

# PARLAMENTO EUROPEU

1999



2004

---

*Documento de sessão*

FINAL  
A5-0133/2002

24 de Abril de 2002

## RELATÓRIO

sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os  
Estados-Membros  
(2001/2024(INI))

Comissão dos Assuntos Constitucionais

Relator: Alain Lamassoure



## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PÁGINA REGULAMENTAR.....	4
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO.....	6
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	14
OPINIÃO MINORITÁRIA.....	26
PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS EXTERNOS, DOS DIREITOS DO HOMEM, DA SEGURANÇA COMUM E DA POLÍTICA DE DEFESA.....	27
PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS ECONÓMICOS E MONETÁRIOS...	31
PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS JURÍDICOS E DO MERCADO INTERNO.....	34
PARECER DA COMISSÃO DA POLÍTICA REGIONAL, DOS TRANSPORTES E DO TURISMO.....	39

## **PÁGINA REGULAMENTAR**

Na sessão de 15 de Março de 2001, a Presidente do Parlamento comunicou que a Comissão dos Assuntos Constitucionais tinha sido autorizada a elaborar um relatório de iniciativa, em conformidade com o artigo 163º do Regimento, sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros.

Nas sessões de 31 de Maio, 11 de Abril de 2002, 3 e 14 de Junho de 2001, respectivamente, a Presidente do Parlamento comunicou ainda que a Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa, a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, a Comissão dos Assuntos Jurídicos e do Mercado Interno e a Comissão da Política Regional, dos Transportes e do Turismo haviam sido encarregadas de emitir parecer.

Na sua reunião de 24 de Janeiro de 2001, a Comissão dos Assuntos Constitucionais designara Alain Lamassoure relator.

Nas suas reuniões de 6 de Março de 2001, 9 de Abril de 2001, 11 de Julho de 2001, 12 de Setembro de 2001, 18 de Dezembro de 2001, 22 de Janeiro de 2002, 20 de Fevereiro de 2002, 26 de Março de 2002 e 17 e 18 de Abril de 2002, a comissão procedeu à apreciação de um documento de trabalho e do projecto de relatório.

Na última reunião, a comissão aprovou a proposta de resolução por 21 votos a favor, 2 votos contra e 6 abstenções.

Aquando da votação da proposta de resolução por votação nominal,

- votaram a favor: Giorgio Napolitano (presidente), Jo Leinen (vice-presidente), Ursula Schleicher (vice-presidente), Alain Lamassoure (relator), Teresa Almeida Garrett, Margrietus J. van den Berg (em substituição de Dimitris Tsatsos), Guido Bodrato (em substituição de Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (em substituição de The Lord Inglewood), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Paolo Costa, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Jacques F. Poos (em substituição de Enrique Barón Crespo) e Reinhard Rack (em substituição de Antonio Tajani);
- votaram contra: Georges Berthu e Daniel J. Hannan;
- abstiveram-se: Jean-Maurice Dehousse, Monica Frassoni, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil MacCormick (em substituição de Johannes Voggenhuber), Gérard Onesta e José Ribeiro e Castro (em substituição de Mariotto Segni).

No momento da votação do texto na sua integralidade, Georges Berthu declarou a sua intenção de anexar à exposição de motivos uma opinião minoritária, nos termos do nº 3 do artigo 161º do Regimento.

Os pareceres da Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa, da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, da Comissão dos Assuntos Jurídicos e do Mercado Interno e da Comissão da Política Regional, dos Transportes e do Turismo encontram-se apensos ao presente relatório.

O relatório foi entregue em 24 de Abril de 2002.

O prazo para a entrega de alterações ao presente relatório constará do projecto de ordem do dia do período de sessões em que for apreciado.

## PROPOSTA DE RESOLUÇÃO

### **Resolução do Parlamento Europeu sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros (2001/2024(INI))**

*O Parlamento Europeu,*

- Tendo em conta o Tratado assinado em Nice, em 26 de Fevereiro de 2001 e, em particular, a Declaração nº 23 respeitante ao futuro da União,
  - Tendo em conta a Declaração da Cimeira Europeia de Laeken de 15 de Dezembro de 2001 sobre o futuro da União Europeia<sup>1</sup>,
  - Tendo em conta a organização territorial dos Estados-Membros, tal como é contemplada nas suas respectivas Constituições,
  - Tendo em conta a sua resolução de 12 de Julho de 1990 sobre o princípio da subsidiariedade<sup>2</sup>,
  - Tendo em conta a sua resolução de 13 de Abril de 2001, que contém as suas propostas para a Conferência Intergovernamental<sup>3</sup>,
  - Tendo em conta a sua resolução de 31 de Maio de 2001 sobre o Tratado de Nice e o futuro da União Europeia<sup>4</sup>,
  - Tendo em conta a sua resolução de 29 de Novembro de 2001 sobre o processo constitucional e o futuro da União<sup>5</sup>,
  - Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões, de 13 de Março de 2002, sobre “O projecto de relatório do Parlamento Europeu relativo à delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros”,<sup>6</sup>
  - Tendo em conta o artigo 163º do seu Regimento,
  - Tendo em conta o relatório da Comissão para os Assuntos Constitucionais e os pareceres da Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa, da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, da Comissão dos Assuntos Jurídicos e do Mercado Interno e da Comissão da Política Regional, dos Transportes e do Turismo (A5-0133/2002),
- A. Considerando que o sistema actual de atribuição das competências nos Tratados se caracteriza por uma trama complicada (“Politikverflechtung”) de objectivos, competências materiais e competências funcionais, bem como pela existência de quatro Tratados e de duas entidades diferentes, a União e a Comunidade, e pela abundância de instrumentos normativos de alcance jurídico desigual e às vezes duvidosos, além da ausência de uma

---

<sup>1</sup> Conclusões da Presidência – Anexo I.

<sup>2</sup> JO C 231 de 17.9.1990, p. 163.

<sup>3</sup> JO C 40 de 7.2.2001, p. 409.

<sup>4</sup> Texto aprovado, ponto 4.

<sup>5</sup> Texto aprovado, ponto 19.

<sup>6</sup> CdR 466/2001 final.

autêntica hierarquia das normas,

- B. Considerando que tal situação é fruto de meio século de existência, durante os quais as Instituições previstas para uma Comunidade restrita, dotada de objectivos essencialmente económicos, foram obrigadas a adaptar-se aos alargamentos sucessivos, bem como à crescente atribuição de funções políticas à União,
- C. Considerando que os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade, tal como enunciados no Tratado de Maastricht e especificados pelo Tratado de Amesterdão não permitiram ainda estabelecer, em cada caso concreto, a atribuição das competências ao nível da União e dos Estados-Membros, respectivamente,
- D. Considerando que tanto as sondagens de opinião como os debates organizados na sequência do Tratado de Nice demonstram a existência de um contraste entre as expectativas dos cidadãos relativamente à Europa e os problemas efectivamente abordados pela mesma,
- E. Considerando que os Estados-Membros devem dispor de uma competência de direito comum e que a União deve beneficiar unicamente de competências de atribuição definidas pela Constituição, em aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade, tendo em conta a vontade de solidariedade entre os Estados-Membros e a análise da relação custos-benefícios para os cidadãos,
- F. Considerando que na maior parte dos Estados-Membros ou dos organismos de carácter federal existe uma tendência no sentido da redução do domínio das competências exercidas exclusivamente, quer ao nível comunitário, quer ao dos Estados-Membros, a favor de um domínio crescente de competências partilhadas, em aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade,
- G. Considerando que a intervenção comunitária só é legítima na medida em que satisfaz, pelo menos, a um dos três critérios seguintes:
  - o espaço pertinente da acção projectada excede os limites de um Estado-Membro e tal acção comportaria riscos de efeitos negativos (distorção ou desequilíbrio) para um ou mais desses Estados se não fosse conduzida no plano comunitário (critério de espaço pertinente),
  - a acção projectada no plano comunitário, em relação a acções semelhantes que seriam conduzidas separadamente por cada um dos Estados-Membros, beneficia de uma vantagem de sinergia sensível em termos de eficácia e de economia de escala (critério de sinergia),
  - a acção projectada responde a uma exigência de solidariedade ou de coesão que, devido a disparidades de desenvolvimento, não pode ser assumida de forma satisfatória no âmbito de cada um dos Estados-Membros (critério de solidariedade),
- H. Considerando que, actualmente, a natureza dos procedimentos, intergovernamentais ou comunitários, e as modalidades da tomada de decisão, por unanimidade ou por maioria qualificada, determinam de facto a divisão das competências entre a União e os Estados-Membros, e que a paralisia induzida pelos procedimentos intergovernamentais e as decisões por unanimidade fazem com que os Estados-Membros conservem, de maneira injustificada, competências teoricamente atribuídas à União pelos Tratados,

- I. Considerando que, em matéria de política externa, as disposições previstas nos Tratados sobre a repartição das funções entre a União e os Estados, aplicadas desde há trinta anos, quase não permitiram que a União passasse a agir como um interveniente mais autónomo no plano internacional, como o demonstra o exemplo terrível da crise do Médio-Oriente,
- J. Considerando que em todos os casos de competências compartilhadas e de competências suplementares a intensidade da acção da UE é determinada não apenas pelas disposições do Tratado, mas também pelos próprios Estados-Membros, através da sua participação, por intermédio do Conselho, no processo de tomada de decisão da União;
- K. Considerando a rigidez do âmbito das competências funcionais fixado pelos Tratados actuais, que somente pôde ser remediada mediante o recurso ao artigo 308º do TCE, ao ponto de ter servido de base jurídica a mais de 700 actos comunitários, embora o seu número tenha diminuído consideravelmente nos últimos anos,
- L. Considerando a insuficiência das garantias institucionais relativas ao respeito da delimitação das competências,
- M. Considerando que o sistema de competências deve poder evoluir e adaptar-se às transformações sociais, económicas e políticas que podem vir a produzir-se no futuro,
- N. Considerando, em todo o caso, que a União constitui um espaço institucional singular e inovador, caracterizado pela existência de competências e poderes partilhados,
- O. Considerando a diferente organização territorial e competência interna dos Estados-Membros,
- P. Constatando que, nas últimas décadas, uma série de Estados-Membros levou a cabo reformas de descentralização bem sucedidas visando uma maior proximidade aos cidadãos e a promoção de uma concorrência profícua entre as regiões,
- Q. Considerando que já existem, em perto da metade dos Estados-Membros, colectividades territoriais dotadas de competências legislativas, nas quais a transposição da legislação comunitária para o direito interno depende, nalgumas ocasiões, das autoridades descentralizadas; que a gestão dos programas comunitários depende em todos os casos das regiões e municípios, pelo menos na mesma medida que do poder central; que, por conseguinte, já não pode ser ignorado nos textos fundadores da União o papel desses parceiros particulares, que deve contribuir não apenas para incrementar a eficácia das políticas comunitárias, como também para promover a proximidade da cidadania em relação ao processo da construção europeia;
- R. Considerando, em todo o caso, que compete aos Estados-Membros promover, no âmbito da sua ordem constitucional, a adequada participação das regiões nos processos de tomada de decisão e representação nos assuntos europeus de cada país, não esquecendo, nesse contexto, o papel indispensável dos municípios;
- S. Considerando que a Declaração de Laeken recomenda à Convenção que as questões relativas às competências e à subsidiariedade sejam tratadas como assuntos da maior importância;



### As competências da União no âmbito de um quadro constitucional:

1. Entende que é chegado o momento de proceder à actualização de uma divisão das competências entre a União e os seus Estados-Membros, com base nos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade, por forma a ter em conta os ensinamentos da história comunitária, as opiniões dos países candidatos e as expectativas dos cidadãos;
2. Confia em que uma melhor repartição das competências resultará numa clara atribuição das responsabilidades políticas e, dessa forma, no reforço da democracia na Europa;
3. Reitera o seu apelo a favor de uma Constituição da União, concebida como um pacto refundador, que reuniria os diversos Tratados num único texto e que seria respeitante a uma única entidade, a União, dotada de personalidade jurídica única e absoluta;
4. Considera que o processo constitucional deve ser acompanhado de uma nova apresentação das competências da União, suficientemente clara, a fim de ser compreensível para todos os cidadãos;
5. Reitera, neste contexto, o seu pedido de "comunitarização" e aprofundamento da legitimação democrática dos 2º e 3º pilares e de garantia de um controlo parlamentar e judicial;
6. Considera que este exercício deve ter por finalidade o equilíbrio entre a integração económica da União e a sua integração política;
7. Entende que o preâmbulo do Tratado deve ser completado com referências ao modelo social europeu e o papel da Europa num mundo de paz, de estabilidade e de justiça internacional;
8. Julga necessário distinguir claramente os objectivos gerais da União e as suas competências, definidas por matérias; propõe que seja estabelecida uma repartição de competências simples em que cada rubrica contenha apenas o enunciado da matéria em questão, bem como os objectivos específicos prosseguidos pela acção da União nessa matéria e os meios que utiliza para a sua consecução;
9. Considera que, no que respeita às disposições, de entre as que figuram nos actuais Tratados, relativas às modalidades de exercício de certas competências atribuídas à União, determinados pormenores que não são fundamentais deveriam ser transferidos para uma segunda parte da Constituição, susceptível de modificação mediante um processo simplificado;

### O exercício das competências

#### 10. Julga essencial

- 1) por aplicação dos princípios de separação, equilíbrio e cooperação entre os poderes, que sejam melhor definidas na futura Constituição europeia uma função legislativa, uma função executiva e uma função judiciária autónomas;
- 2) que a observância do princípio de subsidiariedade seja considerada uma obrigação constitucional;
- 3) que seja estabelecida uma hierarquia das normas eficaz;

11. Entende que a norma legislativa – a “lei comunitária” – deve ser adoptada pelos dois ramos do poder legislativo, Conselho e Parlamento, aos quais incumbem as opções políticas e que a norma de aplicação, cujo âmbito é fixado pela lei, corresponde ao poder executivo, o qual incumbe, conforme o caso, à Comissão, a uma agência europeia especializada, aos Estados-Membros ou, em função da sua ordem constitucional, às respectivas colectividades territoriais;
12. Considera necessário modificar a terminologia do Tratado de modo a estabelecer uma distinção clara entre as acções do poder executivo e as do poder legislativo;
13. Considera indispensável o estabelecimento de um catálogo de actos jurídicos e de outras formas de acção da União mediante a reformulação do artigo 249º do TCE, bem como de uma lista exclusiva a inserir num artigo específico do Tratado;
14. Recorda que o modelo político da União se baseia actualmente em duas particularidades fundamentais: o facto de possuir apenas serviços de gestão limitados, pelo menos para as políticas internas, para as quais se remete para os Estados-Membros (dependente do controlo da Comissão quanto ao cumprimento pelos Estados-Membros da obrigação de aplicar as políticas adoptadas), e também a manutenção, no essencial, do poder orçamental e fiscal ao nível nacional;

#### **Quadro geral de competências**

15. Propõe que se distingam três tipos de competências: as competências de princípio dos Estados, as competências específicas da União e as competências compartilhadas, consciente, aliás, de que certas acções podem ser pura e simplesmente proibidas («competências negativas»);
16. Considera que, no quadro das suas competências, a União deve dispor de flexibilidade nas suas modalidades de acção, em função do grau de necessidade de uma intervenção comunitária: norma jurídica, recomendação, ajuda financeira, etc.;

#### **As competências de princípio dos Estados**

17. Entende que não há necessidade de elaborar uma lista das competências exclusivas dos Estados, e que é preferível recorrer ao princípio de presunção de competência do Estado quando o texto constitucional não estipular de modo diferente;

#### **Competências específicas da União**

18. Considera que, nos domínios que relevam das competências específicas da União, não é possível a intervenção dos Estados-Membros, a não ser nas condições e dentro dos limites fixados pela mesma;
19. Entende que as competências específicas da União assim definidas devem continuar a ser em número reduzido, limitando-se, como actualmente, à política aduaneira, às relações económicas externas e ao fundamento jurídico do mercado interno, incluindo as “quatro liberdades” e os serviços financeiros, a política da concorrência, as políticas estruturais e de coesão, os acordos de associação, bem como, para a zona euro, a política monetária;

20. Propõe, contudo, que se acrescentem às mesmas a definição e a condução da política externa e de defesa comum, o fundamento jurídico do espaço comum de liberdade e de segurança, bem como o financiamento do orçamento da União;

#### Competências compartilhadas

21. Considera que as competências compartilhadas dizem respeito a três tipos de domínios: aqueles em que a União fixa as regras gerais, aqueles em que a União intervém apenas de forma complementar e aqueles em que a União coordena as políticas nacionais;
22. Considera que, nos domínios de competências compartilhadas, a União deve fixar as regras gerais em duas categorias de matérias:
- as que constituem as políticas de complemento ou de acompanhamento do espaço único: protecção dos consumidores, agricultura, pescas, transportes, redes transeuropeias, ambiente, investigação e desenvolvimento tecnológico, energia, política social e de emprego, política de asilo, política de imigração e outras políticas ligadas à livre circulação das pessoas, promoção da igualdade entre homens e mulheres, associação dos países e territórios ultramarinos, cooperação para o desenvolvimento e fiscalidade ligada ao mercado único;
  - as relativas à execução da política externa, como a política de defesa e de segurança, interna e externa, na sua dimensão transnacional;
23. Considera que, neste sector de competências, a norma comunitária só se justifica quando um interesse europeu está em causa; a norma deve então fixar as orientações, os princípios gerais e os objectivos, enquanto que os Estados-Membros devem ficar responsáveis pela sua transposição pormenorizada para a ordem jurídica interna, de acordo com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade; considera ainda que a regra comunitária deve visar a uniformidade apenas nos casos em que a igualdade dos direitos ou da concorrência corre o risco de ficar claramente comprometida;
24. Considera, além disso, que, nestes domínios, os Estados devem manter a capacidade de legislar sempre que a União não tenha ainda exercido as suas prerrogativas;
25. Considera que, noutros domínios, deve ficar claramente estabelecido que a intervenção da União só ocorrerá para completar a acção dos Estados-Membros, que mantêm a competência de direito comum, como já é o caso relativamente à educação, à formação, à juventude, à protecção civil, à cultura, aos desportos, à saúde, à indústria e ao turismo, a que se devem acrescentar os contratos cíveis e comerciais;
26. Considera que a União dispõe igualmente dos poderes, tendo, por vezes, obrigações jurídicas, de coordenação de políticas que permanecem fundamentalmente de competência nacional; entre estas figuram a coordenação obrigatória das políticas orçamentais e fiscais no âmbito da União Económica e Monetária, bem como das políticas de emprego, a fim de melhor realizar as finalidades da União;
27. Recomenda, para a eficácia destas coordenações, a aplicação de procedimentos novos, distintos dos procedimentos de direito comum da União, que associam todas as instituições comunitárias;

28. Considera ser necessário reforçar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade; neste sentido, propõe que um membro da Comissão seja encarregado de controlar a aplicação do princípio da subsidiariedade para todos os textos propostos por esta;
29. Entende que a "coordenação aberta" das políticas nacionais conduz a uma nova confusão das responsabilidades políticas; insiste em que este procedimento seja acompanhado de um verdadeiro controlo parlamentar;
30. Entende que o exercício pela União das suas competências, quer sejam exclusivas, quer compartilhadas, complementares ou de coordenação, deve deixar de ser esterilizado mediante processos paralisantes (falta de poder de iniciativa, decisão por unanimidade, ratificação pelos Estados-Membros) ou não democráticos (falta de participação parlamentar efectiva ou de controlo jurisdicional), apesar de admitir que certas categorias de competências, especialmente as de coordenação e o regime dos recursos próprios, devam ser exercidas no âmbito de processos particulares, que associem intimamente os parlamentos nacionais ou os seus representantes;

### **Evolução do sistema**

31. Considera indispensável prever uma cláusula evolutiva para evitar que seja fixado de forma rígida o sistema de repartição das competências; a esse respeito, considera útil a manutenção de um mecanismo comparável ao actual artigo 308º do TCE, cuja aplicação revestiria um carácter excepcional e que funciona nos dois sentidos, permitindo inclusivamente transferir competências para os Estados-Membros caso deixe de existir a necessidade de uma intervenção comunitária; deseja que o Parlamento Europeu participe na decisão;
32. Propõe que seja garantido aos cidadãos da União que as transferências de competências serão efectuadas num quadro de transparência orçamental, sob o controlo do Tribunal de Contas, de forma a garantir a não emergência, na circunstância, de duplos empregos burocráticos a níveis europeu e nacional;
33. Sugere que o quadro das competências dê lugar a um novo exame global passados dez anos da sua adopção;

### **O papel das colectividades territoriais**

34. Considera que a organização territorial interna e a repartição das competências no interior de cada Estado-Membro relevam exclusivamente de decisões nacionais; simultaneamente, constata o papel crescente que as regiões e, por vezes, outras colectividades territoriais, desempenham doravante na execução das políticas da União, em especial nos casos em que existem regiões com competências legislativas;
35. Deseja, consequentemente, que a União esteja receptiva às propostas dos Estados-Membros que visam melhor associar as suas respectivas colectividades territoriais à preparação e, se for caso disso, à transposição das regras europeias, no respeito das diversas constituições nacionais; solicita à sua Comissão dos Assuntos Constitucionais que elabore um relatório especial sobre este tema, tendo em conta o parecer emitido pelo Comité das Regiões;

36. Incluirá no seu Regimento as normas necessárias para que uma representação dos parlamentos regionais com capacidade legislativa possa participar regularmente nos trabalhos da comissão competente para as questões regionais, inspirando-se na prática já experimentada, com bons resultados;

### **Garantias jurisdicionais**

37. Considera que o Tribunal de Justiça é, sob muitos aspectos, o Tribunal Constitucional da União;
38. Propõe a instituição junto do Tribunal de Justiça de uma câmara competente para as questões relativas à Constituição e aos direitos fundamentais;
39. Propõe a instituição de uma via de recurso suplementar, antes da entrada em vigor de uma norma e capaz de suspender a sua aplicação; este recurso teria as características seguintes:
- poderia ser interposto pela Comissão ou por uma minoria significativa do Conselho ou do Parlamento Europeu;
  - o processo deveria ter início dentro do prazo de um mês após a adopção da norma, devendo o Tribunal pronunciar-se igualmente no prazo de um mês;
  - o único motivo de queixa susceptível de ser admitido nesse processo de urgência seria um conflito de competências em matéria de inobservância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
40. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão e ao Comité das Regiões, bem como à Convenção sobre o futuro da Europa.

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Após o exame de um primeiro documento de trabalho elaborado pelo relator, os debates internos da Comissão para os Assuntos Constitucionais, as audições organizadas pela mesma, as primeiras conclusões do “grande debate” promovido nos Estados-Membros na sequência do Conselho Europeu de Nice e, finalmente, as conclusões do Conselho Europeu de Laeken permitiram uma especificação das primeiras orientações na matéria, sem prejuízo do parecer, ainda não disponível, que foi solicitado oficialmente pelo Parlamento ao Comité das regiões (I).

Nessas condições, no presente relatório é proposta ao Parlamento a adopção das principais directrizes susceptíveis de fornecer elementos para os trabalhos da Convenção na matéria (II).

### I – AS ORIENTAÇÕES CONFIRMADAS OU ESPECIFICADAS:

#### **1. A redacção actual dos artigos dos Tratados relativos à divisão das competências não é satisfatória**

Tendo sido elaborada em momentos distintos, na sequência de soluções diplomáticas de compromisso, tal redacção não se limita à mera atribuição de competências, mas fornece muitas vezes indicações precisas sobre o conteúdo político das mesmas (cf., por exemplo, o caso da política ambiental que é objecto do Título XIX do Tratado CE). Tais especificações, que não são habituais num texto fundador, podem acabar por representar, para a União, uma interdição de alcançar uma certa harmonização das políticas nacionais em determinados domínios (como, por exemplo, a educação, a formação profissional e a cultura).

Por outro lado, além de uma definição das competências por *matérias* (alfândegas, agricultura, transportes etc.), consta igualmente dos Tratados uma definição das competências por *objectivos* (nomeadamente a disposição geral do artigo 94º relativa ao mercado interno). Para complicar ainda mais a situação, alguns desses objectivos não são atribuídos directamente à União, mas aos Estados-Membros (cf. artigo 119º, no que toca à igualdade das remunerações dos homens e das mulheres). Noutros casos, a acção da Comunidade pressupõe a realização de esforços prévios por parte dos Estados-Membros (nº 3 do artigo 47º do Tratado CE relativo às profissões ligadas à saúde).

O conjunto do quadro é não apenas inutilmente complexo, mas acaba por conduzir a uma rigidez excessiva, que só pôde ser corrigida mediante a utilização intensiva de uma cláusula geral que torna mais extensivo o âmbito de intervenção comunitária. Trata-se do artigo 308º, que serviu de base jurídica a cerca de 700 textos comunitários!

O resultado não é satisfatório para os responsáveis pela tomada de decisões e ainda menos para os cidadãos e os seus representantes nacionais. Certamente, após a adopção do Tratado de Maastricht e por proposta do Parlamento Europeu (relatório Giscard d’Estaing de 1990), os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade foram introduzidos na acção de todas as Instituições; assim, a actividade legislativa da União tem sido reduzida de forma incontestável: em 1995, a Comissão Europeia apresentara 71 propostas de directivas e 290 propostas de regulamentos, ao passo que, no ano 2000, esses números baixaram respectivamente para 48 e 193. Isto, contudo, não é do conhecimento geral. Os parlamentos nacionais, os

representantes regionais e inclusivamente a opinião pública têm a impressão que existe uma intervenção crescente e abusiva por parte da “Europa” nos mais pequenos pormenores da vida quotidiana, enquanto, simultaneamente, a União lhes parece impotente no plano internacional, domínio no qual seria mais legítima a sua intervenção.

**Torna-se, pois, necessária, uma clarificação através de uma nova redacção, inspirada no espírito de uma Constituição democrática, em vez de um acto diplomático.** Tanto mais que a abordagem constitucional, vivamente recomendada pelo Parlamento com base no relatório Duhamel, conta actualmente com o sensível apoio da opinião pública, sendo aceite por uma maioria dos governos dos Quinze.

## **2. Mais do que uma simples clarificação, é necessária uma verdadeira actualização**

É chegado o momento de colher os ensinamentos de quarenta anos de vida comunitária e, sobretudo, de tomar em consideração a opinião dos novos actores no palco europeu: as regiões dotadas de poderes legislativos que existem actualmente em cerca de metade dos Estados-Membros; os países candidatos, cujas expectativas em relação à União são às vezes diferentes das nossas; por fim, *last but not least*, a própria opinião pública, uma vez que o “grande debate” lançado há um ano veio confirmar as informações fornecidas pelos “eurobarómetros”, de acordo com as quais a Europa que se faz em Bruxelas, Estrasburgo e Luxemburgo não coincide sempre com as expectativas dos cidadãos.

Essa actualização deve ter por base a realidade existente e a imensa experiência adquirida, não havendo lugar para se fazer tábua rasa. Nem mesmo os mais liberais pretendem desemaranhar o quadro jurídico do espaço único, cujo princípio deve tanto a Margaret Thatcher como a Jacques Delors. Mas a preocupação deve consistir em desenvolver, sem tabus, o *espírito* comunitário, e não em defender temerosamente o *status quo*, dissimulando-o sob a atraente e curiosa denominação de “*acquis*”.

3. Por maior que seja o esforço de clarificação, a “zona cinzenta” das competências compartilhadas entre a União e os Estados será importante, se não preponderante. Será necessário, por conseguinte, **especificar o “modo de emprego” da lista da zona cinzenta**, dentro do espírito dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade.

4. Após ter sido definida, a divisão de competências exige a intervenção de um **árbitro que seja independente das autoridades políticas em causa**, ou seja, de natureza jurisdicional. Tal como foi concebido inicialmente, a principal função do Tribunal de Justiça foi a de assegurar a unidade e a primazia do direito comunitário. Torna-se necessário para a União dispor de uma autoridade arbitral que garanta o respeito das respectivas prerrogativas das várias partes.

5. A experiência comunitária, da mesma forma que a dos Estados federais, evidenciaram a conveniência de proceder a uma **actualização periódica** da divisão de competências. Se assim não for feito, apesar da vontade política afirmada e da jurisprudência do Tribunal constitucional, haverá uma tendência para que um número cada vez maior de decisões se situa ao nível federal.

## **II – ORIENTAÇÕES COMPLEMENTARES PROPOSTAS:**

O presente relatório destina-se, em primeiro lugar, a confirmar as orientações referidas anteriormente. Além disso, todavia, o Parlamento deve pronunciar-se sobre outras opções políticas que serão submetidas à Convenção.

## **1. O modelo político da União deve conservar a sua originalidade histórica no que respeita a dois pontos fundamentais**

1.1 A União não dispõe de serviços de gestão. A gestão das políticas e das dotações comunitárias cabe às administrações dos Estados-Membros ou a agências especializadas.

1.2 Da mesma forma, o essencial do poder financeiro (orçamental e fiscal) mantém-se ao nível dos Estados-Membros.

No que toca à CEE, estes dois pontos são de tal maneira consubstanciais, que tendem a ser esquecidos no debate político, não obstante constituírem uma diferença sensível em relação à filosofia dos principais regimes federais existentes, nos quais o exercício de competências jurídicas é geralmente acompanhado das correspondentes competências financeiras. Assim, nos termos do artigo 104º-A da *Grundgesetz* alemã, “a Federação e os Länder responsabilizar-se-ão, separadamente, pelas despesas resultantes da execução das suas respectivas tarefas”. Pode-se citar igualmente a Constituição espanhola, que estipula que “o poder originário de imposição pertence exclusivamente ao Estado” (nº 1 do artigo 133º) mas também que “as comunidades autónomas gozarão de autonomia financeira para desenvolverem e exercerem as suas competências” (artigo 156º). Este mesmo princípio é contemplado pela Bélgica, assim como pelas Constituições dos Estados Unidos (a partir da XVIª modificação) e do Canadá.

A União Europeia, pelo contrário, deve contentar-se essencialmente apenas com o poder *normativo*, ou seja, de estabelecer regras, promulgar leis e, secundariamente, de coordenar a acção dos Estados-Membros. Estes conservam, todavia, o monopólio da gestão efectiva das políticas públicas, da redistribuição financeira em prol das pessoas menos favorecidas e, finalmente do contacto directo com os cidadãos, além de um quase monopólio das inúmeras políticas de incentivo financeiro, orçamental ou fiscal.

É provável que essa originalidade se venha a atenuar com o passar do tempo. Com efeito, será possível funcionar de maneira duradoura num sistema político no qual as principais regras do jogo são estabelecidas a um certo nível, enquanto a redistribuição financeira é organizada num âmbito diferente? O sistema actual apresenta nomeadamente o inconveniente de levar a União a legislar em todos os domínios, já que este é o único instrumento de acção de que dispõe. Assim, não é surpreendente que a longínqua autoridade anónima europeia, que não faz senão multiplicar as interdições ou obrigações, resulte num bode expiatório ideal, em comparação com as administrações nacionais ou regionais, devido à sua maior proximidade, bem como ao facto de serem encarnadas por representantes locais calorosos e à sua generosidade na concessão de ajudas financeiras.

É claro, no entanto, que não existe outra possibilidade enquanto não houver um poder democrático autónomo ao nível europeu.

## **2. Há que clarificar nos textos os conceitos de poder legislativo e executivo ao nível comunitário**

A confusão existente no que toca à natureza das três Instituições políticas da União não é uma fatalidade que se deve à originalidade do “animal político” que é a Europa, mas a consequência da extrapolação dos órgãos de gestão da Europa comercial dos Seis, criada em 1957, em Roma, à União política dos Quinze. Após meia dúzia de Tratados, continua a não



existir qualquer Título nem Capítulo dos textos fundamentais que faça referência a uma “função legislativa”, embora, entretanto, tenham sido adoptadas várias centenas de directivas, bem como vários milhares de regulamentos; no máximo, é feita uma breve menção ao papel legislativo do Conselho no nº 3 do artigo 207º.

A par do silêncio dos Tratados a esse respeito, a jurisprudência e a doutrina não contribuem de nenhuma forma para a clarificação do debate. Pode-se referir, por exemplo, os acórdãos mediante os quais o TJCE julgou que as directivas relativas à concorrência, previstas pelo disposto no nº 3 do artigo 86º, por serem da competência da Comissão, devem ser incluídas na categoria geral das directivas abrangidas pelo actual artigo 249º do Tratado CE, o que implica o reconhecimento de que a Comissão dispõe igualmente de um poder legislativo autónomo! (acórdão do TJCE de 6 de Julho de 1982, *França c/ Comissão* e de 30 de Junho de 1988, *Grécia c/ Comissão*). E o que se poderá dizer dos actos adoptados pela autoridade política suprema, o Conselho Europeu, que apresentam denominações tão variadas quanto aproximativas, como, por exemplo, “*conclusões da Presidência, resumos de decisões, actos do Conselho, sinopses, declarações, declarações solenes*”, mas não têm nenhum efeito jurídico, tendo sido inclusivamente qualificadas por um jurista de “*prerrogativas declamatórias*” (P-Y. Monjal, Outubro de 2000)?

A persistência de semelhante confusão é proveitosa unicamente para alguns iniciados. Em 2002, os princípios elementares de boa governação e de controlo democrático exigem uma clarificação do papel respectivo de cada Instituição. A quem incumbe definir o interesse comum? E fixar os princípios políticos? quem deve traduzi-los em regras práticas? Quem deve fiscalizar e sancionar o respeito das regras? O cidadão tem o direito de saber.

Essa clarificação poderia ser feita de três formas:

- Por meio da aceitação do facto de, a exemplo do que ocorre em relação ao orçamento comunitário, **existirem dois ramos da autoridade legislativa**: o Parlamento, que representa os cidadãos, e o Conselho, que representa os Estados. Tal reconhecimento, como o Parlamento já teve oportunidade de reafirmar em diversas ocasiões, deveria conduzir logicamente à atribuição a esses dois ramos de poderes equivalentes (co-decisão).

- Através de um retorno ao espírito inicial da ordem jurídica comunitária, segundo o qual **cabe à autoridade política fixar os princípios jurídicos (a “lei”), deixando-se as modalidades práticas a cargo do executivo**. Nesse contexto, a resolução do Parlamento de 13 de Abril de 2000 propôs uma distinção entre os *actos legislativos*, que seriam adoptados pelo Conselho por maioria qualificada e submetidos à co-decisão do Parlamento, e os *actos administrativos*, que competiriam à Comissão.

- Mediante a aplicação da regra geral segundo a qual **a aplicação dos princípios (poder executivo) compete aos Estados-Membros** ou às suas colectividades territoriais, podendo, contudo, conforme o caso, ser confiada pelo legislador à Comissão ou a uma agência especializada.

3. Os *objectivos fundamentais* da União deveriam estar previstos, de preferência, num preâmbulo constitucional ou num artigo preliminar do Tratado ou da Constituição, como o artigo 2º do Tratado UE e o artigo 2º do Tratado CE, em vez dos capítulos que tratam da divisão de competências.

Com efeito, o Tratado do Mercado Comum e, posteriormente, o do Espaço Único, haviam fixado objectivos políticos significativos. Hoje, pode-se dizer que tais objectivos foram amplamente alcançados: o mercado é “comum” há mais de trinta anos e a realização do espaço único, embora ainda imperfeita, foi coroada pela união monetária. Embora se deva fazer referência a essas ambições fundadoras, já não é necessário nem sequer desejável mesclar *objectivos* e *matérias* na distribuição das competências. Para citar um exemplo recente, ainda que se afigure útil a intervenção da União no que respeita a certos problemas muito específicos em matéria desportiva, como a luta contra o *dopping*, será absurdo basear a sua intervenção na competência relativa ao “mercado interno”, que pode conduzir a uma forma de jurisprudência incongruente, a exemplo do acórdão *Bosman*. **Por essa razão, propõe-se que o mercado comum e o espaço único sejam citados entre os grandes objectivos fundadores, que continuam a inspirar e a aclarar a acção da União actual, mas que as competências se concentrem nas *matérias*.**

4. A análise pormenorizada dos poderes, sector por sector, exige um trabalho aprofundado com a Comissão, os representantes dos governos e os parlamentares nacionais, o qual deverá consistir, evidentemente, no papel primordial da Convenção. No estádio actual, propõe-se que o Parlamento seja convidado a pronunciar-se sobre um quadro geral, com base na divisão de competências existente actualmente, mas alterando-a relativamente a alguns pontos que parecem mais evidentes ao passar-se de uma lógica diplomática a uma lógica constitucional.

Nessa óptica, os poderes atribuídos à autoridade política (Conselho e Parlamento para a União e autoridades nacionais, além de, eventualmente, autoridades regionais e locais para os Estados-Membros) poderiam ser classificados de acordo com as seguintes categorias:

#### **4.1 Competências próprias da União**

4.1.1. Nesses domínios, a intervenção dos Estados-Membros deve ser possível unicamente mediante convite expresso da União, a exemplo do que prevêem a *Grundgesetz* alemã (artigo 71º) e a Constituição espanhola (artigo 150º).

4.1.2. As competências próprias da União devem continuar a ser restritas:

- *política monetária* (o que já é o caso),
- *política aduaneira* (*idem*),
- *relações económicas externas*, domínio no qual não parece ser justificável uma limitação, como foi feita em Nice, unicamente ao comércio de mercadorias,
- *fundamento jurídico do mercado interno e os serviços financeiros*,
- *política da concorrência*,
- *políticas estruturais e de coesão*,
- para a zona euro, a *política monetária*.

Haveria necessidade de se lhes acrescentar:

- ***financiamento do orçamento da União***. Nada justifica que as despesas decididas soberanamente ao nível da União sejam financiadas por recursos nacionais nem, tão-pouco, que

os parlamentos nacionais tenham, assim, que votar os impostos necessários para financiar as despesas decididas, em última instância, pelo Parlamento Europeu.

É muitas vezes esquecido o facto de, no início, ter sido colocado, e aplicado durante vinte anos, o princípio de um financiamento do orçamento comunitário por autênticos recursos próprios, com exclusão de pagamentos nacionais. A lógica oposta, que hoje prevalece, é radicalmente anticomunitária, fazendo com que cada país seja levado a calcular a “justa compensação” do seu investimento e contrapondo todos os anos Estados que são permanentes contribuintes aos beneficiários permanentes. Em todo o caso, não se compreende de que maneira esse sistema provocador dos egoísmos nacionais poderia sobreviver ao severo choque financeiro do alargamento.

- o fundamento jurídico do espaço de segurança e liberdade, complemento lógico do mercado interno.

- Será necessário interrogar-se, no âmbito da Convenção se, a exemplo do que ocorre em relação à política monetária e à política comercial, a **política externa** não deve passar a ser igualmente uma competência própria da União. A ideia poderá fazer estremecer os serviços diplomáticos, mas, antes mesmo de 11 de Setembro de 2001, já havia sido literalmente pela opinião pública no continente (cf. “eurobarómetros”). De qualquer forma, é evidente que seria ilusório sugerir simplesmente uma dose mais forte do elemento comunitário no âmbito da PESC. Isto tem sido feito periodicamente desde há vinte anos, por meio da instituição da cooperação política, em seguida, através das disposições do Tratado de Maastricht relativas à PESC e, finalmente, mediante a criação do cargo de Alto Representante, com resultados políticos que são do conhecimento geral. Partilhar a competência, nesse domínio, significa ficar na dependência da boa vontade dos dirigentes nacionais. Há que observar que, após as difíceis provas com as quais a União e os Estados-Membros se viram confrontados desde os anos 90, na ex-Jugoslávia, em África e no Médio Oriente, foi confirmado, de modo caricatural, por acontecimentos recentes, que para um dirigente nacional, na Europa sob a sua forma actual, o aparecimento individual na cena internacional exerce uma atracção mediática irresistível, em comparação com o conceito de trabalho em equipa.

Não se propõe, em contrapartida, incluir nas competências próprias da União *a agricultura e a pesca*. É reconhecida a contribuição da política agrícola e da política regional para o êxito da CEE, assim como o papel que continua a ser desempenhado pelas mesmas no orçamento comunitário. Trata-se, mais especificamente, de domínios nos quais, após quarenta anos de experiência e na perspectiva da adesão de novos membros, se pode assistir a um ajustamento entre os papéis respectivos da União e dos seus membros.

Quanto ao *regime linguístico da União*, trata-se de uma questão que deve ser objecto do próprio texto fundador (Tratado ou Constituição).

#### **4.2 Competências compartilhadas pela União e os Estados-Membros**

4.2.1. Quando as competências são compartilhadas, a União deve fixar as regras gerais em duas categorias de matérias:

- as que constituem as políticas de complemento ou de acompanhamento do espaço único: protecção dos consumidores, agricultura, pesca, transportes, redes transeuropeias, ambiente, investigação e desenvolvimento tecnológico, energia, política social e do emprego, política de imigração e outras políticas ligadas à livre circulação das pessoas, promoção da

igualdade entre homens e mulheres, associação dos países e territórios ultramarinos, cooperação para o desenvolvimento, fiscalidade ligada ao mercado único;

- as relativas à realização da política externa, como a política de defesa e de segurança, interna e externa, na sua dimensão transnacional;

4.2.2. “O modo de emprego” das competências compartilhadas poderia ter por base os seguintes princípios:

4.2.2.1. **As orientações, princípios e objectivos seriam fixados pela legislação comunitária** – eventualmente acompanhados dos dados numéricos correspondentes –, enquanto os Estados-Membros ficariam encarregados da transposição e da tradução concreta na ordem jurídica interna. Quanto a este aspecto, os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade aplicam-se plenamente.

4.2.2.2. Os Estados poderiam legislar, na falta de regulamentação europeia, a qual, porém, no caso de existir, prevaleceria sobre a lei nacional.

4.2.2.3. A fim de simplificar a redacção actual do texto fundador, relativamente às competências ligadas ao mercado interno, por exemplo, seria conveniente **limitar cada rubrica a uma ou duas frases**, com a indicação da respectiva matéria e a especificação de qual deve ser, no caso, o espírito do papel da União, de acordo com a subsidiariedade. Por último, um artigo de carácter geral indicaria que, para as matérias em questão, as instituições comunitárias têm em conta a acção conduzida pela Comunidade e (ou) a União com base nos tratados anteriores, **embora as disposições correspondentes dos tratados TCE e TUE, que são demasiado detalhadas para ser incluídas no texto novo, conservassem um valor jurídico supralegislativo, deixando de ter força "constitucional"**.

Para ilustrar o modo de funcionamento do mecanismo, pode-se tomar como exemplo os *auxílios estatais*, aos quais o Tratado CE dedica 18 parágrafos, em duas páginas inteiras. Poder-se-ia propor uma nova formulação, segundo a qual “*no que diz respeito às ajudas públicas, seja qual for a sua natureza, a União define as regras de compatibilidade com o mercado interno e o regime de sanções aplicáveis aos dadores e aos beneficiários*”. As especificações que constam actualmente dos artigos 87º a 89º do Tratado CE continuariam a servir de referência para a acção da União, mas poderiam ser adaptadas mediante um texto de ordem legislativa.

4.2.3. Algumas das competências compartilhadas assumem um carácter meramente complementar para a União quando a iniciativa principal deva caber aos Estados: *educação, formação, juventude, protecção civil, cultura, desportos, turismo*. Também neste caso, seria conveniente especificar, para cada caso, o alcance da acção comunitária, sem descer aos pormenores dos actuais artigos pertinentes.

A esta lista, que corresponde ao direito actual, haveria que acrescentar, sem dúvida, os *contratos cíveis e comerciais*. A propósito, o Parlamento já teve a oportunidade de observar que, à vista da multiplicação das deslocações de pessoas na União, tornou-se útil tratar em comum questões abrangidas anteriormente pelos acordos nacionais bilaterais (os casamentos mistos ou a cobrança dos créditos comerciais, por exemplo).

4.2.4. Por último, um caso original de partilha das competências diz respeito aos domínios em que a competência permanece fundamentalmente nacional, mas em que a União tem a obrigação de coordenar as políticas dos Estados-Membros. É o caso das **políticas orçamentais nacionais**, nos termos das disposições da união económica e monetária (artigo 99º do Tratado CE).

Como já tinha sido salientado pelo Parlamento, aquando da aprovação do Tratado de Maastricht, e como pode ser mais facilmente comprovado por qualquer pessoa, após a introdução do euro, a união monetária só pode produzir todos os seus efeitos positivos se for acompanhada de uma estreita coordenação das políticas orçamentais. O “Pacto de Estabilidade e Crescimento” e as reuniões informais do Eurogrupo representaram um primeiro passo. Para que se possa ir mais longe, é, sem dúvida, necessário, colocar dois princípios:

- Além do financiamento das políticas europeias, que fazem parte do orçamento comum (cf. supra), a política orçamental (despesas, receitas, financiamento do saldo) é da competência exclusiva dos Estados. No entanto, os Estados-Membros da união monetária estão sujeitos a uma obrigação de coordenação das suas políticas orçamentais nacionais entre si.

- Quanto às políticas nacionais que, em cada um dos Estados-Membros, que estão no centro da competência parlamentar, **a sua coordenação deve realizar-se mediante novos procedimentos**, distintos dos procedimentos de direito comum da União, **nos quais participam representantes dos parlamentos nacionais**.

Caso seja tomado por base este último princípio, a Convenção deverá especificar as modalidades da participação dos referidos representantes.

*A política do emprego* insere-se na mesma abordagem.

À primeira vista, poderia ser incluída nas competências compartilhadas. Mas, desde a publicação do primeiro Livro Branco de 1992, até às estratégias definidas pelos Conselhos de Lisboa e de Luxemburgo, não foi possível evitar uma certa inquietação junto da opinião pública, devido a uma ambiguidade de fundo: com efeito, se, por um lado, o emprego constitui, com razão, uma das principais preocupações dos membros do Conselho Europeu, a ponto de ser considerado uma prioridade em todas as suas ordens do dia, por outro lado, é claro que os poderes e os recursos próprios da União podem contribuir apenas de forma marginal nesse domínio. Aliás, a redacção actual do Tratado, particularmente convoluta sobre esse tema, traduz uma certa inquietação e ambiguidade. Com efeito, nos termos do disposto na alínea i) do artigo 3º do Tratado CE, a acção da Comunidade implica “*a promoção de uma coordenação entre as políticas de emprego dos Estados-Membros, com o objectivo de reforçar a sua eficácia, mediante a elaboração de uma estratégia coordenada em matéria de emprego*”.

Por isso, para além de uma competência compartilhada, parece conveniente **considerar o emprego uma matéria de coordenação obrigatória**, em simetria política com a política orçamental.

#### **4.3. A competência de princípio dos Estados-Membros**

4.3.1. Deve ser claramente estabelecido o princípio segundo o qual, **no caso de não haver referência expressa no texto fundador, a competência de direito comum continua a ser a dos Estados-Membros soberanos** (cf. artigo 15º da lei constitucional federal austríaca de 1920, nº 1 do artigo 70º da *Grundgesetz*, e o dispositivo mais sofisticado do nº 3 do artigo 149º da Constituição espanhola).

4.3.2. Além desse princípio geral, parece oportuno especificar que certos domínios são essencialmente de competência nacional.

- É, obviamente, o caso da *política orçamental* (cf. supra), com excepção do financiamento das políticas comuns.

- É também o caso da **organização territorial do país**. Esta especificação será particularmente oportuna caso seja aceite a sugestão formulada a seguir, de que seja reconhecida pela União a existência de “regiões associadas”. Isto porque não deve subsistir nenhuma ambiguidade quanto ao facto de continuar a ser inteira e exclusivamente da competência de cada Estado-Membro definir o nível, o perímetro geográfico, os poderes e o estatuto das suas colectividades territoriais. De resto, em todas as Constituições nacionais figuram desenvolvimentos importantes sobre essa questão. Pode-se mencionar, por exemplo, o Título VIII da Constituição espanhola, que introduziu uma nova forma de autonomia territorial diferenciada; o Capítulo IV, que está no centro da Constituição belga; o Título V da Constituição italiana, recentemente alterado por meio de referendo; o Capítulo VII da Constituição neerlandesa relativo às “províncias, comunas e wateringues”; os Títulos VII (Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira) e VIII (o “poder local”), na terceira parte da Constituição portuguesa; os títulos XII e XIII da Constituição francesa; ou ainda o artigo 52º-a da lei constitucional finlandesa de 1919, relativo à autonomia histórica de Ahvenanmaa (ilhas de Aland), e o artigo 105º da Constituição helénica, relativo ao regime particularmente original do Monte Athos. Tudo isto corresponde à essência da identidade e da soberania nacionais.

## **5. Os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade devem ser reforçados e completados**

5.1 Os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade devem ser naturalmente retomados no texto fundador na sua redacção actual, de modo a inspirar, ao mesmo tempo, a divisão das competências e a maneira de as exercer. Será proposta, mais adiante, a organização de um controlo *a priori* (cf. infra). Trata-se de uma garantia fundamental para os Estados-Membros e, onde existam, para as regiões dotadas de poderes legislativos.

5.2 No que respeita à divisão das competências, **seria conveniente fazer também alusão ao “princípio de constância”**, garantia fundamental para os cidadãos/contribuintes: em condições iguais, toda e qualquer transferência de competências deve ser feita segundo custos constantes, com uma tributação constante e despesas gerais constantes para a colectividade. O aumento dos impostos ou dos encargos que resultasse de uma transferência de competências para a União ou a partir da mesma deveria ser compensado por uma redução equivalente noutra parte, por forma a assegurar a neutralidade da operação para o contribuinte.

## **6. A divisão das tarefas deve permitir uma adaptação com o passar do tempo**

Os debates iniciais viram aparecer alguns receios sobre o risco de cristalizar uma divisão das competências com base em necessidades de um dado momento, em detrimento da evolução exigida por um mundo em rápida transformação.

Tal receio é provavelmente exagerado. Todas as constituições federais recentes, ainda que incluindo catálogos de competências muito precisos, permitiram evoluções necessárias, sem falar da extraordinária capacidade de adaptação demonstrada pela constituição dos Estados Unidos nos últimos dois séculos. Não obstante, será útil ter em conta tais experiências, a par da CEE e da EU, a fim de assegurar a “respiração” do sistema.

6.1. Para esse efeito, a existência de um artigo de carácter relativamente geral, como o actual artigo 308º, constituiria um instrumento interessante. Isto, porém, com a condição de introduzir no mesmo uma alteração importante:

- a disposição seria completada pelo aditamento de um parágrafo que permitiria atribuir, caso a caso, competência aos Estados-Membros, quando deixasse de ser necessária uma intervenção comunitária. Na *Grundgesetz* alemã existe uma disposição desse tipo, a saber, o n° 3 do artigo 72°.

Assim, o recurso a semelhante disposição seria sempre excepcional, prevendo-se a possibilidade de ser aplicada em ambos os sentidos, tanto no da União como no dos Estados-Membros.

6.2. Além dessas adaptações, conforme o caso, poderia ser interessante **fazer um balanço geral no fim de uma dezena de anos**. Um prazo experimental desse tipo foi introduzido pela Constituição espanhola, que, no entanto, pode ser considerado um pouco curto (cinco anos).

## **7. O problema das colectividades territoriais não pode continuar a ser ignorado pelos textos fundadores**

É justamente por essa razão que a Comissão para os Assuntos Constitucionais propôs que o Comité das Regiões fosse consultado de forma oficial. Enquanto aguarda a emissão do parecer pelo Comité, o relator, para a sua reflexão, tomou por base as audições já realizadas pela Comissão, além das reuniões de trabalho que teve, em Barcelona, com o presidente da Generalitat da Catalunha, em Alden Biesen, com os presidentes das regiões flamenga e valona, em Edimburgo, a convite da comissão “Europa” do Parlamento escocês, em Florença, com a Conferência das regiões Periféricas Marítimas, no Porto, com as cidades do Arco Atlântico, e dos encontros com o presidente da Comunidade Autónoma das Baleares e com os Ministros dos Assuntos Europeus dos *Länder* da Baviera e do Hesse.

A imagem das regiões na Europa continua a ser pouco nítida, devido à velha controvérsia sobre a “Europa das regiões”. Na realidade, a questão já não se põe absolutamente nesses termos. É indiscutível que a União Europeia é e continuará a ser constituída pelos Estados.

Em contrapartida, o papel cada vez mais importante representado pelos intervenientes regionais e, inclusivamente, locais, passou a ser uma realidade que a União já não pode ignorar no seu funcionamento quotidiano. Em primeiro lugar, porque a Comissão Europeia calcula que 70% a 80%, em média, dos programas comunitários são geridos pelas administrações das colectividades territoriais dos Estados-Membros. Em segundo lugar, porque, em cerca de metade dos Estados da União, existem actualmente regiões com competências legislativas, depois da recente criação, no Reino Unido e na Itália, de entidades como as que já existiam, nomeadamente, na Alemanha, na Áustria e na Espanha, o que significa que, nesses países, os problemas relativos às competências compartilhadas entre a União e os Estados-Membros bem como à transposição da legislação comunitária não dizem respeito unicamente ao Estado central, mas também às colectividades regionais. Sendo estas oficialmente “ignoradas” pela Comissão Europeia, tem-se verificado recentemente uma multiplicação dos incidentes ligados à concepção, à aplicação ou à transposição da lei comum.

Por último, o próximo alargamento da União a vários estados de pequenas dimensões pode ocasionar um problema político para certas grandes regiões pertencentes aos Estados-Membros actuais. Isto porque entidades com algumas centenas de milhares de habitantes poderão passar a ser representadas enquanto tais na União, dispondo cada uma delas de um ministro e um direito de voto em cada uma das formações do Conselho, além de um Comissário

e de um contingente de funcionários na Comissão, bem como um certo número de parlamentares europeus, sem falar da obtenção do reconhecimento da sua própria língua enquanto língua comunitária oficial. Ao mesmo tempo, outras regiões históricas, povoadas por vários milhões de habitantes e que contribuem de forma considerável para o dinamismo económico da União, assim como para o financiamento do seu orçamento, continuariam a ser esquecidas pelos Tratados.

Também é desejável que a União esteja aberta às propostas dos Estados-Membros que tendem a associar melhor as respectivas colectividades territoriais à preparação, bem como, se for caso disso, à transposição das normas europeias, no respeito das diversas constituições nacionais. A Comissão dos Assuntos Constitucionais deveria elaborar um relatório especial sobre este assunto, tendo em conta o parecer expresso pelo Comité das Regiões.

## **8. O bom funcionamento do sistema exige um autêntico Tribunal Constitucional**

No momento actual, o Tribunal de Justiça “*garante o respeito do direito na interpretação e aplicação do Tratado*”, aplicando-se o carácter geral da formulação unicamente à Comunidade Europeia, e não à União (artigo 220º do Tratado CE). Quanto à fiscalização dos actos comunitários, é objecto de várias disposições, a partir do artigo 230º.

Não há dúvida de que, recentemente, o TJCE demonstrou o propósito de introduzir o princípio da subsidiariedade nos seus critérios de julgamento (cf. acórdãos sobre a publicidade do tabaco, *Alemanha c/ Parlamento e Conselho* e *Imperial Tobacco Ltd*, de 5 de Outubro de 2000, bem como as conclusões do advogado-geral no processo *Países Baixos c/ Parlamento e Conselho*). Mas a redacção dos Tratados e a história do mercado único levaram-no frequentemente a sustentar a interpretação mais comunitária. O Tribunal terá desempenhado, assim, um papel de importância capital na realização do espaço único. E já que assim é, a União necessita doravante de um autêntico Tribunal Constitucional.

Este Tribunal pode ser criado a partir do TJCE actual, sendo que a sua composição (1 juiz por país) não obstará *a priori* a tomada em consideração das posições dos Estados-Membros. Duas modificações importantes, no entanto, poderiam ser introduzidas:

**8.1. O papel do Tribunal apresentar-se-ia de forma diferente.** Seria expressamente incumbido de resolver os conflitos de competências que implicassem a União ou uma das suas Instituições.

**8.2. Além disso, a exemplo do procedimento utilizado perante o Conselho Constitucional francês, poder-se-ia recorrer *a priori* ao Tribunal.**

Não é fácil determinar qual o processo mais adequado. Por um lado, é evidente que nenhuma das Instituições europeias está francamente disposta a aplicar na prática o princípio de subsidiariedade: assim sendo, a única solução será o recurso a um árbitro neutro, a fim de resolver o problema na fonte. Qual será, no entanto, o momento certo para a decisão do Tribunal? Logo após a publicação do projecto de diploma pela Comissão Europeia? Haveria o risco de a luz verde que eventualmente fosse dada nesse estádio dar margem a subseqüentes abusos, no Conselho ou no Parlamento, o que seria particularmente facilitado pela garantia de impunidade, ao passo que, no caso de o controlo ser efectuado após a votação parlamentar, o trabalho de vários meses poderia ser inutilizado de um só golpe. Trata-se, porém, de um risco inerente a qualquer controlo de constitucionalidade e, além disso, o facto de tal controlo ter lugar no fim do processo legislativo certamente incitará o Conselho e o Parlamento a usarem de prudência. Esta segunda variante é, por conseguinte, preferível.



Em 1990, a propósito do relatório GISCARD D'ESTAING, o Parlamento havia proposto que, nos vinte dias subsequentes à aprovação definitiva de um acto legislativo, fosse dada ao Conselho, à Comissão, ao Parlamento ou a um Estado-Membro a possibilidade de encarregar o TJCE de verificar se o referido acto não excede os limites da competência comunitária, tendo em conta os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade. Poder-se-ia contemplar a possibilidade de retomar esta sugestão, mas, no momento em a União for composta por 25 ou 30 países, haverá um grande risco de que cada acto comunitário seja posto em causa por um ou por outro dos referidos membros. Uma vez que o objectivo não consiste em proceder, nesse estágio, a um controlo minucioso, mas sim instituir uma salvaguarda, poder-se-ia prever :

- a possibilidade de interpor recurso perante o Tribunal Constitucional, unicamente com base na subsidiariedade/proporcionalidade, no mês subsequente à aprovação definitiva de um acto legislativo, dispondo o Tribunal de um prazo de um mês para proferir a sua decisão.

- Tal recurso seria **aberto a uma minoria qualificada** no Conselho ou no Parlamento e à Comissão.

- o único motivo de queixa susceptível de ser admitido seria um conflito de competências em matéria de inobservância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

- Este procedimento de recurso *a priori*, unicamente com base na inobservância do princípio de subsidiariedade, não obstará a que os mesmos textos fossem submetidos ao controlo *a posteriori* de direito comum, com base nas outras disposições do Tratado ou da Constituição.

No final destes trabalhos, há uma ideia que sobressai de modo especial. **A actualização da repartição das competências leva inevitavelmente a colocar o problema de fundo, constituído não apenas pelo papel da União, mas também pela sua natureza**, assim como as suas relações com os Estados-Membros que a compõem. Estaremos preparados para passar do código de conduta, pormenorizado, subtil e esotérico, elaborado pelos diplomatas para o seu próprio uso, a uma verdadeira repartição das funções de tipo constitucional, compreensível e aceitável para os cidadãos e seus representantes? Se este não for o caso, é desnecessário proceder à redacção de um “subtratado” de Nice. Mas, caso a resposta seja positiva, isto significará a abertura de um capítulo absolutamente novo da história comunitária. Para isto, será necessária uma arquitectura jurídica e política sensivelmente diferente. É este o preço da realização da união política da Europa alargada.

## **OPINIÃO MINORITÁRIA**

Nos termos do nº 3 do artigo 161º do Regulamento

Jens-Peter Bonde, Daniel J. Hannan, Georges Berthu, José Ribeiro e Castro

Ao considerar a divisão de competências entre a UE e Estados-Membros, o objectivo deveria consistir na devolução dos poderes daquela aos Estados-Membros. Os resultados de referendos e debates públicos mostram que o reforço do poder atribuído à UE em detrimento dos Estados-Membros aumenta o desinteresse do público pelo processo político. Só invertendo a tendência pela devolução de poderes às instituições nacionais com as quais os povos da Europa se identificam, será possível assistir a um aumento, saudável, do interesse público pelo processo político.

Tal poderá ser conseguido diminuindo o acervo, de forma a que este cubra apenas questões de carácter transfronteiriço, sendo todas as demais competências devolvidas aos Estados-Membros.

Uma questão de importância fundamental para resolver o problema do desequilíbrio de poderes diz respeito ao controlo da sua repartição. Esse controlo deveria ser exercido por democracias nacionais. Em particular, os parlamentos nacionais deveriam ter um direito de veto sobre as questões relativas à subsidiariedade. O artigo 308º deveria ser suprimido. Os Estados-Membros deveriam dirigir a Comissão e não o inverso, bem como deter o direito de iniciativa.

Uma Constituição da UE que retire poderes às democracias nacionais aumentaria a alienação. A ordem de trabalhos constitucional mostra que as instituições de UE têm pouca vontade de se debruçar sobre o facto de os povos da Europa quererem menos, e não mais, controlo sobre as suas vidas pela UE.

28 de Janeiro de 2002

## **PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS EXTERNOS, DOS DIREITOS DO HOMEM, DA SEGURANÇA COMUM E DA POLÍTICA DE DEFESA**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre a delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros  
(2001/2024(INI))

Relator de parecer: William Francis Newton Dunn

### **PROCESSO**

Na sua reunião de 20 de Março de 2001, a Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa designou relator de parecer William Francis Newton Dunn.

Nas suas reuniões de 3 de Dezembro de 2001 e 23 de Janeiro de 2002, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na última reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por 46 votos a favor, 6 contra e 1 abstenção.

Encontravam-se presentes no momento da votação Elmar Brok (presidente), Baroness Nicholson of Winterbourne, Geoffrey Van Orden e Christos Zacharakis (vice-presidentes), Ole Andreasen, Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, André Brie, Michael Cashman (em substituição de Rosa M. Díez González), Paul Coûteaux, John Walls Cushnahan, Véronique De Keyser, Pere Esteve, Giovanni Claudio Fava (em substituição de Glyn Ford), Per Gahrton, Jas Gawronski, Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (em substituição de Gunilla Carlsson), Marie Anne Isler Béguin (em substituição de Reinhold Messner), Joost Lagendijk, Catherine Lalumière, Alain Lamassoure, Armin Laschet, Jules Maaten (em substituição de Bob van den Bos), Hanja Maij-Weggen (em substituição de Michael Gahler), Cecilia Malmström, Emilio Menéndez del Valle, Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (em substituição de Klaus Hänsch), Doris Pack (em substituição de Gerardo Galeote Quecedo), Jacques F. Poos, Luís Queiró, Mechtild Rothe (em substituição de Magdalene Hoff), Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacques Santer, Amalia Sartori, Ursula Schleicher (em substituição de Franco Marini, nos termos do nº 2 do artigo 153º do Regimento), Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, David Sumberg, Ilkka Suominen, Charles Tannock, Johan Van Hecke, Demetrio Volcic, Karl von Wogau, Jan Marinus Wiersma e Matti Wuori.

## **BREVE JUSTIFICAÇÃO**

### **1. Introdução**

Aquando da CIG de 1996, os Estados-Membros, com excepção da Alemanha, opuseram-se claramente à proposta que visava incluir no Tratado uma lista precisa de competências da União e dos Estados-Membros. Também o Parlamento Europeu se manifestou contra tal possibilidade. Em contrapartida, verificou-se consenso sobre a manutenção do artigo 235º no Tratado CE, com excepção da Suécia, que não tinha uma posição firme na matéria. Não obstante, com base nas conclusões do Conselho Europeu de Birmingham, de 16 de Outubro de 1996, e da abordagem global sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade adoptada pelo Conselho Europeu de Edimburgo, de 11 e 12 de Dezembro de 1992, foi acrescentado ao Tratado CE, em Amesterdão, um protocolo sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Em Dezembro de 2000, o Conselho Europeu de Nice aceitou as propostas políticas apresentadas pelos estados federados da Alemanha e outras regiões com competências legislativas. Em resultado, a Declaração sobre o futuro da União exigiu um debate mais profundo e mais amplo sobre o futuro da União Europeia, que aborde, nomeadamente, a questão de saber como estabelecer, e seguidamente manter, uma delimitação mais precisa das competências da União Europeia e dos seus Estados-Membros, reflectindo o princípio da subsidiariedade.

### **2. A actual divisão de competências no âmbito da PESC**

Os actuais tratados contemplam uma repartição de poderes em diferentes aspectos das acções externas da União, tais como a política comercial, a política de desenvolvimento, incluindo o FED, a ajuda humanitária, a PESC, incluindo a política de direitos humanos, e a PECSO. Em certa medida, e apesar de ser totalmente insatisfatório, pode afirmar-se que os tratados contêm igualmente uma determinada repartição de poderes, no tocante aos instrumentos da PESC, tais como a definição dos princípios e orientações gerais da PESC, as estratégias comuns, as acções comuns e as posições comuns.

Todavia, os problemas principais no âmbito do segundo pilar são que, por um lado, os poderes da União não bastam para permitir uma acção europeia decisiva e, por outro, estes poderes têm uma natureza claramente intergovernamental. O nível federal está praticamente ausente do âmbito da PESC. O poder encontra-se concentrado nas mãos do Conselho, que não está obrigado a agir sob proposta da Comissão, apesar de a Comissão ter o poder de elaborar propostas; não se pode obrigar nenhum Estado-Membro a aceitar uma decisão contrária à sua vontade e a jurisdição do Tribunal de Justiça está quase totalmente excluída. Com o carácter intergovernamental da PESC, os Estados-Membros negaram-se, até agora, a acordar uma lista dos temas que deveriam ser da competência exclusiva da política comum. No Tratado UE só são evocados temas relativos à política de segurança. Actualmente, são apenas os Estados-Membros a decidir entre si, no quadro do Conselho Europeu ou do Conselho, se um tema determinado releva ou não da política comum.

**3. Proposta para uma interpretação mais ampla e pró-activa do princípio da subsidiariedade a fim de tornar a acção europeia mais eficaz e concreta em questões relativas à PESC**

No entender do relator, o princípio da subsidiariedade funciona como uma espécie de filtro contra a ideia de competências comunitárias e, desse modo, contra as possibilidades de exercício das referidas competências. Assim, poder-se-á considerar que o modo como funciona actualmente a PESC constitui o protótipo de uma interpretação errada do princípio da subsidiariedade. Segundo a interpretação convencional, este princípio significa que, nos âmbitos que não sejam da sua competência exclusiva, a União empreenderá uma acção apenas quando os objectivos da acção proposta não puderem ser alcançados de forma satisfatória pelos próprios Estados-Membros e, por conseguinte, puderem ser melhor realizados, devido à dimensão ou aos efeitos da acção em causa, a nível de União.

Todavia, pode ser feita uma interpretação mais pró-activa deste princípio no âmbito da PESC, que é a seguinte: os objectivos da PESC, tendo em conta a sua dimensão ou os seus efeitos, podem normalmente ser obtidos de forma mais eficaz pela União no seu conjunto, e não pela simples cooperação entre os Estados-Membros. Por conseguinte, o relator entende que o princípio da subsidiariedade deve ser adaptado e interpretado neste outro sentido, a fim de melhor inspirar as acções externas da UE.

**4. A comunitarização da PESC é a melhor forma de alcançar objectivos comuns**

Numa perspectiva europeia, a actual situação de intergovernamentalismo é absolutamente insatisfatória, constituindo um problema que só a comunitarização do segundo pilar pode resolver. Nesse caso, o sistema jurídico e institucional da Comunidade poderia ser aplicado à nova PESC e as diferentes instituições desempenhariam a sua função habitual em todos os aspectos das acções externas da União - isto porque, no âmbito do actual sistema jurídico e institucional da União, e nos termos do artigo 5º do Tratado CE, deve respeitar-se o princípio dos "poderes conferidos", tanto nas acções internas como nas acções internacionais da Comunidade.

## **CONCLUSÕES**

A Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos relativos à PESC na proposta de resolução que aprovar:

1. Não é necessário definir, mediante uma lista inalterável e no âmbito de uma CIG, quais as competências da União no domínio da PESC;
2. Não obstante, devem ser esclarecidas as respectivas esferas de competência da UE e dos seus Estados-Membros no âmbito das acções externas da União em geral e da PESC em particular, para que o público e os interlocutores internacionais da União tenham uma

ideia clara de "quem faz o quê" na UE e para obter uma maior eficácia e eficiência nas acções internacionais da União;

3. Os actuais desequilíbrios e défices na repartição de competências em matéria de PESC só poderão ser resolvidos satisfatoriamente mediante a plena inclusão da PESC no pilar comunitário, combinando num único capítulo todas as disposições relativas aos diferentes aspectos da política externa;
4. É necessário proceder a uma interpretação mais ampla e pró-activa do princípio da subsidiariedade neste âmbito, porque os objectivos da PESC poderão ser melhor realizados pela União no seu conjunto do que pela simples cooperação entre os Estados-Membros;
5. Para que a União seja forte à escala internacional é necessário definir a votação por maioria qualificada no âmbito da PESC como norma, e não como excepção;
6. Um objectivo suplementar para o futuro desenvolvimento da PESC consiste em chegar a acordo sobre uma modificação profunda do Tratado UE nos seguintes âmbitos:
  - a) Deverá ser incluído no Tratado o *reconhecimento incondicional dos princípios da Carta das Nações Unidas* por parte da União Europeia;
  - b) Deverá ser atribuída *personalidade jurídica internacional à União* (às três Comunidades e à UE);
  - c) Deverão ser criadas *representações diplomáticas da UE* nos países terceiros em que menos de 4 Estados-Membros tenham missões diplomáticas, com vista à criação gradual de uma diplomacia plena da UE;
  - d) As actuais responsabilidades dos Altos-Representantes da PESC e do Comissário para as Relações Externas deverão ser assumidos por um único *Vice-Presidente da Comissão responsável pelas relações externas*;
  - e) Deverá ser criado um *corpo diplomático da UE* no âmbito da Comissão, sob a responsabilidade do Vice-Presidente da Comissão.

16 de Abril de 2002

**PARECER**  
**DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS ECONÓMICOS E MONETÁRIOS**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre a delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros  
(2001/2024(INI))

Relatora de parecer: Christa Randzio-Plath

**PROCESSO**

Na sua reunião de 15 de Abril de 2002, a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários designou relatora de parecer Christa Randzio-Plath.

Nas suas reuniões de 15 de Abril de 2002 e 16 de Abril de 2002, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na mesma reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por 27 votos a favor, 1 contra e 2 abstenções.

Encontravam-se presentes no momento da votação Christa Randzio-Plath, (presidente e relatora); John Purvis, (vice-presidente), Generoso Andria, Luis Berenguer Fuster (em substituição de Pervenche Berès), Hans Blokland, Hans Udo Bullmann, Harald Ettl (em substituição de Giorgos Katiforis), Jonathan Evans, Carles-Alfred Gasòliba i Böhm, Robert Goebbels, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Brice Hortefeux, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Astrid Lulling, Thomas Mann (em substituição de Ingo Friedrich), Ioannis Marinos, Helmuth Markov (em substituição de Philippe A.R. Herzog), Hans-Peter Mayer, Ioannis Patakis, Fernando Pérez Royo, Mikko Pesälä (em substituição de Christopher Huhne), Elly Plooi-j-van Gorsel (em substituição de Karin Riis-Jørgensen), Bernhard Rapkay, Olle Schmidt, Peter William Skinner, Charles Tannock (em substituição de Theresa Villiers), Helena Torres Marques, Bruno Trentin e Ieke van den Burg (em substituição de Mary Honeyball).

## BREVE JUSTIFICAÇÃO

O presente parecer destina-se a dar uma contribuição preliminar da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários para o debate em curso sobre a revisão do Tratado. Um exame mais profundo de todas as implicações da União Económica está a ser realizado actualmente enquanto relatório de iniciativa desta comissão.

Desde as suas origens na Comunidade Económica Europeia, as questões da política económica estiveram sempre no centro da União. O Mercado Interno, com as suas quatro liberdades, continua a ser hoje o seu principal pilar. Uma vez que estamos a rever a nossa estrutura institucional e a partilha de competências, a política económica já não pode ser considerada em estreito sentido técnico, caso se pretenda relançar a economia europeia e preservar o modelo social europeu perante a globalização em curso.

Nesta abordagem mais ampla, o funcionamento do Mercado Interno, amplamente reforçado pelo lançamento bem sucedido da nova moeda, abrange agora a legislação sobre os serviços financeiros, sem a qual não haveria uma verdadeira liberdade de circulação de serviços e capitais, assim como sobre a tributação indirecta, caso em que as divergências existentes continuam a ser um dos principais obstáculos à realização do pleno potencial do Mercado Único.

As regras de concorrência também têm que ser claras e unificadas a fim de se dispor de um plano de acção equitativo. Todas estas áreas se devem tornar (ou manter como) exclusiva competência da União.

A coordenação das políticas económicas revelou recentemente, tanto a sua importância política fundamental, como as insuficiências do actual Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Para uma coordenação económica mais eficaz e de mais longo alcance, mas também para as políticas sociais e do emprego no interesse dos seus objectivos de bem-estar e de coesão, a União Europeia deverá avançar de uma coordenação negativa, baseada em sanções, para uma integração cooperante, baseada em objectivos positivos.

Uma coordenação assim estreita de políticas exige, porém, uma implementação simultaneamente clara, dotada de legitimidade democrática e unificada. As orientações gerais das políticas económicas devem ser estabelecidas conjuntamente pelo Conselho e o Parlamento Europeu com base numa proposta formal elaborada pela Comissão. Com efeito, tal significa aplicar o processo de co-decisão às decisões de política económica, assegurando assim aos cidadãos a participação no processo de decisão, e reforçando o papel da Comissão enquanto braço executivo da União. Simultaneamente, e em prejuízo das respectivas esferas de competência, os Parlamentos nacionais deverão participar no processo de coordenação, complementando o método de trabalho da União, do topo para a base, com uma abordagem da base para o topo.

A autoridade, efectivamente a obrigação moral, de considerar tais reformas de longo alcance no interesse do bem-estar económico é conferida pelo capítulo “Princípios” do Tratado CE que enuncia, entre as actividades da União *“a adopção de uma política económica baseada ... na definição de objectivos comuns”* (artigo 4º, nº 1) a fim de realizar, nomeadamente, *“um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, um elevado*



*nível e de emprego e de protecção social”, assim como “um crescimento sustentável e não inflacionista” (artigo 2º).*

Além disso, ao aprovar tal abordagem que salienta a importância das decisões de política económica, o Parlamento Europeu permanecerá fiel à sua resolução de referência sobre o Relatório Spinelli, em que um projecto de Tratado que institui a União Europeia dedica um Título 1 da sua parte política à política económica (artigo 47º ss.). Apesar de este documento ser já de meados dos anos 80, a dupla exigência de uma política económica eficiente, que abranja todos os aspectos da economia, e da plena participação do Parlamento Europeu na sua formulação, continua a ser válido hoje caso se pretenda atingir os objectivos dos Tratados e dar aos cidadãos o que legitimamente podem esperar de nós.

## **CONCLUSÕES**

A Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos na proposta de resolução que aprovar:

1. Considerando que, na perspectiva dos artigos 2º e 4º, nº 1, do Tratado que institui a União Europeia, a União Económica deve abranger, tanto as questões da política macroeconómica, como a implementação e desenvolvimento do Mercado Interno;
2. Considera que as competências exclusivas da União devem continuar a abranger todos os aspectos do Mercado Interno e as suas “quatro liberdades”, incluindo as questões relativas à concorrência, à tributação indirecta e aos serviços financeiros;
3. Solicita que a votação por maioria qualificada seja alargada a todas as áreas da legislação no domínio económico, da concorrência e da tributação; reitera o seu pedido no sentido de reduzir o défice democrático mediante a aplicação do processo de co-decisão em todas as áreas, em que as decisões no Conselho são adoptadas por maioria qualificada; salienta a necessidade de alargar o processo de co-decisão à política de concorrência, não só aos actos legislativos, mas especialmente à reforma da política de concorrência (artigo 83º) e à reforma das disposições relativas aos auxílios estatais (artigo 89º);
4. Considera que, para conseguir uma combinação melhor e mais equilibrada de políticas, as orientações gerais das políticas económicas previstas no artigo 99º, nº 2, do Tratado que institui a Comunidade Europeia devem basear-se numa proposta formal da Comissão Europeia;
5. Solicita que o processo relativo à coordenação das políticas económicas (artigo 99º) seja alterado, por forma a que as orientações gerais da política económica sejam adoptadas pelo Conselho sob proposta da Comissão, devendo o Conselho ter em conta as alterações aprovadas pelo Parlamento Europeu;
6. Propõe que a coordenação das políticas económicas, não obstante a sua importância fundamental como questão de interesse comum da União, deverá incluir também a participação dos Parlamentos nacionais dos Estados-Membros a fim de reforçar a sua legitimidade democrática;

2 de Abril de 2002

## **PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS JURÍDICOS E DO MERCADO INTERNO**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros  
(2001/2024(INI))

Relatora de parecer: Diana Wallis

### **PROCESSO**

Na sua reunião de 21 de Março de 2001, a Comissão dos Assuntos Jurídicos e do Mercado Interno designou relatora de parecer Diana Wallis.

Nas suas reuniões de 27 de Novembro de 2001, 26 de Fevereiro de 2002 e 27 de Março de 2002, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na última reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por 17 votos a favor, 12 contra e 1 abstenção.

Encontravam-se presentes no momento da votação: Giuseppe Gargani (presidente); Willi Rothley, Ioannis Koukiadis e Bill Miller (vice-presidentes); Diana Wallis (relatora); Paolo Bartolozzi, Luis Berenguer Fuster, Maria Berger, Ward Beysen, Philip Charles Bradbourn, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil McCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler, Marianne L.P. Thyssen, Rijk van Dam, Joachim Wuermeling e Stefano Zappalà.

## **BREVE JUSTIFICAÇÃO**

Uma das questões principais para a qual a Convenção e a Conferência Intergovernamental de 2004 terão de encontrar resposta é a seguinte: "Como estabelecer e controlar uma delimitação mais exacta de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros que seja o reflexo da aplicação do princípio de subsidiariedade?"

### **Uma "lista de competências"?**

A ideia de uma lista bem delimitada de competências poderá, à primeira vista, parecer uma alternativa atraente à actual situação. Embora ofereça maior certeza, não deixará, porém, de introduzir um factor de rigidez em instituições que conseguiram avançar graças, em grande parte, à capacidade que demonstraram de serem flexíveis em tempos de grandes mudanças. Até agora, a integração europeia tem-se revelado através da realização de objectivos comuns, como o estabelecimento do mercado interno, e continua, ainda hoje, a ser um processo evolutivo mais do que um objectivo concretizado.

Pode, efectivamente, existir uma contradição intrínseca no estabelecimento *e* controlo da delimitação de competências.

### **Delimitar competências – clarificar o *status quo***

Mais do que a delimitação estrita de competências, a actual situação requer clarificação.

A clarificação de competências ajudará os cidadãos a compreender melhor a realidade do exercício do poder legislativo na UE. A distinção entre competências partilhadas e exclusivas deveria ser claramente estabelecida nos tratados. Mostrar que a UE exerce, na realidade, um número muito restrito de competências a título exclusivo poderá contribuir para desfazer a impressão de crescente centralização de poderes em Bruxelas e atenuar a convicção de que a UE representa uma ameaça para a identidade nacional ou regional.

Finalmente, este tipo de abordagem, que julgamos preferível ao estabelecimento de um conjunto de competências, viria confirmar que a repartição dinâmica e flexível de competências faz parte integrante da natureza da própria União Europeia e é fundamental para a conclusão do mercado único.

### **Controlar a delimitação de competências – institucionalizar a subsidiariedade**

O princípio de subsidiariedade pressupõe que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

Constitui potencialmente uma forma dinâmica de repartição de competências entre a UE e os Estados-Membros. Por diversas razões, no entanto, o princípio de subsidiariedade ainda não se mostrou efectivamente capaz de atingir este objectivo.

Em primeiro lugar, a subsidiariedade continua actualmente a ser um processo político bastante mal estruturado. Para que desempenhe uma função tão crucial no controlo da repartição de competências, a sua aplicação deve ser institucionalizada e adquirir maior visibilidade.

Em segundo lugar, o guardião institucional do princípio de subsidiariedade tem sido normalmente o Conselho de Ministros - além do Tribunal de Justiça, no desempenho das suas funções judiciais. Porém, as razões subjacentes à posição que um Estado-Membro adopta no Conselho sobre qualquer questão não são necessariamente representativas dos interesses dos seus cidadãos ou regiões.

Em terceiro lugar, as regiões são um instrumento óbvio, mas subestimado, para imprimir maior efectividade ao princípio de subsidiariedade. As regiões estão estrategicamente bem colocadas para assumir a aplicação da legislação comunitária e têm portanto uma visão própria das questões ligadas à subsidiariedade. Estarão também possivelmente em melhor posição para justificar e explicar o princípio de subsidiariedade aos cidadãos.

Para que o princípio de subsidiariedade seja um processo político institucionalizado e eficaz, é necessário que todas as instituições adoptem uma atitude de maior abertura e transparência.

## **CONCLUSÕES**

A Comissão dos Assuntos Jurídicos e do Mercado Interno insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos na proposta de resolução que aprovar:

1. Considera que o critério crucial para a delimitação das competências entre uma UE alargada e os seus Estados-Membros reside na natureza previsível da acção comunitária; os Estados-Membros e os cidadãos só reconhecerão a legislação comunitária de modo durável se puderem prever claramente os domínios de intervenção da UE.
2. Entende que a União se baseia na atribuição explícita de competências, isto é, as suas competências nunca são implícitas. Este princípio de atribuição explícita pressupõe a não ingerência da União nas questões para as quais não tenha recebido mandato explícito. Incumbe à União, além disso, adoptar todas as medidas necessárias para obtemperar ao seu próprio mandato, realizar os objectivos e cumprir as obrigações que lhe foram confiadas.
3. Solicita, por conseguinte, que o artigo 5º do Tratado seja reformulado de modo mais claro, reafirmando o princípio da competência exclusiva da UE, clarificando a competência legislativa geral dos Estados-Membros, bem como o exercício das competências partilhadas.
4. Considera que o artigo 5º deve ser reformulado, de forma a reflectir de forma mais significativa a realidade e a deixar claro quais as competências exclusivas e quais as desempenhadas conjuntamente pela União e pelos Estados-Membros (a maioria).
5. Verifica que, no tocante à delimitação das competências entre os Estados-Membros e a União Europeia, existe, por princípio, uma presunção de competência dos Estados-Membros ("competência original"), ao passo que a competência da União Europeia tem de ser justificada por poderes de acção precisos e inequívocos ("competência transferida").

6. Entende que há que subdividir as competências da União Europeia em competências exclusivas, partilhadas e adicionais, definindo claramente, em cada um dos domínios de competência, em que medida é que a competência da União Europeia interfere com a competência dos Estados-Membros.
7. Considera que o princípio da subsidiariedade se reveste de um valor político, dado que visa garantir que as decisões são adoptadas no interesse dos cidadãos; que se trata de um conceito dinâmico que deve ser aplicado aos objectivos enunciados, em função da respectiva evolução, mas, que, simultaneamente, este princípio constitui uma norma jurídica vinculativa de carácter constitucional ao qual estão sujeitos as instituições da União Europeia e os Estados-Membros. Este facto não deve constituir um obstáculo ao exercício legítimo por parte da União das competências partilhadas que lhe foram conferidas, nem impedir o desenvolvimento de acções para as quais a União Europeia dispõe de competências exclusivas.
8. Cumpre realçar que o princípio da subsidiariedade deve destinar-se também a estimular a intervenção da União Europeia nos sectores que não são da sua competência exclusiva caso, e na medida em que, os objectivos da acção prevista não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e possam, por conseguinte, devido às dimensões ou aos efeitos da acção em causa, ser mais facilmente realizados a nível comunitário.
9. Importa, além disso, deixar claro que os objectivos gerais estabelecidos nos Tratados e as cláusulas transversais em virtude das quais os objectivos da União devem ser tidos em conta na execução das diferentes políticas não justificam qualquer competência legislativa.
10. Propõe que só se autorize um financiamento misto das acções pela União Europeia e os Estados-Membros quando este se inscrever no âmbito de competências explicitamente previstas pelos Tratados; um financiamento misto de projectos-piloto fora das competências previstas no Tratado pode conduzir à comunitarização gradual da competência em causa; uma transferência das competências só pode ocorrer explicitamente e com base numa decisão política.
11. Considera que a inclusão do princípio da subsidiariedade na futura Constituição Europeia deve destinar-se, em especial, a regulamentar a definição e a aplicação de iniciativas da União com base nas competências que lhe são conferidas pelos Estados-Membros, sem, todavia, influenciar, seja de que forma for, a repartição das competências no seio destes últimos.
12. Reconhece a necessidade de uma cláusula de salvaguarda que abranja as acções não previstas da UE; solicita, porém, a reformulação do artigo 308º do Tratado, de modo a que uma acção da UE assente nesta base jurídica implique a co-decisão do Parlamento, para evitar que os domínios sujeitos até agora à co-decisão dos Parlamentos nacionais não escapem, em virtude do artigo 308º, à co-decisão parlamentar; solicita ainda a limitação temporal da validade das disposições adoptadas em virtude desta base jurídica até à próxima revisão do Tratado, momento em que deve ser tomada a decisão ou de inscrever uma norma ordinária em matéria de competência ou de não exercer essa competência a nível da UE; considera que só esta solução observa o carácter excepcional do artigo 308º do Tratado.

13. Solicita que todas as propostas legislativas da UE impliquem uma verificação precisa da subsidiariedade, baseada em critérios justificáveis, podendo esta operação ser realizada no Parlamento Europeu mediante o processo que rege a verificação da base jurídica; salienta que o controlo da subsidiariedade não se prende com a oportunidade e a decisão políticas, mas com o domínio constitucional; preconiza um controlo a jusante quer mediante um tribunal próprio quer de uma câmara encarregada da subsidiariedade composta por juizes constitucionais dos Estados-Membros.
14. Considera que as diversas formas de acção comunitária, tais como a regulamentação, a harmonização, a coordenação, a intervenção complementar, bem como os instrumentos de acção (directivas, decisões, pareceres, recomendações) devem ser definidos de forma precisa.
15. Solicita que a coordenação aberta seja subordinada a um direito geral de reserva do Parlamento; o método da coordenação aberta não pode conduzir a uma transferência do poder legislativo para o órgão executivo, pelo que ao recurso a este método deve estar subordinado a uma autorização parlamentar prévia.
16. Regista que, para a subsidiariedade adquirir verdadeiro significado, as regiões da UE terão de desempenhar um papel mais relevante, o que será possível se for reconhecido às regiões mais autónomas o estatuto de "parceiras da União" proposto pelo relator, sempre que o estatuto constitucional de uma região satisfaça os critérios definidos. O papel das regiões deverá poder ir muito além do mero papel de execução referido no Livro Branco da Comissão sobre a boa governação.
17. Nota que este debate sobre a delimitação de competências é fundamental para o debate sobre o futuro da Europa, especialmente para tranquilizar e esclarecer os cidadãos europeus sobre as competências da União e suas limitações. Insiste, por isso, em que qualquer medida que venha a ser decidida na próxima Convenção possa ser consultada gratuitamente na Internet e publicitada junto dos cidadãos europeus, incumbindo aos Estados-Membros a responsabilidade por esta comunicação. Para além disso, aos Governos dos países candidatos caberá a responsabilidade de comunicar qualquer acordo aos respectivos cidadãos.
18. Entende que a futura lista das competências da UE deve ser revista regularmente, para o que considera adequado um período de oito anos.

18 de Outubro de 2001

## **PARECER DA COMISSÃO DA POLÍTICA REGIONAL, DOS TRANSPORTES E DO TURISMO**

destinado à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre a delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros  
(2001/2024(INI))

Relatora de parecer: Elisabeth Schroedter

### **PROCESSO**

Na sua reunião de 25 de Abril de 2001, a Comissão da Política Regional, dos Transportes e do Turismo designou relatora de parecer Elisabeth Schroedter.

Nas suas reuniões de 29 de Maio de 2001, 10 de Julho de 2001 e 10 de Outubro de 2001, a comissão procedeu à apreciação do projecto de parecer.

Na última reunião, a comissão aprovou as conclusões que seguidamente se expõem por 36 votos a favor, 0 contra e 3 abstenções.

Encontravam-se presentes no momento da votação Konstantinos Hatzidakis (presidente), Emmanouil Mastorakis e Rijk van Dam (vice-presidentes), Elisabeth Schroedter (relatora de parecer), Emmanouil Bakopoulos, Rolf Berend, Hans Blokland (em substituição de Alain Esclopé, nos termos do nº 2 do artigo 153º do Regimento), Theodorus J.J. Bouwman, Carmen Cerdeira Morterero, Luigi Cocilovo (em substituição de Sir Robert Atkins), Gerard Collins, Danielle Darras, Garrelt Duin, Giovanni Claudio Fava, Jacqueline Foster, Mathieu J.H. Grosch, Mary Honeyball, Juan de Dios Izquierdo Collado, Georg Jarzembowski, Pierre Jonckheer (em substituição de Reinhold Messner), Dieter-Lebrecht Koch, Sérgio Marques, Erik Meijer, Josu Ortuondo Larrea, Karla M.H. Peijs, Samuli Pohjamo, Adriana Poli Bortone, Bartho Pronk (em substituição de Margie Sudre, nos termos do nº 2 do artigo 153º do Regimento), Alonso José Puerta, Reinhard Rack, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Isidoro Sánchez García, Gilles Savary, Ingo Schmitt, Brian Simpson, Renate Sommer, Ulrich Stockmann, Ari Vatanen e Mark Francis Watts.

## BREVE JUSTIFICAÇÃO

### Antecedentes

No âmbito da sua Declaração respeitante ao futuro da União, o Conselho decidiu, na Cimeira de Nice, examinar, *inter alia*, a questão referente ao “estabelecimento e à manutenção de uma delimitação mais precisa das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros que respeite o princípio da subsidiariedade”<sup>1</sup>. O objectivo visado consiste em melhorar a capacidade de acção e o funcionamento da União Europeia e em tornar mais transparentes para as cidadãs e os cidadãos dos Estados-Membros os processos decisórios da política da UE. A reivindicação política em causa emanou das regiões cujas competências legislativas são directamente afectadas pelas decisões tomadas a nível da UE. Tal respeita sobretudo às regiões sitas na Bélgica, Alemanha, Grã-Bretanha, Áustria e Espanha.

O princípio da subsidiariedade encontra-se consagrado no Tratado de Maastricht (artigo 5º do Tratado CE), o qual prevê que as decisões sejam adoptadas na maior proximidade possível dos cidadãos e que a Comunidade apenas intervenha quando a dimensão ou os efeitos da acção prevista possam ser melhor alcançados a nível comunitário. Todavia, o Tratado reporta-se somente à atribuição de competências a nível da União e/ou a nível dos Estados-Membros, em geral, não tendo directamente em conta as competências das regiões.

Os Tratados prevêem competências exclusivas da UE (por exemplo, no tocante ao comércio externo, à concorrência transfronteiriça ou à moeda) e competências-quadro (por exemplo, no referente à política estrutural ou à investigação). Na grande maioria dos domínios da política comunitária, a coordenação processa-se à escala europeia. A aplicação, bem como o modo de participação das regiões, incumbem aos Estados-Membros.

Os processos de integração europeia não devem conduzir a uma centralização de competências cujo exercício possa ser regulamentado mais judiciosamente a um nível inferior, nomeadamente a nível municipal e regional. A pluralidade económica, social e cultural e as especificidades regionais deverão ser preservadas numa União alargada, razão pela qual, cumpre promover a importância das regiões a nível europeu.

### O papel especial das regiões dotadas de competências legislativas

No decurso do processo de integração, os Estados-Membros delegaram na UE atribuições que relevam parcial ou mesmo totalmente do âmbito de competências das regiões dotadas de poderes legislativos. As competências das regiões nos vários sectores políticos encontram-se consignadas nas Constituições dos Estados-Membros. Não tendo as regiões intervindo directamente em tais transferências de competências, opõem-se, compreensivelmente, a uma erosão paulatina dos seus poderes constitucionais. Reivindicam as mesmas um elenco de competências e, consequentemente, segurança jurídica. Por outro lado, pretendem ser associadas a decisões referentes a transferências de competências para o nível europeu que as afectem. A transferência de competências para o nível europeu apenas deveria processar-se na observância dos princípios de subsidiariedade, da participação democrática e da proporcionalidade.

---

<sup>1</sup> Declaração respeitante ao futuro da União, Tratado de Nice (JO C 80/85 10.3.2001)



### **Autarquias locais e regionais**

A integração progressiva da UE e a liberalização de toda uma panóplia de serviços de interesse público interferem, em larga medida, na autonomia administrativa das autarquias locais e regionais. Quer a “Estratégia de Lisboa” relativa à realização do mercado interno, quer as decisões de Estocolmo constituem exemplos desse facto. Neste contexto, passaram a ser abrangidas pelas normas comunitárias em matéria de concorrência as atribuições que, até então, integravam o domínio dos serviços de interesse geral, protegidos pelo disposto no artigo 16º do Tratado CE. A nível do poder autárquico, tal concitou um vazio em termos de segurança jurídica dado tratar-se de actividades económicas que, até então, obedeciam aos critérios do interesse público.

Em alguns casos de influência indirecta das actividades europeias nas atribuições autárquicas, a legislação europeia insta os Estados-Membros a associarem as autarquias locais e regionais. Tal processa-se, por enquanto, de modo insatisfatório, não exercendo a Comissão qualquer controlo a este respeito. Assim sendo, afigura-se compreensível a exigência que consiste em associar os representantes das administrações autónomas locais e regionais a nível europeu à preparação dos processos legislativos que afectem as competências administrativas autónomas dos municípios.

### **Comité das Regiões**

Já no quadro do Tratado de Maastricht, as regiões dotadas de competências legislativas reclamaram o exercício dos seus direitos de participação. Teve, então, lugar a criação do Comité das Regiões, o qual foi dotado de competências de consulta. Não obstante, não existia qualquer definição quanto aos órgãos com competência para enviar representantes ao Comité das Regiões. A composição do CdR é da competência exclusiva dos Estados-Membros, que, consoante a respectiva Constituição, procederam ao envio, quer de representantes de regiões dotadas de competências legislativas, quer de representantes de regiões com autonomia administrativa local ou regional, bem como ainda de representantes do poder executivo e legislativo das regiões em causa. No âmbito de uma estrutura constitucional europeia, o reforço do Comité das Regiões e a sua composição precisa poderiam constituir um instrumento de participação das regiões dotadas de competências legislativas e/ou de competências análogas.

### **A repartição de competências deve fortalecer o modelo social europeu**

O modelo social europeu, cujo objectivo consiste em viabilizar aos cidadãos da União, independentemente da sua proveniência geográfica ou da sua posição social, um nível de vida equivalente, assume uma função fulcral no processo de integração da UE. A relatora de parecer reputa, por conseguinte, contraproducente suprimir ou restringir as competências-quadro da União Europeia no domínio da coesão económica e social e do apoio às regiões rurais (Segundo Pilar da PAC).

### **Princípios constitucionais e repartição de competências**

A repartição de competências deverá poder resistir, no futuro, à dinâmica do processo de integração. Um conjunto rígido de competências não parece constituir, para o efeito, um instrumento pertinente. Assim, a relatora de parecer sustenta que a delimitação de competências deveria ser regulamentada segundo os princípios do direito constitucional, os quais permitem que a delimitação de competências se processe independentemente do grau de integração. Basicamente, tais princípios pautar-se-ão pelos critérios da democracia, da transparência, da subsidiariedade, da participação e da proximidade dos cidadãos.

## CONCLUSÕES

A Comissão da Política Regional, dos Transportes e do Turismo insta a Comissão da Política Regional, dos Transportes e do Turismo, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar os seguintes elementos na proposta de resolução que aprovar:

1. Constata que, no quadro da transferência de competências para o nível europeu, se assiste com recorrência crescente à interferência em competências regionais e locais e almeja, por conseguinte, preservar a autonomia das autarquias locais e regionais; preconiza que a UE se concentre em questões fulcrais que apenas possam ser resolvidas a nível europeu;
2. Propugna uma melhor sistematização das competências da UE mediante a enumeração e a descrição exacta das formas de acção e dos instrumentos de que dispõe. Importa, além disso, esclarecer que os objectivos estabelecidos nos Tratados e as cláusulas transversais não estabelecem competências da UE. Cláusulas de competência ambíguas ou demasiado latas (por exemplo, as cláusulas gerais) deverão ser especificadas;
3. Observa que o grau de descentralização institucional e de constitucionalização dos poderes locais e regionais apresenta grandes disparidades entre os 15 Estados-Membros;
4. Propõe um conjunto de princípios aplicáveis à repartição de competências:
  - **Princípio da democracia:** subsiste a necessidade de promover o estatuto jurídico dos Estados federados, das comunidades autónomas e outras colectividades territoriais dotadas de poderes legislativos e de competências exclusivas, ou seja, as conhecidas como regiões constitucionais, a fim de que possam, em defesa dos seus direitos e interesses, apresentar pedidos de consulta, recursos e pedidos de informação ao Tribunais de Justiça Europeu, que deveriam ter competência para conhecer de tais questões ou litígios e poder pronunciar-se sobre os mesmos;
  - **Princípio da subsidiariedade:** A União Europeia deveria limitar-se, neste contexto, ao exercício de uma competência claramente definida em matéria de aplicação de legislação-quadro, sobretudo no domínio da política regional europeia. A clarificação das questões de pormenor e as decisões relativas à utilização dos fundos europeus para projectos isolados devem ser confiadas aos responsáveis pela política regional, cujo nível varia consoante os Estados-Membros. Tal permitiria uma melhor observância futura do princípio da subsidiariedade. A definição das prioridades de política regional no quadro de um verdadeiro processo de consulta das bases permitiria igualmente respeitar o espírito da reforma dos Fundos Estruturais de 1999.
  - **Princípio da transparência:** Há que garantir o controlo democrático aquando da transferência de competências para o nível europeu, bem como a participação democrática das autarquias regionais e locais sempre que as respectivas competências sejam directa ou indirectamente.

- **Princípio da participação:** participação das regiões em decisões que as visem directa ou indirectamente aquando da transferência de competências para o nível europeu, mesmo que se trate da transferência de funções de coordenação;
  - **Princípio da solidariedade:** reconhecimento da solidariedade europeia como importante e necessário elemento do processo de integração europeia;
5. Reputa indispensável melhorar a aplicação do princípio da subsidiariedade; exorta, neste contexto, os Estados-Membros a associarem, no quadro das respectivas constituições, as regiões dotadas de poderes legislativos ao processo que visa dotar a União de uma Constituição, dado serem directamente afectadas; solicita o reforço de uma função legislativa e de controlo do Parlamento Europeu na sua qualidade de assembleia dos cidadãos directamente eleita e salienta o seu papel fulcral no quadro da aplicação do catálogo de princípios; entende, além disso, ser necessário examinar as relações institucionais do Comité das Regiões com o PE, bem como com as outras Instituições da UE na fase preliminar do processo legislativo e no âmbito do controlo da observância do princípio da subsidiariedade;
6. Solicita o reforço generalizado da autonomia administrativa local e regional, bem como a sua revalorização institucional, mediante a participação dos representantes das autarquias no processo de elaboração de iniciativas legislativas, na medida em que decisões europeias influenciem directa ou indirectamente a sua autonomia administrativa; insta a que os Estados-Membros sejam obrigados a consultar as autarquias locais e regionais no quadro da aplicação do direito europeu; salienta a importância assumida pelo artigo 16º do Tratado CE e critica, neste contexto, a paulatina erosão da segurança jurídica no domínio dos serviços de interesse geral; exorta a que estes últimos, bem como a coesão económica e social, sejam reforçados enquanto elementos fundamentais da evolução do Tratado.