



*Comissão dos Assuntos Jurídicos  
O Presidente*

20.3.2014

Ex.<sup>mo</sup> Senhor  
Deputado Vital Moreira  
Presidente da Comissão do Comércio Internacional  
BRUXELAS

Assunto: Parecer sobre a base jurídica da proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da União Europeia e dos seus Estados-Membros, do Protocolo ao Acordo de Cooperação e de União Aduaneira entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República de São Marinho, por outro, no que respeita à participação, enquanto Parte Contratante, da República da Croácia, na sequência da sua adesão à União Europeia (COM(2013)0568 – 2013/0273(NLE))

Senhor Presidente,

Por carta de 20 de fevereiro de 2014, solicitou V. Ex.<sup>a</sup> à Comissão dos Assuntos Jurídicos, ao abrigo do disposto no artigo 37.º do Regimento, que esta analisasse a pertinência da base jurídica escolhida pela Comissão para a proposta, nomeadamente no que se refere à inclusão do artigo 352.º do TFUE na base jurídica.

A proposta de decisão do Conselho relativa à conclusão, em nome da União Europeia e dos seus Estados-Membros, do Protocolo ao Acordo de Cooperação e de União Aduaneira entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República de São Marinho, por outro, no que respeita à participação, enquanto Parte Contratante, da República da Croácia, na sequência da sua adesão à União Europeia (COM(2013)0568) foi apresentada pela Comissão com base nos artigos 207.º e 352.º do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), e com o artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, do TFUE, tendo sido transmitida, em conformidade, ao Parlamento, por forma a solicitar a sua aprovação.

## **Contexto**

O acordo<sup>1</sup> entre a Comunidade Económica Europeia e a República de São Marinho (de 1991) visa «[criar] uma união aduaneira entre as duas Partes e tem como objetivo promover uma cooperação global entre ambas, com vista a contribuir para o desenvolvimento económico e social da República de São Marinho e a favorecer o reforço das suas relações» (artigo 1.º do acordo).

Na sequência de uma proposta apresentada pela Comissão em 1991, o Conselho adotou, em 2002<sup>2</sup>, uma decisão relativa à conclusão do acordo e do respetivo protocolo, após o alargamento de 1995. O Conselho adotou decisões adicionais em 2005<sup>3</sup> e em 2007<sup>4</sup>, a fim de adaptar o acordo aos alargamentos de 2004 e de 2007. A base jurídica para as três decisões consistiu nos artigos 133.º e 308.º do TCE, em conjugação com o artigo 300.º, n.º 2, segunda frase, do TCE e o artigo 300.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do TCE.

A fim de prever a participação da Croácia no acordo em causa na sequência da sua adesão à UE, a Comissão propôs, em 2 de agosto de 2013, uma decisão do Conselho relativa à conclusão do protocolo no que respeita à participação da República da Croácia no acordo. A decisão proposta tem por base os artigos 207.º e 352.º do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), e com o artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, do TFUE.

## ***As bases jurídicas em causa***

### **1. Base jurídica da proposta**

A proposta baseia-se nos artigos 207.º e 352.º do TFUE, que têm a seguinte redação:

«Artigo 207.º

1. A política comercial comum assenta em princípios uniformes, designadamente no que diz respeito às modificações pautais, à celebração de acordos pautais e comerciais sobre comércio de mercadorias e serviços, e aos aspetos comerciais da propriedade intelectual, ao investimento estrangeiro direto, à uniformização das medidas de liberalização, à política de exportação, bem como às medidas de defesa comercial, tais como as medidas a tomar em caso

---

<sup>1</sup> Acordo de Cooperação e de União Aduaneira entre a Comunidade Económica Europeia e a República de São Marinho, JO L 84 de 28.3.2002, p. 43.

<sup>2</sup> Decisão 2002/245/CE do Conselho, de 28 de fevereiro de 2002, relativa à conclusão do Acordo de Cooperação e de União Aduaneira entre a Comunidade Económica Europeia e a República de São Marinho e do respetivo protocolo na sequência da adesão, que produziu efeitos em 1 de Janeiro de 1995 (JO L 84 de 28.3.2002, p. 41).

<sup>3</sup> Decisão 2005/663/CE do Conselho, de 18 de janeiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e dos seus Estados-Membros, de um Protocolo do Acordo de Cooperação e de União Aduaneira entre a Comunidade Económica Europeia e a República de São Marinho, relativo à participação da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca como Partes Contratantes, na sequência da adesão à União Europeia (JO L 251 de 27.9.2005, p. 1).

<sup>4</sup> Decisão 2007/810/CE do Conselho, de 19 de novembro de 2007, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e dos seus Estados-Membros, de um Protocolo ao Acordo de Cooperação e de União Aduaneira entre a Comunidade Económica Europeia e a República de São Marinho, no que respeita à participação, enquanto Partes Contratantes, da República da Bulgária e da Roménia, na sequência da respetiva adesão destes países à União Europeia (JO L 325 de 11.12.2007, p. 83).

de dumping e de subsídios. A política comercial comum é conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União.

2. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as medidas que definem o quadro em que é executada a política comercial comum.

3. Quando devam ser negociados e celebrados acordos com um ou mais países terceiros ou organizações internacionais, é aplicável o artigo 218.º, sob reserva das disposições específicas do presente artigo.»

«Artigo 352.º

Se uma ação da União for considerada necessária, no quadro das políticas definidas pelos Tratados, para atingir um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados, sem que estes tenham previsto os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, adotará as disposições adequadas. Quando as disposições em questão sejam adotadas pelo Conselho de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho delibera igualmente por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu.»

O artigo 218.º do TFUE contém as disposições relativas à negociação e à conclusão de acordos internacionais. O seu n.º 6, alínea a) tem a seguinte redação:

«6. O Conselho, sob proposta do negociador, adota uma decisão de celebração do acordo. Exceto nos casos em que o acordo incida exclusivamente sobre a política externa e de segurança comum, o Conselho adota a decisão de celebração do acordo:

(a) Após aprovação do Parlamento Europeu, nos seguintes casos:

[...]

(v) Acordos que abrangem domínios aos quais seja aplicável o processo legislativo ordinário ou o processo legislativo especial, quando a aprovação do Parlamento Europeu é obrigatória.

[...]»

O artigo 218.º, n.º 8, do TFUE, que também é mencionado na base jurídica da decisão proposta pelo Conselho, está relacionado com as condições de votação no Conselho.

## 2. Proposta de alteração da base jurídica

A Comissão do Comércio Internacional solicitou à Comissão dos Assuntos Jurídicos que analisasse a pertinência de incluir o artigo 352.º do TFUE na base jurídica.

As dúvidas a este respeito já tinham levado a Comissão do Comércio Internacional a solicitar à Comissão, por carta de 27 de novembro de 2013, que esta clarificasse a sua escolha da base jurídica. Na sua resposta de 20 de dezembro de 2013, a Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança confirmou a base jurídica, constituída pelos artigos 207.º e 352.º do TFUE, apoiando-se sobretudo no facto de a conclusão inicial do acordo e de as adaptações aos alargamentos anteriores terem por base as anteriores disposições correspondentes, os artigos 133.º e 308.º do TCE, incidindo o primeiro nos aspetos relacionados com a união aduaneira e o último, nos aspetos sociais do acordo. A revisão da base jurídica vai além do âmbito do presente exercício, que tem por mero objetivo adaptar o acordo à adesão da Croácia.

A Comissão do Comércio Internacional também solicitou aos Serviços Jurídicos que analisassem a questão, tendo estes explicado, numa nota de 6 de fevereiro de 2014, que o artigo 352.º do TFUE não deve ser incluído na base jurídica da decisão do Conselho em causa, já que o Tratado de Lisboa, no artigo 212.º do TFUE, contém uma base jurídica específica para a cooperação económica com países terceiros. Os Serviços Jurídicos concluíram que os artigos 207.º e 212.º do TFUE devem constituir a base jurídica da decisão do Conselho.

O artigo 212.º do TFUE tem a seguinte redação:

«1. Sem prejuízo das restantes disposições dos Tratados, nomeadamente dos artigos 208.º a 211.º, a União desenvolve ações de cooperação económica, financeira e técnica, inclusive de assistência em especial no domínio financeiro, com países terceiros que não sejam países em desenvolvimento. Essas ações são coerentes com a política de desenvolvimento da União e são conduzidas de acordo com os princípios e objetivos da sua ação externa. As ações da União e dos Estados-Membros completam-se e reforçam-se mutuamente.

2. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas necessárias à execução do n.º 1. [...]»

Neste contexto, a Comissão do Comércio Internacional informou a Comissão dos Assuntos Jurídicos de que decidiu contestar a base jurídica da proposta e solicitou que esta analisasse a pertinência da base jurídica ao abrigo do disposto no artigo 37.º do Regimento.

## ***Análise***

### 1. Princípios estabelecidos pelo Tribunal

Da jurisprudência do Tribunal emergem certos princípios no que respeita à escolha da base jurídica. Em primeiro lugar, atendendo às consequências da base jurídica em termos de competência substantiva e processual, a escolha da base jurídica adequada reveste-se de uma importância de natureza constitucional<sup>1</sup>. Em segundo lugar, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º do TUE, cada instituição deve atuar dentro dos limites das atribuições que lhes são conferidas pelos Tratados<sup>2</sup>. Em terceiro lugar, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a «escolha da base jurídica de um ato comunitário deve fundar-se em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do ato»<sup>3</sup>. Por fim, no que respeita às bases jurídicas múltiplas, se o exame de uma medida da UE revelar que a medida tem uma dupla finalidade ou uma dupla componente, sendo uma delas identificável como elemento principal ou predominante, sendo a outra meramente acessória, o ato deve basear-se numa base jurídica única, designadamente a que for exigida pela finalidade ou elemento principal ou predominante<sup>4</sup>. Por outro lado, caso uma

---

<sup>1</sup> Parecer 2/00, *Protocolo de Cartagena*, 2001, Coletânea de Jurisprudência I-9713, n.º 5; Processo C-370/07, *Comissão vs. Conselho*, 2009, Coletânea de Jurisprudência I-8917, n.ºs 46 a 49; Parecer 1/08, *Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços*, 2009, Coletânea de Jurisprudência I-11129, n.º 110.

<sup>2</sup> Processo C-403/05, *Parlamento vs. Comissão*, 2007, Coletânea de Jurisprudência I-9045, n.º 49, e a jurisprudência nele citada.

<sup>3</sup> Ver mais recentemente o processo C-411/06, *Comissão vs. Parlamento e Conselho*, 2009, Coletânea de Jurisprudência I-7585.

<sup>4</sup> Processo C-42/97, *Parlamento vs. Conselho*, 1999, Coletânea de Jurisprudência I-868, n.ºs 39 e 40; Processo C-36/98, *Espanha vs. Conselho*, 2001, Coletânea de Jurisprudência I-779, n.º 59; Processo C-211/01, *Comissão vs. Conselho*, 2003, Coletânea de Jurisprudência I-8913, n.º 39.

medida tenha diversas finalidades ou componentes simultâneas que se encontrem indissolúvelmente ligadas entre si, sem que uma seja secundária ou indireta em relação à outra, a medida tem de basear-se nas diversas disposições relevantes do Tratado<sup>1</sup>.

## 2. Finalidade e conteúdo da medida

Uma vez que a decisão em causa tem por objetivo a assinatura e a conclusão do referido protocolo em nome da União, que adapta o acordo à adesão da Croácia, essa decisão deve ser analisada em conjugação com o acordo<sup>2</sup>.

Tal como mencionado anteriormente, o acordo visa criar uma união aduaneira e tem como objetivo promover uma cooperação global entre as duas Partes, com vista a contribuir para o desenvolvimento económico e social da República de São Marinho.

No título I do acordo, é criada uma união aduaneira, ou seja, um acordo pautal e comercial entre a República de São Marinho e a União Europeia que inclui o estabelecimento de uma zona de comércio livre e a aplicação de regras comuns (da UE) nas relações com países terceiros. O título II do acordo, intitulado «Cooperação», visa «[reforçar os] laços existentes» (artigo 14.º) em certos domínios prioritários, nomeadamente os setores da indústria e dos serviços (artigo 15.º), a proteção e a melhoria do ambiente (artigo 16.º), o setor do turismo (artigo 17.º) e os domínios da comunicação, da informação e da cultura (artigo 18.º). Por fim, o título III, intitulado «Disposições no Domínio Social», prevê, designadamente, a livre circulação dos trabalhadores entre a União Europeia e São Marinho e o respeito mútuo pelo princípio da não-discriminação dos trabalhadores.

## 3. Base jurídica apropriada

Segundo consta, a base jurídica pertinente para os assuntos relacionados com a união aduaneira (título I) é, indiscutivelmente, o artigo 207.º do TFUE (anteriormente, artigo 133.º do TCE), que autoriza a adoção de medidas que definem o quadro para a execução da política comercial comum.

Os elementos do acordo constantes dos títulos II e III não são abrangidos pela política comercial comum, visto dizerem respeito à cooperação noutros domínios que não o comércio e à livre circulação dos trabalhadores. Em conformidade com a jurisprudência supracitada, é necessário usar uma base jurídica adicional caso o peso destas diferentes componentes seja equivalente ao dos elementos da política comercial. Não pode inferir-se da definição do objetivo do acordo (o artigo 1.º enuncia os diferentes objetivos sem lhes atribuir um peso), nem da elaboração das respetivas disposições, que os aspetos relacionados com a união aduaneira têm um caráter predominante. Por conseguinte, é necessário usar uma base jurídica adicional.

A Comissão propõe agora o uso do artigo 352.º do TFUE como base jurídica adicional. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal, a ação nos termos do artigo 352.º apenas se justifica, porém, quando nenhuma outra disposição do Tratado confira à União a competência

---

<sup>1</sup> Processo C-165/87, *Comissão vs. Conselho*, 1988, Coletânea de Jurisprudência 5545, n.º 11; Processo C-178/03, *Comissão vs. Parlamento Europeu e Conselho*, 2006, Coletânea de Jurisprudência I-107, n.ºs 43 a 56.

<sup>2</sup> Cf. o parecer do Advogado-Geral Bot, de 30 de janeiro de 2014, no processo C-658/11, n.º 38.

necessária<sup>1</sup>. A base jurídica específica que pode ser pertinente neste contexto é o artigo 212.º do TFUE.

O artigo 212.º do TFUE prevê a adoção de «ações de cooperação económica, financeira e técnica (...) com países terceiros que não sejam países em desenvolvimento»<sup>2</sup>. As medidas abordadas no título II do acordo, respeitantes à cooperação em vários setores, qualificam-se claramente como medidas de cooperação ao abrigo do artigo 212.º do TFUE.

No que respeita às medidas relativas à livre circulação de trabalhadores previstas no título III do acordo, os Serviços Jurídicos, na sua nota de 6 de fevereiro de 2014, suscitam a questão de saber se o artigo 45.º do TFUE relativo à livre circulação de trabalhadores deve ser aditado à base jurídica<sup>3</sup>, mas concluem que pode defender-se que este aspeto do acordo é também abrangido pela cooperação económica prevista no artigo 212.º do TFUE.

Dois aspetos adicionais confirmam que o artigo 212.º do TFUE abrange de forma plena as medidas em causa. Em primeiro lugar, a definição do objetivo do acordo reflete o aspeto social (artigo 1.º) em estreita conjugação com o desenvolvimento económico, não existindo uma referência específica quanto à livre circulação e à não-discriminação dos trabalhadores. Em segundo lugar, pode interpretar-se de forma ampla o âmbito da política de cooperação, dado que o Tribunal defendeu, quando determinou o âmbito da política de desenvolvimento da União em relação às competências dos Estados-Membros, que os amplos objetivos da política de cooperação permitem «que as medidas necessárias à sua prossecução [digam] respeito a diferentes matérias específicas»<sup>4</sup>. Existe um bom motivo para defender – nomeadamente, dado que as medidas da política de cooperação devem ser coerentes com a política de desenvolvimento, em conformidade com o artigo 212.º do TFUE – que essa abordagem ampla deve também estender-se à cooperação com países terceiros. As diversas matérias devem, neste caso, incluir a livre circulação e a não-discriminação dos trabalhadores. No que respeita ao título III do acordo, parece, por conseguinte, ser necessário usar uma base jurídica adicional, quer esta se trate de uma disposição relativa à livre circulação dos trabalhadores, tal como o artigo 45.º do TFUE<sup>5</sup>, quer se trate, possivelmente, de uma disposição relativa à adoção de medidas em certos domínios da política comum de imigração,

---

<sup>1</sup> Processo 45/86, *Comissão vs. Conselho*, 1987, Coletânea de Jurisprudência 1493, n.º 13; Processo C-436/03, *Parlamento Europeu vs. Conselho*, 2006, Coletânea de Jurisprudência I-3733, n.ºs 36 a 46; Processo C-166/07, *Parlamento Europeu vs. Conselho*, 2009, Coletânea de Jurisprudência I-7135, n.ºs 40 e 41.

<sup>2</sup> De assinalar que o Tratado de Nice (anteriormente, artigo 181.º-A do TCE) estabeleceu uma base jurídica para essas medidas de cooperação económica, financeira e técnica, tendo servido, desde então, como base jurídica para uma série de medidas que foram anteriormente adotadas ao abrigo do artigo 308.º do TCE (atual artigo 352.º do TFUE), possivelmente em combinação com o artigo 133.º do TCE (atual artigo 207.º do TFUE). O Tratado de Lisboa harmonizou o processo aplicável (anteriormente, consulta do Parlamento e, agora, processo legislativo ordinário) com o processo já aplicável às medidas de desenvolvimento, a fim de resolver a questão singular de a participação do Parlamento Europeu depender do grau de desenvolvimento do país terceiro em causa.

<sup>3</sup> N.º 26 da nota dos Serviços Jurídicos de 6 de fevereiro de 2014.

<sup>4</sup> Processo C-268/94, *República Portuguesa vs. Conselho da União Europeia*, 1996, Coletânea de Jurisprudência I-6177, n.ºs 37 a 39.

<sup>5</sup> Artigo 45.º, n.º 1, do TFUE: «A livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na União». O artigo 46.º do TFUE prevê a adoção de certas medidas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho ao abrigo do processo legislativo ordinário.

tal como o artigo 79.º do TFUE<sup>1</sup>. Atendendo a que o artigo 212.º do TFUE já abrange de forma plena as medidas em causa, é irrelevante se estas são qualificadas como estando relacionadas com a política de imigração ou com a dimensão externa da livre circulação dos trabalhadores.

Em suma, a base jurídica para a decisão do Conselho relativa à adaptação do acordo em causa à adesão da Croácia deve ser constituída pelos artigos 207.º e 212.º do TFUE. Atendendo a que todos os aspetos do acordo podem ser abrangidos por bases jurídicas específicas previstas no Tratado, não é necessário recorrer ao artigo 352.º do TFUE. Qualquer referência aos acordos anteriores e às suas bases jurídicas – tal como a referência da Comissão na sua carta de 20 de dezembro de 2013 – deve ser considerada como obsoleta, já que a adoção da decisão em causa deve basear-se nos Tratados atualmente em vigor.

Esta conclusão é consonante com a dos Serviços Jurídicos na sua nota de 6 de fevereiro de 2014. Estes recomendam que se solicite ao Conselho que modifique a base jurídica.

#### 4. Aspetos processuais

De assinalar que a mudança de base jurídica não altera a participação do Parlamento nesta questão: nem uma base jurídica constituída pelos artigos 207.º e 352.º do TFUE, tal como proposto pela Comissão, nem uma base jurídica composta pelos artigos 207.º e 212.º do TFUE, tal como advogado pelos Serviços Jurídicos, redundam – no contexto da conclusão de um acordo internacional ao abrigo do artigo 218.º do TFUE – na aplicação do artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea v), do TFUE, que requer a aprovação do Parlamento Europeu.

Por uma questão de exaustividade, convém mencionar que existe uma diferença entre as duas bases jurídicas em termos de votação no Conselho: ao passo que os artigos 207.º e 352.º do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea v) e com o artigo 218.º, n.º 8, segundo parágrafo, exigem unanimidade no Conselho, os artigos 207.º e 212.º do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea v) e com o artigo 218.º, n.º 8, primeiro parágrafo, exigem que o Conselho aja por maioria qualificada.

Em todo o caso, é evidente que o princípio da atribuição de competências, como estipulado no artigo 5.º do TUE enquanto um dos princípios fundamentais da União, exige uma definição clara e específica da disposição nos Tratados que conferem à União a competência em causa.

#### ***Recomendação da Comissão dos Assuntos Jurídicos***

A Comissão dos Assuntos Jurídicos analisou a questão supracitada na sua reunião de 19 de março de 2014. Assim sendo, na sua reunião, a comissão decidiu, por unanimidade<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Artigo 79.º, n.º 1, do TFUE: «A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos». O n.º 2 do TFUE prevê a adoção de certas medidas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho ao abrigo do processo legislativo ordinário.

<sup>2</sup> Encontravam-se presentes no momento da votação final: Evelyn Regner (presidente em exercício, relatora), Luigi Berlinguer, Françoise Castex (vice-presidente), Christian Engström, Marielle Gallo, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Annette Koewius, Eva Lichtenberger, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Axel Voss,

recomendar que a base jurídica pertinente escolhida para a proposta de decisão em causa sejam os artigos 207.º e 212.º do TFUE. A Comissão dos Assuntos Jurídicos apoiou, além disso, a recomendação dos Serviços Jurídicos – na sua nota de 6 de fevereiro de 2012, à Comissão do Comércio Internacional – de solicitar ao Conselho que modifique a sua decisão quanto à base jurídica antes de o Parlamento dar a sua aprovação.

---

Rainer Wieland, Cecilia Wikström e, nos termos do artigo 187.º, n.º 2, do Regimento, Paolo Bartolozzi, Richard Howitt.

Aproveito a oportunidade para reiterar a V. Ex.<sup>a</sup> os protestos da minha elevada consideração.

Evelyn Regner