do regime da Directiva. O legislador continua a replicar no RNAVT algumas insuficiências que constatámos na Portaria 1083/2010 e no modelo do RNT. Na verdade, a obrigação de comunicação, por parte do particular, de qualquer alteração nos elementos constantes do registo (art.º 8º n.º 3) carece de tutela sancionatória específica. O art.º 40º que rege as contra-ordenações não prevê nenhuma sanção para a omissão dessa obrigação de informação.

Pergunta-se como o RNAVT poderá constituir instrumento de monitorização e acompanhamento da evolução do sector das agências de viagens? E para melhor fiscalização das entidades públicas competentes, conforme consta do preâmbulo do D.L. 61/2011? Se não impõe eficazmente ao particular nenhuma sanção ou tutela à obrigação sinalagmática deste de, não só aceder, mas manter-se em condições de autorização de exercício da actividade, para poder continuar inscrito numa situação registal que o beneficia em termos de aceitação e confiança no mercado e junto dos consumidores?

Assim, o art.º 11º n.º 3 alínea b) da Directiva que prevê que o Estado-Membro exija ao prestador de serviços que comunique, através do balcão único electrónico, qualquer alteração da sua situação de autorização para o exercício da actividade, encontra-se por cumprir.

À semelhança do que vimos para o regime das empresas de animação turística, o RNAVT não cumpre as exigências constantes do art.º 7º n.º 1 alíneas d) e e) da Directiva e no n.º 4 do mesmo artigo, quanto a resposta a pedidos de informação ou assistência que extravasem do procedimento para acesso à actividade.

Verifica-se, assim, uma tendência do legislador turístico nacional para a não consagração de variáveis de eficiência jurídica que reforcem direitos ou deveres de assistência, monitorização, acompanhamento, controlo, informação de actualização de factos ou qualidades, pelo que saem enfraquecidas estruturas que assegurem alguma durabilidade, perenidade, normalização aos processos e actividades de uma “Administração Pública Electrónica”.

Dir-se-á que o legislador se preocupou em utilizar este instrumento para garantir maior facilidade ao particular para que este pague mais rapidamente o acesso a uma actividade económica, do que a assistir-lhe a dúvidas e dificuldades no seu exercício em caso de litígios ou reclamações. Neste ponto, sem afectar a ordem inteligível de balanço entre as variáveis da transferibilidade e exclusividade (mais acesso à informação através de um balcão único electrónico), Portugal afasta-se do modelo de governação previsto na Directiva, porque não consagra variáveis de eficiência jurídica sistémica que assegurem duração e estabilidade administrativa.

E esta conclusão sai reforçada do “insólito” art.º 9º do D.L. 61/2011 que prometemos atrás analisar e com que concluímos a análise do sistema jurídico nacional. Este normativo manda “publicitar” (entenda-se, dar a conhecer, transmitir para o domínio do conhecimento público) factos e qualidades sujeitas a conceitos indeterminados, tais como, “justificação atendível”; “irregularidades graves”; “condições normais do funcionamento do mercado” ou “por em risco” (vejam-se as alíneas b) e e) do art.º 9º).

Esta técnica jurídica afigura-se-nos problemática. As situações registrais devem conviver com alguma estabilidade e segurança jurídica, porque atestam ou certificam estados e qualidades. O domínio dos conceitos indeterminados convive melhor com decisões de políticas públicas, alta administração ou poderes discricionários e não com registos públicos.

Por exemplo, o “por em risco” (art.º 9º alínea e) significa algo com que nos devemos preocupar, no plano preventivo e suspensivo, com necessária medida cautelar que vise evitar ou agravar um prejuízo. A sua configuração no plano registral significa que o Estado, através do Turismo de Portugal, I.P. e pela via electrónica do RNAVT, pode intervir oficiosamente para defender preventivamente o mercado e os consumidores perante actos graves de gestão de agências de viagens e turismo.

#### **IV. Conclusões.**

A configuração do registo electrónico como instrumento de polícia administrativa, em bom rigor, preventiva, apesar de se poder conter nas atribuições do Turismo de Portugal I.P., na qualidade de autoridade turística nacional (art.º 19º nº 2 do D.L. 129/2012, de 22 de Junho), não vai no sentido da simplificação administrativa e maior responsabilização dos agentes económicos pela actividade que desenvolvem, conforme preocupações do preâmbulo do D.L.61/2011.

Tal regime também se afasta-se dos objectivos da Directiva no seu art.º 7º nº 2, que obriga os Estados a assegurar a prestação de informações estáveis e normalizadas (ex: circulares), sob a forma como os requisitos de acesso e exercício da actividade devem ser interpretados, através dos balcões únicos electrónicos, aos prestadores de serviços e consumidores. Pergunta-se como pode ser interpretada com estabilidade e segurança jurídicas, através de circulares, uma “irregularidade grave” ou uma gestão “que ponha em risco” os interesses dos consumidores ou as “condições normais” de funcionamento do mercado.

Conclui-se pelo difícil convívio do legislador nacional com variáveis de estabilidade e normalização procedimental electrónica que assegurem uma eficiência sistémica, colocando-se, nalguns casos (RNAVT), a Administração Pública Turística Electrónica ao serviço de interesses voláteis de natureza política, conjuntural ou de alta administração e como instrumento de polícia administrativa preventivo das condições normais de funcionamento do mercado, o que configura uma inversão substancial dos objectivos de Administração Pública Electrónica prosseguidos pela Directiva 2006/123/CE.

Na legislação turística nacional, o regime jurídico das empresas de animação turística e o seu sistema de registo público electrónico (RNAAT), é o que melhor transpõe

o sistema de governação constante da Directiva relativa aos serviços no mercado interno, com equilíbrio mais eficiente entre simplificação administrativa e acessibilidade de informação e constituição de direitos subjectivos de acesso às actividades económicas de prestação de serviços e necessária exclusividade de funcionalidades e competências de controlo ex-post das actividades económicas exercidas, garantindo mais padronização, normalização e correspondência de procedimentos sistémica entre Administração Pública, empresas e consumidores.

**Bibliografia:**

- Douglas, Mary (2004). *Como pensam as instituições*, 1ª edição, Instituto Piaget, Lisboa.
- Giotart, Jean-Pierre & Balfet, Michel (2007). *Management du Tourisme – Territoires, systèmes de production et stratégies*, 2ª edição, Pearson Education France, Paris.
- Machado, Virgílio (2010). *Direito e Turismo como instrumentos de poder – Os Territórios Turísticos*, 1ª edição, Editorial Novembro, Santo Tirso.
- Norel, Philippe (2004). *A Invenção do Mercado*, 1ª edição, Instituto Piaget, Lisboa.
- Portocarrero, Marta (2002). *Modelos de Simplificação Administrativa*, 1ª edição, Publicações Universidade Católica, Porto.
- Vidigal, Luis (2005). O que é a Administração Pública Electrónica, em *Sistemas de Informação Organizacionais*, pp. 527-552, 1ª edição, Edições Sílabo, Lisboa.