

A Doutrina da Dupla Escala no Direito da Integração Económica Europeia

Rui Teixeira Santos¹

Resumo

A agenda de competitividade da União Europeia, alicerçada nos relatórios Draghi e Letta de 2024 e transposta para a prática regulatória pelo Relatório sobre a Competitividade Bancária de 2026 e pelo projecto de Orientações sobre Concentrações de Abril de 2026, considera a escala continental o principal instrumento para superar o défice de produtividade e investimento da União. Este artigo sustenta que a consolidação orientada pela escala não pode ser prosseguida como objectivo autónomo sem entrar em tensão material com a própria arquitectura jurídica da União. Com base no federalismo orçamental, na teoria normativa da subsidiariedade e na literatura de organização industrial sobre a complementaridade entre empresas de diferentes dimensões, proponho uma leitura segundo a qual os artigos 3.º, n.º 3, e 5.º do TUE, conjugados com os artigos 106.º, n.º 2, 173.º e 174.º do TFUE e com o Protocolo n.º 26 relativo aos Serviços de Interesse Geral, fundamentam aquilo a que chamo Doutrina da Dupla Escala. Segundo esta doutrina, as políticas da União favoráveis à consolidação à escala continental devem ser acompanhadas por instrumentos especificamente destinados a preservar a vitalidade dos operadores de escala local, regional e nacional. A análise da jurisprudência relativa às acções privilegiadas portuguesas, do processo Comissão/CK Telecoms e do projecto de Orientações sobre Concentrações — que eleva a escala industrial a parâmetro substantivo da apreciação das concentrações sem lhe associar uma dimensão de coesão — evidencia a insuficiência do proteccionismo nacional unilateral e identifica vias de codificação no direito da concorrência, da indústria e da coesão da União Europeia.

Palavras-chave: União Europeia; subsidiariedade; proporcionalidade; campeões europeus; controlo das concentrações; União Bancária; serviços de interesse económico geral; coesão territorial; federalismo orçamental; Tribunal de Justiça da União Europeia.

Sumário

1. Introdução
2. O imperativo da consolidação nos vários sectores
 - 2.1. Banca e mercados de capitais
 - 2.2. Um padrão transversal aos sectores
3. Fundamentos teóricos: federalismo orçamental, subsidiariedade e economia da dimensão empresarial
4. Fundamentos da Doutrina da Dupla Escala nos Tratados
 - 4.1. Artigo 3.º, n.º 3, do TUE: objectivos cumulativos, não hierarquizados
 - 4.2. Artigo 5.º do TUE: subsidiariedade e proporcionalidade como testes vinculativos
 - 4.3. Artigos 173.º e 174.º do TFUE: política industrial e coesão territorial
 - 4.4. Artigo 106.º, n.º 2, do TFUE e Protocolo n.º 26: serviços de interesse económico geral

¹Professor Associado no ISG – Instituto Superior de Gestão, Lisboa, Portugal, e investigador integrado no CIGEST – Centro de Investigação em Gestão, Lisboa. Licenciado em Direito pela Universidade Católica Portuguesa e Doutor em Ciência Política. A sua investigação e docência abrangem as finanças públicas, a governação económica europeia, a administração pública, o governo das sociedades e o direito da energia. Presidente fundador do Atlantic Institute for Democracy. ORCID: 0000-0003-3513-2567. Correio electrónico: rts@atlanticinstituteofdemocracy.org. A investigação não recebeu financiamento externo e o autor declara não existir qualquer conflito de interesses. Os erros remanescentes são da exclusiva responsabilidade do autor.

5. Uma proposta interpretativa: ler a política de consolidação à luz da proporcionalidade
 6. Enquadramento da doutrina: constituição económica, Estado regulador e pluralismo constitucional
 7. Os limites do interesse nacional: acções privilegiadas, jurisprudência recente em matéria de concentrações e necessidade de uma subsidiariedade codificada
 8. Aplicações sectoriais
 - 8.1. Banca e mercados de capitais
 - 8.2. Ensino superior
 - 8.3. Transportes, telecomunicações e defesa
 - 8.4. Inteligência artificial, robótica e economia digital
 9. Vias de codificação: recomendações de política pública
 10. Conclusão
- Bibliografia
- Tabela de jurisprudência
- Tabela de legislação

1. Introdução

Nos últimos dois anos, o discurso da política económica europeia mudou de forma assinalável. Durante a década de 2010 prevaleceu uma ortodoxia centrada na concorrência, cujo episódio mais visível foi a proibição, pela Comissão Europeia, da fusão Siemens/Alstom, em 2019.² Os relatórios Letta e Draghi³ inverteram essa prioridade: a consolidação passou a primeiro plano. A Comunicação da Comissão sobre a Competitividade do Sector Bancário e o Mercado Único Bancário, publicada em Julho de 2026, diagnostica um sector bancário europeu fragmentado por fronteiras nacionais, considerando essa fragmentação um obstáculo estrutural à escala e às eficiências transfronteiriças de que beneficia a banca norte-americana.⁴ Encontra-se lógica semelhante, com diferentes graus de formalização institucional, nas telecomunicações, nos transportes, na contratação pública de defesa, na inteligência artificial e, cada vez mais, no ensino superior, onde a Iniciativa Universidades Europeias incentiva alianças transnacionais capazes de disputar, à escala mundial, financiamento para investigação, talento e visibilidade.

Há boas razões económicas para valorizar a escala em mercados com efeitos de rede genuínos, custos fixos elevados ou concorrência global de operadores apoiados pelos respectivos Estados. O ponto de divergência deste artigo é mais preciso: a ideia, implícita mas recorrente no debate actual, de que a escala pode ser prosseguida como objectivo isolado, remetendo a subsidiariedade, a coesão territorial e a diversidade institucional para correcções posteriores e incertas. Sustento que essa premissa é economicamente incompleta e se ajusta mal à arquitectura constitucional da União. Nem o Tratado da União Europeia nem o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia impõem uma escolha entre competitividade e coesão, ou entre escala continental e vitalidade local; uma leitura conjugada aponta, pelo contrário, para a realização simultânea de ambos os objectivos.

²Decisão da Comissão de 6 de fevereiro de 2019, Processo M.8677, Siemens/Alstom [Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho].

³Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness* (Comissão Europeia 2024); Enrico Letta, *Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity* (Conselho da União Europeia 2024).

⁴Comissão Europeia, *Communication on the Competitiveness of the Banking Sector and the Single Market in Banking*, COM(2026) 615 final, e *Staff Working Document* que a acompanha, SWD(2026) 615 final, 17 de Julho de 2026.

Convém precisar desde já os limites da tese. Não afirmo que o Tribunal de Justiça tenha reconhecido uma «Doutrina da Dupla Escala» autónoma, nem que alguma disposição dos Tratados a consagre expressamente. A proposta é interpretativa: a leitura sistemática dos artigos 3.º, n.º 3, e 5.º do TUE, em conjunto com os artigos 106.º, n.º 2, 173.º e 174.º do TFUE e o Protocolo n.º 26, permite reconhecer essa doutrina como a interpretação mais adequada da arquitectura constitucional vigente, reforçada pela jurisprudência do Tribunal sobre proporcionalidade e acções privilegiadas. A secção 6 confronta-a com as principais leituras concorrentes do mercado interno e da constituição económica europeia.

O texto segue a ordem seguinte. A secção 2 documenta o alcance empírico da actual agenda de consolidação. A secção 3 apresenta os fundamentos teóricos — federalismo orçamental, subsidiariedade normativa e organização industrial. A secção 4 identifica, nos Tratados, o fundamento de direito primário da doutrina; a secção 5 extrai as respectivas consequências interpretativas. A secção 6 situa a proposta face à literatura dominante sobre a constituição económica europeia; a secção 7 mostra, através da jurisprudência sobre acções privilegiadas e do Acórdão CK Telecoms, por que razão o protecção unilateral não constitui alternativa viável. A secção 8 aplica a doutrina aos principais sectores sob pressão de consolidação, a secção 9 propõe vias de codificação e a secção 10 conclui.

2. O imperativo da consolidação nos vários sectores

2.1. Banca e mercados de capitais

A manifestação mais nítida da actual agenda de consolidação encontra-se na banca. Em 17 de Julho de 2026, a Comissão publicou a sua Comunicação sobre a Competitividade do Sector Bancário e o Mercado Único Bancário, diagnosticando um sector fragmentado por fronteiras nacionais e identificando essa fragmentação como obstáculo estrutural à escala e à eficiência de que beneficiam os concorrentes norte-americanos.⁵ A Comunicação considera a consolidação transfronteiriça condição para completar a União Bancária e, num plano mais amplo, a União da Poupança e dos Investimentos, sem, no entanto, impor por via regulatória uma dimensão óptima para os bancos: a Comissão enquadra o objectivo como a eliminação de obstáculos que impedem cada instituição de alcançar a escala adequada ao seu próprio modelo de negócio — um enquadramento que deixa espaço ao argumento desenvolvido neste artigo. A Comunicação não tem, em si, natureza legislativa; fixa o rumo de um pacote legislativo bancário esperado para o primeiro trimestre de 2027.

2.2. Um padrão transversal aos sectores

Esta lógica ultrapassa a banca. O relatório Draghi identifica uma insuficiência estrutural de inovação e recomenda, entre outras medidas, uma abordagem menos restritiva ao controlo das concentrações, capaz de facilitar o aparecimento de campeões europeus nas telecomunicações, na energia, na defesa e nas tecnologias críticas.⁶ Apresenta a proibição da fusão Siemens/Alstom, em 2019, como exemplo de uma política de concorrência que terá limitado, em vez de favorecer, a escala europeia — operação que pretendia criar um grupo comum de sinalização ferroviária e material circulante capaz de competir com a empresa pública chinesa

⁵Comissão Europeia, Communication on the Competitiveness of the Banking Sector and the Single Market in Banking, COM(2026) 615 final, e Staff Working Document SWD(2026) 615 final, 17 de Julho de 2026.

⁶Draghi, supra, n. 3.

CRRC.⁷ O relatório Letta chega a conclusões próximas quanto à integração dos mercados financeiros, das telecomunicações e da defesa, condicionando-a, porém, expressamente à distribuição dos seus benefícios por «todos» os cidadãos e territórios, em vez de concentrada nos maiores operadores.⁸ Zettelmeyer, ao analisar a subsequente «Bússola para a Competitividade» da Comissão, considera que esta foi ainda mais longe do que Draghi ao mostrar disponibilidade para flexibilizar o controlo das concentrações em apoio dos campeões europeus, alertando, porém, que a base empírica dessa orientação permanece discutida fora de um número reduzido de indústrias de escala verdadeiramente global.⁹

O sector das telecomunicações ilustra bem este padrão. O mercado europeu mantém-se repartido por cerca de trinta grupos nacionais, fragmentação frequentemente apontada como obstáculo ao investimento exigido pelas redes de nova geração, e que tem alimentado, tanto nos governos nacionais como no próprio sector, a defesa de critérios menos estritos no controlo das concentrações. O Acórdão CK Telecoms, de 2023, analisado na secção 7, mostra que essa pressão já alterou o padrão jurídico aplicável em aspectos directamente relevantes para a tese aqui defendida.¹⁰ Observa-se dinâmica paralela na contratação pública de defesa — a Estratégia Industrial de Defesa Europeia de 2024 procura expressamente consolidar uma base industrial historicamente fragmentada¹¹ — e no ensino superior, onde a Iniciativa Universidades Europeias promove alianças transnacionais financiadas pelo Erasmus+ e pelo Horizonte Europa. A agenda passou entretanto dos relatórios para os instrumentos regulatórios: em 30 de Abril de 2026, a Comissão abriu consulta pública sobre um projecto de novas Orientações sobre Concentrações, destinado a substituir, por um instrumento único, as Orientações de 2004, relativas às concentrações horizontais, e de 2008, relativas às não horizontais.¹² O projecto é examinado na secção 7.

Estas iniciativas exprimem um paradigma coerente, não uma sucessão de escolhas sectoriais isoladas: a União tende a considerar a consolidação à escala continental o principal meio de executar a sua estratégia de competitividade. Cabe perguntar o que exigem os Tratados quando esse instrumento é mobilizado.

3. Fundamentos teóricos: federalismo orçamental, subsidiariedade e economia da dimensão empresarial

A conciliação entre escala e proximidade assenta numa tradição teórica consolidada, tanto na economia pública como na organização industrial. Segundo a teoria do federalismo orçamental de Oates, a repartição óptima de competências entre níveis de governo depende da natureza dos bens públicos e das externalidades em causa: as funções com externalidades

⁷Centro Europeu de Estratégia Política, EU Industrial Policy After Siemens-Alstom: Finding a New Balance Between Openness and Protection (Comissão Europeia 2019).

⁸Letta, supra, n. 3.

⁹Jeromin Zettelmeyer, Draghi on a Shoestring: The European Commission's Competitiveness Compass (Bruegel Analysis 02/2025).

¹⁰Processo C-376/20 P, Comissão/CK Telecoms UK Investments Ltd., Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 13 de julho de 2023, ECLI:EU:C:2023:561.

¹¹Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, A New European Defence Industrial Strategy: Achieving EU Readiness Through a Responsive and Resilient European Defence Industry, JOIN(2024) 10 final (5 de março de 2024).

¹²Comissão Europeia, Draft Guidelines on the Assessment of Mergers Under Council Regulation (EC) No. 139/2004 (30 de abril de 2026); Comissão Europeia, Commission Opens Consultation on Draft of New Merger Guidelines, Comunicado de Imprensa IP/26/918 (30 de abril de 2026) [doravante «Projeto de Orientações sobre Concentrações»]. A consulta terminou em 26 de junho de 2026.

transfronteiriças relevantes e verdadeiras economias de escala devem centralizar-se; as que envolvem preferências locais heterogêneas, sem externalidades significativas, devem permanecer descentralizadas.¹³ Para Oates, esta não é uma repartição decidida de uma vez por todas, mas um teste analítico permanente, aplicável função a função e sector a sector — teste que, acrescento, deve incidir também sobre cada instrumento adoptado dentro de um mesmo sector.

A teoria normativa da subsidiariedade de Follesdal fornece o complemento filosófico dessa análise.¹⁴ Ao examinar cinco justificações distintas da subsidiariedade — do federalismo de Althusius ao personalismo católico e ao contratualismo liberal —, Follesdal mostra que todas, apesar de premissas diferentes, colocam o ónus da justificação sobre quem pretende centralizar a autoridade, e não sobre quem procura preservá-la localmente. Aplicada ao debate actual, esta conclusão impede que as iniciativas europeias de consolidação sejam tratadas como resposta normal a um défice de competitividade, relegando as salvaguardas da subsidiariedade para complemento facultativo. É antes à medida de consolidação que compete demonstrar que os seus objectivos não podem ser alcançados, ou não com igual eficácia, através de instrumentos que preservem os operadores de escala local, regional e nacional.

Poder-se-ia objectar, a partir da organização industrial, que as empresas maiores são simplesmente mais eficientes, pelo que a política pública não deveria sustentar artificialmente concorrentes mais pequenos e menos produtivos. Esta objecção não resolve a questão. No modelo canónico de empresas heterogêneas de Melitz, uma integração mais profunda dos mercados não faz desaparecer as pequenas empresas; produz antes uma reafecção em que apenas as mais produtivas se expandem para mercados maiores e mais disputados, podendo as restantes continuar a servir, de forma rentável, mercados mais reduzidos ou localizados.¹⁵ A coexistência entre operadores de grande e pequena dimensão que a Doutrina da Dupla Escala procura preservar corresponde, assim, a um possível resultado eficiente, não necessariamente a uma falha de mercado. Aghion, Bloom, Blundell, Griffith e Howitt demonstram, por outro caminho, que a relação entre concorrência e inovação assume a forma de um U invertido: a concentração excessiva pode reduzir os incentivos à inovação tanto quanto a fragmentação excessiva, sobretudo nas empresas mais afastadas da fronteira tecnológica.¹⁶ Acemoglu e Cao formalizam ainda outra complementaridade: as empresas estabelecidas tendem a especializar-se em aperfeiçoamentos incrementais, assentes em capacidades já existentes, e os novos operadores em inovação mais radical e exploratória, de modo que o crescimento agregado da produtividade depende da interacção entre ambas, e não do predomínio exclusivo de uma delas.¹⁷ Porter chega a conclusão semelhante por via distinta: a competitividade das grandes empresas presentes nos mercados internacionais resulta muitas vezes de densas concentrações locais de fornecedores especializados e empresas de menor dimensão, em vez de as substituir.¹⁸ Esta literatura sugere que a Doutrina da Dupla Escala não constitui apenas um limite normativamente desejável a uma política de consolidação eficiente; em diversas circunstâncias,

¹³Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism* (Harcourt Brace Jovanovich 1972); Wallace E. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, 37 *J. Econ. Literature* 1120 (1999).

¹⁴Andreas Follesdal, *Survey Article: Subsidiarity*, 6 *J. Pol. Phil.* 231 (1998).

¹⁵Marc J. Melitz, *The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity*, 71 *Econometrica* 1695 (2003).

¹⁶Philippe Aghion, Nick Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith & Peter Howitt, *Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship*, 120 *Q.J. Econ.* 701 (2005).

¹⁷Daron Acemoglu & Dan Cao, *Innovation by Entrants and Incumbents*, 157 *J. Econ. Theory* 255 (2015).

¹⁸Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (Free Press 1990); ver, em geral, Jean Tirole, *The Theory of Industrial Organization* (MIT Press 1988).

poderá aproximar-se mais da estrutura eficiente do mercado do que uma estratégia orientada exclusivamente pela escala.

Este quadro liga-se, por fim, ao debate sobre a legitimidade da governação económica europeia. Scharpf e Streeck identificam uma tensão estrutural entre a «legitimidade de entrada» (input legitimacy), proveniente dos processos democráticos nacionais, e a «legitimidade de resultado» (output legitimacy), associada à eficiência macroeconómica agregada — tensão cuja subordinação sistemática da primeira à segunda tende, segundo ambos, a corroer o apoio político à integração europeia.¹⁹ O trilema da globalização de Rodrik formaliza ideia próxima: integração económica profunda, soberania nacional e política democrática não podem ser simultaneamente maximizadas, e as opções que privilegiam a integração à custa das outras duas geram um custo de legitimidade que uma análise estritamente económica não capta.²⁰ Estes contributos fornecem o fundamento normativo e económico da proposta interpretativa desenvolvida nas secções 4 e 5: as políticas orientadas para a escala devem ser equilibradas, de forma estrutural e simétrica, por instrumentos que protejam a proximidade e a diversidade institucionais.²¹

4. Fundamentos da Doutrina da Dupla Escala nos Tratados

A conciliação entre escala e subsidiariedade não é apenas uma opção recomendável de política pública: a leitura cumulativa e sistemática do direito primário permite entendê-la como uma obrigação interpretativa. Quatro disposições, lidas em conjunto, sustentam essa leitura.

4.1. Artigo 3.º, n.º 3, do TUE: objectivos cumulativos, não hierarquizados

O artigo 3.º, n.º 3, do TUE não estabelece hierarquia entre os seus objectivos.²² Exige que a União se empenhe, em simultâneo, numa «economia social de mercado altamente competitiva», na promoção da «coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros» e no respeito pela «riqueza da sua diversidade cultural e linguística». O texto não subordina a coesão ou a diversidade à competitividade, nem o inverso: os três objectivos surgem ligados pela mesma estrutura frásica que associa o pleno emprego à protecção do ambiente. A leitura mais natural da disposição vê, na escala competitiva e na proximidade territorial, compromissos constitucionais cumulativos — não vias alternativas entre as quais a União possa escolher livremente. Como se verá na secção 6, esta leitura é contestada por quem atribui ao artigo 3.º, n.º 3, natureza programática, sem carácter jurisdicionalmente invocável.

4.2. Artigo 5.º do TUE: subsidiariedade e proporcionalidade como testes vinculativos

O artigo 5.º do TUE concretiza esse mandato através de dois testes distintos, embora relacionados. Fora dos domínios de competência exclusiva, a subsidiariedade restringe a acção da União aos casos em que os objectivos «não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros» e, devido às «dimensões ou aos efeitos da acção considerada», possam ser

¹⁹Fritz W. Scharpf, *Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area* (Documento de trabalho MPIfG 13/15, 2013); Wolfgang Streeck, *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism* (Verso 2014).

²⁰Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* (W.W. Norton 2011).

²¹Rui Teixeira Santos, *Economia Pública: Teoria, Instituições e Política Fiscal no Contexto Europeu* (ISG – Instituto Superior de Gestão / CIGEST 2026).

²²Versão consolidada do Tratado da União Europeia, artigo 3.º, n.º 3, JO 2016 C 202, p. 13 [doravante «TUE»].

mais bem alcançados ao nível da União.²³ A proporcionalidade exige, por seu turno, que «o conteúdo e a forma da acção da União não excedam o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados».²⁴ O Protocolo n.º 2, relativo à aplicação destes princípios, confere-lhes peso institucional adicional: estabelece critérios para apreciar qualquer medida de centralização — o alcance transnacional, o risco de uma inacção incompatível com os Tratados, a existência de vantagens claras na intervenção da União — e atribui ao Tribunal de Justiça competência para conhecer da violação do princípio da subsidiariedade por actos legislativos.²⁵

4.3. Artigos 173.º e 174.º do TFUE: política industrial e coesão territorial

O artigo 173.º do TFUE, relativo à política industrial, determina em simultâneo acções destinadas a «acelerar a adaptação da indústria às alterações estruturais», «incentivar um ambiente favorável à iniciativa e ao desenvolvimento das empresas do conjunto da União, nomeadamente das pequenas e médias empresas», e «incentivar um ambiente favorável à cooperação entre empresas».²⁶ A mesma disposição que autoriza a União a promover escala industrial continental exige, no mesmo texto, apoio paralelo ao desenvolvimento das PME — antecipando, quase textualmente, a estrutura de dupla escala aqui defendida. O artigo 174.º do TFUE reforça esta leitura do lado da coesão territorial, impondo à União a promoção do «desenvolvimento harmonioso do conjunto» do seu território e «especial atenção» às regiões afectadas por limitações estruturais.²⁷

4.4. Artigo 106.º, n.º 2, do TFUE e Protocolo n.º 26: serviços de interesse económico geral

O artigo 106.º, n.º 2, do TFUE sujeita as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (SIEG) às regras dos Tratados, incluindo as normas de concorrência, apenas na medida em que a sua aplicação não obste ao cumprimento das missões que lhes foram confiadas.²⁸ O Protocolo n.º 26, anexado pelo Tratado de Lisboa, converte esta derrogação num compromisso constitucional positivo: reconhece «o papel essencial e o amplo poder de apreciação das autoridades nacionais, regionais e locais para prestar, mandar executar e organizar serviços de interesse económico geral, de forma a satisfazer tanto quanto possível as necessidades dos utilizadores», e valoriza «a diversidade dos variados serviços de interesse económico geral e as diferenças nas necessidades e preferências dos utilizadores que possam resultar das diversas situações geográficas, sociais ou culturais».²⁹ Conjugado com o artigo 14.º do TFUE, que obriga a União e os Estados-Membros a assegurar que os SIEG funcionem segundo princípios e condições que lhes permitam cumprir as suas missões,³⁰ este quadro atribui valor afirmativo à proximidade local e regional na prestação de serviços

²³TUE, supra, n. 24, artigo 5.º, n.º 3.

²⁴TUE, supra, n. 24, artigo 5.º, n.º 4.

²⁵Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao TUE e ao TFUE, JO 2016 C 202, p. 206.

²⁶Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 173.º, JO 2016 C 202, p. 47 [doravante «TFUE»].

²⁷TFUE, supra, n. 28, artigo 174.º.

²⁸TFUE, supra, n. 28, artigo 106.º, n.º 2.

²⁹Protocolo (n.º 26) relativo aos Serviços de Interesse Geral, anexo ao TUE e ao TFUE, JO 2016 C 202, p. 307; ver Wolf Sauter, *Public Services in EU Law* (Cambridge Univ. Press 2015).

³⁰TFUE, supra, n. 28, artigo 14.º.

economicamente relevantes — e não uma simples derrogação tolerada pela ordem jurídica da União.

5. Uma proposta interpretativa: ler a política de consolidação à luz da proporcionalidade

Da arquitectura dos Tratados decorre uma consequência interpretativa precisa. Uma política sectorial europeia que promova activamente a consolidação e a formação de operadores de grande dimensão — na banca, no ensino superior, nos transportes, nas telecomunicações, na inteligência artificial ou na defesa — enfrenta, nesta leitura, uma dupla dificuldade quando não preveja instrumentos próprios, dotados de recursos efectivos, para conservar e fortalecer os operadores de escala local, regional e nacional.

Em primeiro lugar, tal política entra em tensão com o mandato cumulativo do artigo 3.º, n.º 3, do TUE sempre que prossiga um dos objectivos constitucionais da União em prejuízo dos restantes. Em segundo lugar, poderá não satisfazer o teste de proporcionalidade do artigo 5.º, n.º 4: existem alternativas menos restritivas — os instrumentos sectoriais de subsidiariedade aqui defendidos — capazes, em princípio, de servir o mesmo objectivo de competitividade sem sacrificar a proximidade, o pluralismo e a coesão territorial. A aplicação do princípio da proporcionalidade não é, em si, inovadora: desde os acórdãos Cassis de Dijon e Gebhard, a jurisprudência consolidada sobre o mercado interno exige que as restrições às liberdades fundamentais sejam adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito à realização de um objectivo legítimo.³¹ A inovação proposta — apresentada como construção interpretativa ponderada, não como solução jurisprudencial adquirida — consiste em aplicar essa mesma estrutura analítica, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, aos próprios instrumentos de consolidação da União, aferidos pelos objectivos cumulativos do artigo 3.º, n.º 3, do TUE.

A associação entre consolidação continental e subsidiariedade sectorial activa deve, neste entendimento, ser reconhecida como princípio interpretativo transversal do direito económico europeu — aplicável ao direito bancário e financeiro, ao direito da concorrência e das concentrações, ao direito da educação e investigação, aos transportes, às comunicações electrónicas e ao direito emergente da inteligência artificial e da robótica. É a este princípio que chamo Doutrina da Dupla Escala: uma doutrina cuja adopção defendo, sem a apresentar como entendimento já consolidado.

6. Enquadramento da doutrina: constituição económica, Estado regulador e pluralismo constitucional

A proposta interpretativa das secções 4 e 5 insere-se num debate doutrinal antigo. Para precisar o seu alcance, importa confrontá-la com as principais concepções do mercado interno europeu e dos seus fundamentos constitucionais — várias das quais lhe oferecem resistência.

A concepção dominante interpreta o artigo 3.º, n.º 3, do TUE e as quatro liberdades sobretudo como mandato de integração negativa: a função constitucional central do direito da União seria

³¹Processo 120/78, Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon), Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de fevereiro de 1979, Colet. 1979, p. 649; Processo C-55/94, Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de novembro de 1995, Colet. 1995, p. I-4165. Ver Paul Craig & Gráinne de Búrca, EU Law: Text, Cases, and Materials (7.ª ed., Oxford Univ. Press 2020).

remover os entraves à actividade económica transfronteiriça, funcionando a coesão e a diversidade principalmente como limites a esse projecto, sem estatuto equivalente. Na sua análise seminal da constituição económica europeia, Maduro identifica três modelos judiciais concorrentes subjacentes à jurisprudência do Tribunal sobre o mercado interno — o descentralizado, o centralizado e o concorrencial —, mostrando que o Tribunal os combina sem adoptar plenamente um modelo em que a subsidiariedade limite a própria política económica da União, e não apenas as medidas dos Estados-Membros.³² Weatherill vai mais longe: considera o mercado interno um conceito juridicamente ambíguo, cujo grau de centralização resulta de uma escolha política feita dentro de um espectro amplo, e não directamente do texto dos Tratados — pelo que o artigo 3.º, n.º 3, definiria limites gerais, mas não o mandato cumulativo determinado que aqui se propõe.³³ As obras de referência de Barnard sobre as quatro liberdades, e de Chalmers, Davies e Monti sobre o direito da União, apresentam igualmente o mercado interno a partir da integração negativa e da harmonização, surgindo a coesão territorial como título autónomo e relativamente separado do TFUE, não como critério interpretativo da política do mercado interno ou da concorrência.³⁴

A Doutrina da Dupla Escala diverge desta leitura num ponto definido. Reconhece que o artigo 3.º, n.º 3, do TUE e as disposições sobre o mercado interno autorizam e favorecem a consolidação transfronteiriça; sustenta, porém, que as referências à coesão e à diversidade contidas na mesma disposição, conjugadas com os artigos 106.º, n.º 2, 173.º e 174.º do TFUE e com o Protocolo n.º 26, impõem uma exigência autónoma e juridicamente operativa. A consolidação deve ser acompanhada por instrumentos que preservem a subsidiariedade; a coesão não pode reduzir-se a preocupação residual, exterior à política de concorrência e à política industrial. A doutrina aproxima-se, nesta medida, da leitura ordoliberal da constituição económica que marcou as primeiras décadas da integração europeia — em que a integração dos mercados e uma distribuição de competências estruturada por regras eram entendidas como partes do mesmo compromisso constitucional —, afastando-se, contudo, do ordoliberalismo clássico ao projectar essa lógica para além da divisão tradicional entre a construção supranacional do mercado e a redistribuição nacional, divisão que Joerges identifica como núcleo histórico do modelo, já, no seu entender, bastante erodida.³⁵

A doutrina relaciona-se ainda, de forma mais directa do que a literatura dominante sobre o mercado interno, com o debate em torno da natureza da organização política europeia. A concepção da União como Estado regulador, formulada por Majone a partir de instituições delegadas e não maioritárias, oferece aqui um quadro útil: uma política de concorrência e indústria que favoreça a escala sem garantias institucionalizadas de diversidade fica exposta ao défice de legitimidade que Majone descreve — orientada pelos resultados, com justificação tecnocrática, pouco ligada às preferências dos territórios e comunidades afectados.³⁶ O pluralismo constitucional parte, por seu lado, da coexistência entre a ordem jurídica da União e as ordens constitucionais nacionais, sem submeter a questão da autoridade última a uma

³²Miguel Poiares Maduro, *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution* (Hart 1998).

³³Stephen Weatherill, *The Internal Market as a Legal Concept* (Oxford Univ. Press 2017).

³⁴Catherine Barnard, *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms* (7.ª ed., Oxford Univ. Press 2022); Damian Chalmers, Gareth Davies & Giorgio Monti, *European Union Law: Text and Materials* (4.ª ed., Cambridge Univ. Press 2019).

³⁵Christian Joerges, *What Is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy*, 30 *Eur. L. Rev.* 461 (2005).

³⁶Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth* (Oxford Univ. Press 2005).

hierarquia rígida; vista por este prisma, a Doutrina da Dupla Escala oferece um mecanismo estrutural para concretizar o pluralismo dentro de um domínio unificado da política de concorrência e industrial, evitando remetê-lo para uma ponderação judicial casuística ou confiná-lo ao terreno mais habitual dos direitos fundamentais e das cláusulas de identidade nacional.

Nada disto resolve a questão interpretativa em favor da doutrina como matéria de jurisprudência adquirida — até hoje, o Tribunal de Justiça não aplicou o artigo 3.º, n.º 3, do TUE como limite autónomo à política económica da União nos termos aqui propostos. O debate mostra, ainda assim, que a doutrina constitui um desenvolvimento plausível e desejável dos materiais constitucionais existentes, inserido numa controvérsia aberta sobre a relação entre integração dos mercados, coesão e autoridade regulatória da União. A sua aceitação exige um desenvolvimento interpretativo do direito assente, não uma ruptura com ele.

7. Os limites do interesse nacional: acções privilegiadas, jurisprudência recente em matéria de concentrações e necessidade de uma subsidiariedade codificada

Poder-se-ia objectar que os Estados-Membros já dispõem de instrumentos para defender os operadores de escala local e nacional, tornando a Doutrina da Dupla Escala redundante, ou alargando desnecessariamente a competência da União a matérias que deveriam permanecer na esfera da decisão nacional. A experiência jurídica europeia desmente essa objecção e ajuda a definir o desenho institucional adequado da doutrina.

O artigo 4.º, n.º 2, do TUE obriga a União a respeitar a identidade nacional dos Estados-Membros, «reflectida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, inclusive no que se refere à autonomia local e regional», bem como as respectivas «funções essenciais do Estado».³⁷ Esta disposição não autoriza, porém, restrições unilaterais e discricionárias à liberdade de estabelecimento ou à livre circulação de capitais fundadas numa invocação genérica do interesse nacional. A jurisprudência sobre as acções privilegiadas — *golden shares* — do Estado português é particularmente esclarecedora. No processo Comissão/Portugal, relativo às acções privilegiadas detidas pelo Estado na Portugal Telecom, o Tribunal concluiu que os direitos especiais a elas associados constituíam restrição injustificada à livre circulação de capitais, susceptível de dissuadir o investimento proveniente de outros Estados-Membros, sem satisfazer os testes de proporcionalidade e não discriminação aplicados de forma constante desde *Cassis de Dijon* e *Gebhard*.³⁸ O Tribunal chegou à mesma conclusão no processo paralelo relativo às acções privilegiadas na EDP – Energias de Portugal.³⁹ Os dois acórdãos integram uma linha jurisprudencial ampla e coerente, iniciada em 2002 com os processos relativos a Portugal, França e Bélgica:⁴⁰ os mecanismos nacionais de controlo ad hoc sobre empresas privatizadas só seriam admissíveis se superassem um teste

³⁷TUE, supra, n. 24, artigo 4.º, n.º 2.

³⁸Processo C-171/08, Comissão/Portugal (Portugal Telecom), Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de julho de 2010, Colet. 2010, p. I-6817, ECLI:EU:C:2010:412.

³⁹Processo C-543/08, Comissão/Portugal (EDP), Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de novembro de 2010, Colet. 2010, p. I-11241, ECLI:EU:C:2010:669.

⁴⁰Processo C-367/98, Comissão/Portugal, Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2002; Processo C-483/99, Comissão/França, Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2002; Processo C-503/99, Comissão/Bélgica, Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2002.

exigente de proporcionalidade e não discriminação — condição que as medidas unilaterais quase nunca preencheram.⁴¹

A jurisprudência mais recente sobre concentrações confirma o problema por outro ângulo, mostrando que a tensão entre escala e proximidade já chegou ao Tribunal, ainda que não formulada nestes termos. No processo Comissão/CK Telecoms UK Investments, a Grande Secção anulou um acórdão do Tribunal Geral que havia, por sua vez, anulado a proibição, pela Comissão em 2016, da aquisição projectada da Telefónica Europe (O2) pela Hutchison 3G UK (Three) — operação que reduziria de quatro para três o número de operadores no mercado britânico de telecomunicações móveis.⁴² O Tribunal restabeleceu o critério menos exigente da «ponderação das probabilidades» para demonstrar um entrave significativo à concorrência efectiva nos chamados «casos de lacuna» (gap cases), confirmando ainda o amplo poder de apreciação da Comissão na avaliação da perda de uma «importante força concorrencial» em mercados oligopolísticos concentrados — precisamente os mercados, banca, telecomunicações, defesa, onde se concentra a actual agenda de consolidação. O acórdão mostra que a apreciação jurídica das operações orientadas para a escala permanece firmemente ancorada no direito da concorrência, decidida caso a caso ao abrigo do Regulamento das Concentrações da União Europeia,⁴³ sem critério autónomo de coesão semelhante ao aqui defendido — o que torna especialmente relevantes as consequências práticas da proposta apresentada nas secções 4 a 6.

O projecto de Orientações sobre Concentrações, publicado em 30 de Abril de 2026, aprofunda esta evolução e oferece uma aplicação concreta ao argumento.⁴⁴ Ao reunir num só instrumento as orientações de 2004 e 2008, converte a escala industrial, a resiliência e a segurança do abastecimento em parâmetros substantivos da apreciação concorrencial, em vez de os tratar como simples enquadramento de política pública, adoptando posição favorável às concentrações que aumentem a escala e reforcem a posição das empresas europeias na concorrência global, desde que subsista concorrência suficiente no mercado interno; distingue, também, a escala favorável à concorrência da consolidação que apenas reforça o poder de mercado interno. Falta-lhe, porém, um critério equivalente para os efeitos territoriais: a apreciação não pergunta o que sucede aos operadores de escala local, regional e nacional cuja vitalidade deve ser preservada ao abrigo dos artigos 173.º e 174.º do TFUE e do Protocolo n.º 26. Quando surge, a coesão territorial é considerada apenas indirectamente, por parâmetros definidos em função da competitividade da entidade resultante da concentração, não da estrutura dos territórios por ela servidos. Segundo a interpretação proposta nas secções 4 e 5, esta assimetria não é mera preferência política imune ao controlo jurídico: é precisamente o tipo de desequilíbrio que o teste de proporcionalidade, aferido pelos objectivos cumulativos do artigo 3.º, n.º 3, do TUE, deve revelar.

Desta análise retiro duas consequências. A defesa juridicamente sólida da escala nacional, regional e local não passa pela protecção unilateral e casuística de campeões nacionais através de acções privilegiadas ou mecanismos semelhantes, que o Tribunal de Justiça tem invalidado de forma sistemática e previsível; exige antes a codificação positiva da Doutrina da Dupla

⁴¹Craig & de Búrca, supra, n. 33.

⁴²CK Telecoms, supra, n. 12. O acórdão anulou o Acórdão do Tribunal Geral no Processo T-399/16, CK Telecoms UK Investments Ltd./Comissão, ECLI:EU:T:2020:217.

⁴³Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, de 20 de janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas (Regulamento das Concentrações da União Europeia), JO 2004 L 24, p. 1.

⁴⁴Projeto de Orientações sobre Concentrações, supra, n. 14. A Comissão descreve a reforma como a mais importante das últimas duas décadas no controlo das concentrações da União Europeia.

Escala no próprio direito primário e derivado da União. Por outro lado, o Acórdão CK Telecoms mostra que, na ausência dessa codificação, o controlo europeu das concentrações tenderá a evoluir em sentido favorável à escala, com escassa consideração pelos valores de coesão e subsidiariedade. Programas estruturais de apoio à subsidiariedade, concebidos em paralelo com os instrumentos de consolidação continental e assentes nos artigos 3.º, n.º 3, 4.º, n.º 2, e 5.º do TUE e nos artigos 106.º, n.º 2, 173.º e 174.º do TFUE, dariam aos Estados-Membros uma base jurídica duradoura para defender a proximidade institucional — e seriam, também, muito mais compatíveis com a trajectória da jurisprudência do Tribunal do que os mecanismos inspirados nas acções privilegiadas.

8. Aplicações sectoriais

8.1. Banca e mercados de capitais

Segundo a Doutrina da Dupla Escala, as agendas da União Bancária e da União da Poupança e dos Investimentos devem ser acompanhadas, com idêntico estatuto institucional, por instrumentos europeus próprios de apoio aos bancos cooperativos, mutualistas e regionais — requisitos prudenciais graduados pela proporcionalidade, facilidades específicas de refinanciamento, regimes simplificados de conformidade para instituições cujo modelo de negócio seja deliberadamente local. Esta solução é compatível com o próprio enquadramento que a Comissão dá à agenda de competitividade, centrado na remoção de obstáculos à escala adequada, e não na imposição regulatória de uma dimensão óptima única.⁴⁵

8.2. Ensino superior

A Iniciativa Universidades Europeias não deve desviar financiamento, capacidade de formação doutoral ou visibilidade internacional das universidades nacionais e regionais, cuja vantagem comparativa reside precisamente na integração nos mercados de trabalho locais, na investigação aplicada às estruturas produtivas regionais e na promoção da mobilidade social em territórios de baixa densidade. Uma leitura de dupla escala dos programas Erasmus+ e Horizonte Europa subordinaria o apoio às alianças transnacionais à existência paralela de verbas reservadas às redes nacionais e regionais de ensino superior.

8.3. Transportes, telecomunicações e defesa

Nestes três sectores, as recomendações dos relatórios Draghi e Letta favoráveis a um controlo menos restritivo das concentrações — já parcialmente acolhidas, nas telecomunicações, pelo Acórdão CK Telecoms — deveriam ser acompanhadas por instrumentos de impacto territorial: nas telecomunicações, obrigações de serviço universal ajustadas às necessidades regionais de conectividade; no transporte aéreo e ferroviário, regimes de obrigações de rotas regionais; na defesa, quotas garantidas de subcontratação para pequenas e médias empresas dentro de qualquer estrutura industrial europeia consolidada.

8.4. Inteligência artificial, robótica e economia digital

⁴⁵Comissão Europeia, Communication on the Competitiveness of the Banking Sector and the Single Market in Banking, COM(2026) 615 final, 17 de Julho de 2026.

À medida que a intervenção da União neste domínio se desenvolve ao abrigo de instrumentos como o Regulamento da Inteligência Artificial⁴⁶ e do quadro mais amplo do mercado único digital, o investimento continental em capacidade computacional de fronteira e em modelos de base deve fazer-se acompanhar de apoio estrutural aos ecossistemas regionais e nacionais de inteligência artificial, às empresas emergentes e aos polos de investigação aplicada — solução que corresponde à complementaridade entre inovação de grande e pequena escala identificada por Acemoglu e Cao,⁴⁷ evitando que um sector nascente reproduza os padrões de concentração tecnológica que a doutrina procura corrigir nos sectores maduros.

9. Vias de codificação: recomendações de política pública

Três vias concretas permitiriam converter a Doutrina da Dupla Escala, hoje proposta académica, em princípio operativo do direito da União.

A primeira já está em curso. A revisão das Orientações sobre Concentrações encontra-se em preparação — a consulta sobre o projecto terminou em 26 de Junho de 2026, esperando-se a versão definitiva antes do final do ano.⁴⁸ Este instrumento é o veículo natural para introduzir uma avaliação obrigatória dos efeitos territoriais e da subsidiariedade nas operações realizadas em sectores de importância estratégica, integrada formalmente no controlo das concentrações, com estrutura paralela à apreciação dos efeitos concorrenciais — concretizando a simetria que os Tratados exigem, segundo a tese defendida neste artigo. A janela é estreita, mas ainda existe: as orientações não têm natureza legislativa, o texto pode ser revisto antes da adopção e, uma vez adoptado, a Comissão só poderá afastar-se dele mediante fundamentação.

Em segundo lugar, o Quadro Financeiro Plurianual poderia reservar uma percentagem fixa dos instrumentos de financiamento da competitividade aos operadores de escala local, regional e nacional nos sectores que beneficiem, simultaneamente, de medidas de apoio à consolidação, dando expressão financeira à simetria defendida pela doutrina. Por último, a legislação derivada sobre concorrência e política industrial deveria remeter expressamente para o Protocolo n.º 26: o «amplo poder de apreciação das autoridades nacionais, regionais e locais» nele reconhecido⁴⁹ deixaria de ficar circunscrito à derrogação aplicável aos SIEG e passaria a informar, desde o início, o desenho dos instrumentos orientados para a consolidação — em vez de ser invocado defensivamente numa fase posterior.

10. Conclusão

O diagnóstico subjacente à actual agenda europeia de competitividade é, em larga medida, convincente. Os bancos, os operadores de telecomunicações, as empresas de defesa e, cada vez mais, as universidades e os ecossistemas de inteligência artificial europeus carecem muitas vezes da dimensão necessária para competir com os seus equivalentes norte-americanos e chineses. A insuficiência da agenda reside na possibilidade de tratar a escala como objectivo relativamente autónomo, separado das obrigações igualmente relevantes da União em matéria de coesão, subsidiariedade e diversidade institucional — obrigações que, como mostrei nas secções 3 e 6, encontram apoio na teoria normativa da subsidiariedade e numa literatura de

⁴⁶Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento da Inteligência Artificial), JO L, 2024/1689, 12.7.2024.

⁴⁷Acemoglu & Cao, supra, n. 19.

⁴⁸Projeto de Orientações sobre Concentrações, supra, n. 14.

⁴⁹Protocolo (n.º 26), supra, n. 31.

organização industrial que considera complementares os operadores de grande e pequena dimensão.

Os artigos 3.º, n.º 3, e 5.º do TUE, conjugados com os artigos 106.º, n.º 2, 173.º e 174.º do TFUE e com o Protocolo n.º 26, oferecem fundamento de direito primário para uma abordagem diferente: a consolidação continental e a subsidiariedade sectorial activa devem ser prosseguidas como obrigações cumulativas que se reforçam mutuamente, não como opções de política pública concorrentes. Trata-se de uma proposta de interpretação dos Tratados, não da afirmação de uma doutrina já consagrada pela jurisprudência. Os acórdãos relativos às acções privilegiadas portuguesas e o mais recente Acórdão CK Telecoms mostram que o protecctionismo nacional ad hoc não pode substituir esta abordagem, e que, sem codificação, o controlo das concentrações continuará provavelmente a evoluir em sentido favorável à escala, sem integrar suficientemente os valores de coesão e subsidiariedade. Resta codificar a Doutrina da Dupla Escala nos instrumentos que concretizam a agenda europeia de competitividade — das orientações sobre concentrações ao Quadro Financeiro Plurianual e às estratégias industriais sectoriais. Procurei mostrar, neste artigo, que essa tarefa tem fundamento intelectual e viabilidade prática.

Bibliografia

- Acemoglu, Daron & Dan Cao, Innovation by Entrants and Incumbents, 157 J. Econ. Theory 255 (2015).
- Aghion, Philippe, Nick Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith & Peter Howitt, Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship, 120 Q.J. Econ. 701 (2005).
- Barnard, Catherine, The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms (7th ed., Oxford Univ. Press 2022).
- Chalmers, Damian, Gareth Davies & Giorgio Monti, European Union Law: Text and Materials (4th ed., Cambridge Univ. Press 2019).
- Craig, Paul & Gráinne de Búrca, EU Law: Text, Cases, and Materials (7th ed., Oxford Univ. Press 2020).
- Draghi, Mario, The Future of European Competitiveness (Eur. Comm'n 2024).
- European Commission, Communication on the Competitiveness of the Banking Sector and the Single Market in Banking, COM(2026) 615 final, 17 July 2026.
- European Political Strategy Centre, EU Industrial Policy After Siemens-Alstom: Finding a New Balance Between Openness and Protection (Eur. Comm'n 2019).
- Follesdal, Andreas, Survey Article: Subsidiarity, 6 J. Pol. Phil. 231 (1998).
- Joerges, Christian, What Is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy, 30 Eur. L. Rev. 461 (2005).
- Letta, Enrico, Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity — Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens (Council of the Eur. Union 2024).
- Maduro, Miguel Poiares, We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution (Hart 1998).
- Majone, Giandomenico, Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth (Oxford Univ. Press 2005).
- Melitz, Marc J., The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity, 71 Econometrica 1695 (2003).
- Oates, Wallace E., Fiscal Federalism (Harcourt Brace Jovanovich 1972).
- Oates, Wallace E., An Essay on Fiscal Federalism, 37 J. Econ. Literature 1120 (1999).
- Porter, Michael E., The Competitive Advantage of Nations (Free Press 1990).
- Rodrik, Dani, The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy (W.W. Norton 2011).
- Santos, Rui Teixeira, Economia Pública: Teoria, Instituições e Política Fiscal no Contexto Europeu (ISG – Instituto Superior de Gestão / CIGEST 2026).
- Sauter, Wolf, Public Services in EU Law (Cambridge Univ. Press 2015).
- Scharpf, Fritz W., Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area (MPIfG Discussion Paper 13/15, Max Planck Inst. for the Study of Soc'ys 2013).
- Streeck, Wolfgang, Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism (Verso 2014).
- Tirole, Jean, The Theory of Industrial Organization (MIT Press 1988).
- Weatherill, Stephen, The Internal Market as a Legal Concept (Oxford Univ. Press 2017).

Zettelmeyer, Jeromin, Draghi on a Shoestring: The European Commission's Competitiveness Compass (Bruegel Analysis 02/2025).

Tabela de jurisprudência

Processo 120/78, Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon), Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de fevereiro de 1979, Colet. 1979, p. 649.

Processo C-55/94, Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de novembro de 1995, Colet. 1995, p. I-4165.

Processo C-367/98, Comissão/Portugal, Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2002.

Processo C-483/99, Comissão/França, Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2002.

Processo C-503/99, Comissão/Bélgica, Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2002.

Processo C-171/08, Comissão/Portugal (Portugal Telecom), Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de julho de 2010, Colet. 2010, p. I-6817, ECLI:EU:C:2010:412.

Processo C-543/08, Comissão/Portugal (EDP), Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de novembro de 2010, Colet. 2010, p. I-11241, ECLI:EU:C:2010:669.

Processo M.8677, Siemens/Alstom, Decisão da Comissão de 6 de fevereiro de 2019 [Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho].

Processo T-399/16, CK Telecoms UK Investments Ltd./Comissão, Acórdão do Tribunal Geral, ECLI:EU:T:2020:217.

Processo C-376/20 P, Comissão/CK Telecoms UK Investments Ltd., Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 13 de julho de 2023, ECLI:EU:C:2023:561.

Tabela de legislação

Versão consolidada do Tratado da União Europeia, JO 2016 C 202, p. 13.

Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, JO 2016 C 202, p. 47.

Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, JO 2016 C 202, p. 206.

Protocolo (n.º 26) relativo aos Serviços de Interesse Geral, JO 2016 C 202, p. 307.

Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, de 20 de janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas (Regulamento das Concentrações da União Europeia), JO 2004 L 24, p. 1.

Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento da Inteligência Artificial), JO L, 2024/1689, 12.7.2024.

Comissão Europeia, Draft Guidelines on the Assessment of Mergers Under Council Regulation (EC) No. 139/2004 (30 de abril de 2026), projeto publicado para consulta através do Comunicado de Imprensa IP/26/918.

Comunicação Conjunta, A New European Defence Industrial Strategy, JOIN(2024) 10 final (5 de março de 2024).