

Bruxelas, 20 de janeiro de 2022
(OR. en)

13484/21

LIMITE

JUR 613
SOC 631
EMPL 473
ANTIDISCRIM 96
GENDER 110
SAN 648
FREMP 254
ILO 2

**Dossiê interinstitucional:
2020/0011(NLE)**

PARECER DO SERVIÇO JURÍDICO ¹

de:	Serviço Jurídico
Assunto:	Decisão do Conselho sobre a Convenção n.º 190 da OIT sobre a violência e o assédio – Competência da UE para a ratificação da Convenção

I. INTRODUÇÃO

1. Em 22 de janeiro de 2020, a Comissão apresentou uma proposta de decisão do Conselho que autoriza os Estados-Membros a ratificar, no interesse da União Europeia, a Convenção sobre a Violência e o Assédio, 2019 (n.º 190), da Organização Internacional do Trabalho, relativamente a certas partes da Convenção ("proposta da Comissão" ou "Proposta")².

¹ O presente documento contém aconselhamento jurídico protegido nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão e não facultado ao público pelo Conselho da União Europeia. O Conselho reserva-se a faculdade de exercer todos os seus direitos em caso de publicação não autorizada.

² COM(2020) 24 final. Trata-se do primeiro ato legislativo da União proposto pela Comissão respeitante à Convenção n.º 190 da OIT. A Comissão não apresentou nenhuma recomendação para encetar negociações no interesse da União sobre esta Convenção, nem nenhuma proposta de decisão do Conselho relativa à sua assinatura. No entanto, a Comissão agiu como coordenadora das posições dos Estados-Membros ao longo das negociações. Presidiu às reuniões de coordenação interna da União e desempenhou um papel ativo na definição das orientações a adotar de comum acordo.

2. A proposta da Comissão foi debatida pelo Grupo das Questões Sociais em três ocasiões.³Na sequência destes debates, a Presidência reviu o texto⁴ e o Coreper debateu-o em três ocasiões.⁵
3. Na sequência de um pedido apresentado por algumas delegações na reunião do Coreper de 18 de dezembro de 2020, a Presidência convidou o Serviço Jurídico do Conselho a analisar as competências da UE relativamente à Convenção sobre a Violência e o Assédio, de 1919, n.º 190⁶ ("a Convenção"), e a identificar as vias juridicamente viáveis a seguir para a sua ratificação. O presente parecer vem dar resposta a esse pedido. O presente parecer tem em conta o recente Parecer 1/19 do Tribunal de Justiça sobre a Convenção de Istambul, pendente desde 2019 e emitido em 6 de outubro de 2021⁷.

II. CONTEXTO

4. A Conferência Internacional do Trabalho adotou a Convenção em junho de 2019, na sua 108.ª sessão (por ocasião do seu centenário), juntamente com a Recomendação n.º 206.⁸
5. Esta Convenção é o primeiro instrumento internacional que estabelece normas para combater a violência e o assédio no mundo do trabalho. Os seus 20 artigos estão divididos por 8 capítulos. Os Capítulos I e II definem o âmbito de aplicação, enquanto o capítulo III estabelece os princípios fundamentais. Os principais aspetos do dispositivo da Convenção constam do capítulo IV e tratam da proteção e prevenção da violência e do assédio no mundo do trabalho. O capítulo V prevê medidas relativas à execução e às vias de recurso. O capítulo VI trata da sensibilização, o capítulo VII especifica os possíveis métodos de aplicação das disposições da Convenção e o capítulo VIII contém disposições sobre a sua ratificação e entrada em vigor.

³ Em 4 de fevereiro, 18 de fevereiro e 4 de março de 2020.

⁴ ST 6533/20.

⁵ Em 11 de março e 9 e 18 de dezembro de 2020.

⁶ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190

⁷ Parecer do Tribunal de Justiça de 6 de outubro de 2021, *Convenção de Istambul*, 1/19, EU:C:2021:832. Ver também a nota informativa do Serviço Jurídico do Conselho no documento ST 13800/21, de 11 de novembro de 2021, relativa a esse parecer do Tribunal.

⁸ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R206

6. Em outubro de 2019, o Conselho adotou conclusões em que promovia a Declaração do Centenário da OIT e exortava os Estados-Membros e a Comissão Europeia "*a redobram de esforços e tomarem medidas adequadas em conformidade com a Declaração do Centenário da OIT, a fim de: (...) eliminar (...) a violência e o assédio no mundo do trabalho.*"⁹
7. No momento da redação do presente parecer, 10 membros da OIT (dois deles Estados-Membros da UE) tinham procedido à ratificação da Convenção¹⁰. A convenção entrou em vigor em 25 de junho de 2021.
8. De acordo com a Constituição da OIT, as organizações internacionais (como a UE) não podem ser partes na OIT. Por conseguinte, a UE só pode exercer a sua competência no que diz respeito às convenções da OIT mediante ratificação das mesmas pelos seus Estados-Membros, autorizados a agir no interesse da UE.¹¹

⁹ Conclusões do Conselho sobre "O futuro do trabalho: a União Europeia promove a Declaração do Centenário da OIT", 25 de outubro de 2019, ST 13436/1/19 REV 1.

¹⁰ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3999810.

¹¹ V. parecer de 19 de março de 1993, *OIT*, 2/91, EU:C:1993:106, n.º 5.

Desde 2005, o Conselho autorizou os Estados-Membros a ratificar, no interesse da UE, cinco convenções da OIT¹² e um protocolo da OIT, que incidem parcialmente em domínios da competência da UE¹³.

9. Analisa-se no presente parecer se a UE tem competência relativamente à Convenção e em que medida, bem como a natureza dessa competência da UE (ponto III). Com base nas conclusões de tal análise, avalia-se no presente parecer igualmente quais as opções juridicamente viáveis para avançar com a ratificação da Convenção (ponto IV).

¹² Decisão 2005/367/CE do Conselho, de 14 de abril de 2005, que autoriza os Estados-Membros a ratificar, no interesse da Comunidade Europeia, a Convenção da Organização Internacional do Trabalho relativa aos documentos de identificação dos marítimos (Convenção n.º 185), JO L 136 de 30.5.2005, p. 1; Decisão 2007/431/CE do Conselho, de 7 de junho de 2007, que autoriza os Estados-Membros a ratificarem, no interesse da Comunidade Europeia, a Convenção sobre o Trabalho Marítimo de 2006, da Organização Internacional do Trabalho, JO L 161 de 22.6.2007, p. 63; Decisão 2010/321/UE do Conselho, de 7 de junho de 2010, que autoriza os Estados-Membros a ratificar, no interesse da União Europeia, a Convenção sobre o Trabalho no Setor das Pescas, de 2007, da Organização Internacional do Trabalho (Convenção n.º 188), JO L 145 de 11.6.2010, p. 12; Decisão 2014/52/UE do Conselho, de 28 de janeiro de 2014, que autoriza os Estados-Membros a ratificar, no interesse da União Europeia, a Convenção sobre a Segurança na Utilização dos Produtos Químicos no Trabalho, de 1990, da Organização Internacional do Trabalho (Convenção n.º 170), JO L 32 de 1.2.2014, p. 33; Decisão 2014/51/UE do Conselho, de 28 de janeiro de 2014, que autoriza os Estados-Membros a ratificar, no interesse da União Europeia, a Convenção sobre Trabalho Digno para os Trabalhadores Domésticos, de 2011, da Organização Internacional do Trabalho (Convenção n.º 189), JO L 32 de 1.2.2014, p. 33.

¹³ Decisão (UE) 2015/2071 do Conselho, de 10 de novembro de 2015, que autoriza os Estados-Membros a ratificar, no interesse da União Europeia, o Protocolo de 2014 à Convenção sobre o trabalho forçado, de 1930, da Organização Internacional do Trabalho no tocante aos artigos 1.º a 4.º do Protocolo no que diz respeito a questões relacionadas com a cooperação judiciária em matéria penal, JO L 301 de 18.11.2015, p. 47; Decisão (UE) 2015/2037 do Conselho, de 10 de novembro de 2015, que autoriza os Estados-Membros a ratificar, no interesse da União Europeia, o Protocolo de 2014 à Convenção sobre o trabalho forçado, de 1930, da Organização Internacional do Trabalho no que diz respeito a questões relacionadas com a política social, JO L 298 de 14.11.2015, p. 23.

III. ANÁLISE JURÍDICA DA COMPETÊNCIA DA UE RELATIVAMENTE À CONVENÇÃO

A. CRITÉRIOS JURÍDICOS PARA A ANÁLISE

1. Existência de competência da UE

10. Em virtude do princípio da atribuição de competências consagrado no artigo 5.º do TUE, a UE só pode atuar dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados.
11. A UE tem competência para celebrar acordos internacionais nas quatro situações previstas no artigo 216.º do TFUE¹⁴. No caso da Convenção, uma vez que a sua celebração não está especificamente prevista nos Tratados nem em nenhum ato legislativo da UE que seja juridicamente vinculativo, a UE pode ter competência externa para o celebrar na medida em que for "*necessária para alcançar (...) um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados*" ou em que tal celebração "*seja suscetível de afetar normas comuns ou alterar o seu alcance*".
12. O critério jurídico aplicado pelo Tribunal de Justiça à condição da necessidade de alcançar um dos objetivos do Tratado, não foi estrito. O Tribunal precisou que, quando a celebração de um acordo é "*necessária para alcançar, no âmbito das políticas da União, um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados*", a existência de uma competência externa da UE "*não está (...) sujeita a uma condição relativa à adoção prévia de regras da União suscetíveis de serem afetadas*¹⁵".

¹⁴ O artigo 216.º, n.º 1, do TFUE estabelece o seguinte: "*A União pode celebrar acordos com um ou mais países terceiros ou organizações internacionais quando os Tratados o prevejam ou quando a celebração de um acordo seja necessária para alcançar, no âmbito das políticas da União, um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados ou quando tal celebração esteja prevista num ato juridicamente vinculativo da União ou seja suscetível de afetar normas comuns ou alterar o seu alcance*".

¹⁵ Acórdão de 5 de dezembro de 2017 no processo *Alemanha/Conselho* ("OTIF"), C-600/14, EU:C:2017:935, n.ºs 52 e 67.

Além disso, o Tribunal de Justiça considerou estar preenchido o requisito da necessidade de alcançar um objetivo do Tratado com base na constatação de que o exercício de uma ação externa contribuía para um objetivo dos Tratados¹⁶.

13. Não é necessário analisar mais aprofundadamente neste ponto o quarto requisito, relativo à capacidade de afetar regras comuns ou de alterar o seu alcance. Esse requisito faz igualmente parte do critério jurídico que se refere à natureza da competência da UE e será aqui tratado.

2. Natureza da competência da UE

14. Na medida em que a UE tenha competência externa, esta pode ser exclusiva ou partilhada com os Estados-Membros.
15. Nos domínios da competência externa exclusiva da UE, os Estados-Membros não podem assumir compromissos internacionais fora do âmbito das instituições da UE, a menos que estejam habilitados a fazê-lo pela UE (artigo 2.º, n.º 1, do TFUE)¹⁷.

Em contrapartida, em domínios abrangidos por competências da União que não são exclusivas, mas que são partilhadas, o Conselho tem poder discricionário quanto à medida em que essa competência potencial deve ser exercida pela UE¹⁸. Na medida em que a competência partilhada não seja exercida pela UE, os Estados-Membros podem continuar a exercer a sua competência externa (artigo 2.º, n.º 2, do TFUE).

¹⁶ Acórdão *OTIF*, processo C-600/14, supracitado, n.º 60.

¹⁷ Parecer de 19 de março de 1993, *OIT*, 2/91, supracitado, n.ºs 25 e 26; Acórdão de 5 de novembro de 2002, *Comissão/Bélgica*, processo C-471/98, EU:C:2002:628, n.º 95; Acórdão de 31 de março de 1971, *Comissão/Conselho (AETR)*, processo C-22/70, EU:C:1971:32, n.º 22; Acórdão de 4 de setembro de 2014 no processo C114/12, *Comissão/Conselho*, C-114/12, EU:C:2014:2151, n.ºs 66 e 67); Acórdão de 20 de novembro de 2018, *Comissão/Conselho (mar de Wedell)*, processos apensos C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, n.º 111.

¹⁸ Veja-se, nomeadamente, o Acórdão *OTIF*, processo C-600/14, supracitado, n.º 68; Acórdão *Mar de Wedell*, processos apensos C-626/15 e C-659/16, supracitados, n.ºs 126-127; Acórdão de 30 de maio de 2006, *Comissão/Irlanda*, Processo C-459/03, EU:C:2006:345, n.ºs 95 e 96).

16. No que diz respeito à Convenção, há que salientar que nenhuma das suas disposições diz respeito a matérias para as quais a UE teria, *a priori*, competência exclusiva, tal como enumeradas no artigo 3.º, n.º 1, TFUE¹⁹. Por conseguinte, na medida em que a UE tenha competência externa, a sua natureza exclusiva só pode decorrer do artigo 3.º, n.º 2, do TFUE²⁰. No caso da Convenção, só se afigura relevante a terceira hipótese prevista no artigo 3.º, n.º 2, do TFUE. Por conseguinte, as disposições da Convenção são da competência externa exclusiva da UE, na medida em que são suscetíveis "*de afetar normas comuns ou alterar o seu alcance*".
17. "*A fim de apreciar se estes compromissos (...) são suscetíveis de "afetar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas", na aceção do artigo 3.º, n.º 2, TFUE, há que se basear na jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual esse risco existe quando esses compromissos se enquadrem no âmbito de aplicação das referidas regras [da UE].*"²¹ A constatação desse risco não pressupõe uma concordância total entre os domínios abrangidos pelos compromissos internacionais e os domínios abrangidos pela regulamentação da União²². Além disso, um domínio já em grande parte coberto por regras da União pode conduzir à competência exclusiva da UE²³.

¹⁹ O artigo 3.º, n.º 1, do TFUE estabelece o seguinte: "*A União dispõe de competência exclusiva nos seguintes domínios: a) União aduaneira; b) Estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno; c) Política monetária para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro; d) Conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas; e) Política comercial comum.*"

²⁰ O artigo 3.º, n.º 2, do TFUE estabelece o seguinte: "*A União dispõe igualmente de competência exclusiva para celebrar acordos internacionais quando tal celebração esteja prevista num ato legislativo da União, seja necessária para lhe dar a possibilidade de exercer a sua competência interna, ou seja suscetível de afetar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas.*"

²¹ Parecer de 16 de maio de 2017, *Singapura*, 2/15, EU:C:2017:376, n.º 180; Acórdão Comissão/Conselho, processo C-114/12, supracitado, n.º 68; v., igualmente, Acórdão AETR, processo C-22/70, supracitado, n.ºs 22 e 30 e seguintes.

²² Ver, nomeadamente, o Parecer de 14 de outubro de 2014, *Convenção da Haia*, 1/13, EU:C:2014:2303, n.ºs 71-72; Acórdão *Mar de Wedell*, processos apensos C-626/15 e C-659/16, supracitados, n.º 113.

²³ Esta apreciação deve basear-se no âmbito de aplicação, na natureza e no conteúdo das regras em causa. É igualmente necessário ter em conta a futura evolução previsível do direito da União no domínio em causa. V. Parecer de 14 de fevereiro de 2017, *Marraquexe*, 3/15, EU:C:2016:657, n.ºs 107-108; Acórdão de 26 de novembro de 2014, *Green Network*, processo C-66/13, EU:C:2014:2399, n.ºs 31-33; Parecer *Convenção da Haia*, 1/13, supracitado, n.ºs 73-74; Acórdão *Comissão/Conselho*, C-114/12, supracitado, n.º 70; Parecer de 7 de fevereiro de 2006, *Lugano*, 1/03, EU:C:2006:81, n.º 126; Parecer *OIT*, 2/91, supracitado, n.ºs 22 e 25-26.

No entanto, a conclusão de que um domínio está coberto em grande parte pelas regras da UE não invalida a necessidade de delimitar o domínio específico abrangido pela Convenção que necessita de ser examinado à luz do artigo 3.º, n.º 2, do TFUE²⁴.

18. A este respeito, e em primeiro lugar, o Tribunal sustentou de uma forma constante que "*a competência interna só pode gerar uma competência externa exclusiva se for exercida*"²⁵. Na sua ausência, não pode existir competência exclusiva implícita da UE. As disposições do direito primário não constituem "*regras comuns*" na terceira hipótese prevista no artigo 3.º, n.º 2, do TFUE²⁶.
19. Em segundo lugar, a conclusão de que a UE tem competência exclusiva no que diz respeito às disposições de um acordo internacional, em conformidade com a terceira hipótese enunciada no artigo 3.º, n.º 2, do TFUE, só pode ser fundamentada por uma "*análise concreta*", que deve ser "*global e concreta*", da relação entre o acordo e as regras da UE em causa²⁷. Uma abordagem geral desta análise não poderia responder aos critérios da jurisprudência.²⁸ Como sublinhou o Tribunal, cabe à parte em causa "*apresentar os elementos suscetíveis de determinar, para efeitos de uma tal análise, o carácter exclusivo da competência externa da União que pretende invocar*"²⁹.
20. Uma terceira questão a analisar no contexto da Convenção diz respeito à jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de requisitos mínimos. De acordo com esta jurisprudência, não há normalmente risco de serem afetadas regras comuns quando um acordo internacional estabelece normas mínimas num domínio em que o direito da União também apenas prevê normas mínimas. A este respeito, importa recordar que, nos termos da sua Constituição, a OIT só pode estabelecer normas mínimas.

²⁴ Parecer do Serviço Jurídico do Conselho, doc. ST 13795/16, n.º 20.

²⁵ Parecer de 24 de março de 1995, *OCDE*, 2/92, EU:C:1995:83, n.º 36; Parecer de 15 de novembro de 1994, *Acordo que institui a OMC*, 1/94, EU:C:1994:384, n.º 89.

²⁶ Parecer *Singapura*, 2/15, supracitado, n.º 234.

²⁷ Parecer *Lugano*, 1/03, supracitado, n.ºs 124 e 133; Acórdão *Comissão/Conselho*, processo C-114/12, supracitado, n.ºs 74-75; Parecer *Marraquexe*, 3/15, supracitado, n.ºs 129-132; Acórdão *Green Network*, processo C-66/13, supracitado, n.º 44; Parecer *Convenção da Haia*, 1/13, supracitado, n.º 74.

²⁸ Ver uma análise pormenorizada da jurisprudência sobre esta questão no parecer do Serviço Jurídico do Conselho no documento ST 13795/16.

²⁹ Acórdão *Comissão/Conselho*, processo C-114/12, supracitado, n.ºs 74-75; Acórdão *Mar de Wedell*, processos apensos C-626/15 e C-659/16, supracitados, n.º 115. Ver a exposição de motivos da proposta da Comissão COM (2020) 24 final, ponto 4 (página 5), que remete para o artigo 3.º, n.º 2, do TFUE, sem mais fundamentação.

No entanto, a jurisprudência relativa às normas mínimas não deve ser aplicada de forma mecânica e há que verificar se é deixado um real grau de liberdade aos Estados-Membros, tanto pelo direito da União como pelo direito internacional³⁰. É necessária uma análise aprofundada das disposições pertinentes para determinar se está em causa a "*aplicação uniforme e coerente das regras da União e o bom funcionamento do sistema que instituem*"³¹. Este critério jurídico continua a ser pertinente na sequência do recente Parecer 1/19 do Tribunal de Justiça³².

B. ANÁLISE DA CONVENÇÃO

21. A proposta não esclarece o alcance exato e a natureza das competências a exercer pela UE, nem tão pouco o faz o texto revisto apresentado ao Coreper³³.
22. Por conseguinte, o Serviço Jurídico procedeu a uma análise das competências implicadas na Convenção à luz dos parâmetros resumidos na parte A supra. O presente parecer apresenta as conclusões da referida análise e i) aborda, no que diz respeito à existência de uma competência da UE, as disposições pertinentes da Convenção, e ii) examina a natureza da competência da UE à luz das regras comuns existentes.

1. Existência de competência da UE

23. O principal objetivo da Convenção é defender os trabalhadores e outras pessoas no mundo do trabalho³⁴ de atos de violência e de assédio³⁵ que ocorram durante o trabalho, com ele estejam relacionados ou dele decorram³⁶.

³⁰ Parecer do Serviço Jurídico do Conselho, doc. ST 13795/16, n.º 26.

³¹ Ver: Parecer *Lugano*, 1/03, supracitado, n.ºs 128 e 133.

³² Parecer *Convenção de Istambul*, 1/19, supracitado. No seu parecer, o Tribunal de Justiça não seguiu o advogado-geral Gerard Hogan, que tinha sugerido que não era necessária tal análise adicional (v. Parecer do AG de 9 de março de 2021, EU:C:2021:198, n.º 99). O parecer do Tribunal não contém considerações específicas a este respeito.

³³ ST 6533/20.

³⁴ Artigo 2.º da Convenção.

³⁵ Como definido no artigo 1.º da Convenção.

³⁶ Artigo 3.º da Convenção.

24. A Convenção cumpre os seus objetivos ao prever medidas de proteção e prevenção da violência e do assédio no mundo do trabalho³⁷. O capítulo I dá uma definição segundo a qual os termos "violência e assédio" são definidos de forma lata, mas apenas dizem respeito ao "mundo do trabalho". Do mesmo modo, o capítulo II define o âmbito da proteção por referência aos "trabalhadores e outras pessoas no mundo do trabalho". O capítulo III, sobre os princípios fundamentais, exige que os membros que ratificam a Convenção adotem uma abordagem integrada da prevenção e da eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho. Os membros da OIT ficam obrigados a proibir tais atos e a adotar políticas de combate à violência e ao assédio, bem como medidas acessórias subjacentes a essa política, como a criação de mecanismos de controlo e a previsão de vias de recurso, sanções, apoio às vítimas, etc.
25. As principais disposições que operacionalizam esses princípios fundamentais constam do capítulo IV (artigos 7.º a 9.º), relativo à proteção e prevenção da violência e do assédio. O artigo 7.º exige que os membros definam e proíbam a violência e o assédio no mundo do trabalho. Os artigos 8.º e 9.º estabelecem medidas específicas a tomar pelos membros da OIT para prevenir a violência e o assédio no trabalho, nomeadamente exigindo que os empregadores tomem medidas a este respeito.
26. As disposições relativas às medidas de execução e às vias de recurso necessárias para a correta aplicação das políticas de proteção e prevenção acima referidas são estabelecidas no capítulo V. O capítulo VI prevê outras medidas de acompanhamento sob a forma de iniciativas de orientação, formação e sensibilização.
27. Tendo em conta o que precede, o objetivo principal da Convenção insere-se nos objetivos que a UE deve visar nos termos das disposições do Tratado em matéria de política social. A melhoria das condições de trabalho figura entre os objetivos definidos no artigo 151.º do TFUE. Uma vez que a violência e o assédio no trabalho são suscetíveis de afetar um ambiente de trabalho saudável, a UE tem competência para adotar medidas com o objetivo de definir e proibir tais comportamentos nos termos do artigo 153.º, n.º 1, alínea a), do TFUE, relativo à melhoria do ambiente de trabalho e à proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores.

³⁷ artigos 7.º, 8.º, 9.º e 10.º da Convenção.

28. O artigo 153.º, n.º 1, alínea a), do TFUE pode abranger todos os elementos de uma definição lata de "violência e assédio", tal como estabelecida na Convenção. Engloba assim igualmente o conceito mais restrito de violência e assédio no trabalho com base no género e qualquer outra forma de assédio interpretada como uma forma de discriminação³⁸. A UE dispõe igualmente de competências adicionais, nomeadamente ao abrigo do artigo 153.º, n.º 1, alínea i), do artigo 157.º, n.º 3, ou do artigo 19.º do TFUE, disposições que têm um âmbito mais específico e mais limitado e podem abarcar o assédio interpretado como forma de discriminação.
29. Há outras competências da UE que podem ser consideradas pertinentes para determinados elementos acessórios da Convenção. Por exemplo, embora a Convenção não exija que o assédio no mundo do trabalho seja qualificado como matéria de direito penal e, por conseguinte, não seja necessário identificar as competências da UE a este respeito, na medida em que as medidas de controlo da execução, os meios de recurso e de reparação previstos na Convenção possam, em princípio, enquadrar-se no direito penal, a UE goza de determinadas competências no que diz respeito aos direitos individuais em processo penal e aos direitos das vítimas da criminalidade³⁹. Na mesma ordem de ideias, a privacidade das vítimas de assédio também está, em princípio, protegida ao abrigo do RGPD⁴⁰. No entanto, embora essas competências da UE possam ser pertinentes para determinados elementos acessórios, não correspondem ao objetivo principal da Convenção.
30. Por conseguinte, a análise das principais disposições confirma a conclusão de que o objeto da Convenção é da competência da UE, mais especificamente em virtude do artigo 153.º, n.º 1, alínea a), do TFUE, e contribuiria para a consecução dos objetivos do Tratado.
31. Atente-se, além disso, nas observações específicas que a seguir se tecem sobre as disposições pertinentes para a análise de competências.

³⁸ Relativamente à relação entre assédio e discriminação, ver artigo 6.º da Convenção e n.º 7 do preâmbulo.

³⁹ Por exemplo, o artigo 82.º, n.º 2, alínea c), do TFUE e a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, JO L 315 de 14.11.2012, p. 57-73.

⁴⁰ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), JO L 119 de 4.5.2016, pp. 1-88.

Âmbito pessoal da Convenção

32. Em primeiro lugar, no que diz respeito ao âmbito, o artigo 2.º da Convenção está redigido em termos gerais e refere-se ao objetivo de proteger os trabalhadores e outras pessoas no mundo do trabalho, incluindo "*os indivíduos que exercem autoridade, deveres ou responsabilidades de um empregador*". Por conseguinte, deverá avaliar-se se o âmbito transcende a mera proteção dos trabalhadores na aceção das disposições do Tratado em matéria de política social.
33. Neste contexto, pode ser feita uma distinção entre esta disposição da Convenção, que se refere a "*os indivíduos que exercem autoridade, deveres ou responsabilidades de um empregador*", por um lado, e, por outro, outros artigos da Convenção que se referem a "empregadores" como pessoas responsáveis pela prevenção da violência e do assédio no mundo do trabalho, e não como uma categoria de pessoas a proteger contra tais ações. É o caso, nomeadamente, de uma das principais disposições operacionais desta Convenção, o artigo 9.º, que impõe aos membros da OIT a obrigação de exigir aos "empregadores" que tomem medidas adequadas para prevenir a violência e o assédio no trabalho.
34. Por conseguinte, o Serviço Jurídico considera que a inclusão dos "*indivíduos que exercem autoridade, deveres ou responsabilidades de um empregador*" no âmbito da proteção da Convenção não deve ser entendida como referindo-se ao "empregador", abrangendo as pessoas na hierarquia de trabalho que podem ser alvo de assédio da mesma forma que outras pessoas equiparadas a trabalhadores em sentido lato. Este elemento não é pois de natureza a pôr em causa a existência de uma competência da UE.

Negociação coletiva

35. Em segundo lugar, indica-se na exposição de motivos que acompanha a proposta da Comissão que a Convenção inclui disposições que são da competência dos Estados-Membros em matéria de "*negociação coletiva*"⁴¹.

⁴¹ Exposição de motivos da Comissão, ST 5442/20, p. 5, ponto 2.2.

36. A Convenção menciona a negociação coletiva no âmbito do artigo 5.º (capítulo III sobre os princípios fundamentais da Convenção) e do artigo 12.º (capítulo VII sobre os métodos de aplicação).
37. O artigo 5.º estabelece que "*cada Membro [ratificante da OIT] deverá respeitar, promover e realizar os princípios e os direitos fundamentais no trabalho, nomeadamente a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, a abolição efetiva do trabalho infantil e a eliminação da discriminação relativamente ao emprego e à profissão, bem como promover o trabalho decente.*". (sublinhado nosso).
38. Esta disposição, embora se refira à negociação coletiva, tem apenas um valor programático no âmbito da Convenção, não impõe obrigações concretas aos membros da OIT e reflete os princípios fundamentais do direito da UE⁴². Além disso, o título X do TFUE, relativo à política social, confere competências à UE neste domínio. A legislação da UE em vigor já exige que os Estados-Membros promovam o diálogo social entre os parceiros sociais em relação com a luta contra a discriminação e o assédio⁴³.
39. O artigo 12.º clarifica que as disposições da Convenção "*deverão ser aplicadas por meio da legislação e de regulamentos nacionais, bem como por meio de acordos coletivos ou de outras medidas coerentes à prática nacional*". Uma vez que apenas os Estados são membros da OIT, a referência às leis, aos regulamentos e às práticas nacionais é evidente e não tem relevância para a análise da repartição de competências entre a UE e os seus Estados-Membros.
40. Neste contexto, o Serviço Jurídico entende que as referências à "*negociação coletiva*" nestes dois preceitos da Convenção não são de natureza a excluir a competência da UE a seu respeito.

⁴² No que diz respeito à negociação coletiva, ver o artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Os outros elementos do artigo 5.º da Convenção ficam sujeitos ao disposto no artigo 9.º do TFUE ou nos artigos 5.º, 12.º, 21.º e 32.º da Carta.

⁴³ Ver, por exemplo, o artigo 21.º (sobre o diálogo social) da Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação), JO L 204 de 26.7.2006, pp. 23-36.

41. Pelos motivos acima expostos, pode concluir-se que, à luz do seu contributo para os objetivos da UE, nomeadamente no domínio da política social, a UE tem competência para celebrar a Convenção.

2. Natureza da competência da UE

42. A UE já exerceu algumas das suas competências nos domínios abrangidos pela Convenção por meio da adoção de disposições de direito derivado. Como acima se referiu, esta legislação tem de ser analisada à luz do artigo 3.º, n.º 2, do TFUE, a fim de determinar a natureza da competência externa da UE nestes domínios.
43. Foram adotados vários atos jurídicos da UE nos domínios políticos de ação abrangidos pela Convenção com o objetivo de aplicar o princípio da não discriminação⁴⁴. Esta legislação da UE apenas estabelece normas mínimas⁴⁵ e, por conseguinte, não corre, *a priori*, o risco de ser afetada pela Convenção, que estabelece normas igualmente mínimas.
44. As disposições que merecem uma análise mais específica neste contexto dizem respeito à definição de assédio e às medidas de controlo da execução aos meios de recurso e de reparação.

⁴⁴ Diretiva 2010/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2010, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente e que revoga a Diretiva 86/613/CEE do Conselho, JO L 180 de 15.7.2010, p. 1-6; Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação), JO L 204 de 26.7.2006, p. 23-36; Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, JO L 303 de 2.12.2000, p. 16-22.

⁴⁵ Em especial, Diretiva 2010/41/UE, considerando 23; Diretiva 2006/54/CE, artigo 27.º; Diretiva 2000/78/CE do Conselho (considerando 28 e art. 8.º).

Definição e proibição do assédio

45. Alguns dos atos jurídicos pertinentes da UE incluem a seguinte definição de "assédio": *"comportamento indesejado, relacionado com [determinados motivos de discriminação], com o objetivo ou o efeito de violar a dignidade da pessoa e de criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou ofensivo"*⁴⁶
46. Nos termos do artigo 1.º da Convenção, *"o termo "violência e assédio" no mundo do trabalho refere-se a um conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis, ou de suas ameaças, de ocorrência única ou repetida, que visem, causem, ou sejam suscetíveis de causar dano físico, psicológico, sexual ou económico, e inclui a violência e o assédio com base no género"*⁴⁷.
47. Comparando a definição da UE com a da Convenção, distinguem-se duas diferenças principais.
48. Em primeiro lugar, o conceito de "assédio" na legislação da UE em vigor não inclui explicitamente a violência como uma forma de ação que entre na categoria do assédio⁴⁸. Contudo, parece claro que os *"comportamentos e práticas inaceitáveis (...) que visem, causem, ou sejam suscetíveis de causar dano físico, psicológico, sexual ou económico"* a que a Convenção se refere correspondem, na essência, a atos que tenham *"o objetivo ou o efeito de violar a dignidade da pessoa e de criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou ofensivo"*. Por conseguinte, esta diferença de redação não implica uma diferença substancial entre os tipos de ações abrangidas.

⁴⁶ Ver Diretiva 2006/54/CE, artigo 2.º, n.º 1, alínea c); Diretiva 2010/41/UE, artigo 3.º, alínea c); Diretiva 2000/78/CE do Conselho, artigo 2.º, n.º 3.

⁴⁷ E continua o artigo 1.º da Convenção: *"(b) o termo "violência e assédio com base no género" significa violência e assédio dirigido às pessoas em virtude do seu sexo ou género, ou afetam de forma desproporcionada as pessoas de um determinado sexo ou género, e inclui o assédio sexual"*.

⁴⁸ Embora não exista legislação da União nem uma proposta legislativa da Comissão sobre a "violência" enquanto tal no mundo do trabalho, são vários os atos jurídicos da União que abordam a questão do "assédio" em matéria de emprego e de atividade profissional.

49. Em segundo lugar, embora a definição de "violência e assédio" da Convenção não faça referência aos motivos pelos quais esses comportamentos indesejados são praticados, a definição de "assédio" dada pela UE abrange apenas comportamentos relacionados com motivos específicos. Deve-se isto ao facto de a definição de "assédio" na UE se encontrar atualmente em atos legislativos que incidem sobre questões específicas de não discriminação, como se referiu acima no ponto 43, ao passo que a Convenção aborda o assédio na perspetiva da proteção da saúde e da segurança no trabalho. Dado que na UE se incluiu um elemento de motivação na definição de assédio, este conceito é atualmente na legislação da UE logo mais limitado do que o conceito de "violência e assédio" da Convenção.
50. Além disso, o artigo 7.º da Convenção determina que as definições de "violência e assédio" dos membros da OIT devem ser coerentes com a definição do artigo 1.º da Convenção, mas os membros da OIT mantêm uma certa margem de manobra quanto à sua formulação exata a nível nacional⁴⁹. O mesmo se aplica às definições de "assédio" na legislação da UE, que deixa aos Estados-Membros uma margem de apreciação para transporem essas definições para os seus sistemas jurídicos nacionais.
51. Do mesmo modo, as principais disposições operacionais da Convenção, nomeadamente os artigos 8.º e 9.º, guardam um carácter genérico e deixam aos membros da OIT uma verdadeira margem de manobra quanto ao tipo de medidas adequadas que decidam aplicar para dar cumprimento à Convenção. Embora a UE tenha exercido algumas das suas competências em relação a partes da Convenção pela adoção da legislação mencionada no ponto 43 supra, não há nenhuma base que permita concluir que estas regras fossem afetadas pela Convenção.
52. Assim, não há risco de as disposições da Convenção relativas à definição e proibição de "violência e assédio" afetarem as regras da UE em vigor nem as ditas disposições tão pouco alteram o seu âmbito de aplicação na aceção do artigo 3.º, n.º 2, TFUE. Por conseguinte, a competência da UE na matéria que precede, embora exercida, não pode ser considerada exclusiva.

⁴⁹ O artigo 1.º, n.º 2, da Convenção diz que as definições nacionais não têm de se basear na distinção entre "violência e assédio" e "violência e assédio com base no género", o que indica que não há obrigação de reproduzir a definição da Convenção nos seus próprios termos.

Medidas de controlo da execução e meios de recurso e reparação

53. Algumas das disposições do artigo 10.º da Convenção sobre medidas de execução e vias de recurso e reparação dizem respeito a domínios de competência da UE não exercida (como o direito de os trabalhadores se retirarem de uma situação de trabalho, caso tenham uma justificativa razoável para acreditar que representa um perigo iminente e sério devido à violência e assédio⁵⁰), bem como a deveres específicos cometidos aos organismos nacionais em matéria de violência e assédio no mundo do trabalho⁵¹. De acordo com a jurisprudência já referida, a competência da União nestas matérias não pode ser considerada exclusiva.
54. Outras disposições do artigo 10.º dizem respeito a domínios em que a UE já exerceu algumas das suas competências mediante a adoção de legislação pertinente, como a obrigação de os Estados- Membros tomarem as medidas adequadas para acompanhar e fazer cumprir a

⁵⁰ Artigo 10.º, alínea g), da Convenção.

⁵¹ Artigo 10.º, alínea h), da Convenção.

legislação e a regulamentação nacional em matéria de assédio no mundo do trabalho e de garantir que as vítimas têm mecanismos de resolução eficazes⁵², a obrigação de assegurar um acesso fácil a vias de recurso e procedimentos eficazes, bem como à proteção contra atos de retaliação⁵³ e à proteção da privacidade das vítimas⁵⁴.

55. Contudo, nestes domínios, não existe competência exclusiva da UE, uma vez que as regras comuns adotadas não correm o risco de ser afetadas pela Convenção nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do TFUE. Alguma da legislação pertinente da UE consagra direitos processuais básicos, permitindo que os Estados-Membros mantenham ou adotem medidas de maior proteção. Noutros domínios, nomeadamente a proteção da privacidade das vítimas, a legislação da UE é mais abrangente, mas não corre o risco de ser afetada pelas medidas a adotar ao abrigo da Convenção, dada a considerável margem de manobra permitida aos membros da OIT.

⁵² Artigo 10.º, alíneas a) e e) da Convenção. Ver, por exemplo, a Diretiva 2010/41/UE, artigo 11.º, e a Diretiva 2006/54/CE, título III, capítulo 2, que atribuem uma função de acompanhamento da legislação nacional aos órgãos para a igualdade de tratamento; e – em certa medida – a Diretiva 2012/29/UE, artigos 8.º e 9.º, que tratam de ações específicas de apoio às vítimas da criminalidade no decurso de processos judiciais.

⁵³ Artigo 10.º, alínea b), da Convenção, e artigo 10.º, alínea g), no que diz respeito às represálias. Esta disposição da OIT sobrepõe-se parcialmente à legislação da União que trata de "assédio" (definição da União) no local de trabalho e prevê mecanismos de execução específicos (por exemplo, Diretiva 2010/41/UE, artigo 10.º; Diretiva 2006/54/CE, título III, capítulo 1). Além disso, a Diretiva 2012/29/UE, que concede direitos processuais básicos às vítimas da criminalidade, é relevante para as vítimas dos comportamentos abrangidos pela definição de "violência e assédio" (definição da OIT) no mundo do trabalho e identificados a nível nacional como comportamentos criminosos. Esta legislação da União prevê direitos processuais fundamentais, mantém uma formulação bastante geral e deixa aos Estados-Membros uma grande margem de manobra na aplicação das regras. Além disso, todos estes direitos constituem normas mínimas e os Estados-Membros são livres de manter ou adotar medidas de maior proteção.

⁵⁴ Artigo 10.º, alínea c), da Convenção. As partes do artigo 10.º, alínea c), que se referem à "privacidade" individual sobrepõem-se ao Regulamento (UE) 2016/679 (RGPD), na medida em que as informações pessoais relacionadas com um episódio de violência e de assédio são tratadas conforme definido neste ato jurídico. Enquanto as regras do RGPD são muito abrangentes, o artigo 10.º, alínea c), da Convenção limita-se a uma impor uma obrigação geral de proteção, não sendo indicadas modalidades específicas. O artigo 10.º, alínea c), deixa, assim, aos membros da OIT uma margem de manobra substancial no que diz respeito às medidas exatas a tomar nestas circunstâncias, e é compatível com a finalidade e o conteúdo do RGPD. Além disso, note-se que o RGPD permite explicitamente que os Estados-Membros estabeleçam regras específicas relativas ao tratamento de dados pessoais no contexto laboral (artigo 88.º).

56. Por conseguinte, não se corre o risco de as medidas de controlo da execução e meios de recurso e reparação correspondentes às disposições operacionais da Convenção afetarem as regras da UE em vigor nem as referidas medidas alteram tão pouco o seu âmbito de aplicação na aceção do artigo 3.º, n.º 2, TFUE. Assim sendo, a competência da UE na matéria que precede, embora exercida parcialmente, não pode ser considerada exclusiva.

C. CONCLUSÕES DA ANÁLISE DAS COMPETÊNCIAS

57. À luz da análise que precede, a competência conferida à UE pelos Tratados pode abranger toda a Convenção, mas, devido ao facto de tanto as regras da UE em vigor como as disposições da Convenção estabelecerem normas mínimas, não há perigo de a Convenção afetar as regras da UE em vigor nem de alterar o seu âmbito de aplicação, pelo que não pode ser identificada competência exclusiva da UE em relação a nenhuma das disposições da Convenção.

IV. OPÇÕES JURÍDICAS PARA A RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO

58. Demonstra a análise que toda a Convenção é abrangida pela competência partilhada – ou seja, não exclusiva – da UE, pelo que são legalmente possíveis diferentes vias para a sua ratificação pelos Estados-Membros⁵⁵.
59. Como se expôs no ponto 15 supra, é escolha política do Conselho exercer ou não a potencial competência da UE e em que medida⁵⁶.
60. Em função da escolha feita, podem ser consideradas três opções:
- a) um acordo exclusivo da UE: a ratificação da Convenção pode implicar o exercício das competências pertinentes apenas pela UE
 - b) competência mista: exercício parcial das competências pertinentes pela UE a par dos Estados- Membros

⁵⁵ Recorde-se que a própria UE não pode celebrar a Convenção, como se explicou no ponto 8 supra.

⁵⁶ Ver parecer do Serviço Jurídico do Conselho no documento ST 5591/21. Veja-se, nomeadamente, o Acórdão *OTIF*, processo C-600/14, supracitado, n.º 68.

- c) ausência de intervenção da UE: os Estados- Membros intervêm sozinhos no respeito pelas suas obrigações que lhes incumbem por força dos Tratados e do acervo da UE (em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, do TUE)⁵⁷.
61. Importa tecer algumas observações preliminares antes de passarmos a analisar estas opções mais adiantes.
62. Em primeiro lugar, se o Conselho decidir exercer a totalidade ou parte das competências potenciais da União relativamente à Convenção, considerando que a União não pode, nessa qualidade, tornar-se parte na referida Convenção (ver ponto 8, supra), o instrumento jurídico para o efeito seria uma decisão do Conselho que autorizasse os Estados-Membros a ratificar (no seu todo ou em parte) a Convenção, no interesse da União⁵⁸.
63. A base jurídica processual de semelhante decisão do Conselho seria, por conseguinte, o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea v), do TFUE. A sua base jurídica material teria de ser determinada de acordo com o domínio em que a competência da UE é exercida.
64. A este respeito, o Tribunal sustentou coerentemente que "*a escolha da base jurídica de um ato da União, incluindo aquele adotado tendo em vista a celebração de um acordo internacional, deve assentar em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram o contexto, a finalidade e o conteúdo desse ato*"⁵⁹. O Tribunal referiu o critério das "*finalidades e componentes predominantes*" (também chamadas "critério de centro de gravidade"), segundo o qual, se uma decisão do Conselho abranger várias componentes ou visar uma série de objetivos, "*a regra de votação aplicável para a sua adoção deve ser determinada à luz da sua finalidade ou componente principal ou preponderante*"⁶⁰.

⁵⁷ Ver uma exposição pormenorizada da natureza dos acordos internacionais celebrados pela União (acordo exclusivo da União/acordo misto), no parecer do Serviço Jurídico do Conselho, documento ST 12866/19.

⁵⁸ Parecer do Serviço Jurídico do Conselho, doc. ST 15370/14, pontos 12 e 19.

⁵⁹ Parecer *Convenção de Istambul*, 1/19, supracitado, ponto 284.

⁶⁰ Por exemplo: Acórdão de 4 de setembro de 2018 no processo C114/17, *Comissão/Conselho (Acordo com o Cazaquistão)*, processo C-244/12, EU:C:2018:662, n.ºs 37 e 38).

65. Além disso, de acordo com a jurisprudência, "[a] título excecional, se estiver assente, pelo contrário, que o ato prossegue simultaneamente vários objetivos ou tem várias componentes que estão indissociavelmente ligados, sem que um seja acessóri[o] do outro, de modo que diferentes disposições dos Tratados sejam aplicáveis, tal medida deve assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes. (...) Tratando-se, em particular, de um acordo internacional que prossegue várias finalidades ou que tem várias componentes, importa, por isso, verificar se as disposições deste acordo que prosseguem uma finalidade ou que constituem uma componente deste acordo são o acessório necessário ao caráter efetivo das disposições do referido acordo que prosseguem outras finalidades ou que constituem outras componentes, ou se elas revestem um "alcance extremamente limitado" (...). (...) Além disso, entre os critérios que permitem identificar o caráter acessório ou não de uma finalidade ou de uma componente de um ato figuram o número de disposições que lhe são consagradas à luz da totalidade das disposições desse ato, bem como o teor e o alcance das obrigações enunciadas nessas disposições. (...) Todavia, o recurso a uma dupla base jurídica está excluído quando os processos previstos para uma e para outra dessas bases sejam incompatíveis"⁶¹.
66. Consequentemente, quando um ato diz respeito a diferentes domínios de competência, a base jurídica material em que se baseia a sua adoção não refletirá todos os domínios de competência que são exercidos para adotar esse ato, mas apenas os que correspondem ao(s) seu(s) objetivo(s) ou componente(s) principal(ais)⁶². O centro de gravidade da decisão do Conselho que autoriza a celebração de um acordo internacional poderá assim mudar em função das competências que o Conselho decida exercer pela UE⁶³, com a consequente repercussão para as bases jurídicas materiais aplicáveis.

⁶¹ Parecer *Convenção de Istambul*, 1/19, supracitado, pontos 285-288.

⁶² Ver, por exemplo, o Parecer de 30 de novembro de 2009, *GATS*, 1/08, EU:C:2009:739, ponto 166; Acórdão *Comissão/Conselho*, Processo C-244/17, supracitado, n.ºs 45-46; Parecer de 26 de julho de 2017, *PNR UE– Canadá*, 1/15, EU:C:2017:592, pontos 90-94.

⁶³ Como se esclareceu no ponto 15 supra, a União não está obrigada a exercer a sua competência potencial.

67. Em segundo lugar, no que respeita aos efeitos jurídicos de tal decisão do Conselho, note-se que, nos termos do artigo 288.º do TFUE, uma decisão "*é obrigatória em todos os seus elementos*". Uma semelhante decisão do Conselho será, portanto, um instrumento vinculativo, ao contrário de conclusões do Conselho ou de recomendações da Comissão que sublinhem a importância da ratificação. Além disso, uma vez que os Estados-Membros serão autorizados a ratificar a Convenção no interesse da UE, a UE fica abrangida no seu conjunto. Aliás, o princípio de cooperação leal, estabelecido no artigo 4.º, n.º 3, do TUE, exige que os Estados-Membros tomem "*todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União*". O Tribunal esclareceu que a UE e os Estados-Membros devem cooperar estreitamente, tanto na celebração da Convenção como no cumprimento das obrigações assumidas⁶⁴. Aplica-se isto, em especial, nos casos em que a UE não pode ratificar uma convenção por si só e, por conseguinte, apenas pode exercer a sua competência externa por meio de uma ação conjunta dos Estados-Membros⁶⁵. Nesta conformidade, se o Conselho decidir exercer a competência da UE e na medida em que assim o decida, será exigido aos Estados-Membros que ratifiquem a Convenção no interesse da UE.

⁶⁴ Ver Parecer *OIT*, 2/91, supracitado, ponto 36; ver também Parecer *GATS*, 1/08, supracitado, ponto 136; Parecer de 6 de dezembro de 2001, *Protocolo de Cartagena*, 2/00, EU:C:2001:664, ponto 18; Parecer *Acordo que institui a OMC*, 1/94, supracitado, ponto 108; Acórdão de 20 de abril de 2010, *Comissão/Suécia* processo C-246/07, EU:C:2010:203, n.º 73, e Parecer *Convenção de Istambul*, 1/19, supracitado, ponto 248.

⁶⁵ Parecer *OIT*, 2/91, supracitado, ponto 5.

D. DECISÃO DO CONSELHO QUE AUTORIZA OS ESTADOS-MEMBROS A RATIFICAR TODA A CONVENÇÃO NO INTERESSE DA UE

68. O Conselho poderá decidir exercer plenamente a competência externa da UE e, assim, adotar uma decisão do Conselho que autorize os Estados-Membros a ratificar toda a Convenção no interesse da UE⁶⁶.
69. Esta escolha implicaria um acordo exclusivo da UE. Os Estados-Membros ficariam obrigados, por força do direito da UE, a ratificar a Convenção no interesse desta.
70. No caso de o Conselho escolher esta opção, terá de ser alterado o projeto de decisão do Conselho, tal como foi debatido pela última vez a nível do Coreper⁶⁷:
- em primeiro lugar, terá de ser suprimida a referência ao facto de a decisão apenas dizer respeito a "partes" da Convenção;
 - em segundo lugar, terá de ser adaptada a base jurídica material. Como se referiu já no ponto 65 supra, a jurisprudência esclarece que a escolha da base jurídica de um ato jurídico da União deve basear-se, nomeadamente, na sua finalidade e no seu conteúdo. No caso de uma decisão do Conselho que abranja a Convenção na íntegra, todo o texto deste acordo internacional deve ser tido em consideração a este respeito.

⁶⁶ No acórdão *Mar de Wedell*, o Tribunal esclarece que "*a simples circunstância de uma ação da União na cena internacional ser abrangida por uma competência partilhada entre esta e os seus Estados-Membros não exclui a possibilidade de o Conselho reunir no seu seio a maioria exigida para que a União exerça sozinha essa competência externa*" (Acórdão C-626/15 e C-659/16, supracitado, n.º 126 e jurisprudência aí referida). Ver também o Parecer *Convenção de Istambul*, 1/19, supracitado, ponto 248.

⁶⁷ ST 6533/20.

71. Com base na análise da Convenção, resumida no ponto III.B supra, considera-se que o principal objetivo e finalidade deste acordo internacional é melhorar o ambiente de trabalho e proteger a saúde e a segurança no mundo do trabalho. Dado que a violência e o assédio com base no género são apenas uma subcategoria dos comportamentos proibidos pela Convenção, o seu reconhecimento como uma forma de violência e assédio no trabalho não permite concluir que o principal objetivo e finalidade da Convenção está relacionado com a discriminação em razão do sexo.
72. À luz dos parâmetros identificados pela jurisprudência, o Serviço Jurídico considera, por conseguinte, que o artigo 153.º, n.º 2, alínea b), em conjugação com o artigo 153.º, n.º 1, alínea a), do TFUE, relativo à melhoria do ambiente de trabalho e à proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores, constitui a base jurídica material adequada e suficiente para a adoção de uma decisão do Conselho destinada a autorizar os Estados-Membros a ratificar toda a Convenção no interesse da UE, em conjunto com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea v), do TFUE como base jurídica processual. A regra de votação para adotar tal decisão do Conselho será a da maioria qualificada.⁶⁸

E. DECISÃO DO CONSELHO QUE AUTORIZA OS ESTADOS-MEMBROS A RATIFICAR PARTES DA CONVENÇÃO NO INTERESSE DA UE

73. A proposta inicial da Comissão, e debatida pela última vez a nível do Coreper, foi a opção de a EU exercer parcialmente a sua competência potencial no que diz respeito à Convenção.
74. Esta opção implica que a decisão do Conselho identifique as disposições da Convenção relativamente às quais a UE tenciona exercer a sua competência.

⁶⁸ Por força do artigo 218.º, n.º 8, do TFUE (relativo às regras de votação aplicáveis aos procedimentos realizados nos termos do artigo 218.º do TFUE) e do artigo 153.º, n.º 2, do mesmo Tratado, combinados, e em conjugação com o seu artigo 153.º, n.º 1, alínea a), (base jurídica material da decisão do Conselho), e sob reserva de a Comissão aceitar que a sua proposta seja alterada em conformidade; ver artigo 293.º, n.º 1, do TFUE.

75. O projeto de texto atualmente em discussão no Conselho autoriza os Estados-Membros a ratificar a Convenção "*no que se refere às partes que incidem sobre matérias da competência da União Europeia, em conformidade com o artigo 153.º, n.º 2, e o artigo 153.º, n.º 1, alíneas a) e i), do TFUE*"⁶⁹. Não identifica as disposições (ou partes das mesmas) da Convenção em relação às quais a UE exerceria a sua competência, nem estas foram especificadas na proposta da Comissão. Além disso, como acima se refere, as competências da UE em virtude do artigo 153.º, n.º 1, alínea a), do TFUE abrangem o centro de gravidade da Convenção, o que absorve as outras bases jurídicas que poderiam ser pertinentes para a adoção de medidas separadas e individuais da UE sobre alguns dos elementos da Convenção que são de caráter acessório ou alcance extremamente limitado.

Consequentemente, na sua forma atual, a decisão do Conselho deixaria alguma incerteza quanto à medida em que a competência da UE seria exercida relativamente à Convenção. Em especial, não é claro se, na prática, a ratificação de apenas algumas partes da Convenção no interesse da UE não equivaleria, em última análise, à ratificação de toda a Convenção, tal como se discutiu na opção A supra. As bases jurídicas materiais propostas (ou seja, o artigo 153.º, n.º 2, e o artigo 153.º, n.º 1, alíneas a) e i), do TFUE) sujeitariam a adoção da decisão do Conselho a votação por maioria qualificada.

76. Uma alternativa possível seria precisar melhor no projeto de decisão as competências da UE relativamente às quais o Conselho autoriza os Estados-Membros a ratificar a Convenção no interesse da UE. A escolha das competências que a UE tenciona exercer é uma opção política. Podem ser consideradas várias opções, como, por exemplo, uma autorização limitada na medida em que as competências da UE já tenham sido exercidas internamente. Só após essa escolha política a respeito das competências pertinentes se poderá identificar a base jurídica adequada para adotar a decisão do Conselho.
77. Independentemente da forma como é identificada a natureza parcial do exercício da competência da UE, qualquer referência explícita feita na decisão do Conselho a partes da Convenção torna claro que esta decisão do Conselho implica um acordo misto. Uma vez que a ratificação pela UE não abrangerá a totalidade da Convenção, os Estados-Membros deverão cobrir as restantes partes no âmbito das suas competências nacionais.

⁶⁹ ST 6533/20.

78. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, é essencial assegurar uma cooperação estreita entre os Estados-Membros e as instituições da União num domínio de competência mista. Nessa situação, o Conselho poderá querer verificar se os Estados-Membros estão de comum acordo em ficar vinculados pela Convenção nos domínios não abrangidos pela decisão do Conselho.
79. A este respeito, resulta do recente Parecer 1/19 sobre a Convenção de Istambul, emitido pelo Tribunal de Justiça, que o Conselho não pode acrescentar, como condição prévia, uma nova etapa ao processo de celebração previsto no artigo 218.º do TFUE, subordinando a adoção da sua decisão de celebrar um acordo misto ao estabelecimento prévio de um "acordo comum". No entanto, faz parte do poder de apreciação política do Conselho optar por prosseguir os debates até que seja possível chegar a um "acordo comum" entre os Estados-Membros que devem ficar vinculados por um acordo nos domínios da sua competência. Este poder de apreciação política deve ser exercido em conformidade com o Regulamento Interno do Conselho e com o artigo 218.º do TFUE. Por outras palavras, o Conselho pode passar a uma votação quando estiverem preenchidas todas as condições processuais, em conformidade, respetivamente, com as regras de votação aplicáveis às decisões processuais e as aplicáveis ao objeto do acordo⁷⁰.
80. Tendo em conta o que precede, nada impede o Conselho de pedir o acordo comum dos Estados-Membros para ficarem vinculados pela Convenção nos domínios não abrangidos pela decisão do Conselho relativa à celebração no interesse da UE, dentro dos limites definidos pelo parecer do Tribunal de Justiça sobre a Convenção de Istambul.

⁷⁰ Parecer *Convenção de Istambul*, 1/19, supracitado, pontos 253-255. Ver também uma análise mais pormenorizada, também no parecer do Serviço Jurídico do Conselho constante do documento ST 13800/21, em especial os pontos 5 a 13 e 28 sobre o acordo comum.

F. AUSÊNCIA DE DECISÃO DO CONSELHO

81. O Conselho poderá reconhecer a ausência da maioria necessária⁷¹ no seio do Conselho para prosseguir com a adoção de uma decisão que autorize os Estados-Membros a ratificarem a Convenção, no todo ou em parte, no interesse da UE.
82. Uma vez que a Convenção não implica competência exclusiva da UE na falta de uma decisão de exercer a competência da UE relativamente à Convenção por parte do Conselho, os Estados-Membros continuam a ter competência para agir e a ter a liberdade de decidir ratificar ou não a Convenção, respeitando simultaneamente as obrigações que lhes incumbem por força dos Tratados e do acervo da UE.
83. No entanto, há que ter em conta o facto de a Comissão ter proposto a celebração da Convenção no interesse da União e de, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Estados-Membros estarem sujeitos a deveres especiais de ação e de abstenção numa situação em que a Comissão tenha apresentado ao Conselho propostas que, embora não tenham sido adotadas pelo Conselho, constituam o ponto de partida de uma ação concertada da União, em conformidade com a obrigação geral de cooperação leal consagrada no artigo 4.º, n.º 3, do TUE⁷².

⁷¹ Ou unanimidade, caso a base jurídica material pertinente exija unanimidade.

⁷² Acórdão *Comissão/Suécia*, processo C-246/07, supracitado, n.ºs 73-74.

84. Caso se torne evidente que não será alcançado no Conselho o apoio necessário para a adoção de uma decisão nos termos das opções A ou B acima referidas⁷³, a situação jurídica poderá ser clarificada da seguinte forma: i) a Comissão poderá retirar a sua proposta, ou ii) o Conselho poderá proceder a uma votação formal, que, caso não fosse possível obter o apoio necessário, demonstraria que estavam esgotadas todas as etapas processuais com vista à adoção da decisão proposta⁷⁴, ou iii) o Conselho poderá proceder a uma votação indicativa no Coreper e registar a falta de apoio suficiente à proposta da Comissão, aprovando uma declaração a exarar na respetiva ata, na qual o Conselho observa que não é possível alcançar a maioria necessária para a adoção da proposta de decisão do Conselho que autoriza os Estados-Membros a ratificarem a Convenção da OIT em causa, no interesse da UE⁷⁵.
85. Nesse caso, continuam a ser possíveis diferentes ações a nível da UE para incentivar os Estados-Membros a ratificarem a Convenção. Em especial, a Comissão poderia adotar uma recomendação sobre a ratificação desta convenção, tal como aconteceu no passado (por exemplo, a respeito da Convenção n.º 182 da OIT relativa à interdição das piores formas de trabalho das crianças e à ação imediata com vista à sua eliminação)⁷⁶. Além disso, poderá considerar-se a adoção de conclusões do Conselho que salientem a importância da ratificação da Convenção pelos Estados-Membros.

⁷³ Acórdão *Mar de Wedell*, processos apensos C-626/15 e C-659/16, supracitados, n.º 126; Acórdão *OTIF*, processo C-600/14, supracitado, n.º 68; Parecer *Convenção de Istambul*, 1/19, supracitado, ponto 250.

⁷⁴ Antes de proceder a uma votação formal, será necessário obter a aprovação do Parlamento Europeu para a decisão do Conselho destinada a autorizar os Estados-Membros a ratificarem a Convenção no interesse da UE.

⁷⁵ N.B.: Em situações comparáveis anteriores, a solução encontrada foi a de "rejeitar" a proposta da Comissão geralmente mediante uma nota do Coreper que recomendava ao Conselho que não desse continuidade aos trabalhos sobre a proposta da Comissão (por exemplo, ST 13605/13, ponto 23; ST 7409/14; ST 12706/16). No entanto, na sequência do Parecer 1/19, *Convenção de Istambul*, já referido, é aconselhável pôr termo a essa prática e, em vez disso, proceder a uma votação formal ou adotar uma declaração para a ata do Conselho, nela se registando a falta da maioria qualificada exigida (ver ST 13411/21 sobre um exemplo recente em que foi adotada uma declaração deste tipo).

⁷⁶ 2000/581/CE: Recomendação da Comissão, de 15 de setembro de 2000, sobre a ratificação da Convenção n.º 182, adotada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 17 de junho de 1999, respeitante à proibição das formas mais abusivas do trabalho infantil e a medidas imediatas para a sua eliminação [notificada com o número C(2000) 2674]; JO L 243 de 28.9.2000, p. 41.

V. CONCLUSÃO

86. O Serviço Jurídico do Conselho é de parecer que:

- a) toda a Convenção da OIT é abrangida pela competência partilhada e não exclusiva da UE, pelo que o Conselho pode decidir se exerce a potencial competência da UE e em que medida;
- b) é juridicamente possível seguir diferentes vias para a ratificação da Convenção da OIT, nomeadamente:
 - i) um "acordo exclusivo da UE", por meio da ratificação de toda a Convenção por todos os Estados-Membros, no interesse da UE;
 - ii) um acordo misto, mediante a ratificação da Convenção da OIT por todos os Estados-Membros, em parte no interesse da UE, no que diz respeito às competências desta e, em parte, no âmbito da sua própria competência nacional; se for este o caso, a medida em que a competência da UE é exercida deverá ser exposta com mais clareza na decisão do Conselho; ou
 - iii) a ratificação sem exercício da competência da UE, cabendo aos Estados-Membros considerar a ratificação da Convenção da OIT como matéria da sua própria competência nacional.