

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «O Tratado de Lisboa e o Funcionamento do Mercado Único» (parecer de iniciativa)

(2011/C 44/12)

Relator: **Jorge PEGADO LIZ**

Em 18 de Fevereiro de 2010, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

O Tratado de Lisboa e o Funcionamento do Mercado Único.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 15 de Junho de 2010.

Na 464.ª reunião plenária de 14 e 15 de Julho de 2010 (sessão de 14 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 129 votos a favor, 2 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Inicialmente o Tratado de Lisboa deveria ter entrado em vigor em 1 de Janeiro de 2009, mas tal só sucedeu em 1 de Dezembro de 2009, depois de concluído o processo de ratificação pelos 27 Estados-Membros. Há que admitir que este tratado continua a ser complexo e difícil de compreender.

1.2 A análise comparativa incluída no relatório de informação (CESE 241/2008) permite concluir que o mercado interno, embora não sofrendo qualquer modificação estrutural com o novo Tratado de Lisboa, parece ter uma perspectiva mais social. De facto, contrariamente ao que o Tratado Constitucional podia fazer temer a algumas pessoas ao utilizar a expressão «um mercado interno em que a concorrência é livre e não falseada», o Tratado de Lisboa confere ao mercado interno aparentemente objectivos mais sociais ao empenhar-se «numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social».

1.3 Os textos conhecidos até à data sobre as futuras orientações políticas da Comissão e sobre a Estratégia Europa 2020, bem como numerosas declarações de comissários e dirigentes políticos a nível nacional parecem também apontar para uma evolução no sentido de uma dimensão cívica cada vez maior do mercado único.

1.4 Esta dimensão foi igualmente reforçada pela referência explícita à força jurídica vinculativa da Carta dos Direitos Fundamentais, que tem «o mesmo valor jurídico que os Tratados», se bem que com restrições em alguns Estados-Membros.

1.5 Por outro lado, o processo legislativo relativo ao mercado interno será marcado pela intervenção dos parlamentos nacionais, a quem cabe velar pela observância do princípio da subsidiariedade, regulador do exercício das competências partilhadas entre a União e os Estados-Membros. Mercê de dois protocolos, um relativo «ao papel dos parlamentos nacionais» e o outro à «aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade», é dada aos parlamentos nacionais a possibilidade de solicitarem mesmo o reexame de uma proposta

legislativa em primeira leitura, o que reforça a participação democrática no processo legislativo da União.

1.6 Se a intervenção preventiva dos parlamentos nacionais funcionar bem e se o controlo da aplicação do princípio de subsidiariedade for eficaz e de boa qualidade a fim de explorar ao máximo o «mecanismo de alerta precoce» que o Tratado de Lisboa retoma da Constituição, é possível que os Estados-Membros critiquem menos a legislação da União de interferência nas competências nacionais e os cidadãos não a vejam tanto como a marca de um certo «centralismo de Bruxelas». Mas para isso é preciso ainda que os parlamentos nacionais reforcem a sua ligação em rede, pois o alcance e a eficácia do «mecanismo de alerta precoce», sendo embora um direito individual reconhecido a cada parlamento, depende da capacidade que os parlamentos nacionais tiverem para se organizarem colectivamente.

1.7 O Tratado de Lisboa prevê também a aplicação generalizada ao mercado interno do «processo legislativo ordinário» (processo de co-decisão do artigo 251.º do TCE), como o comprova, designadamente, o artigo 48.º do TFUE relativo às medidas necessárias à livre circulação dos trabalhadores no domínio da segurança social.

1.8 O Tratado de Lisboa pretende, pois, facilitar o desenvolvimento do mercado interno generalizando mais a co-decisão que designa de «processo legislativo ordinário», mas agrega às instituições da União um novo parceiro com poder de decisão – os parlamentos nacionais, com os quais será preciso contar doravante para a adopção de todas as medidas legislativas aplicáveis ao mercado interno.

2. Introdução

2.1 O relatório de informação sobre o *Impacto do Tratado de Lisboa no funcionamento do mercado interno* ⁽¹⁾, adoptado pela secção em 13 de Junho de 2008, propunha uma análise comparativa sob a forma de quadro em que eram apresentadas em

⁽¹⁾ CESE 241/2008 – INT/393 (não publicado no JO).

paralelo as disposições referentes ao mercado único do Tratado de Lisboa, do Tratado CE ainda em vigor naquela data, do Tratado Constitucional (a «Constituição» que nunca foi ratificada) e os comentários do Observatório do Mercado Único sobre as consequências jurídicas do documento adoptado em Lisboa, em 13 de Dezembro de 2007.

2.2 Inicialmente, a data de entrada em vigor do Tratado de Lisboa era 1 de Janeiro de 2009, mas o curso normal dos acontecimentos sofreu um revés em 12 de Junho de 2008, quando a Irlanda rejeitou, em referendo, o Tratado de Lisboa.

2.3 Depois de a Irlanda ter obtido garantias em matéria de soberania nacional e de que cada país da União Europeia continuaria a ter o seu próprio comissário, o Tratado foi adoptado, em referendo, em 3 de Outubro de 2009.

2.4 A decisão do Tribunal Constitucional checo de 3 de Novembro de 2009 confirmando a compatibilidade do Tratado de Lisboa com a lei fundamental do país pôs fim ao atraso da ratificação. A assinatura do presidente Vaclav Klaus concluiu o processo de ratificação e o Tratado entrou, finalmente, em vigor em 1 de Dezembro de 2009.

2.5 O tempo decorrido entre a adopção do seu relatório de informação e a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, mas também a *Recomendação da Comissão, de 26 de Junho de 2009, relativa a determinadas medidas para melhorar o funcionamento do mercado único* e a Comunicação da Comissão Europa 2020 – *Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, adoptada a 3 de Março de 2010, levam hoje o Comité a considerar oportuno transformar o referido relatório em parecer de iniciativa, o que lhe permitirá actualizá-lo e divulgar a sua opinião na matéria e, ao mesmo tempo, reflectir sobre novas questões que não tinham sido tratadas no relatório por falta de suficiente distanciamento em relação ao texto do Tratado, cuja legibilidade deixava, aliás, a desejar. A última versão consolidada do Tratado foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* a 30 de Março de 2010 ⁽²⁾.

3. Observações na generalidade

3.1 Os acontecimentos políticos que pontuaram a vida do Tratado de Lisboa, desde a sua assinatura pelos 27 Estados-Membros a 13 de Dezembro de 2007 até à sua entrada em vigor a 1 de Dezembro de 2009, não alteraram no essencial as disposições relativas ao mercado interno, mas tiveram sobretudo consequências a nível institucional.

3.1.1 Com efeito, consciente das preocupações do povo irlandês apresentadas pelo seu primeiro-ministro, o Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 2008 acordou em que, «na condição de o Tratado de Lisboa entrar em vigor, será tomada

uma decisão, em conformidade com os procedimentos jurídicos necessários, para que a Comissão possa continuar a ser constituída por um nacional de cada Estado-Membro».

3.1.2 O Conselho Europeu de 18 e 19 de Junho de 2009 deu à Irlanda garantias juridicamente vinculativas, mas sem incidência nas relações entre a União e os demais Estados-Membros nem no conteúdo e aplicação do Tratado de Lisboa, de que determinados assuntos (tais como a política fiscal, o direito à vida, a educação, a família, a política de neutralidade militar) não seriam afectados pela entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

3.1.3 Além disso, adoptou uma declaração solene sobre a importância dos direitos dos trabalhadores e dos serviços públicos.

3.2 O atraso da República Checa em ratificar o Tratado não teve consequências imediatas para o Tratado de Lisboa. Efectivamente, como decidido pelos Estados-Membros no Conselho Europeu de 29 e 30 de Outubro de 2009, um protocolo ao próximo Tratado de Adesão concederá à República Checa uma derrogação à aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais, semelhante à concedida ao Reino Unido e à Polónia.

3.3 O relatório de informação sobre o *Impacto do Tratado de Lisboa no funcionamento do mercado interno* e o seu anexo mantêm-se actualis e podem servir de base à análise jurídica do presente parecer, devendo, por conseguinte, ser considerados parte integrante do presente documento.

3.4 Neste contexto, cabe recordar que o Tratado de Lisboa continua a ser um texto complexo, mesmo na versão consolidada. A sua leitura e compreensão são difíceis, até para juristas especializados, pois resulta de uma série de alterações introduzidas no Tratado da União Europeia (TUE), que constitui o quadro geral da União Europeia e os princípios fundadores da União, e no Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE), que passa a designar-se Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e que prevê disposições de aplicação dos princípios consagrados no TUE.

3.5 Não estando disponível um texto consolidado oficial no momento da ratificação, os Estados-Membros ratificaram um texto pouco claro e pouco legível, em que a maior parte dos novos «mecanismos» de decisão não estavam particularmente bem definidos, a não ser nos protocolos do Tratado, cuja operabilidade ainda não tinha sido testada.

3.6 Além disso, ao contrário do Tratado Constitucional, o texto assinado em Lisboa não foi submetido à consulta do Parlamento Europeu, do Comité Económico e Social Europeu, do Comité das Regiões nem tão pouco dos parlamentos nacionais ou regionais ou das organizações representativas da sociedade civil, quer a nível comunitário, nacional ou regional. Só

⁽²⁾ JO C 83 de 30.3.2010 – A partir de agora, todas as referências ao Tratado de Lisboa baseiam-se nesta versão consolidada.

depois da ratificação do Tratado é que a Comissão e o Conselho decidiram publicar os documentos de divulgação e explicação do conteúdo e das vantagens do novo Tratado, ao contrário do que tinham feito para a «Constituição».

3.7 O Tratado de Lisboa retoma o método que consiste em alterar os Tratados existentes no âmbito de uma Conferência Intergovernamental (CIG) composta unicamente pelos representantes dos Estados, ao passo que a «Constituição» havia sido elaborada no âmbito de uma convenção composta em grande parte por deputados nacionais, inclusivamente dos futuros Estados-Membros de 2004 e 2007, deputados europeus, representantes dos quinze Estados-Membros e dos doze então países candidatos, mais a Turquia, a Comissão e representantes da sociedade civil, entre os quais o Comité Económico e Social Europeu, com estatuto de observador.

3.8 Assim, o Tratado de Lisboa em comparação com a Constituição, de natureza aparentemente mais federalista, realça claramente uma recuperação da posição dos Estados-Membros, recuperação essa patente, por exemplo, na supressão dos símbolos que a Constituição havia introduzido e que poderiam apontar para a criação de um Estado federal (bandeira, hino, lema e indicação do dia 9 de Maio como o Dia da Europa).

3.9 O Tratado de Lisboa funde os três pilares ao reconhecer ao TUE e ao TFUE igual valor jurídico⁽³⁾. Além disso, a União adquire personalidade jurídica ao substituir-se e ao suceder à Comunidade Europeia ao passo que, até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, apenas a Comunidade Europeia é dotada de personalidade jurídica.

3.10 O primado do direito da União sobre o direito nacional havia sido retomado no artigo I-6.º do Tratado Constitucional como um dos princípios fundamentais da União. Para pôr fim à polémica suscitada pela consagração na Constituição do princípio do primado, que mais não fazia, porém, do que reflectir a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, foi esse princípio incluído na Declaração n.º 17. A Conferência decidiu anexar ao Tratado de Lisboa um parecer do Serviço Jurídico do Conselho sobre o primado do direito comunitário que recorda a fonte jurisprudencial do princípio do primado e o seu valor de princípio fundamental.

3.11 O Tratado de Lisboa modifica o estatuto jurídico da Carta dos Direitos Fundamentais proclamada em Nice, em 7 de Dezembro de 2000. Com efeito, a Cimeira de Nice não aprovou o carácter juridicamente obrigatório da Carta, pelo que

⁽³⁾ Artigo 1.º, terceiro parágrafo, do TUE. O TUE e o TFUE são postos em pé de igualdade, se bem que a jurisprudência do Tribunal tenha reconhecido o primado do Tratado CE sobre o Tratado UE num acórdão de 13 de Setembro de 2005 relativo à protecção do ambiente pelo direito penal.

ela se manteve como uma declaração de princípio sem alcance jurídico confirmado.

3.11.1 Em contrapartida, a sua integração na Constituição ter-lhe-ia conferido força jurídica vinculativa. Com a não ratificação da Constituição, o carácter juridicamente vinculativo da Carta ficou praticamente sem efeito⁽⁴⁾. O Tratado de Lisboa corrige esta situação, sem, no entanto, ir tão longe quanto a Constituição⁽⁵⁾.

3.11.2 Com efeito, o artigo 6.º do Tratado da União Europeia, com a alteração introduzida pelo Tratado de Lisboa, determina que a Carta tem «o mesmo valor jurídico que os Tratados», o que significa que as instituições, os órgãos e as agências da União têm que respeitar os direitos consagrados na Carta, o mesmo sucedendo aos Estados-Membros (governos, administrações, jurisdições) quando aplicam o direito da União.

3.11.3 Não obstante, o Protocolo relativo à aplicação da Carta ao Reino Unido e à Polónia [n.º 30] precisa que a Carta não alarga a faculdade do Tribunal de Justiça da União Europeia, ou de qualquer tribunal da Polónia ou do Reino Unido, de considerar que o direito em vigor nestes países é incompatível com a Carta.

3.11.4 Esse protocolo esclarece ainda que o Título IV da Carta relativo aos direitos sociais e de solidariedade não cria direitos aplicáveis no Reino Unido e na Polónia, excepto se eles estiverem previstos na respectiva legislação nacional.

3.11.5 Por último, indica que a Carta só se aplica ao Reino Unido e à Polónia na medida em que os direitos ou princípios nela consignados sejam reconhecidos na legislação ou nas práticas desses Estados-Membros.

⁽⁴⁾ No entanto, e embora a Carta não seja juridicamente vinculativa, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias remete para ela com frequência. Exemplo recente é o acórdão do TJUE, de 14 de Fevereiro de 2008, Processo C 244/06, **Dynamic Medien Vertriebs GmbH** contra **Avides Media AG**, relativo à livre circulação de mercadorias. O Tribunal cita o artigo 24.º, n.º 1, da Carta, que dispõe que as crianças têm direito à protecção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar (ponto 41 do acórdão). Um outro exemplo é o acórdão do TJUE, de 14 de Fevereiro de 2008, Processo C 450/06, **Varec AS** contra **Estado Belga**, relativo à liberdade de estabelecimento. O Tribunal cita o artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia atinente ao direito ao respeito pela vida privada (ponto 48 do acórdão).

⁽⁵⁾ A versão do projecto de Tratado de Lisboa de 23 de Julho de 2007, CIG 3/07, previa na Declaração n.º 11 que a Carta dos Direitos Fundamentais seria solenemente proclamada pelas três instituições no dia da assinatura do Tratado de Lisboa, mas era totalmente omissa quanto ao valor juridicamente vinculativo da Carta. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia foi proclamada pelas três instituições da União Europeia, pela segunda vez, na quarta-feira, 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo. Impunha-se esta segunda proclamação, porquanto haviam sido aditadas à Carta explicações e notas de rodapé desde a sua primeira proclamação, em Dezembro de 2000, na Cimeira de Nice.

3.11.6 O alcance destes protocolos será muito reduzido na prática: em virtude do princípio de aplicação uniforme do direito da União, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia deve, enquanto parte integrante da ordem jurídica da União, ser respeitada em todos os Estados-Membros. Por conseguinte, se um acórdão do Tribunal citasse ou interpretasse o Título IV da Carta, os tribunais do Reino Unido e da Polónia teriam que se submeter, independentemente de terem ou não intervindo no processo.

3.12 O Tratado retoma da «Constituição» a possibilidade de qualquer Estado-Membro se retirar voluntariamente da União (artigo 50.º do TUE). Em função das orientações do Conselho Europeu, a União negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União.

3.13 Não se deve confundir saída voluntária da União e suspensão dos direitos de pertença à União de um Estado-Membro que viole gravemente e de forma persistente os valores da União, prevista no artigo 7.º do TUE (valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do Homem, etc.)⁽⁶⁾.

4. Observações na especialidade

4.1 Alguns aspectos particulares de natureza política e económica que surgiram entretanto no quadro do desenvolvimento da política do mercado único sob o novo Tratado, tal como a nova composição do Parlamento Europeu e da Comissão Barroso II, merecem uma referência especial.

4.2 É de assinalar que, em Novembro de 2007, a Comissão publicara uma comunicação importante intitulada *Um mercado único para a Europa do século XXI*, no seguimento de uma *Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de Setembro de 2007, sobre a revisão do mercado único: superar barreiras e ineficiências através de uma melhor implementação e aplicação*. Nessa comunicação partilhava uma «nova visão» de um mercado único em benefício de todos «que possibilitará à Europa dar uma resposta mais dinâmica à globalização, com o objectivo de promover o crescimento e criar emprego, assegurar preços justos e contribuir para a protecção social e ambiental». Em dois pareceres⁽⁷⁾, o CESE recordou a sua posição, segundo a qual o mercado único sempre fora um instrumento ao serviço de todos os cidadãos, incluindo profissões liberais, trabalhadores e consumidores.

⁽⁶⁾ O artigo 7.º do TUE prevê duas modalidades diferentes aplicáveis a «um risco manifesto de violação grave» e a «uma violação grave e persistente».

⁽⁷⁾ JO C 77 de 31.3.2009, p. 15 e JO C 182 de 4.8.2009, p. 1.

4.3 Numa comunicação de 6 de Novembro de 2008⁽⁸⁾, a Comissão sublinhara que os benefícios do mercado único estavam associadas ao reforço da cooperação administrativa. No seu *Relatório de Progresso sobre o Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI)*, a Comissão instava as entidades dos Estados-Membros a cooperarem estreitamente entre si, a fim de instaurarem a confiança mútua nos seus sistemas⁽⁹⁾.

4.4 Na sua *Recomendação, de 29 de Junho de 2009, relativa a determinadas medidas para melhorar o funcionamento do mercado único*⁽¹⁰⁾, a Comissão identifica algumas deficiências no bom funcionamento do mercado único, nomeadamente devido ao facto de as regras não serem correctamente aplicadas, cumpridas e supervisionadas. A Comissão propunha igualmente a aplicação de medidas concretas e complementares às dos Estados-Membros, com base numa perspectiva de parceria.

4.4.1 Reforçar o controlo do cumprimento das regras, promover os meios alternativos de resolução de litígios, proceder a avaliações regulares da legislação nacional e informar os cidadãos e as empresas sobre os seus direitos no quadro do mercado único figuram entre as medidas recomendadas.

4.5 A crise financeira propagou-se rapidamente, sobretudo, na Europa, com consequências económicas e sociais tão inesperadas quanto imprevisíveis, como o Comité teve ocasião de referir – tendo causado a maior recessão desde os anos 30 com mais de 23 milhões de desempregados⁽¹¹⁾, ou seja, uma taxa de desemprego jamais registada desde a Segunda Guerra Mundial. Na véspera da renovação do seu mandato e após ter encomendado ao Grupo de Larosière⁽¹²⁾ um estudo aprofundado sobre as causas e as medidas necessárias para combater a crise, a Comissão sentiu a necessidade de definir novas orientações políticas para o futuro neste novo enquadramento económico, social e financeiro.

4.6 A este propósito, o Presidente Durão Barroso definiu nas orientações políticas para a próxima Comissão as linhas gerais de um mercado único adaptado ao século XXI, denunciando as ameaças ao seu desenvolvimento a pretexto da crise e reiterando a sua defesa enquanto pedra angular dos Tratados e o melhor garante da prosperidade a longo prazo, desde que adaptado aos desafios da economia de amanhã. Neste contexto, cabe sublinhar que o objectivo da redinamização do mercado interno enquanto motor fundamental da economia europeia só se concretizará se uma política activa de defesa do consumidor conseguir transmitir aos cidadãos a confiança necessária para que participem plenamente no mercado único.

⁽⁸⁾ COM(2008) 703 final.

⁽⁹⁾ Ver parecer do CESE, JO C 128 de 18.5.2010, p. 103.

⁽¹⁰⁾ Recomendação 2009/524/CE; ver a importante resolução do PE de 9 de Março de 2010 (doc. A7-0064/2009).

⁽¹¹⁾ Segundo os dados mais recentes do EUROSTAT.

⁽¹²⁾ O CESE pronunciou-se sobre o Relatório do Grupo de Larosière – JO C 318 de 23.12.2009, p. 57.

4.6.1 Simultaneamente, o Presidente da Comissão confiou a Mario Monti, antigo membro da Comissão responsável pelo mercado interno, a missão de elaborar um relatório sobre o relançamento do mercado único, o qual foi apresentado ao Parlamento Europeu em 9 de Maio, Dia da Europa. Depois de invocar as principais dificuldades enfrentadas pelo mercado único, o relatório propõe iniciativas destinadas a reforçá-lo respeitando os aspectos de natureza social e ambientais. Um outro relatório intitulado *Projecto Europa 2030 – Desafios e Oportunidades*, do Grupo de Reflexão sobre o Futuro da Europa, presidido pelo ex-primeiro-ministro espanhol, Felipe González, foi apresentado no mesmo dia ao Conselho Europeu. Este relatório foca, sobretudo, as perspectivas de governação económica europeia a médio prazo, sem esquecer o papel decisivo do reforço e da realização do mercado único para criar uma situação em que todo o mundo saia a ganhar, ou seja, um novo pacto para o mercado único. As suas conclusões sobre a governação económica terão certamente um impacto decisivo no futuro do mercado único.

4.7 A estratégia que substitui a Estratégia de Lisboa, cuja aplicação se saldou em fracasso parcial, deve ser interpretada à luz destas novas orientações políticas. A estratégia Europa 2020, porém, não mostra grande interesse no mercado único, salvo algumas linhas num capítulo dedicado aos «Elementos em falta e estrangulamentos», que aponta para sinais de desencanto em relação à participação no mercado único.

4.7.1 Para resolver este impasse no mercado único, a Comissão comunica que irá legislar, privilegiando nomeadamente o recurso a regulamentos em vez de directivas, adaptando a legislação à era digital e evoluindo no sentido de um direito europeu dos contratos de carácter opcional, designadamente no âmbito dos contratos celebrados com os consumidores. Na sua audição perante o Parlamento Europeu, mas, sobretudo, nas suas recentes declarações em Paris, o Comissário Michel Barnier, responsável pelo mercado único, insistiu na necessidade de levar o indivíduo a reconciliar-se com o grande mercado, que deverá estar ao serviço de um projecto de sociedade. Conforme declarado pela Comissária Viviane Reding, o mercado único continua a ser «a jóia da coroa da União Europeia»⁽¹³⁾.

4.8 Paralelamente, a iniciativa de cidadania introduzida pelo artigo 11.º, n.º 4, do TUE, e que foi objecto de análise pormenorizada pelo Comité⁽¹⁴⁾, poderá ter consequências importantes para o desenvolvimento futuro do mercado interno.

4.8.1 Efectivamente, este instrumento de participação dos cidadãos abre uma nova via para retomar temas essenciais

⁽¹³⁾ Discurso proferido no Dia do Consumidor, em Madrid, a 15 de Março de 2010, «An ambitious Consumers Rights Directive: boosting consumers' protection and helping businesses».

⁽¹⁴⁾ Parecer de iniciativa sobre *A aplicação do Tratado de Lisboa: Democracia participativa e iniciativa dos cidadãos* (CESE 465/2010, SC/032, que analisa e comenta o Livro Verde da Comissão (COM(2009) 622 final de 11.11.2009), e o parecer de iniciativa sobre *As organizações da sociedade civil e a Presidência do Conselho da UE* (CESE 464/2010, SC/031; ver também a importante resolução do PE relativa à aplicação da iniciativa de cidadania, de 7 de Maio de 2009 (doc. A6-0043/2009).

para a sociedade civil que até agora nunca se conseguiram impor por falta de interesse ou de vontade política das instituições da União Europeia (Estatuto da Fundação Europeia⁽¹⁵⁾, acções colectivas a nível europeu⁽¹⁶⁾, direito à greve europeu, etc.).

5. Observações específicas

5.1 As observações do relatório de informação sobre as disposições relativas ao mercado interno contidas no Tratado sobre o Funcionamento da União (TFUE) continuam a ser actuais (ver, por exemplo, a alínea a) do ponto 6 infra).

5.2 Dos trinta e sete protocolos anexados ao Tratado de Lisboa, quatro terão uma incidência mais ou menos directa no mercado interno.

— Antes de mais, o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade [n.º 2], pois estes princípios são, pela sua natureza, aplicados no âmbito das competências partilhadas entre a União e os Estados.

— O Protocolo relativo ao mercado interno e à concorrência [n.º 27] terá também ele incidência no mercado interno. Prevê essencialmente que o mercado interno inclua um sistema que assegure que a concorrência não é falseada.

— O Protocolo relativo ao exercício das competências partilhadas [n.º 25] terá incidência no mercado interno pelas mesmas razões que o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade [n.º 2].

— O Protocolo relativo aos serviços de interesse geral [n.º 26] terá também influência no mercado interno. Precisa que os serviços de interesse geral fazem parte dos valores comuns da União e insiste no amplo poder de apreciação do poder nacional, regional e local para prestar, mandar executar e organizar serviços de interesse económico geral. Justifica também a sua diversidade e a eventual disparidade nas necessidades e preferências dos utilizadores por razões geográficas, sociais ou culturais. Insiste, por último, na promoção do acesso universal e num nível elevado de qualidade, segurança, acessibilidade desses serviços e direitos dos utilizadores. O artigo 2.º do Protocolo n.º 26 inova ao citar pela primeira vez no direito primário os «serviços não económicos de interesse geral» e garante a competência dos Estados-Membros para prestar, encomendar e organizar esses serviços.

⁽¹⁵⁾ Parecer de iniciativa, CESE 634/2010, INT/498.

⁽¹⁶⁾ JO C 162 de 25.6.2008, p. 1 e JO C 128 de 18.5.2010, p. 97.

5.3 Duas declarações terão incidência provável no mercado interno. A Declaração n.º 18 sobre a delimitação de competências, que recorda que, em conformidade com o sistema de repartição de competências entre a União e os Estados-Membros, previsto nos Tratados, pertencem aos Estados-Membros as competências não atribuídas à União pelos Tratados, e que, no âmbito das competências partilhadas, os Estados-Membros exercem a sua competência na medida em que a União não tenha exercido a sua ou tenha decidido deixar de a exercer.

5.3.1 Com efeito, a atribuição de competências foi desde cedo assimilada pelo Tribunal de Justiça a uma transferência de competências dos Estados-Membros para as instituições comunitárias, como dá testemunho o acórdão Costa contra ENEL de 1964, que define a Comunidade Económica Europeia como «*uma comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias (...) e, mais precisamente, de poderes reais decorrentes de uma limitação de competências ou de uma transferência de atribuições dos Estados à Comunidade (...)*» (Processo 6/64, Colectânea, p. 1141).

5.3.2 Por último, a Declaração n.º 42 precisa que, em aplicação de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia, o princípio da atribuição de competências não pode servir para alargar o âmbito de competências da União para além do quadro geral resultante do conjunto das disposições dos Tratados.

6. Principais consequências para a política do mercado interno

6.1 No atinente especificamente às modificações introduzidas nas disposições dos Tratados quanto à política do mercado interno, importa realçar o seguinte:

- a) A substituição dos termos «mercado comum» por «mercado interno» ilustra o salto qualitativo de um mercado comum para um mercado interno, o que permite esclarecer noções controversas na doutrina e, assim, reforçar a ideia de que a UE não é apenas um mercado livre na acepção puramente económica de zona de comércio livre, mas sobretudo um mercado interno para os cidadãos (artigo 26.º do Tratado TFUE) ⁽¹⁷⁾;
- b) No que concerne o reforço e a definição mais pormenorizada do princípio de subsidiariedade, constata-se que a preferência por directivas em vez de regulamentos, que figura no Protocolo n.º 30 do Tratado CE, foi abolida e revogada no Protocolo n.º 2 do Tratado de Lisboa;
- c) Para velar pelo respeito dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade, é reconhecido aos parlamentos nacionais um quase direito de «veto» desde que obtido um terço do total dos votos atribuídos aos parlamentos nacionais. Além disso, um parlamento nacional pode opor-se a uma iniciativa legislativa em matéria de direito da família (artigo 81.º do TFUE);
- d) São reconhecidos novos poderes ao Parlamento Europeu graças à extensão do processo de co-decisão, que se passou a designar «processo legislativo ordinário». O PE é posto em pé de igualdade com o Conselho em matéria orçamental e passará a eleger o presidente da Comissão. É definido no Tratado de Lisboa como sendo composto por «representantes dos cidadãos da União» ao passo que no Tratado CE se fala de «representantes dos povos dos Estados»;
- e) Um processo de co-decisão (processo legislativo ordinário) com um novo sistema de maioria qualificada de votos no Conselho ⁽¹⁸⁾ aplicar-se-á a numerosos novos domínios;
- f) Os Estados-Membros suprimiram dos objectivos da União a referência a «um mercado interno em que a concorrência é livre e não falseada». A política de concorrência é reformulada como instrumento «necessário ao funcionamento do mercado interno», quando, de facto, ao incluir nos objectivos da União «um mercado interno em que a concorrência é livre e não falseada», o Tratado Constitucional havia suscitado algum receio;
- g) Nova consideração dos interesses dos consumidores e das PME, que originou o «pacote» Nova Visão e a Comunicação *Um mercado único para a Europa do século XXI* ⁽¹⁹⁾;
- h) Nova concepção dos serviços de interesse geral (artigo 14.º do TFUE e Protocolo n.º 26) que clarifica as responsabilidades da União e o amplo poder de apreciação do poder nacional, regional e local referido na Comunicação *Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu* ⁽²⁰⁾ que propõe a consolidação do quadro da UE aplicável aos SIG;
- i) Maior preocupação com a integração dos aspectos sociais da realização do mercado interno (combate à exclusão social e à discriminação, promoção da justiça e da protecção social, igualdade entre homens e mulheres, solidariedade entre as gerações e protecção dos direitos da criança) que acompanha a Comunicação *Oportunidades, acesso e solidariedade: Para uma nova perspectiva social na Europa do século XXI* ⁽²¹⁾;

⁽¹⁷⁾ O Tribunal já havia afirmado, em 5 de Maio de 1982, no acórdão Schull (processo 15/81) que o mercado comum, simples zona de comércio livre, precede o mercado interno, pelo que este último implica um grau superior de integração económica.

⁽¹⁸⁾ Protocolo relativo às disposições transitórias [n.º 36].

⁽¹⁹⁾ COM(2007) 724 final, SEC(2007) 1517, 1518, 1519, 1520 e 1521.

⁽²⁰⁾ COM(2007) 725 final, SEC(2007) 1514, 1515 e 1516.

⁽²¹⁾ COM(2007) 726 final.

j) O Tratado de Lisboa inova ao alargar as possibilidades de cooperação reforçada à totalidade da acção da União com excepção dos domínios de competência exclusiva da União (artigo 20.º TUE), desde que, pelo menos, nove Estados-Membros participem na cooperação (seja qual for o número de Estados-Membros). Tal é objecto de uma decisão do Con-

selho que delibera por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu (artigo 329.º, n.º 1, do TFUE) e poderá afectar, nomeadamente, o mercado interno, o mercado da energia, a política de imigração e a protecção civil.

Bruxelas, 14 de Julho de 2010

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI
