

**CONV 47/02**

**NOTA**

---

de :	Praesidium
para :	Convenção
Assunto:	<b>Delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros</b> <b>– Sistema actual, problemática e vias a explorar</b>

---

Junto se envia, à atenção dos membros da Convenção, uma nota de reflexão sobre o assunto em epígrafe, que, desenvolvendo e substituindo a nota distribuída à Convenção com a referência CONV 17/02, tem em conta os debates efectuados na sessão da Convenção de 15 e 16 de Abril de 2002.

## **NOTA DE REFLEXÃO**

**Assunto:** Delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros  
– Sistema actual, problemática e vias a explorar

### **Síntese**

1. O pedido formulado pelos Conselhos Europeus de Nice e de Laeken no sentido de se analisar a questão da delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros visa dar resposta a determinadas críticas segundo as quais a União deveria agir menos em certos domínios e mais noutros. Foi também referido que é difícil, para o cidadão, compreender como é estabelecida essa delimitação, ou seja, "quem faz o quê" dentro da União Europeia.
2. A nota tem, nomeadamente, por objectivo analisar os problemas que se colocam em relação ao actual sistema de delimitação de competências legislativas entre a União Europeia e os Estados-Membros, sugerindo algumas vias a explorar para resolver esses problemas (parte II).

Para facilitar a reflexão, a nota contém uma parte em que se descreve o actual sistema de delimitação de competências (parte I) e um anexo em que se descreve mais em pormenor o alcance da competência da União/Comunidade em relação à dos Estados-Membros nos diferentes domínios abrangidos pelos Tratados.

3. O actual sistema de delimitação de competências é estabelecido em função de objectivos a atingir e de meios para atingir esses mesmos objectivos. Em alguns domínios, as matérias em que a União tem competência para agir são enumeradas de forma mais ou menos circunstanciada. O sistema procura, assim, conciliar a necessidade de precisão na delimitação

de competências com a de uma certa flexibilidade, a fim de permitir que a União se adapte aos novos desafios e corresponda melhor às expectativas dos cidadãos. Embora os méritos deste sistema tenham sido amplamente reconhecidos, a maioria das críticas tecidas incide mais nos "excessos" do sistema ou na necessidade de o clarificar melhor do que na necessidade de o transformar radicalmente.

4. Os principais problemas que se colocam relativamente ao sistema de delimitação de competências e às vias a explorar, tal como descritos na nota, podem resumir-se do seguinte modo:

a) Falta de clareza do sistema

Algumas disposições dos Tratados são complexas e opacas e não existem nos Tratados disposições que descrevam os princípios que regem a repartição de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros.

A nota sugere à Convenção que analise, nomeadamente, a necessidade e a forma de:

- explicitar nos Tratados os princípios que regulamentam o actual sistema de repartição de competências e, nomeadamente, o princípio da atribuição de competências;
- clarificar melhor os diferentes tipos de competências e os domínios que se inserem em cada um desses tipos;
- explicitar melhor as competências dos Estados-Membros e, designadamente, o princípio geral segundo o qual as competências legislativas cabem aos Estados-Membros, excepto nos casos em que são atribuídas à União/Comunidade.

b) Falta de precisão de algumas disposições do Tratado

Segundo algumas críticas, há certas disposições do Tratado que não são suficientemente precisas, nomeadamente os artigos 94.º, 95.º e 308.º. Ao mesmo tempo, é amplamente reconhecido que são essas as disposições que permitiram à União desenvolver-se de forma dinâmica. Algumas vozes minoritárias solicitaram a substituição do sistema actual por um "catálogo" de competências.

Propõe-se à Convenção que analise:

- uma eventual precisão do âmbito de aplicação dos artigos 94.º, 95.º e 308.º do TCE;
- a possibilidade de regulamentar mais estritamente o recurso ao artigo 308.º;
- a necessidade, ou não, de introduzir especificações noutras disposições;
- a necessidade, ou não, de redigir um "catálogo" de competências da União.

c) Inobservância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

Considera-se muitas vezes que os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade nem sempre são aplicados pelo legislador, pelo facto de haver razões políticas ou de urgência que prevalecem sobre o respeito desses princípios.

A nota propõe à Convenção que analise se é necessário e, na afirmativa, de que forma se deverá reforçar a aplicação desses princípios pelas Instituições que participam no processo legislativo.

d) Em certos casos, as competências da União não correspondem às expectativas dos cidadãos

Uma vez que, no entender da maioria, as expectativas dos cidadãos constituem um dos principais critérios a observar para decidir das missões que deverão ser desempenhadas a nível da União, a Declaração de Laeken salienta que é desejo dos cidadãos que a União desempenhe um papel mais activo em certos domínios, embora considerem que intervém demasiado noutros.

Partindo deste princípio, a nota sugere vias de reflexão destinadas a analisar se e, na afirmativa, de que modo se deverá proceder a um ajustamento das competências da União.

e) Os meios de controlo destinados a garantir a observância da delimitação de competências são insuficientes

Actualmente, o controlo da observância da delimitação de competências é exercido essencialmente pelas Instituições da União. As instâncias legislativas a nível nacional, nomeadamente os Parlamentos nacionais, só de uma forma muito limitada exercem esse controlo.

Atendendo a que uma ampla maioria de membros da Convenção solicita que esse tipo de controlo seja intensificado, a nota sugere algumas vias a analisar para reforçar o controlo político e/ou jurisdicional da observância da delimitação de competências e do princípio da subsidiariedade, designadamente mediante o reforço do papel de controlo exercido pelos Parlamentos nacionais e/ou a criação de um mecanismo de controlo "ad hoc".

## **INTRODUÇÃO**

5. A questão da delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros foi colocada no centro do debate político na sequência de algumas reivindicações segundo as quais, dada a insuficiente precisão desta delimitação, a União Europeia teria tendência a legislar, quer em domínios em que não é competente (invadindo assim a esfera de competências dos Estados-Membros), quer em domínios em que não é oportuno que o faça, quer ainda de forma demasiado pormenorizada. Tem sido também evocada a falta de clareza desta delimitação, que faz com que o cidadão europeu tenha dificuldade em compreender o modo como se encontram repartidas as competências entre a União Europeia (UE) e os Estados-Membros e tenha a sensação de que aquela, ou intervém em domínios em que o não deveria fazer, ou intervém em domínios em que seria necessária uma actuação a nível europeu.
6. Para tentar dar resposta a estas preocupações, as Declarações de Nice e de Laeken sobre o futuro da União solicitam à Convenção que analise a questão do estabelecimento de uma delimitação mais precisa de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros, bem como a questão do controlo do respeito de tal delimitação.

### **I. ACTUAL SISTEMA DE DELIMITAÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

7. Pode resumir-se do seguinte modo o actual sistema de repartição de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros <sup>1</sup> (pontos 8 a 12):

---

<sup>1</sup> No Anexo I da presente nota é dada uma descrição mais detalhada da latitude das competências da União em cada um dos domínios que se inserem no âmbito dos diversos tipos de competências acima mencionados.

## A) COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS <sup>1</sup>

8. A União Europeia/Comunidade Europeia (CE) dispõe apenas das competências de atribuição (artigo 5.º do TCE): a União/Comunidade actua nos limites das competências que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelos Tratados. Embora nos Tratados originais as competências legislativas fossem conferidas à CE geralmente com base nos objectivos a atingir (artigos 2.º e 3.º do TCE) e nos meios para os alcançar (método funcional), com as sucessivas revisões dos Tratados este método foi sendo substituído, em certos casos por uma atribuição material de competências, que consiste em definir as acções precisas que a Comunidade deve levar a cabo, acompanhada, em determinados casos, de exclusões específicas de competência (método da atribuição material). É deste modo que, em certos domínios, as competências legislativas da União são definidas tanto em função de objectivos como de matérias. <sup>2</sup>
9. As competências legislativas de que a União/Comunidade dispõe são de três tipos: exclusivas, concorrentes (ou partilhadas) e complementares. O Tratado não inclui uma definição destas competências, que poderia ser a seguinte:

a) Competências exclusivas: a União/Comunidade dispõe de competência exclusiva quando só ela pode aprovar normas num dado domínio. É excluída qualquer intervenção dos Estados-Membros, excepto mediante habilitação por parte das instituições comunitárias ou quando exista qualquer lacuna que seja necessário colmatar.

São os seguintes os domínios da competência exclusiva da União: política comercial comum (na sua latitude antes da entrada em vigor do Tratado de Nice), recursos biológicos marinhos nas zonas abrangidas pelo Tratado; estabelecimento da pauta aduaneira comum; política monetária dos doze Estados-Membros que pertencem à zona Euro. A estes domínios vêm juntar-se os que se tornam de competência exclusiva pelo facto de a Comunidade legislar amplamente no domínio em causa com base nas suas competências concorrentes.

Há que mencionar especificamente a criação e o funcionamento do mercado interno. Trata-se de uma competência funcional de harmonização das legislações que, por princípio, apenas

---

<sup>1</sup> Para efeitos da presente nota, entende-se por competências legislativas a aprovação de textos legislativos no sentido próprio ou a criação de obrigações jurídicas pelas Instituições (que se sugere classificar como de segundo nível, "direito derivado"), tomando os Tratados como base directa (primeiro nível, "direito primário").

<sup>2</sup> Cf. artigo 137.º do TCE, política social; artigo 29.º do TUE, cooperação policial e judiciária em matéria penal.

pode ser exercida pela Comunidade. Todavia, enquanto esta não tiver exercido inteiramente essa competência, os Estados-Membros mantêm a sua capacidade de legislar. Além disso, tal competência pode abranger domínios relativamente aos quais os Estados-Membros mantêm sempre a respectiva competência legislativa.<sup>1</sup> Após a adopção de uma medida de harmonização, os Estados-Membros podem manter disposições nacionais que se justifiquem por determinadas existências.

Quanto ao Tratado da União Europeia, só se pode considerar da competência exclusiva da União a parte do Título VI relativa à instituição de órgãos comuns como a Europol ou a Eurojust, uma vez que, por natureza, não pode exercida por cada Estado-Membro individualmente.<sup>2</sup>

b) Competências concorrentes (ou partilhadas): trata-se de domínios em que os Estados-Membros podem legislar enquanto e desde que a União/Comunidade não tenha exercido a sua competência mediante a aprovação de normas, o que pode fazer de pleno direito. Logo que a União/Comunidade legisle no domínio em questão, os Estados-Membros deixam de poder legislar na área abrangida por essa legislação para além do necessário à sua implementação, e as normas legislativas aprovadas prevalecem sobre as dos Estados-Membros. A competência da Comunidade torna-se, assim, exclusiva pelo seu exercício.

A actividade legislativa da União nestes domínios está sujeita à observância dos princípios da subsidiariedade (a União/Comunidade apenas intervém se – e na medida em que – os objectivos da acção prevista não possam ser realizados satisfatoriamente pelos Estados-Membros e possam, portanto, ser mais adequadamente realizados a nível comunitário) e da proporcionalidade (a acção da União/Comunidade não vai além do necessário para alcançar os objectivos do Tratado). A intensidade desta actividade legislativa depende, por vezes, do tipo de medidas e do tipo de diploma jurídico previstos nos Tratados.<sup>3</sup> É nesta categoria que se insere a maior parte das competências da União/Comunidade:

– TCE: cidadania, agricultura e pescas, quatro liberdades (mercadorias, pessoas, serviços e capitais); vistos; asilo e imigração; transportes; concorrência; fiscalidade; política social; ambiente; defesa dos consumidores; redes transeuropeias (interoperabilidade e normas);

<sup>1</sup> Cf. Directiva 93/7/CEE, relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro. Embora se trate de uma medida do âmbito do mercado interno, afecta a política cultural dos Estados-Membros, domínio em que a CE não possui competência legislativa.

<sup>2</sup> O mesmo sucede com a criação e instituição de órgãos comuns com base no Tratado CE (p.ex.: o Instituto Comunitário de Marcas).

<sup>3</sup> A presente nota não incide sobre a questão dos instrumentos jurídicos da União e da hierarquia das normas, que, apesar de ligada ao problema da delimitação de competências, é tratada noutra nota de reflexão consagrada a esta matéria. No que respeita à energia, à protecção civil e ao turismo, o Tratado não contém uma base jurídica específica que abranja esses domínios. A Comunidade só pode, pois, actuar com base no artigo 308.º do TCE.

coesão económica e social; energia; protecção civil; turismo <sup>1</sup>.

- Título V do TUE (Política Externa e de Segurança Comum), com excepção da defesa <sup>2</sup>.
- Título VI do TUE (cooperação policial e judiciária em matéria penal). <sup>3</sup>

c) Competências complementares: trata-se de domínios relativamente aos quais a competência da União/Comunidade se limita a completar ou apoiar a acção dos Estados-Membros, a aprovar medidas de incentivo ou a coordenar a acção dos Estados-Membros. A competência para aprovar normas legislativas nestes domínios continua a pertencer substancialmente aos Estados-Membros, não podendo a intervenção da Comunidade redundar na exclusão da dos Estados-Membros.

Inserem-se nesta categoria: a política económica; o emprego; a cooperação aduaneira; a educação, a formação profissional e a juventude; a cultura; a saúde pública; as redes transeuropeias (excepto interoperabilidade e normas); a indústria; a investigação e o desenvolvimento; a cooperação para o desenvolvimento; a política de defesa comum (Título V do TUE).

d) Competências dos Estados-Membros: trata-se, ou de domínios não referidos no Tratado e que, consequentemente, e em virtude do princípio das competências de atribuição, não são da competência da UE/CE e se mantêm na esfera de competência dos Estados-Membros, ou de domínios relativamente aos quais os Tratados excluem expressamente a competência da União ou reconhecem expressamente a competência dos Estados-Membros, ou ainda de domínios em que o Tratado proíbe a União/Comunidade de legislar <sup>4</sup>

\* \* \*

---

<sup>1</sup> A latitude da competência atribuída à Comunidade pelos capítulos correspondentes do Tratado é mais ou menos ampla consoante os domínios (cf. Anexo I).

<sup>2</sup> Para além da aprovação de acções comuns e posições comuns pelo Conselho, o Título V prevê a concertação, cooperação ou coordenação da actuação dos Estados-Membros em determinados domínios (cf. página 4, alínea a)).

<sup>3</sup> Com excepção das disposições relativas à instituição de órgãos comuns.

<sup>4</sup> Em certos casos, o Tratado limita o exercício das competências dos Estados-Membros, impondo-lhes obrigações a respeitar (p.ex.: proibição de exercer discriminação por motivo da nacionalidade, proibição de conceder ajudas estatais incompatíveis com o mercado comum, etc.).



10. Embora as competências da Comunidade lhe sejam, em princípio, atribuídas de forma expressa pelos Tratados, o Tribunal de Justiça considerou que, em certos casos, elas decorrem implicitamente dos textos do Tratado ou da sua economia geral. Trata-se, designadamente, de casos em que essas competências são necessárias para realizar os objectivos fixados nos Tratados, nomeadamente no domínio das relações externas.

## **B) COMPETÊNCIAS NÃO LEGISLATIVAS OU EXECUTIVAS<sup>1</sup>**

11. No sistema do Tratado, a regra geral é de que a competência de execução e aplicação das normas legislativas pertence aos Estados-Membros, de acordo com as respectivas regras constitucionais (em certos casos, estas prevêm a execução por órgãos constitucionais), na observância do Tratado e sob o controlo da Comissão, dos tribunais nacionais e do Tribunal de Justiça<sup>2</sup>. A Comunidade exerce estas competências apenas a título subsidiário<sup>3</sup>.

### *1) Execução regulamentar dos actos legislativos (normas de "terceiro nível"):*

Trata-se da elaboração de regras normativas de alcance geral que visam a aplicação dos actos legislativos.

Em conformidade com o princípio geral acima recordado, a execução regulamentar dos actos legislativos comunitários, pertence, regra geral, aos Estados-Membros. É apenas se – na medida em que – os objectivos da acção prevista não possam ser realizados de forma satisfatória pelos Estados-Membros, ou no caso de se revelar necessário garantir a uniformidade de aplicação das disposições legislativas em todos os Estados-Membros, que se devem fazer aprovar as normas regulamentares pela Comunidade.<sup>4</sup>, em conformidade com o acto legislativo de base.

---

<sup>1</sup> Por competências não legislativas entende-se a aprovação de textos normativos ou regulamentares (que se sugere qualificar como "do terceiro nível") e a adopção de medidas administrativas, orçamentais e individuais, caso a caso (que se poderiam qualificar como "do quarto nível").

<sup>2</sup> Artigo 10.º do TCE; Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado de Amesterdão (cf. Compilação dos Tratados, Tomo I, Volume I, pág. 567), e Declaração n.º 43 anexa à Acta Final da CIG de Amesterdão referente a este protocolo.

<sup>3</sup> Artigos 202.º e 211.º do Tratado.

<sup>4</sup> Neste caso, a competência de execução regulamentar dos actos legislativos comunitários pela própria Comunidade é, salvo em casos específicos, atribuída pelo legislador comunitário (ou seja, o Parlamento Europeu e o Conselho no caso da co-decisão, e o Conselho nos outros casos) à Comissão, assistida por um comité composto por representantes dos Estados-Membros, os quais têm um direito de supervisão das decisões de execução que a Comissão deve adoptar e que eles deverão seguidamente pôr em prática (artigo 202.º do TCE).

2) Execução administrativa, material e orçamental dos actos comunitários (normas do "quarto nível")

Trata-se das medidas de aplicação administrativa, das decisões individuais, das sanções destinadas a assegurar a observância do direito comunitário, dos controlos, etc.. A adopção destas medidas cabe aos Estados-Membros, que determinam, dentro do respectivo quadro constitucional e político, quais os órgãos, procedimentos e condições adequados para assegurar a correcta aplicação do direito comunitário. A União/Comunidade pode, no entanto, intervir na execução administrativa dos actos comunitários no caso de o Tratado ou o legislador comunitário lhe atribuir essa competência (p.ex.: concorrência, gestão de certos programas comunitários, etc.).

**C) CONTROLO DA DELIMITAÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

12. Presentemente, existem dois tipos de controlo do respeito pela delimitação de competências e pelo princípio da subsidiariedade:
- a) Controlo político: compete, em grande parte, às Instituições da União que participam no processo legislativo determinar se os Tratados conferem ou não competência à União para actuar num caso concreto e em que medida foi respeitado o princípio da subsidiariedade. De facto, cada Instituição deve actuar no respeito pelas competências de atribuição. Os Governos dos Estados-Membros, os Parlamentos nacionais e as opiniões públicas exercem também esse controlo na medida em que controlam as posições tomadas pelos representantes dos respectivos Governos no Conselho;
  - b) Controlo jurisdicional: através do recurso para o Tribunal de Justiça ou para os tribunais nacionais. O poder de controlo do Tribunal de Justiça é vasto no caso do Tratado CE, limitado no quadro do Título VI do TUE e inexistente no quadro do Título V do TUE.

**II. PROBLEMÁTICA E VIAS A EXPLORAR**

13. O actual sistema de delimitação de competências, fruto das sucessivas reformas do Tratado que acompanharam a evolução da construção comunitária, tenta conciliar duas exigências: a necessidade de precisão na delimitação e, por outro lado, de uma certa flexibilidade.

14. O método "funcional" de atribuição de competências previsto nos Tratados iniciais – que implica a existência de disposições que conferem à Comunidade competências "funcionais" para atingir os seus objectivos (nomeadamente os artigos 94.º, 95.º e 308.º do TCE) –, embora menos preciso do que o método de repartição por matérias, permite uma certa adaptação das competências da União aos novos desafios que emergem na realização dos objectivos dos Tratados, sem necessidade de recorrer aos pesados trâmites de revisão. Aquando das sucessivas reformas dos Tratados, o sistema de delimitação por objectivos foi completado com uma delimitação por matérias (através de uma lista positiva de matérias ou mediante exclusões específicas de competência) nos domínios que se considerava carecerem de mais precisão. Tratava-se, designadamente, daqueles em que eram atribuídas novas competências à Comunidade ou em que a regra da unanimidade era substituída pela da maioria qualificada.
15. Qualquer reflexão sobre a problemática da delimitação de competências deve atender a esta necessidade de equilíbrio entre duas exigências: a precisão e uma certa flexibilidade dessa delimitação. Embora os sistemas constitucionais que instituem um sistema federal ou marcadamente regional tentem chegar a este equilíbrio de uma ou outra forma, não há nenhum sistema "ideal" de delimitação de competências. Em todos os actuais textos constitucionais – até nos que assentam num catálogo de competências – existem zonas "cinzentas" que geram questões de conflito de competências sobre as quais os tribunais constitucionais são chamados a pronunciar-se.
16. Feita esta observação preliminar, importa realçar que a maior parte das críticas apontadas ao actual sistema de repartição de competências incidem, não tanto na pertinência de modificar o próprio sistema, mas antes nos seus "excessos" e na necessidade de o clarificar ou de proceder a alguns ajustamentos na repartição de competências. Foram amplamente reconhecidos os méritos do sistema, que permite à União adaptar-se aos novos desafios e melhor corresponder às expectativas dos cidadãos.

17. Uma vez que, as competências não legislativas cabem, em grande parte, aos Estados-Membros, essas críticas visam, entre outros aspectos, as competências legislativas, tanto no tocante à sua delimitação como no que respeita ao controlo da observância dessa delimitação. Assim sendo, debruçar-nos-emos apenas sobre os problemas suscitados pela delimitação das competências legislativas entre a União Europeia e os Estados-Membros e iremos, simultaneamente, sugerindo vias a explorar para lhes dar solução.<sup>1 2</sup>

**a) A falta de clareza do sistema**

18. Um dos problemas mais frequentemente apontados a respeito do sistema de delimitação das competências legislativas é o da falta de clareza. Vários motivos poderão vir ao encontro desta crítica, tais como: a introdução, aquando das sucessivas alterações dos Tratados, de disposições muitas vezes redigidas de forma complexa em consequência dos compromissos políticos; a formulação pouco clara de determinadas disposições; o facto de o Tratado não definir claramente nem o sistema de delimitação de competências e os princípios que a regem, nem os tipos de competências de que a União dispõe e os domínios correspondentes a cada tipo de competência; por último, os novos métodos abertos de coordenação, ao definirem objectivos sem atender à repartição de competências, contribuem para a precária legibilidade do sistema e para a impressão de que a Comunidade dispõe de amplas competências quando tal não acontece. E assim, devido à falta de clareza do sistema, se geram frequentes mal-entendidos e ideias falsas acerca da latitude da competência legislativa da União. Citemos, por exemplo, os casos da cultura, da saúde e da educação, domínios mencionados por alguns membros da Convenção no debate de 15 e 16 de Abril: muito embora sejam áreas em que a acção da Comunidade se limita a completar a dos Estados-Membros através, designadamente, de programas de apoio financiados pelo orçamento comunitário e em que os Tratados proíbem expressamente a Comunidade de legislar, há quem tenha erradamente a ideia de que esta tem competência para legislar nesses domínios.
19. Importa, pois, procurar formas de tornar mais clara a delimitação de competências.

<sup>1</sup> Poderiam, contudo, ser feitas algumas clarificações e precisões neste domínio.

<sup>2</sup> Não será analisada na presente nota a questão da simplificação dos Tratados, que, tal como a questão dos instrumentos jurídicos da União, está ligada à da delimitação de competências.

20. Vias a explorar:

- 1) *Que tipo de clarificações é necessário introduzir nos Tratados para tornar mais explícitos os princípios que regem o actual sistema de repartição de competências e, nomeadamente, o princípio das competências de atribuição, segundo o qual a União/Comunidade não pode actuar nos domínios em que lhe não tenha sido atribuído nenhum tipo de competências, cabendo estas aos Estados-Membros, que as exercem em conformidade com os respectivos sistemas constitucionais? No debate de 15 e 16 de Abril, grande parte dos membros da Convenção considerou que este princípio, já implícito no Tratado, deveria ser formulado em termos mais explícitos*
- 2) *Se e, na afirmativa, como podem ser clarificados os conceitos sobre os diferentes tipos de competências de que a União dispõe, bem como os domínios correspondentes a cada um deles.*
- 3) *Se e, na afirmativa, como podem ser mais explicitamente formuladas no Tratado as competências que cabem aos Estados-Membros. No debate de 15 e 16 de Abril, alguns intervenientes apoiaram a ideia de enumerar num artigo do Tratado os casos de exclusão expressa da competência da União/Comunidade ou os domínios que se inserem na esfera da competência legislativa dos Estados-Membros. Todavia, as preferências da maioria pareceram apontar para a ideia de recordar no Tratado o princípio geral segundo o qual as competências legislativas pertencem aos Estados-Membros, a não ser que tenham sido atribuídas à União/Comunidade. Os defensores desta abordagem consideraram que a enumeração antes sugerida faria correr o risco de cristalização das competências dos Estados-Membros e de modo algum imprimiria, muito pelo contrário, a maleabilidade necessária para a adaptação às novas realidades.*
- 4) *Analisar a possibilidade de incluir no Tratado uma referência ao método aberto de coordenação, estabelecendo simultaneamente os seus limites.*

**b) Falta de precisão de algumas disposições do Tratado CE, nomeadamente das disposições "funcionais" (artigos 94.º, 95.º e 308.º)**

21. Alguns consideram que a falta de contornos precisos de certas disposições de atribuição de competências leva a que a União actue em domínios em que não é competente, usurpando assim as competências dos Estados-Membros. A questão é suscitada, *inter alia*, no que toca aos artigos 94.º, 95.º e 308.º do TCE <sup>1</sup>, mas poderia ser também estudada relativamente a outras disposições dos Tratados.
22. No que respeita concretamente aos artigos 94.º, 95.º e 308.º, estas disposições suscitam algumas críticas segundo as quais, devido à sua redacção extremamente ampla, permitiriam à Comunidade ultrapassar as competências atribuídas pelos Tratados. Ora, sendo certo que, pelo seu carácter funcional, as disposições em causa têm por natureza um vasto âmbito de aplicação e podem incidir em determinados domínios geralmente reservados aos Estados-Membros, alguns membros da Convenção assinalaram tratar-se de disposições que possibilitaram o desenvolvimento dinâmico da Comunidade e a realização de determinadas políticas fulcrais do Tratado, como o mercado interno. Tendo a grande maioria dos intervenientes defendido a preservação da flexibilidade e do dinamismo na evolução das competências, foi recordada a necessidade de manter as disposições em questão. Acresce que, conforme recordado pelo Tribunal de Justiça <sup>2</sup>, há limites para a utilização das mesmas. É, assim, possível clarificar e precisar o seu emprego.

---

<sup>1</sup> Os artigos 94.º e 95.º do TCE conferem à Comunidade competência para aprovar directivas ou medidas para a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham incidência directa no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum ou que tenham por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno. Quanto ao artigo 308.º do TCE, permite à Comunidade adoptar (por unanimidade dos membros do Conselho) as medidas necessárias para atingir os objectivos da Comunidade no curso de funcionamento do mercado comum, nos casos em que o Tratado tenha previsto esses objectivos, mas não os poderes de acção necessários para o efeito.

<sup>2</sup> O Tribunal recordou que o artigo 95.º do TCE não confere ao legislador comunitário uma competência geral para regulamentar o mercado interno e que todas as medidas aprovadas com fundamento nesta disposição devem ter efectivamente por objecto a melhoria das condições de estabelecimento e de funcionamento do mercado interno. No tocante ao recurso ao artigo 308.º do TCE, o Tribunal lembrou, nomeadamente, que este artigo não pode constituir fundamento nem para alargar o âmbito de competências da Comunidade para além do quadro estabelecido pelos Tratados, nem para harmonizar as legislações dos Estados-Membros nos domínios em que tal não seja permitido pelas disposições do Tratado que atribuem competência à Comunidade (p.ex., artigo 129.º, emprego; artigo 151.º, cultura; etc.).

23. No que se refere ao artigo 308.º do TCE, algumas vozes minoritárias preconizaram a sua supressão. A estudar-se esta via, conviria ponderar os riscos de paralisação da acção da Comunidade, que ficaria impedida de se adaptar às novas realidades e de agir em casos em que, para atingir um dos seus objectivos previstos no Tratado, considerasse necessário (por unanimidade dos membros do Conselho, como prevê o artigo 308.º) aprovar uma dada medida, mas não dispusesse de todos os meios para actuar por estes lhe não serem facultados pelo Tratado.
24. Foi também sugerida uma modificação radical da arquitectura dos Tratados: o actual método de repartição funcional <sup>1</sup>(que alegadamente permite à Comunidade apropriar-se de competências que o Tratado lhe não confere) seria suprimido e substituído por um sistema exclusivo de delimitação por matérias que estabeleceria um "catálogo" de competências <sup>2</sup>. Durante o debate de 15 e 16 de Abril, vários membros da Convenção fizeram amplas dissertações sobre os riscos e os problemas de tal modificação.
25. Vias a explorar:
- 1) *Eventual especificação do âmbito de aplicação dos artigos 94.º, 95.º e 308.º do TCE, nomeadamente com base nas clarificações efectuadas pelo Tribunal de Justiça;*
  - 2) *Possibilidade de dificultar o recurso ao artigo 308.º do TCE, criando simultaneamente no Tratado bases jurídicas específicas para domínios em que se faz mais frequentemente uso desta disposição <sup>3</sup>;*
  - 3) *Se e, na afirmativa, em que medida devem ser mais bem especificadas as disposições que atribuem competências à União em determinados domínios. Mais concretamente, determinar-se-ia se, e em que domínios, se deveria fazer maior uso da delimitação por matérias ou de exclusões específicas;*

---

<sup>1</sup> Assinale-se que o actual sistema funcional não é um sistema funcional "puro", sendo, em certos casos, acompanhado de uma delimitação por matérias.

<sup>2</sup> Sugerido no debate de 15 e 16 de Abril, nomeadamente por Erwin Teufel.

<sup>3</sup> À semelhança do que foi feito pelo Tratado de Nice no tocante à cooperação económica, financeira e técnica com os países terceiros.

- 4) *Necessidade, ou não, de redigir um "catálogo" de competências da União e de ponderar, designadamente, em que medida esse catálogo implicaria de facto uma delimitação mais precisa de competências entre a União e os Estados-Membros, bem como quais as incidências que a sua elaboração teria na adaptação das competências da União e no desenvolvimento da União Europeia.*

**c) Inobservância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

26. Muitos consideram que o princípio da subsidiariedade, introduzido pelo Tratado de Maastricht como mecanismo regulador do exercício das competências não exclusivas da Comunidade, não produziu os resultados esperados: assentando a aplicação do princípio da subsidiariedade numa apreciação política, caso a caso, por parte das Instituições, a observância deste princípio terá por vezes sido preterida a favor de considerações políticas (ou de urgência) – fazendo com que a Comunidade tenha por vezes intervindo em domínios nos quais os objectivos da acção projectada poderiam ter sido satisfatoriamente atingidos pelos Estados-Membros <sup>1</sup>.

O mesmo se passa com o princípio da proporcionalidade: defendem alguns que a acção da Comunidade terá ido, em certos casos, além do necessário para a consecução do objectivo em vista.

27. Vias a explorar

- 1) *Coloca-se a questão de saber se devem ser feitas precisões e definidos critérios mais pormenorizados para a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e se importa reforçar os meios necessários para garantir a observância desses princípios, nomeadamente no respeitante às Instituições que participam no processo legislativo – o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão.*

---

<sup>1</sup> Neste contexto, foi citada, por exemplo, a Directiva, de 20 de Março de 1999, relativa à detenção de animais da fauna selvagem em jardins zoológicos (JO L 94 de 9.4.1999, pp. 24-26).



- 2) *Quanto à definição de critérios mais pormenorizados, haverá que ponderar, em especial, se é ou não suficiente o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade anexo ao Tratado de Amesterdão. Quanto ao controlo da observância destes princípios, ver alínea e).*

**d) Em certos casos, as competências da União não correspondem às expectativas dos cidadãos**

28. Ficou bem claro no debate de 15 e 16 de Abril que, no entender de uma ampla maioria, as expectativas dos cidadãos e o princípio da subsidiariedade deveriam ser os principais critérios a observar para decidir quais as missões a serem desempenhadas a nível da União. Alguns consideraram que deveriam ser tidos em conta outros princípios, como a solidariedade. Nesta mesma linha, a Declaração de Laeken realça o facto de os cidadãos desejarem que a União desempenhe um papel mais importante em determinados domínios e, simultaneamente, considerarem que ela intervém demasiado noutros.
29. Nesta base, a questão principal consiste, pois, em determinar até que ponto será necessário proceder a um ajustamento das competências da União por forma a que esta concentre e reforce a sua acção naquilo que constitui as suas missões essenciais, nomeadamente nos domínios que se revistam de maior importância para os cidadãos e em que só ela pode actuar, dadas as componentes transfronteiras da acção, ou em que possa ter uma actuação mais eficaz do que os Estados-Membros a título individual.
30. Vias a explorar:
- 1) *Se há domínios em que a União não seja competente, mas onde a sua acção seria desejável, ou se há domínios em que deveria desempenhar um papel mais importante;*
  - 2) *Se há domínios visados nos Tratados em que a acção seria mais eficaz se levada a cabo a nível dos Estados-Membros;*
  - 3) *Se há domínios do âmbito da competência complementar ou partilhada da União que deveriam ser inseridos na competência exclusiva, ou vice-versa.*

**e) Insuficiência dos meios de controlo do respeito pela delimitação de competências**

31. É certo que se poderia tornar mais clara e mais precisa a delimitação de competências entre a União e os Estados-Membros. Vários membros da Convenção entenderam, todavia, que a melhor garantia da observância dessa delimitação é a criação de meios de controlo eficazes. Além disso, como não existe um sistema "ideal" de repartição de competências, surgirão sempre conflitos de competências. A observância da delimitação de competências e, inclusive, do princípio da subsidiariedade, passa pois, forçosamente, pela intensificação dos controlos.
32. Neste momento, o controlo político da observância da delimitação de competências e do princípio da subsidiariedade é, em grande parte, exercido pelas Instituições da União que participam no processo legislativo e, em menor grau, pelas instâncias legislativas nacionais: os Parlamentos nacionais só o exercem na medida em que possam controlar ou influenciar a posição a adoptar pelos respectivos Governos no quadro das Instituições comunitárias. Como este controlo é exercido durante o processo legislativo a nível da União ("ex ante"), não existe nenhum mecanismo de acompanhamento para verificar se o princípio da subsidiariedade é respeitado aquando da implementação e aplicação dos actos legislativos da União ("ex post").
33. Quanto ao controlo jurisdicional, é exercido pelo Tribunal de Justiça e pelos órgãos jurisdicionais nacionais.
34. Vias a explorar:

*A questão principal a ponderar neste contexto consiste em determinar se (e como) se deve reforçar o controlo político e/ou jurisdicional da observância da delimitação de competências e do princípio da subsidiariedade.*

- 1) *Trata-se de determinar se e como reforçar os controlos existentes neste momento. Quanto aos controlos políticos, poderia estudar-se a possibilidade de conferir aos Parlamentos nacionais um papel mais importante no controlo da observância desses princípios, quer através da sua participação no processo legislativo no quadro da própria União, quer mediante o reforço da sua participação e controlo na definição da posição dos respectivos Governos*<sup>1</sup>.

*Poderia também estudar-se a eventualidade de reforçar o controlo, pelo Tribunal de Justiça, da conformidade dos actos legislativos aprovados relativamente a esses mesmos princípios, conferindo, designadamente, aos Parlamentos nacionais o poder de interpor recursos de anulação no Tribunal nos casos de violação dos princípios da subsidiariedade e da atribuição. Houve quem apontasse a possibilidade de esse poder ser conferido às entidades constitucionais dotadas de competências legislativas nos Estados-Membros ou ao Comité das Regiões.*

- 2) *Conforme preconizado por diversos membros da Convenção na sessão de 15 e 16 de Abril, deveria ponderar-se se o reforço acima mencionado deverá incluir a criação de um novo mecanismo de controlo da observância do princípio da delimitação de competências e, em caso afirmativo, a natureza, política ou jurisdicional, desse mecanismo, bem como o seu papel e composição. Foram apontadas várias fórmulas (Comité "subsidiariedade" junto do Parlamento Europeu e do Conselho; instituição de um órgão "ad hoc" composto pelos Parlamentos nacionais; inclusão dos representantes dos Parlamentos nacionais nas delegações dos Estados-Membros no Conselho; composição "mista" do Parlamento Europeu; mecanismo de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os tribunais constitucionais nacionais; novo tribunal "ad hoc", etc.).*
- 3) *Poder-se-ia analisar a possibilidade de criar um mecanismo de acompanhamento da observância dos princípios da delimitação de competências e da subsidiariedade aquando da implementação, pelos Estados-Membros, dos actos legislativos aprovados pela União.*

---

<sup>1</sup> Cf., neste contexto, o Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia (Compilação dos Tratados, Tomo I, Volume I, p. 375).

ÂMBITO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO/COMUNIDADE NOS DIFERENTES  
DOMÍNIOS ABRANGIDOS PELOS TRATADOS

**A. TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA**

**a) Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (Título V do TUE)**

Nos termos do segundo travessão do artigo 2.º do TUE, a União atribui-se por objectivo "a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum, nos termos do disposto no artigo 17.º".

A competência da União no domínio da PESC é potencialmente muito vasta, podendo ser extensiva a "todos os domínios da política externa e de segurança". Os objectivos desta política são também muito gerais: salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e da integridade da União; reforço da segurança da União; manutenção da paz e reforço da segurança internacional; fomento da cooperação internacional; desenvolvimento e reforço da democracia e do Estado de direito, respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais. O Título V não prevê disposições "materiais" que limitem o alcance da acção da União.

As competências da União no domínio da PESC são "concorrentes" das dos Estados-Membros, exceptuando-se o caso da política de defesa (missão de Petersberg), em que são complementares. Essas competências são exercidas de forma pontual, caso a caso, quer pela União, quer em conjunto pela União e pelos Estados-Membros.

**b) Cooperação policial e judiciária em matéria penal (Título VI do TUE)**

Os poderes de acção da União neste domínio são definidos tanto em termos de objectivos como de domínios em que a UE pode actuar.

É objectivo da União facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça, prevenindo e combatendo o racismo e a xenofobia (primeiro parágrafo do artigo 29.º do TUE). Os domínios em que a União pode actuar são limitados: cooperação policial (directamente ou por intermédio da Europol), cooperação judiciária em matéria penal e aproximação das disposições de direito penal dos Estados-Membros (segundo parágrafo do artigo 29.º). Foi estabelecida, para os Estados-Membros, uma reserva de competência expressa em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna (artigo 33.º do TUE).

Todos os domínios do Título VI se inserem no âmbito das competências concorrentes, exceptuando-se a criação e a implantação de órgãos comuns, como a Europol ou a Eurojust, em relação aos quais a União dispõe de competência funcional exclusiva, atendendo a que, por natureza, esta não pode ser exercida por cada Estado-Membro a título individual.

**B. TRATADO QUE INSTITUI A COMUNIDADE EUROPEIA**

**Domínios da competência exclusiva da Comunidade**

- Política comercial comum (na fórmula anterior ao Tratado de Nice);
- Recursos biológicos marinhos nas zonas abrangidas pelo Tratado;
- Política monetária para os doze Estados-Membros pertencentes à zona Euro;
- Domínios em que a Comunidade legislou amplamente com base nas suas competências concorrentes. Poder-se-á citar, a título de exemplo, a celebração de acordos internacionais relativos a determinados aspectos dos transportes ou em domínios em que a Comunidade procedeu a uma completa harmonização do regime de acesso a uma actividade não remunerada;
- Caso especial: mercado interno (competência exclusiva "funcional", mantendo os Estados-Membros a sua competência, em alguns casos) (ver b)).

**b) Domínios da competência concorrente (ou partilhada) da Comunidade e dos Estados-Membros**

Pertence a esta categoria a maior parte dos domínios do TCE. A competência "potencial" da Comunidade é mais ou menos vasta, consoante os domínios.

**1. Cidadania da União**

A Comunidade pode adoptar medidas destinadas a facilitar ou a estabelecer as modalidades de exercício de determinados direitos reconhecidos pelo Tratado aos cidadãos da União: direito de circulação e de permanência no território dos Estados-Membros; direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais e para o Parlamento Europeu; direito de petição e direito de se dirigir ao Provedor de Justiça.

A Comunidade pode ainda aprovar disposições destinadas a aprofundar esses direitos (que serão adoptadas pelos Estados-Membros nos termos das respectivas normas constitucionais).

**2. Agricultura e pesca (com exclusão da parte que se insere no âmbito da competência exclusiva)**

Os objectivos da acção da Comunidade são muito vastos: incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico; assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola; estabilizar os mercados; garantir a segurança dos abastecimentos; assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores. Tais objectivos são atingidos, nomeadamente, através da criação de uma organização comum dos mercados agrícolas.

A Comunidade dispõe de uma competência muito vasta nestes domínios.

**3. As quatro liberdades (mercadorias, pessoas, serviços e capitais)**

Trata-se da adopção, pela Comunidade, de medidas destinadas a suprimir os obstáculos à livre circulação de mercadorias, trabalhadores assalariados e não assalariados, serviços e capitais dentro da Comunidade.

Esta é uma competência potencialmente muito vasta, dir-se-ia mesmo ilimitada (verificou-se que a noção do que é necessário para o mercado interno poderia ser interpretada de uma forma muito lata), largamente exercida pela Comunidade. Com efeito, para garantir as quatro liberdades, a Comunidade legislou amplamente no domínio da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, do direito das sociedades, da banca, dos seguros e dos valores imobiliários, da livre circulação dos trabalhadores assalariados, dos contratos públicos, do reconhecimento mútuo de diplomas, da coordenação dos regimes de segurança social, etc..

#### **4. Vistos, asilo e imigração**

A Comunidade pode adoptar uma série de medidas destinadas a criar progressivamente um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. O Tratado define em pormenor o teor dessas medidas (repartição "material"). Trata-se de:

- medidas destinadas a assegurar a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas de acompanhamento em matéria de controlos nas fronteiras externas, asilo e imigração;
- outras medidas em matéria de asilo, imigração e protecção dos direitos de nacionais de países terceiros;
- medidas no domínio da cooperação judiciária em matéria civil;
- medidas destinadas a incentivar e reforçar a cooperação administrativa.

Algumas dessas medidas só podem conter prescrições mínimas, tendo sempre os Estados-Membros a possibilidade de ir além dessas prescrições.

#### **5. Transportes**

Esta política tem essencialmente por objectivo a realização do mercado interno dos transportes. Para concretizar esse objectivo, podem ser adoptadas as seguintes medidas:

- regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais;
- condições em que os transportadores não residentes podem efectuar serviços de transporte num Estado-Membro;
- medidas que permitam aumentar a segurança dos transportes;
- quaisquer outras medidas adequadas.

A competência da Comunidade é muito vasta ("quaisquer outras medidas adequadas" é um conceito muito lato).

## **6. Concorrência**

No TCE, o regime de concorrência assenta no princípio fundamental da proibição de acordos, de abuso de posição dominante e de auxílios estatais (a não ser que se possa comprovar a sua compatibilidade com o mercado interno). O Conselho elabora regulamentos ou directivas com vista à aplicação deste princípio.

Desde que um acordo ou abuso de posição dominante não afecte o comércio entre Estados e os seus efeitos só se façam sentir no território de um Estado, só é aplicável o direito interno desse Estado.

Trata-se de um domínio em que a Comunidade exerce a sua competência, nomeadamente em questões de controlo, de forma bastante intensa.

## **7. Fiscalidade**

A fiscalidade não é referida como política ou acção da Comunidade no artigo 3.º do Tratado CE. A competência da Comunidade neste domínio é definida de uma forma relativamente restrita, ligada sobretudo à realização do mercado interno. Além disso, algumas disposições do Tratado relativas a outros domínios referem-se também à fiscalidade (por exemplo, ambiente). No domínio dos impostos indirectos, a Comunidade tem competência no que se refere à harmonização da taxa de IVA e dos impostos especiais de consumo. No domínio dos impostos directos, a competência recai essencialmente nos Estados-Membros.

## **8. Política social**

Esta política tem por objectivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma protecção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos de molde a garantir um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões.

Para atingir esses objectivos, a Comunidade pode aprovar prescrições mínimas numa série de domínios enumerados no Tratado (delimitação material):

- melhoria do ambiente de trabalho;
- condições de trabalho;
- informação e consulta dos trabalhadores;
- integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho;
- igualdade entre homens e mulheres.



A acção da Comunidade em determinados sectores (remunerações, direito de associação, de greve e de *lock-out*) encontra-se explicitamente excluída. Os Estados-Membros podem sempre ir além das prescrições mínimas.

## **9. Ambiente**

A Comunidade pode aprovar neste domínio prescrições mínimas que contribuam para a prossecução dos seguintes objectivos:

- preservação, protecção e melhoria da qualidade do ambiente;
- protecção da saúde das pessoas;
- utilização prudente e racional dos recursos naturais;
- promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente.

A competência da Comunidade neste domínio é relativamente vasta. Os Estados-Membros podem sempre ir além das prescrições mínimas.

## **10. Defesa dos consumidores**

A Comunidade contribui para o objectivo de promover os interesses dos consumidores e de lhes assegurar um elevado nível de defesa através de:

- medidas adoptadas no âmbito do mercado interno;
- medidas de apoio e complemento da política seguida pelos Estados-Membros em matéria de defesa dos consumidores.

As medidas adoptadas pela Comunidade só podem conter prescrições mínimas, podendo sempre os Estados-Membros ir além dessas prescrições.

## **11. Redes transeuropeias (interoperabilidade e normas)**

Trata-se de um domínio muito limitado em que a competência da Comunidade é, por conseguinte, relativamente restrita. A Comunidade contribui para a criação e o desenvolvimento de redes transeuropeias nos sectores das infra-estruturas dos transportes, das telecomunicações e da energia mediante a realização de acções que visam assegurar a interoperabilidade das redes, em especial no domínio da harmonização das normas técnicas.

## **12. Coesão económica e social**

A acção da Comunidade visa reforçar a sua coesão económica e social, reduzindo a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões através dos fundos com finalidade estrutural (FEOGA – secção Orientação, Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) e do Fundo de Coesão (domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infra-estruturas de transportes).

## **13. Energia, protecção civil e turismo**

Trata-se de domínios em que não existem disposições específicas no Tratado CE.

Todavia, uma vez que o artigo 3.º prevê que a acção da Comunidade implica "medidas" nestes domínios, foram adoptadas algumas medidas muito limitadas com base no artigo 308.º do TCE. No que respeita à energia, há disposições do Tratado CE relativas a outros domínios que se lhe reportam (por exemplo, as redes transeuropeias).

### **c) Domínios em que a competência legislativa cabe exclusivamente aos Estados-Membros, limitando-se a União a apoiar as suas acções (competências complementares)**

Trata-se de domínios em que os Estados-Membros têm competência exclusiva para legislar, não podendo a Comunidade obrigá-los, de modo algum, a introduzirem alterações na sua legislação.

## **1. Política económica**

A acção da Comunidade neste domínio visa, nomeadamente, coordenar as políticas económicas dos Estados-Membros, aprovando recomendações sobre as orientações gerais das mesmas, e acompanhar a evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública nos Estados-Membros.

A condução das políticas económicas dos Estados-Membros é da sua própria responsabilidade.

## **2. Emprego**

A Comunidade contribui para a realização de um elevado nível de emprego, incentivando a cooperação entre os Estados-Membros, apoiando e, se necessário, completando a sua acção. Os Estados-Membros mantêm as suas competências no domínio do emprego. A Comunidade pode implementar uma estratégia coordenada em matéria de emprego que os Estados-Membros terão em conta nas respectivas políticas. Para apoiar a execução dessa estratégia, a Comunidade pode adoptar acções de incentivo destinadas a fomentar a cooperação entre os Estados-Membros e a apoiar a sua acção. Está excluída qualquer iniciativa de harmonização pela Comunidade.

## **3. Cooperação aduaneira**

A Comunidade pode adoptar medidas destinadas a reforçar a cooperação aduaneira entre os Estados-Membros.

## **4. Educação, formação profissional e juventude**

Esta política tem por objectivo contribuir para o desenvolvimento do mais elevado nível de conhecimentos possível através de um amplo acesso à educação e da execução de uma política de formação profissional inicial e contínua dos trabalhadores. Os Estados-Membros mantêm plena responsabilidade pela organização e conteúdo dos seus sistemas educativos e de formação profissional, bem como a sua diversidade cultural e linguística, limitando-se a Comunidade a apoiar e completar a sua acção. Está excluído qualquer tipo de harmonização.

## **5. Cultura**

A Comunidade pode desenvolver acções de incentivo destinadas a apoiar e completar a acção cultural dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum. Está excluída qualquer iniciativa de harmonização.

## **6. Saúde pública**

A acção da Comunidade, que completa e apoia as políticas nacionais na matéria, incide na melhoria da saúde pública e na prevenção das doenças e afecções humanas. Está excluída qualquer iniciativa de harmonização. A organização e prestação dos serviços de saúde são da competência exclusiva dos Estados-Membros.

## **7. Redes transeuropeias (com exclusão da interoperabilidade das redes e das normas técnicas)**

A acção da Comunidade contribui para a criação e o desenvolvimento de redes transeuropeias nos sectores das infra-estruturas dos transportes, das telecomunicações e da energia, mediante:

- o estabelecimento de um conjunto de orientações que englobam os objectivos, as prioridades e as grandes linhas de acção no domínio das redes europeias;
- o apoio a projectos de interesse comum que beneficiem do apoio dos Estados-Membros, identificados no âmbito das orientações comuns.

## **8. Indústria**

A acção neste domínio tem por objectivo contribuir para que sejam asseguradas as condições necessárias ao desenvolvimento da capacidade concorrencial da indústria da Comunidade, através de medidas específicas destinadas a apoiar as acções desenvolvidas nos Estados-Membros. Essas medidas consistem, em geral, em programas financiados pelo orçamento comunitário e não podem conduzir a distorções de concorrência.

## **9. Investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT)**

A acção da Comunidade neste domínio tem por objectivo reforçar as bases científicas e tecnológicas da indústria comunitária e fomentar o desenvolvimento da sua capacidade concorrencial internacional, bem como promover as acções de investigação consideradas necessárias ao abrigo de outros capítulos do Tratado.

Na prossecução desses objectivos, a Comunidade desenvolve uma série de acções complementares das empreendidas nos Estados-Membros, aprovando, nomeadamente, um programa-quadro de que fazem parte todas as acções de IDT e que é posto em prática através de programas específicos.

## **10. Cooperação para o desenvolvimento**

A política da Comunidade neste domínio é complementar dos Estados-Membros, visando, nomeadamente, o desenvolvimento económico e social dos países em vias de desenvolvimento através da adopção de medidas que podem revestir a forma de programas plurianuais.

### **d) Competências exclusivas dos Estados-Membros**

Trata-se, nomeadamente, de:

1. Domínios que não são da competência da União e em relação aos quais os Estados-Membros mantêm, por conseguinte, a sua competência: organização interna dos Estados, identidade nacional, estrutura militar nacional, administração pública nacional, etc.
2. Domínios nos quais o Tratado confere expressamente competência exclusiva aos Estados-Membros <sup>1</sup>:
  - ordem pública e segurança pública;
  - aplicação do direito penal e administração da justiça;
  - remunerações, direito de associação, direito de greve e de *lock-out*;
  - organização e prestação de serviços de saúde e de cuidados médicos;
  - regime de propriedade.
3. Domínios em que o Tratado proíbe a CE de legislar: educação, formação profissional, cultura, saúde, emprego.

---

<sup>1</sup> O Tratado concede, aliás, aos Estados-Membros diversas derrogações às quatro liberdades de circulação a título da ordem pública, da segurança pública ou de outros motivos de interesse geral enumerados nas disposições em causa.