



*Comissão dos Assuntos Jurídicos
O Presidente*

15.6.2017

Ex.^{ma} Senhora Deputada Vicky Ford
Presidente
Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores
BRUXELAS

Assunto: Parecer sobre a base jurídica da proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços (COM(2015)0615 – C8-0387/2015 – 2015/0278(COD))

Ex.^{ma} Senhora Presidente,

Por carta de 22 de maio de 2017, solicitou V. Ex.^a à Comissão dos Assuntos Jurídicos, ao abrigo do disposto no artigo 39.º, n.º 2, do Regimento, que esta analisasse a validade e a pertinência da base jurídica da proposta da Comissão em apreço.

A comissão procedeu à análise da supracitada questão na sua reunião de 12 de junho de 2017.

A Comissão apresentou uma proposta de diretiva ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços, tendo por base o artigo 114.º do TFUE.

O relatório aprovado pela Comissão IMCO em 25 de abril de 2017 acrescenta uma citação que visa adicionar o artigo 26.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia como segunda base jurídica.

Assim, na sua reunião de 12 de junho de 2017, a Comissão dos Assuntos Jurídicos decidiu, por unanimidade¹, recomendar que seja mantido apenas o artigo 114.º do TFUE como base

¹ Encontravam-se presentes no momento da votação final: Pavel Svoboda (presidente), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (vice-presidente), Jean-Marie Cavada (vice-presidente), Laura Ferrara (vice-presidente), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Dominique Bilde (em substituição de Marie-Christine Boutonnet, nos termos do

jurídica para a diretiva. O artigo 26.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não pode ser utilizado como base jurídica. Por conseguinte, a citação que remete para o artigo 26.º da Carta deve ser suprimida.

Contexto

A questão levantada prende-se com a base jurídica da proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços (COM(2015)0615 – C8 0387/2015 – 2015/0278(COD)) (doravante designada «a diretiva»).

A proposta da Comissão baseia-se no artigo 114.º do TFUE, cujo teor é o seguinte:

Artigo 114.º
(ex-artigo 95.º TCE)

1. Salvo disposição em contrário dos Tratados, aplicam-se as disposições seguintes à realização dos objetivos enunciados no artigo 26.º. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta do Comité Económico e Social, adotam as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

2. O n.º 1 não se aplica às disposições fiscais, às relativas à livre circulação das pessoas e às relativas aos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados.

3. A Comissão, nas suas propostas previstas no n.º 1 em matéria de saúde, de segurança, de proteção do ambiente e de defesa dos consumidores, basear-se-á num nível de proteção elevado, tendo nomeadamente em conta qualquer nova evolução baseada em dados científicos. No âmbito das respetivas competências, o Parlamento Europeu e o Conselho procurarão igualmente alcançar esse objetivo.

4. Se, após a adoção de uma medida de harmonização pelo Parlamento Europeu e o Conselho, pelo Conselho ou pela Comissão, um Estado-Membro considerar necessário manter disposições nacionais justificadas por exigências importantes a que se refere o artigo 36.º ou relativas à proteção do meio de trabalho ou do ambiente, notificará a Comissão dessas medidas, bem como das razões que motivam a sua manutenção.

5. Além disso, sem prejuízo do disposto no n.º 4, se, após a adoção de uma medida de harmonização pelo Parlamento Europeu e o Conselho, pelo Conselho ou pela Comissão, um Estado-Membro considerar necessário adotar disposições nacionais baseadas em novas provas científicas relacionadas com a proteção do meio de trabalho ou do ambiente,

artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Antanas Guoga, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Bogdan Brunon Wenta (em substituição de Tadeusz Zwiefka, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Katerina Konečná (em substituição de Jiří Maštálka, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Merja Kyllönen (em substituição de Kostas Chrysogonos, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Gilles Lebreton, Victor Negrescu, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Dariusz Rosati (em substituição de Rosa Estaràs Ferragut, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Virginie Rozière, Sajjad Karim, Elly Schlein (em substituição de Evelyn Regner, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), József Szájer, Axel Voss, Kosma Złotowski.

motivadas por qualquer problema específico desse Estado-Membro, que tenha surgido após a adoção da referida medida de harmonização, notificará a Comissão das disposições previstas, bem como dos motivos da sua adoção.

6. No prazo de seis meses a contar da data das notificações a que se referem os n.ºs 4 e 5, a Comissão aprovará ou rejeitará as disposições nacionais em causa, depois de ter verificado que não constituem um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros, nem um obstáculo ao funcionamento do mercado interno.

Na ausência de decisão da Comissão dentro do citado prazo, considera-se que as disposições nacionais a que se referem os n.ºs 4 e 5 foram aprovadas.

Se a complexidade da questão o justificar, e não existindo perigo para a saúde humana, a Comissão pode notificar o respetivo Estado-Membro de que o prazo previsto no presente número pode ser prorrogado por um novo período de seis meses, no máximo.

7. Se, em aplicação do n.º 6, um Estado-Membro for autorizado a manter ou adotar disposições nacionais derrogatórias de uma medida de harmonização, a Comissão ponderará imediatamente se deve propor uma adaptação dessa medida.

8. Sempre que um Estado-Membro levante um problema específico em matéria de saúde pública num domínio que tenha sido previamente objeto de medidas de harmonização, informará do facto a Comissão, que ponderará imediatamente se deve propor ao Conselho medidas adequadas.

9. Em derrogação do disposto nos artigos 258.º e 259.º, a Comissão ou qualquer Estado-Membro pode recorrer diretamente ao Tribunal de Justiça da União Europeia, se considerar que outro Estado-Membro utiliza de forma abusiva os poderes previstos no presente artigo.

10. As medidas de harmonização acima referidas compreenderão, nos casos adequados, uma cláusula de salvaguarda que autorize os Estados-Membros a tomarem, por uma ou mais razões não económicas previstas no artigo 36.º, medidas provisórias sujeitas a um processo de controlo da União.

O relatório aprovado pela Comissão IMCO em 25 de abril de 2017 acrescenta a seguinte citação, cuja redação indica que visa adicionar o artigo 26.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (doravante designada «a Carta») como segunda base jurídica:

Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente o seu artigo 26.º,

O artigo 26.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia tem a seguinte redação:

Artigo 26.º

Integração das pessoas com deficiência

A União reconhece e respeita o direito das pessoas com deficiência a beneficiarem de medidas destinadas a assegurar a sua autonomia, a sua integração social e profissional e a sua participação na vida da comunidade.

Análise

a) Base jurídica proposta pela Comissão

A base jurídica proposta pela Comissão, o artigo 114.º do TFUE, estabelece a competência para adotar medidas que visem o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno. A adequação do referido artigo como base jurídica da proposta não foi contestada pela Comissão IMCO. A adequação do artigo 114.º do TFUE como base jurídica da diretiva é, além disso, confirmada pelo considerando 1, incluindo com a redação que lhe foi dada pela Comissão IMCO:

Alteração

(1) A presente diretiva visa contribuir para o bom funcionamento do mercado interno, através da aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros e da supressão de obstáculos à livre circulação de determinados produtos e serviços acessíveis. Desta forma, será maior a disponibilidade *destes* produtos e serviços no mercado interno, *sendo igualmente melhorada a acessibilidade e utilidade da informação sobre os mesmos.*

b) A base jurídica adicional proposta

De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, «a escolha da base jurídica de um ato comunitário deve fundar-se em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do ato»¹. O recurso a um fundamento jurídico errado é, assim, suscetível de invalidar o próprio ato².

No que respeita às bases jurídicas múltiplas, se o exame desse ato demonstrar que este persegue uma dupla finalidade ou tem duas componentes, e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, sendo a outra apenas acessória, o ato deverá ter por fundamento uma base jurídica única, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante³.

¹ Processo C-411/06, Comissão/Parlamento e Conselho, Coletânea 2009 I-7585, n.º 45, e processo C-130/10, Parlamento/Conselho, Coletânea 2012, n.º 42, e jurisprudência aí referida.

² Parecer 2/00 sobre o *Protocolo de Cartagena*, Coletânea 2001 I-9713, n.º 5.

³ Processo C-137/12, *Comissão/Conselho*, EU:C:2013:675, n.º 53; Processo C -411/06, *Comissão/Parlamento e Conselho*, Coletânea 2009 I-07585, n.º 46, e jurisprudência aí referida; C-490/10, *Parlamento/Conselho* EU:C:2012:525, n.º 45; C-155/07, *Parlamento/Conselho*, Coletânea 2008 I-08103, n.º 35.

Não obstante, no caso em apreço não é necessário examinar a finalidade e o conteúdo da proposta de diretiva, uma vez que o artigo 26.º da Carta não pode ser utilizado como base jurídica. O artigo 51.º, n.º 2, da Carta precisa que *esta não torna o âmbito de aplicação do direito da União extensivo a competências que não sejam as da União, não cria quaisquer novas atribuições ou competências para a União, nem modifica as atribuições e competências definidas pelos Tratados*.

Além disso, decorre do princípio da atribuição, consagrado no artigo 5.º do TUE, que a União só age quando os Tratados lhe conferem competência para tal. O artigo 289.º do TFUE esclarece que o procedimento para a adoção pela União de um ato jurídico que abrange um domínio específico é explicitamente referido numa disposição do Tratado. Por conseguinte, uma disposição dos Tratados que não se refere a um procedimento para a adoção de um ato não pode constituir uma base jurídica para um ato legislativo da União.

O Parlamento deve igualmente respeitar as regras relativas à elaboração de atos legislativos adotados no âmbito do processo legislativo ordinário, uma vez que estas foram acordadas pelas três instituições. O *Manual comum de apresentação e redação dos atos que são objeto do processo legislativo ordinário* sublinha que as citações em tais atos devem referir-se à base jurídica ou ao procedimento. Não devem remeter para disposições que esclareçam o conteúdo: *Menções que não constituem citações*

9.13. Importa verificar se o que se pretende citar diz respeito à base jurídica ou ao procedimento. Se a menção do conteúdo essencial de disposições distintas da base jurídica for necessária para a boa compreensão do dispositivo ou para efeitos de controlo de legalidade, essa menção é feita nos considerandos. Podem ser feitas menções mais gerais, para situar o contexto, na exposição de motivos.¹

Por conseguinte, a citação que remete para o artigo 26.º deve ser suprimida.

Conclusão

O artigo 114.º do TFUE constitui a base jurídica correta para a diretiva. O artigo 26.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não pode ser utilizado como base jurídica. A citação que remete para o artigo 26.º da Carta deve ser suprimida.

Aproveito a oportunidade para reiterar a V. Ex.^a os protestos da minha elevada consideração.

Pavel Svoboda

¹ PARLAMENTO EUROPEU, CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, COMISSÃO EUROPEIA
MANUAL COMUM DE APRESENTAÇÃO E REDAÇÃO DOS ATOS QUE SÃO OBJETO DO
PROCESSO LEGISLATIVO ORDINÁRIO, Edição de maio de 2016.