



Bruxelas, 14 de junho de 2018  
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267  
ENFOPOL 309

## PARECER DO SERVIÇO JURÍDICO <sup>1</sup>

---

de:	Serviço Jurídico
para:	Grupo da Aplicação da Lei
Assunto:	Proposta de decisão do Conselho que autoriza os Estados-Membros a tornarem-se Parte, no interesse da União Europeia, na Convenção do Conselho da Europa sobre uma abordagem integrada da segurança, da proteção e dos serviços por ocasião dos jogos de futebol e outras manifestações desportivas (STCE n.º 218) – Aspectos processuais

---

### I. INTRODUÇÃO

1. Em 27 de abril de 2018, a Comissão adotou uma proposta de decisão do Conselho que autoriza os Estados-Membros a tornarem-se Parte, no interesse da União Europeia, na Convenção do Conselho da Europa sobre uma abordagem integrada da segurança, da proteção e dos serviços por ocasião dos jogos de futebol e outras manifestações desportivas (STCE n.º 218)<sup>2</sup> (a seguir designada por "proposta de decisão").

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Doc. 8577/18.

2. Quando a Comissão apresentou a proposta de decisão na reunião do Grupo da Aplicação da Lei de 17 de maio de 2018, diversas delegações colocaram questões relacionadas com a necessidade e os efeitos da proposta de decisão, nomeadamente num contexto em que muitos Estados-Membros já assinaram e, em certos casos, também ratificaram a Convenção do Conselho da Europa sobre uma abordagem integrada da segurança, da proteção e dos serviços por ocasião dos jogos de futebol e outras manifestações desportivas (STCE n.º 218) (a seguir designada por "Convenção").
3. Na mesma reunião, o representante do Serviço Jurídico do Conselho (SJC) respondeu, oralmente, a título preliminar, a estas questões. O presente parecer confirma por escrito e desenvolve o conteúdo das declarações do representante do SJC.

## II. QUADRO FACTUAL E JURÍDICO

4. A Convenção visa proporcionar um ambiente seguro, protegido e acolhedor nos jogos de futebol e outras manifestações desportivas (artigo 2.º da Convenção). Exige que as Partes tomem um conjunto de medidas para assegurar a segurança, a proteção e os serviços no contexto de grandes eventos desportivos. O artigo 11.º da Convenção é consagrado à cooperação internacional. Estabelece que as Partes criarão pontos nacionais de informações sobre futebol para atuar como ponto único designado para proceder ao intercâmbio de todas as informações relacionadas com jogos de futebol de dimensão internacional e para organizar outras questões de cooperação policial internacional (artigo 11.º, n.ºs 2 e 4, da Convenção).
5. A Convenção está aberta para assinatura apenas aos Estados<sup>3</sup>. Até à data, vários Estados-Membros assinaram a Convenção e alguns Estados-Membros também a ratificaram<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Cf. artigo 16.º, n.º 1, da Convenção (a Convenção está aberta a assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa, dos Estados Partes na Convenção Cultural Europeia e de qualquer outro Estado não membro do Conselho da Europa (...)) (sublinhado nosso) e artigo 18.º, n.º 1, da Convenção (após a entrada em vigor desta Convenção, o Comité de Ministros do Conselho da Europa, uma vez consultadas as Partes, pode convidar qualquer Estado não membro do Conselho da Europa a aderir à Convenção (...)) (sublinhado nosso).

<sup>4</sup> A lista completa dos Estados que assinaram e ratificaram a Convenção está disponível em: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p\\_auth=w5uajkFt](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt).

6. No intuito de prevenir e combater a violência relacionada com o futebol, a Decisão 2002/348/JAI do Conselho, relativa à segurança por ocasião de jogos de futebol com dimensão internacional<sup>5</sup>, facilita o intercâmbio de informações relacionadas com os eventos futebolísticos exigindo que cada Estado-Membro crie ou designe um ponto nacional de informações sobre futebol de natureza policial (artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2002/348/JAI do Conselho). O artigo 2.º da Decisão 2002/348/JAI do Conselho define as tarefas do ponto nacional de informações e os artigos 3.º e 4.º da mesma decisão estabelecem regras específicas relativas ao intercâmbio e ao tratamento das informações policiais entre os pontos nacionais de informações sobre futebol antes, durante e depois dos eventos futebolísticos com dimensão internacional.

### III. ANÁLISE JURÍDICA

#### 1. **Necessidade de autorização**

7. A necessidade de autorização para que os Estados-Membros se tornem, no interesse da União, Parte na Convenção só se põe se a Convenção ou partes desta forem da competência exclusiva da União. A autorização concedida na proposta de decisão está limitada "*no respeitante às partes que são da competência exclusiva da União*"<sup>6</sup>. O considerando 3 da proposta de decisão clarifica que "*as partes que são da competência exclusiva da União*" dizem respeito ao artigo 11.º, n.ºs 2 e 4, da Convenção. Não foi apresentada nenhuma alegação no sentido de que outras partes da Convenção para além do artigo 11.º, n.ºs 2 e 4, sejam da competência exclusiva da União. A análise das competências que se segue limita-se, por conseguinte, a essas disposições.

---

<sup>5</sup> Decisão 2002/348/JAI do Conselho, de 25 de abril de 2002, relativa à segurança por ocasião de jogos de futebol com dimensão internacional (JO L 121 de 8.5.2002, p. 1).

<sup>6</sup> Artigo 1.º da proposta de decisão.

8. A obrigação estabelecida no artigo 11.º, n.ºs 2 e 4, da Convenção, nomeadamente a obrigação de criar ou designar um ponto nacional de informações sobre futebol de natureza policial responsável pelo intercâmbio de informações e por facilitar a execução da cooperação policial internacional no que respeita a jogos de futebol de dimensão internacional, faz parte do domínio da cooperação policial. Apesar de a cooperação policial ser, em princípio, um domínio de competência partilhada entre a União e os Estados-Membros (artigo 4.º, n.º 2, alínea j), do TFUE), a União tem competência externa exclusiva quando se observam as condições do artigo 3.º, n.º 2, do TFUE.
9. Reza o artigo 3.º, n.º 2, do TFUE: "*A União dispõe igualmente de competência exclusiva para celebrar acordos internacionais quando tal celebração (...) seja suscetível de afetar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas.*"<sup>7</sup>.
10. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, "[a] fim de apreciar se (...) os compromissos (...) são suscetíveis de afetar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas', na aceção do artigo 3.º, n.º 2, do 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"<sup>8</sup>. O SJC observa que o artigo 11.º, n.ºs 2 e 4, da Convenção coincide com determinadas disposições dos artigos 1.º e 2.º da Decisão 2002/348/JAI do Conselho<sup>9</sup>. Por conseguinte, esse artigo da Convenção é abrangido pelo âmbito de aplicação das regras comuns na aceção do artigo 3.º, n.º 2, do TFUE, que podem ser afetadas pelos compromissos internacionais.

---

<sup>7</sup> Esta disposição reflete o acórdão AETR (EU:C:1971:32) e a jurisprudência desenvolvida a partir desse acórdão.

<sup>8</sup> Parecer 2/15 de 16 de maio de 2017, *ACL com Singapura*, EU:C:2017:376, ponto 180; parecer 3/15 de 14 de fevereiro de 2017 (*Tratado de Marraquexe sobre o acesso a obras publicadas*), EU:C:2017:114, ponto 105; acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de setembro de 2014 no Processo C-114/12, *Comissão/Conselho* (Council of Europe Broadcasters), EU:C:2014:2151, ponto 68; parecer 1/13 de 14 de outubro de 2014 (*Convenção da Haia sobre o rapto de crianças*), EU:C:2014:2303, ponto 71; e acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de novembro de 2014 no Processo C- 66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, ponto 29.

<sup>9</sup> Em particular, o texto introdutório do artigo 11.º, n.º 2, da Convenção corresponde ao artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2002/348/JAI do Conselho, o artigo 11.º, n.º 2, alínea a), da Convenção reflete o conteúdo do artigo 1.º, n.º 3, e do artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 2002/348/JAI do Conselho, o artigo 11.º, n.º 2, alínea b), da Convenção reflete o conteúdo do artigo 2.º, n.º 2, da Decisão 2002/348/JAI do Conselho, e o artigo 11.º, n.º 2, alínea c), da Convenção reflete o conteúdo do artigo 2.º, n.º 3, da Decisão 2002/348/JAI do Conselho. O artigo 11.º, n.º 4, da Convenção corresponde ao artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 2002/348/JAI do Conselho.

11. O Tribunal esclareceu que o risco de afetar regras comuns ("*são suscetíveis de afetar regras comuns*") não pressupõe uma contradição entre os compromissos internacionais e essas regras comuns<sup>10</sup>. A inexistência de contradição entre as disposições da Convenção e as da Decisão 2002/348/JAI do Conselho não altera, portanto, a conclusão de que existe um risco de afetar as regras comuns.
12. Partes da Convenção, nomeadamente o seu artigo 11.º, n.ºs 2 e 4, são, por conseguinte, da competência exclusiva da União, de acordo com o artigo 3.º, n.º 2, do TFUE.

## 2. Questões processuais

13. De acordo com o artigo 2.º, n.º 1, do TFUE, "*[q]uando os Tratados atribuem à União competência exclusiva (...), só a União pode legislar e adotar atos juridicamente vinculativos; os próprios Estados-Membros só podem fazê-lo se habilitados pela União (...)*". Uma vez que a Convenção não permite que a UE se torne Parte na Convenção, apesar de partes da Convenção serem da competência exclusiva da União, apenas os Estados-Membros se podem tornar Parte na Convenção. No entanto, no que diz respeito às partes que são da competência exclusiva da União, só o podem fazer se a tal forem habilitados pela União. A proposta de decisão, uma vez adotada, concederia esta habilitação autorizando os Estados-Membros a tornarem-se Parte na Convenção, no interesse da União, no que diz respeito às partes que são da competência exclusiva da União.

---

<sup>10</sup> Parecer 2/15, *ACL com Singapura*, EU:C:2017:376, ponto 201; parecer 3/15 de 14 de fevereiro de 2017 (*Tratado de Marraquexe sobre o acesso a obras publicadas*), EU:C:2017:114, pontos 113 e 114; parecer 1/13 de 14 de outubro de 2014 (*Convenção da Haia sobre o rapto de crianças*), EU:C:2014:2303, pontos 84 a 90 e, em especial, ponto 86; acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de novembro de 2014 no Processo C- 66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, pontos 48 e 49; acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de setembro de 2014 no Processo C-114/12, *Comissão/Conselho* (Council of Europe Broadcasting Convention), EU:C:2014:2151, pontos 70 e 71; e parecer 1/03 de 7 de fevereiro de 2006 (*Nova Convenção de Lugano*), EU:C:2006:81, pontos 143 e 151 a 153.

14. O SJC já deu no passado explicações detalhadas a propósito da aplicabilidade da base jurídica processual do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE aos acordos celebrados por intermédio dos Estados-Membros<sup>11</sup>. O Conselho tem utilizado este processo em várias ocasiões em diferentes domínios<sup>12</sup> e essa prática pode apoiar-se na jurisprudência do Tribunal; foram reconhecidos dois métodos para a União celebrar acordos internacionais: celebração pela própria União ou por intermédio dos Estados-Membros<sup>13</sup>.
15. Dado que a base jurídica processual da proposta de decisão é o artigo 218.º, n.º 6, alínea v), do TFUE, o Conselho tem de obter a aprovação do Parlamento Europeu antes da sua adoção.

---

<sup>11</sup> Parecer do SJC no doc. 15370/14.

<sup>12</sup> 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) 2015/799 do Conselho, de 18 de maio de 2015, que autoriza os Estados-Membros a tornarem-se parte, no interesse da União Europeia, na Convenção Internacional da Organização Marítima Internacional sobre Normas de Formação, de Certificação e de Serviço de Quartos para os Marítimos dos Navios de Pesca (JO L 127 de 22.5.2015, p.20), e Decisão (UE) 2014/195, de 17 de fevereiro de 2014, que autoriza os Estados-Membros a assinar, ratificar ou aderir ao Acordo da Cidade do Cabo, de 2012, sobre a aplicação das disposições do Protocolo de Torremolinos de 1993 relativo à Convenção Internacional de Torremolinos de 1977 para a segurança dos navios de pesca (JO L 106 de 9.4.2014, p. 4).

<sup>13</sup> Cf., em especial, o parecer 2/91, ponto 27, o parecer 1/13, pontos 44-46 e 50 e, em particular, o ponto 44, que tem a seguinte redação: "*Em todo o caso, a questão da eventual impossibilidade de a União se tornar formalmente parte num acordo internacional não é pertinente. Com efeito, caso as condições de participação num acordo desta natureza excluam a sua celebração pela própria União, apesar de o mesmo ser da competência externa da União, esta competência pode ser exercida por intermédio dos Estados-Membros, atuando no interesse da União (v., neste sentido, parecer 2/91, EU:C:1993:106, ponto 5)*".

16. Várias delegações colocaram questões relacionadas com o facto de alguns Estados-Membros terem já assinado a Convenção e, em alguns casos, a terem também ratificado. A validade dessas assinaturas e dos atos de ratificação é determinada pelo direito nacional do Estado-Membro em causa, bem como pelo direito internacional público. A proposta de decisão não afeta a validade desses atos. O seu objetivo consiste antes em assegurar que os Estados-Membros que se tornam ou se tornaram Parte na Convenção cumprem as disposições do Tratado relativas às competências<sup>14</sup>. Esse objetivo será alcançado mediante a adoção pelo Conselho da proposta de decisão.

#### IV. CONCLUSÃO

17. Partes da Convenção do Conselho da Europa sobre uma abordagem integrada da segurança, da proteção e dos serviços por ocasião dos jogos de futebol e outras manifestações desportivas (STCE n.º 218), mais especificamente o seu artigo 11.º, n.ºs 2 e 4, são da competência exclusiva da União.
18. Dado que a União não pode tornar-se Parte na Convenção, os Estados-Membros têm de ser autorizados, no que diz respeito às partes da Convenção que são da competência exclusiva da União, a tornar-se Parte na Convenção. A referida autorização não afeta a validade das assinaturas e dos atos de ratificação da Convenção que tenham já tido lugar.

---

<sup>14</sup> Essa autorização é igualmente aplicável a situações em que os Estados-Membros já se tornaram legalmente Parte por direito próprio no passado, mas em que, devido à extensão da competência da UE, só podem continuar a ser considerados Parte no interesse da UE.