

SOCIUS Working Papers

António Goucha Soares

“As Instituições e o processo político
da União Europeia ”

Nº 5/2004

**SOCIUS - Centro de Investigação em Sociologia Económica e das
Organizações**

Instituto Superior de Economia e Gestão

Universidade Técnica de Lisboa

Rua Miguel Lupi, 20

1249-078 Lisboa

Tel. 21 3951787 Fax:21 3951783

E-mail: socius@iseq.utl.pt

Web Page: <http://pascal.iseq.utl.pt/~socius/index.htm>

**AS INSTITUIÇÕES
e o processo político
DA UNIÃO EUROPEIA***

António Goucha Soares ©

Professor Jean Monnet de Direito Comunitário, ISEG-UTL

agsoares@iseg.utl.pt

A União Europeia dispõe de um sistema institucional estabelecido nos alvares do processo de integração, iniciado pelas Comunidades Europeias. As grandes transformações que desde então ocorreram na construção europeia, também se reflectiram no equilíbrio interinstitucional da União. Assim, a criação do Conselho Europeu, bem como a profunda mutação do papel do Parlamento Europeu no processo político da União. Na verdade, das quatro instituições que compunham o figurino inicial das Comunidades - Conselho de Ministros, Comissão, Parlamento Europeu e Tribunal de Justiça - terá sido sobre o Parlamento que incidiram as mais acentuadas alterações no sistema político da União.

O presente texto pretende analisar as instituições políticas da União, incluindo o Conselho Europeu, e a forma como se processa a actuação destas entidades na formação da vontade política. Deve-se notar que, devido à singular natureza da União Europeia, as suas instituições não reflectem o tradicional modelo tripartido de separação de poderes subjacente à generalidade dos sistemas estaduais. Em particular, resulta menos clara a fronteira que se estabelece entre os poderes legislativo e executivo. Nessa medida, afigura-se mais delicado estudar o processo político de uma realidade que se afasta dos cânones tradicionais da divisão horizontal de poderes existente nos sistemas democráticos. Em todo o caso, a União Europeia possui um conjunto de instituições, representativas das várias legitimidades presentes na construção europeia, que ao interagirem no seu processo político de forma complexa, promovem um sistema de

* Este texto será publicado em obra colectiva elaborada no âmbito do Mestrado em Economia e Estudos Europeus, ISEG-UTL, com organização de António Romão. A sua disponibilização neste formato pretende apenas antecipar a sua consulta pelos alunos do ISEG. É expressamente proibido citar, ou utilizar de qualquer outra forma, o presente texto sem autorização prévia do autor.

freios e contrapesos que, em substância, se enquadra no espírito da separação e interdependência de poderes, caracterizadora dos modelos constitucionais modernos.

De seguida, serão percorridos os principais aspectos relativos à natureza, composição, funcionamento e poderes do Conselho Europeu, Conselho, Comissão e Parlamento Europeu. Antes de terminar, será fornecida uma breve perspectiva da articulação que se verifica entre as várias instituições, através da referência ao funcionamento do processo de decisão.

Na medida em que o presente texto incide sobre as instituições e o processo político da União, não caberá analisar o Tribunal de Justiça, cuja missão confiada pelos Tratados consiste na realização de um controlo de legalidade sobre a actuação dos Estados-membros e instituições, enquanto principais actores políticos da integração europeia.

Conselho Europeu

A existência de um Conselho Europeu, instituição situada no vértice do sistema político da União, não havia sido prevista pelos Tratados constitutivos da integração europeia. O aparecimento do Conselho Europeu foi resultado da realização das chamadas Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo, dos Estados-membros das Comunidades Europeias.

As Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo tiveram início em 1961, tendo-se reunido esporadicamente ao longo dessa década. A partir de 1969, a realização das Cimeiras adquiriu maior regularidade, pelo que importava definir os contornos desta entidade no âmbito do processo de integração. Assim, em 1974 foi decidido institucionalizar as reuniões periódicas de Chefes de Estado e de Governo das Comunidades Europeias. Todavia, a institucionalização das Cimeiras não visava, de modo algum, a criação de uma nova instituição comunitária. O termo Conselho Europeu, usado para referir as Cimeiras de Chefe de Estado e de Governo, não constava do comunicado final da Cimeira de Paris, de 1974, tendo antes sido expressão consagrada pela prática, na sequência da referência do então Presidente da República

Francesa, Valéry Giscard d'Estaing, que afirmou que os Chefes de Estado e de Governo se reuniam em Conselho Europeu.

No entanto, o reconhecimento jurídico da existência do Conselho Europeu teve de aguardar pelo Acto Único Europeu, adoptado em 1986, que se limitou a consagrar a situação existente, declarando que reunia os Chefes de Estado e de Governo, bem como o Presidente da Comissão, assistidos pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e por um membro da Comissão. Previa, ainda, que as reuniões do Conselho Europeu se realizassem, pelo menos, duas vezes ao ano.

A consagração do Conselho Europeu pelo Acto Único não implicou, contudo, a sua transformação em instituição política comunitária, nem mesmo a respectiva inserção no sistema de funcionamento institucional da Comunidade Europeia. Este último aspecto é relevante na medida em que impedia, por exemplo, que os actos adoptados pelo Conselho Europeu pudessem ser objecto do controlo de legalidade exercido pelo Tribunal de Justiça, contrariamente ao que sucede com os actos das demais instituições comunitárias.

Por seu turno, o Tratado da União Europeia (TUE), de 1992, manteve a separação existente entre instituições comunitárias e Conselho Europeu. Afirmando, no Título consagrado às Disposições Comuns da União, que o Conselho Europeu dá os impulsos necessários ao desenvolvimento da União e define as respectivas orientações políticas gerais, o Tratado de Maastricht mantém a abordagem do Conselho Europeu em sede distinta do tratamento consagrado às instituições comunitárias. Ainda que o Tratado da União não confira ao Conselho Europeu natureza de instituição, este surge como ponto de referência máximo do processo de integração, sendo-lhe atribuídas funções próprias no quadro da política externa e de segurança comum, da política de defesa comum, bem como da política económica e de emprego.

A transformação formal do Conselho Europeu em instituição, como resultado natural da evolução desta entidade nas três últimas décadas, surge na proposta de Constituição apresentada pela Convenção Europeia, onde o Conselho Europeu se autonomizaria plenamente da outra instituição a quem compete a representação dos interesses nacionais - e a que tem estado associado desde a sua génese - o Conselho. Na

verdade, o artigo 18º do projecto de Constituição refere o Conselho Europeu como figurando entre as instituições da União, a par do Parlamento Europeu, do Conselho de Ministros, da Comissão Europeia e do Tribunal de Justiça.

Conselho Europeu e integração europeia

A consagração do Conselho Europeu como instituição da União é indissociável da transformação ocorrida no papel desempenhado por esta entidade no processo de integração. Com efeito, o aparecimento do Conselho Europeu foi de início entendido como um reforço do elemento intergovernamental do sistema político das Comunidades Europeias, em detrimento do projecto inicial de integração. O Conselho Europeu funcionaria como uma instância de apelo, no quadro de um processo de decisão que se encontrava bloqueado no Conselho. As suas reuniões constituiriam uma oportunidade suplementar para os Estados conseguirem consensos mais vastos sobre matérias em que o Conselho não havia conseguido decidir. Todavia, considerava-se que o Conselho Europeu obedeceria a uma lógica estritamente intergovernamental, em que os seus membros ainda estariam mais norteados pela defesa dos interesses dos Estados, do que os seus representantes no Conselho.

Em todo o caso, a experiência recolhida neste domínio tende a rejeitar a perspectiva do Conselho Europeu como órgão que representou um retrocesso da integração europeia. Na verdade, desde o Acto Único Europeu que se assistiu a uma acentuada aceleração da construção europeia, sendo que os maiores progressos realizados foram operados pelo Conselho Europeu. Com efeito, tem sido no Conselho Europeu, funcionando a título de conferência intergovernamental, que foi estabelecida a União Europeia, com a aprovação do Tratado de Maastricht, tendo sido ainda adoptados os Tratados de Amesterdão e de Nice; foi o Conselho Europeu que concluiu as negociações para o alargamento da União; que deliberou sobre os países que passariam à terceira fase da união económica e monetária, com a adopção do Euro; o Conselho Europeu definiu as perspectivas financeiras de médio prazo da União, no âmbito das quais foram definidos os quadros comunitários de apoio aos Estados-membros mais carenciados; o Conselho Europeu aprovou, ainda, a conclusão do mercado interno.

Todas as decisões fundamentais da União, em sede de aprofundamento e alargamento do processo de integração, foram tomadas no quadro do Conselho Europeu (Christiansen, 2001, p.146). Na medida em que a União registou desenvolvimentos dificilmente concebíveis no período que precedeu a institucionalização do Conselho Europeu, não seria correcto considerar que esta entidade poderia, de algum modo, representar um freio na integração europeia.

Mais adequado seria argumentar que o surgimento do Conselho Europeu, enquanto entidade paralela, mas externa ao sistema institucional comunitário (Tesauro, 2001, p.23), correspondeu a maior engajamento dos Estados no salto qualitativo, e quantitativo, da construção europeia, passando de um processo iniciado por um reduzido número de países, e focalizado na integração económica, para uma União composta pelo quádruplo dos membros fundadores e cuja actividade se estende a domínios vitais da actividade política, como sejam, a moeda única, política externa, defesa, justiça e assuntos internos.

Qualquer que seja a perspectiva sobre o Conselho Europeu, certo é que se encontra associado às maiores realizações do processo de construção europeia. Pelo que não se afigura correcto pretender que o Conselho Europeu teria afectado o projecto inicial das Comunidades Europeias, em favor dos Estados. Na verdade, sendo objectivo maior das Comunidades Europeias promover uma união cada vez mais estreita entre os povos e os Estados europeus, resulta claro que os progressos realizados no último vinténio legitimam o papel desempenhado pelo Conselho Europeu, pelo que a sua consagração como instituição da União parecerá corresponder ao desenlace lógico de uma tendência há muito afirmada.

Funcionamento

Como se disse, o artigo 4º do Tratado da União Europeia prevê que o Conselho Europeu se reúna pelo menos duas vezes por ano. Na prática, as reuniões do Conselho Europeu ocorrem duas vezes por semestre: uma reunião no final de cada Presidência e uma reunião intercalar. Nada obsta, no entanto, o Conselho Europeu de realizar reuniões suplementares quando as circunstâncias o justifiquem.

Em todo o caso, as reuniões intercalares do Conselho Europeu no decurso de cada Presidência, bem como as reuniões suplementares que ocorram, são consideradas reuniões informais. Por este motivo, não dão lugar à publicação das respectivas conclusões. (Jacqué, 2001, p. 284).

A prática do Conselho Europeu tem sido realizar todas as suas reuniões no território do país que exerce a Presidência. Todavia, em Declaração anexa à Acta Final da conferência intergovernamental que aprovou o Tratado de Nice estipula-se que uma reunião do Conselho Europeu por presidência será realizada em Bruxelas, sendo que, quando a União for constituída por dezoito membros, todas as reuniões terão lugar nesta cidade. A Declaração sobre o local de reunião dos Conselhos Europeus serviu de compensação para a Bélgica, na barganha negocial que marcou o encerramento da conferência, pela perda de tratamento paritário com os Países Baixos na ponderação de votos no Conselho.

A Presidência do Conselho Europeu tem sido assegurada pelo Chefe de Estado ou de Governo do país que exerce a Presidência semestral do Conselho. Tal situação, que deriva da própria origem desta instância no contexto da integração europeia, tem sido justificada pela necessidade de assegurar sintonia plena entre os trabalhos do Conselho e as reuniões do Conselho Europeu. Todavia, em resultado da transformação do Conselho Europeu em instituição da União, no texto do projecto de Constituição, seria separada a Presidência do Conselho Europeu da Presidência do Conselho. Com efeito, o artigo 21º do projecto de Constituição prevê a existência de um Presidente do Conselho Europeu a tempo inteiro, eleito por maioria qualificada, com mandato de dois anos e meio, renovável uma vez.

De notar que, não sendo o Conselho Europeu uma instituição comunitária, não pode adoptar actos comunitários. O Conselho Europeu não participa no poder legislativo da União. Contudo, o Tratado da União prevê, em casos pontuais, a adopção de actos comunitários pelo Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado e de Governo (artigos 7º, nº2, TUE; 121º, nº3, TCE). Nestas situações, trata-se de actos adoptados pela instituição Conselho. Apesar da nebulosidade da distinção, nada impede o Conselho - instituição composta por um representante dos governos dos Estados - de reunir a nível dos chefes do poder executivo nacional. Nesta composição especial, não

terá assento o Presidente da Comissão, o qual é membro de pleno direito do Conselho Europeu, mas não do Conselho.

Conselho

No sistema institucional das Comunidades Europeias, o Conselho representa os governos dos Estados-membros. Seria no Conselho de Ministros, designação inicialmente utilizada pelo Tratado constitutivo da Comunidade Europeia, que os Estados encontravam o modo de afirmação e defesa dos interesses nacionais. Na medida em que a representação externa dos Estados competia aos respectivos governos nacionais, o Conselho era composto por membros dos governos de cada país da Comunidade Europeia.

No modelo político das Comunidades o Conselho seria um órgão de natureza intergovernamental. O Conselho pretendia ser expressão do princípio da soberania dos Estados, principais obreiros políticos do processo de construção europeia. Seria no seio do Conselho que os Estados desenvolveriam a necessária cooperação que permitisse concretizar os objectivos que definiram ao assinar o Tratado da Comunidade Europeia (TCE). O Conselho deveria, também, contrabalançar as demais instituições comunitárias, com vocação marcadamente supranacional, que agiam de modo independente dos interesses dos Estados-membros.

Composição

O Conselho é composto por um representante de cada Estado-membro, a nível ministerial, com poderes para vincular o governo desse Estado (artigo 203º TCE). A formulação usada pelo Tratado, para definir a composição desta instituição, visa permitir que os Estados se façam representar no Conselho por membros de governos infra estaduais, aos quais seja reconhecido nível ministerial. Abre-se, deste modo, a possibilidade de Estados compostos, como a Bélgica ou a Alemanha, escolherem membros dos governos regionais para seus representantes em determinadas reuniões do Conselho.

O Conselho é um órgão de composição variável. Compete aos governos nacionais escolherem a personalidade que os representa nas reuniões do Conselho. Embora o Tratado não o refira expressamente, a amplitude da actividade da União obriga à existência de uma pluralidade de formações do Conselho.

As diferentes formações do Conselho dependem dos assuntos abordados nas respectivas reuniões. Assim, existe uma composição base, Conselho dos Assuntos Gerais, composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros, que assegura a coordenação dos trabalhos da instituição e é competente em sede de Política Externa e de Segurança Comum. Paralelamente, existem os chamados Conselhos sectoriais que reúnem os ministros nacionais responsáveis por áreas de actividade específica, com incidência comunitária. Nesta situação chegaram a existir dezasseis composições sectoriais do Conselho, abrangendo áreas tão distintas como a agricultura, economia e finanças, ambiente, transportes e telecomunicações, emprego e política social, pesca, indústria e energia, justiça, assuntos internos e protecção civil, mercado interno, investigação, orçamento, cultura, desenvolvimento, educação e juventude, e saúde.

As reuniões das mais importantes composições do Conselho, como sejam, assuntos gerais, economia e finanças, ou agricultura, desenvolvem-se a um ritmo mensal. As demais formações sectoriais têm, por norma, reuniões menos frequentes. Em todo caso, qualquer que seja a formação do Conselho, assuntos gerais ou composições sectoriais, as respectivas reuniões são sempre reportáveis ao conjunto da instituição e as decisões tomadas, bem como os respectivos actos jurídicos adoptados, vinculam o Conselho na sua globalidade. Na verdade, a diversidade das formações do Conselho é meramente funcional. Sendo o Conselho uma instituição única, todas as suas composições estarão aptas a decidir sobre qualquer assunto que releve da actuação do Conselho, no respeito das normas de procedimento definidas pelo seu regulamento interno. Com efeito, o decurso de certos prazos, no âmbito do processo de co-decisão, pode originar que algumas decisões do Conselho sejam tomadas em formações diferentes da habitual composição específica, reflectindo o princípio da unicidade institucional do Conselho (Jacqué, 2001, p.231-34).

O projecto de Constituição Europeia previa a existência de um Conselho Legislativo e dos Assuntos Gerais, com o intuito de assegurar a coerência dos trabalhos da instituição (artigo 23º). Na qualidade de Conselho dos Assuntos Gerais, teria a incumbência de preparar as sessões do Conselho Europeu e assegurar o seu seguimento, em ligação com a Comissão. Na qualidade de Conselho Legislativo, exerceria a função legislativa em conjunto com o Parlamento Europeu. Novidade maior do projecto de Constituição nesta sede consistiria na formação de um Conselho dos Negócios Estrangeiros, responsável pelas políticas externas da União. A regulação das demais formações do Conselho de Ministros seria remetida para decisão do Conselho Europeu.

Presidência

Desde a fundação das Comunidades Europeias que a Presidência do Conselho tem sido exercida de forma rotativa, por todos os Estados-membros, em períodos semestrais. Inicialmente, a rotação dos Estados no exercício da Presidência do Conselho realizava-se por ordem alfabética, de acordo com a designação de cada país no seu idioma nacional. A adesão dos países ibéricos, e o receio generalizado de que um Estado recém-chegado não tivesse condições imediatas para o adequado desempenho da função, forneceu a oportunidade para introduzir ligeira alteração da ordem deste exercício, justificada por as Presidências realizadas no segundo semestre do ano ficarem prejudicadas em virtude da pausa estiva. Foram, então, definidos dois ciclos na ordem de exercício da Presidência: num primeiro ciclo, os Estados-membros exerciam a Presidência na sequência alfabética normal; num segundo período, seria invertido o semestre em que o Estado asseguraria a Presidência, relativamente ao turno anterior.

A crescente importância da Presidência do Conselho, em boa medida reforçada pelo Tratado da União Europeia que estabeleceu a Política Externa e de Segurança Comum, conduziu a outra alteração no exercício da Presidência do Conselho. Aquando da adesão da Áustria, Finlândia e Suécia, países que reforçaram o número de pequenos e médios Estados, foi decidido adoptar nova ordem da Presidência que, tendo em conta o crescente protagonismo da União na política internacional, obviasse uma sequência de três Estados dessa dimensão. De tal forma, as chamadas *troikas* da Presidência

garantiriam sempre a presença de um Estado grande no seu seio, reforçando a imagem de maior peso político internacional que a União pretende projectar no exterior.

A Presidência do Conselho tem funções de diversa natureza. Para além de dirigir os trabalhos de todas as formações do Conselho durante o período correspondente, bem como do Conselho Europeu, do Coreper e de todos os grupos de trabalho existentes neste âmbito, a Presidência exerce duas missões principais. No plano externo, compete à Presidência do Conselho representar a União junto de todas as conferências e organizações internacionais e conduzir o diálogo com países terceiros. Na vertente interna, a Presidência tem poder para influenciar a agenda política da União, quer pelo lançamento de novas iniciativas no âmbito do Conselho Europeu, quer através da fixação da ordem de trabalhos das diferentes reuniões do Conselho, estabelecendo as suas próprias prioridades em sede de decisão política. O sucesso de cada Presidência dependerá fortemente da sua capacidade para servir de mediador inteligente entre as posições divergentes dos Estados, apresentando compromissos aceitáveis em vista da tomada de decisões (Christiansen, 2001, p.144).

O projecto de Constituição Europeia previa que a Presidência das formações diferentes do Conselho de Ministros fosse assegurada pelos representantes dos Estados, por períodos de mínimos de um ano, com base num sistema de rotação igualitária. Todavia, o Conselho dos Negócios Estrangeiros estaria sujeito a regime especial, na medida em que a respectiva presidência seria confiada, em permanência, à nova figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União. O Ministro dos Negócios Estrangeiros seria, também, um dos Vice-Presidentes da Comissão, com responsabilidade pelo pelouro das relações externas (artigo 27º).

Coreper

Tendo em conta a composição da instituição, membros dos governos dos Estados, resulta claro que o Conselho necessita de estruturas de apoio que lhe permitam assegurar continuidade no desenvolvimento das suas funções. Na verdade, o Conselho tem dois órgãos de apoio que visam suprir as insuficiências decorrentes do facto dos seus membros apenas se deslocarem esporadicamente à sede da instituição: o Comité dos Representantes Permanentes e o Secretariado-Geral

O Comité dos Representantes Permanentes (Coreper) reúne os Representantes Permanentes de cada Estado-membro. Em termos políticos, os Estados-membros têm uma representação diplomática junto da União, dirigida por um alto funcionário da carreira diplomática, o chamado representante permanente. Com o intuito de preparar os trabalhos das sessões do Conselho, por natureza breves e de verificação espaçada no tempo, os representantes permanentes dos Estados-membros reúnem-se semanalmente, a título de Comité dos Representantes Permanentes.

A complexidade da actuação da União obriga, todavia, a que o Coreper se reúna a dois níveis distintos: o chamado Coreper I, composto pelos representantes permanentes adjuntos, segue assuntos de natureza técnica, os quais são objecto das diferentes formações sectoriais do Conselho; o Coreper II reúne os representantes permanentes, lidando com temas de maior projecção política, debatidos nos Conselhos dos Assuntos Gerais, Economia e Finanças, Justiça e Assuntos Internos ou Orçamento (Jacqué, 2001, p.243). Enquanto órgão auxiliar do Conselho, o Coreper replica o modo de funcionamento desta instituição, nomeadamente, nos aspectos relativos ao procedimento, presidência das reuniões e modalidades de decisão.

Convém notar que a tarefa de preparação dos trabalhos do Conselho se divide por um número elevado de comités especializados e grupos de trabalho, compostos por funcionários nacionais ou agentes das representações permanentes, sendo enquadrados pela estrutura de funcionamento do Coreper. De um modo geral, estes níveis inferiores de actuação servem para a discussão dos aspectos mais técnicos dos projectos normativos submetidos à apreciação do Conselho. Quando os assuntos em debate alcançam acordo suficiente no tocante às questões de natureza técnica, são remetidos às formações superiores do Coreper.

É no âmbito das reuniões de topo do Coreper que se ensaiam os consensos políticos necessários para a adopção dos actos comunitários. A complexidade dos assuntos comunitários e a diversidade dos interesses nacionais subjacentes obriga, por vezes, a uma malha de delicados compromissos negociais entre os Estados-membros que os representantes permanentes, mercê do seu acompanhamento da generalidade dos assuntos da União, se encontram especialmente habilitados a realizar.

Nos casos em que o Coreper consiga encontrar entendimento pleno sobre os projectos de decisão em análise, esses assuntos serão inscritos no chamado ponto A das reuniões do Conselho, os quais são votados sem discussão prévia. As demais situações constarão do ponto B da ordem de trabalhos das sessões do Conselho, que debaterá ao mais alto nível político a procura de compromissos susceptíveis de merecer a aprovação final pelos diferentes Estados-membros.

Secretariado- Geral

Paralelamente ao Coreper, entidade fundamentalmente centrada na concertação de interesses dos Estados, o Conselho dispõe ainda de um Secretariado-Geral. Este órgão assegura o funcionamento administrativo da instituição, providenciando serviços de apoio ao Conselho, como sejam, a calendarização das sessões, circulação da documentação, tradução e interpretação, e elaboração das actas das reuniões. Para além do papel tradicional de burocracia do Conselho, o Secretariado-Geral exerce funções de aconselhamento técnico das Presidências, dispondo também de um qualificado serviço jurídico.

Na verdade, o Secretariado-Geral desempenha papel de grande auxílio do exercício da Presidência do Conselho. Dependendo do peso, e dos recursos dos diferentes Estados-membros, o parecer técnico do Secretariado-Geral pode ser determinante na estratégia de actuação da Presidência. Por norma, os chamados Estados grandes tendem a orientar as suas Presidências de forma autónoma em relação ao Secretariado, enquanto os Estados pequenos e médios solicitam os seus serviços com maior frequência. O apoio jurídico prestado pelo Secretariado-Geral alcançou expressão maior nas delicadas nas conferências intergovernamentais ocorridas na década de 1990.

O Tratado de Amesterdão veio aumentar a visibilidade deste órgão ao confiar ao Secretário-Geral funções de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum. O alargamento das suas atribuições ao domínio da política externa permitiu ao Secretariado-Geral exercer funções executivas, na mais área mais intergovernamental de actuação da União. Em consequência, o Secretariado-Geral passou a disputar a

representação internacional da União com a instituição que tradicionalmente desempenhava essa missão, a Comissão.

Por tais motivos, o Secretariado-Geral tem vindo a conseguir maior afirmação política no desempenho das suas funções. O que contribuiu para um processo de gradual “institucionalização” do próprio Conselho, em virtude do aparecimento de uma burocracia numerosa, qualificada e capaz de influenciar autonomamente a respectiva orientação política. Se este processo poderá ter sido originado pelo receio dos Estados face à hegemonia da Comissão no processo político comunitário, certo é que a transformação do papel do Secretariado-Geral teve o efeito paradoxal de aproximar o Conselho do modelo de funcionamento de uma entidade de tipo supranacional (Christiansen, 2001, p.153).

Poderes

O Tratado da Comunidade Europeia conferiu os seguintes poderes ao Conselho: poder de decisão; coordenação das políticas económicas gerais dos Estados-membros; poder de execução (artigo 202º TCE). Em todo o caso, o cerne das funções que o Conselho exerce reside no poder de decisão. Resultando a União de uma associação livre de Estados, natural seria que estes pretendessem reservar o essencial do poder de decisão para a instituição que representa os seus interesses.

O *poder de decisão* do Conselho abrange quer as decisões políticas da União, quer o processo legislativo comunitário, quer, ainda, o poder orçamental. No tocante às decisões de natureza política, os poderes do Conselho estendem-se por todos os domínios de actuação da União, com particular relevo para as áreas sujeitas a disciplina intergovernamental, como sucede com a Política Externa e de Segurança Comum, onde se verifica um exercício tendencialmente exclusivo do Conselho.

Relativamente ao poder de decisão no domínio da função legislativa, o processo de decisão sofreu uma evolução notável, tendo-se assistido a uma gradual transformação, de uma situação caracterizada por um poder de decisão exclusivo do Conselho, para o quadro actual em que a decisão é crescentemente partilhada com o Parlamento Europeu. No tocante ao Orçamento da União, o Conselho exerce os seus

poderes em conjunto com o Parlamento Europeu, ainda que numa assimetria de posições que lhe é claramente favorável.

A coordenação das políticas económicas gerais dos Estados foi um poder que o Conselho viu reforçado por efeito da união económica e monetária. Na verdade, a coordenação das políticas económicas pela Comunidade apresentava carácter residual de início, atendendo à natureza estritamente nacional desta competência. Com a união económica e monetária, as políticas económicas dos Estados-membros passaram a ser consideradas questão de interesse comum, sendo objecto de coordenação pelo Conselho. Para este efeito, o Conselho aprova recomendações que definem as orientações gerais sobre a política económica dos Estados. Para garantir a coordenação das economias nacionais, o Conselho procede a um exercício de supervisão multilateral, podendo dirigir recomendações aos Estados cujas políticas económicas sejam susceptíveis de comprometer o bom funcionamento da união económica e monetária (artigo 99º TCE).

O Conselho dispõe, ainda, do *poder de execução*. Ainda que o poder de execução tenda a ser delegado à Comissão, o Tratado atribui a sua titularidade ao Conselho. Deste modo, o Conselho pode delegar funções executivas à Comissão, como geralmente sucede. Todavia, o Conselho condiciona o seu exercício a certas modalidades, as quais consistem normalmente em submeter as medidas de execução propostas pela Comissão ao parecer de comités de peritos nacionais. Os poderes dos comités são variáveis, mas o fenómeno do acompanhamento da delegação de funções executivas à Comissão é designado por comitologia (Jacqué, 2001, p.252). Em casos específicos, o Conselho pode reservar-se o direito de exercer directamente a sua competência de execução.

Modo de deliberação

Um dos aspectos mais importantes no funcionamento do Conselho respeita ao seu modo de deliberação. Sendo o Conselho a instituição nuclear no processo de decisão, importa conhecer como se desenrola o voto no seio do Conselho. O Tratado da Comunidade Europeia previu a existência de três modalidades distintas de voto no Conselho: voto por maioria de membros; maioria qualificada; e unanimidade.

O voto por *maioria de membros* consiste no acordo de uma maioria absoluta de Estados da União. A votação por maioria de membros implica, por outro lado, a igualdade de voto de todos os Estados, segundo o princípio um Estado, um voto (numa União de 25 membros, serão necessários 13 votos). Apesar da formulação utilizada pelo Tratado, nos termos da qual esta modalidade se aplicaria em todos os casos que não fossem objecto de disposição em contrário, pressupondo tratar-se da regra geral em matéria de voto no Conselho, certo é que as disposições materiais do Tratado dispõem quase sempre sobre o modo de voto aplicável, pelo que o votação por maioria de membros fica confinada, apenas, às deliberações de natureza processual.

O voto por *unanimidade* é outro modo de deliberação previsto no Tratado. Também neste caso, todos os Estados têm igual peso na formação da vontade do Conselho. A unanimidade é o modo tradicional de voto no seio das organizações internacionais, conferindo aos Estados direito de veto sobre as decisões que considerem prejudiciais ao interesse nacional. Trata-se, sem dúvida, da modalidade de voto que melhor reflecte a ideia de soberania dos Estados. Na União Europeia, a abstenção dos membros presentes, ou representados no Conselho, não impede a tomada de decisões por unanimidade

O problema do recurso ao voto por unanimidade consiste na dificuldade em aprovar decisões sobre matérias em que todos os Estados possuem direito de veto. Pelo que o voto por unanimidade torna mais difícil o processo de decisão. Logicamente, os riscos de bloqueamento das deliberações serão aumentados proporcionalmente com o alargamento. Se a unanimidade não era fácil de atingir na Comunidade Europeia composta por seis Estados, mais difícil se tornou com os sucessivos alargamentos. Por isso, desde o Acto Único que se tem vindo a reduzir o campo de aplicação do voto por unanimidade (Duarte, 2001, p.121).

Refira-se, todavia, que a necessidade de decidir por consenso de todos os Estados teve um âmbito de aplicação que superou o que havia sido previsto nos Tratados constitutivos. Na verdade, na sequência da chamada “crise da cadeira vazia”, de 1965, que levou ao abandono das reuniões do Conselho por parte da França, os Estados adoptaram uma decisão política, conhecida pelos “acordos do Luxemburgo”. Os chamados acordos do Luxemburgo, de 1966, permitiam a um Estado, cujos

interesses vitais se considerassem afectados, fazer prolongar a discussão até alcançar consenso geral. Portanto, nos casos de decisão maioritária, a invocação de interesses vitais por um Estado-membro teria como efeito impor a deliberação por unanimidade.

Mais do que os chamados acordos do Luxemburgo, mera declaração política sem reflexos directos no texto dos Tratados, foi a prática que se lhes seguiu no seio do Conselho, a qual consistiu em recorrer sistematicamente ao voto por unanimidade, que teve efeitos devastadores sobre a eficiência do processo de decisão comunitário. O bloqueamento do processo de decisão, que se agravou com o primeiro e segundo alargamentos da Comunidade Europeia, seria superado com o Acto Único Europeu, em 1986. Desde então, o recurso aos acordos do Luxemburgo foi decaindo gradualmente, subsistindo apenas ameaças episódicas da sua invocação por certos Estados, no calor das negociações. Tratando-se de uma declaração política, os acordos do Luxemburgo não necessitavam de revogação pelas revisões de que os Tratados foram objecto.

O modo mais frequente de decisão do Conselho é, no entanto, o voto por *maioria qualificada*. No âmbito desta modalidade de deliberação não se aplica o princípio um Estado, um voto. Com efeito, os Estados não têm igual peso no momento da votação, existindo uma ponderação do voto dos diferentes Estados, em função de um critério que, hoje, tem carácter fundamentalmente demográfico. Para este efeito, os Estados foram divididos em grupos distintos, recebendo um número de votos de acordo com uma grelha inicialmente fixada. Assim, os Estados grandes detinham 10 votos cada, os Estados de média dimensão 5 votos e os mais pequenos 2 votos. As deliberações eram obtidas quando fosse atingido o chamado limiar da maioria qualificada, ou seja, o número de votos necessários para aprovar uma decisão. O limiar da maioria qualificada definiu-se através de uma fórmula aritmética, que permitiu fixar novos valores por ocasião dos sucessivos alargamentos da Comunidade.

O reverso do limiar da maioria qualificada é a chamada minoria de bloqueio, ou seja, o número de votos necessários para impedir a aprovação de uma decisão. Na realidade, a preocupação dos Estados, sobretudo dos grandes países, consiste na identificação dos requisitos necessários para a formação de uma minoria de bloqueio. Até à adesão da Grécia, as minorias de bloqueio formavam-se com apenas dois Estados grandes (com 10 Estados, o limiar era 45/63; minorias de bloqueio com 19 votos). Em

virtude da progressão aritmética da fórmula utilizada, o alargamento ibérico determinou que as minorias de bloqueio exigissem 23 votos (com 12 Estados, o limiar era de 54/76). Ou seja, dois Estados grandes já não conseguiam bloquear, sozinhos, a aprovação de uma decisão comunitária.

Esta situação levou a que os grandes Estados lançassem uma campanha pela alteração da ponderação dos votos, nas deliberações por maioria qualificada. Dramatizando o risco de diluição do seu peso real numa União cada vez mais composta por países pequenos e médios, mercê dos sucessivos alargamentos, os Estados grandes conseguiram impor a revisão da ponderação de votos no Conselho como um dos temas centrais da reforma das instituições em visto do alargamento aos países do leste europeu, supostamente operada pelo Tratado de Nice. Todavia, a solução encontrada em Nice para ultrapassar as divergências nesta matéria, não terá sido a mais adequada. Nem a mais simples, sequer (Goucha Soares, 2002, p.35).

Com efeito, o Tratado de Nice estabeleceu nova ponderação de votos dos diferentes Estados, no intuito deliberado de favorecer os países grandes, que reclamavam contra a erosão do seu peso relativo no Conselho. Assim, o Tratado de Nice acrescentou votos ao número inicialmente conferido a cada Estado, concedendo naturalmente mais votos aos países grandes: os cinco maiores Estados passaram a dispor de mais 19 votos; os países médios, como Portugal, de mais 7 votos; e os países mais pequenos viram o seu peso acrescido em apenas 2 votos. Portanto, estabeleceu maior diferenciação entre os diversos tipos de Estados.

Para acudir às preocupações da Alemanha, que sendo o Estado mais populoso da União permaneceu com o mesmo número de votos da França, o Tratado de Nice permitiu que se possa invocar um elemento adicional, o qual consiste em exigir que as decisões aprovadas por maioria qualificada representem também 62% da população total dos Estados da União. Sem dúvida que este aspecto facilita a formação de minorias de bloqueio pela Alemanha, bem como pelos demais Estados grandes.

A solução encontrada pelo Tratado de Nice, para acomodar as pretensões dos grandes Estados em sede de ponderação de votos no Conselho, foi manifestamente

infeliz, tornando as decisões por maioria qualificada num complicado exercício matemático.

Assim, não surpreende que o projecto de Constituição apresentado pela Convenção Europeia tenha pretendido introduzir profunda alteração do sistema de voto por maioria qualificada, superando a falta de racionalidade da fórmula estabelecida em Nice. A solução proposta baseia-se na exigência de uma dupla maioria: maioria de Estados-membros, a qual deverá representar cumulativamente três quintos da população da União (artigo 24º). Portanto, o voto por maioria qualificada desprender-se-ia da satisfação de obscuros requisitos fixados por complicadas fórmulas aritméticas, para preencher apenas duas exigências simples: as decisões adoptadas por maioria qualificada necessitam do apoio de mais de metade dos Estados, os quais, por seu turno, devem representar 60% da população da União. Deste modo, consegue-se contrariar os receios recíprocos dos Estados grandes, e do conjunto dos pequenos e médios Estados, quanto a uma eventual posição hegemónica de tais grupos de países na formação da vontade do Conselho.

Comissão

No modelo inicial do sistema político comunitário a Comissão deveria compensar o peso do elemento intergovernamental, atenta a posição hegemónica do Conselho na formação da vontade da Comunidade Europeia. A Comissão, cuja origem directa foi a Alta Autoridade existente na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, seria a instituição a quem seria confiada a tarefa de dinamizar o ideal da integração, pressuposto do projecto comunitário. No espírito dos autores do Tratado, a Comissão representaria o interesse geral da Comunidade, por contraposição ao Conselho que representava os interesses dos Estados.

A Comissão é a instituição comunitária onde mais acentuada foi a influência do chamado “método Monnet”. Na verdade, Jean Monnet considerava que a integração europeia deveria repousar em instituições fortes. A natureza específica da primeira fase do processo de integração, concentrado na integração económica dos Estados, acentuava a importância de uma instituição com carácter supranacional, que actuasse de forma

independente dos governos dos Estados-membros, na prossecução do interesse geral da Comunidade.

No seu figurino inicial, a Comissão tinha forte pendor tecnocrático. Com efeito, o pragmatismo político de Monnet privilegiava o papel desempenhado por peritos independentes, cuja legitimação política adviria do seu grau de conhecimento técnico. Donde, a sua visão de um processo de integração europeia fundado numa elite dirigente de raiz tecnocrático.

A legitimação sucessiva da actividade da Comissão resultaria, sobretudo, da sua capacidade para conquistar o apoio das elites económicas dos Estados, que representavam os interesses dos sectores envolvidos no processo de integração. Na medida em que a Comissão conseguisse obter consenso junto dos dirigentes das principais associações empresariais, iluminando-as quanto às vantagens que a integração europeia lhes poderia oferecer, as suas políticas adquiririam aceitação natural. Menos preocupado com as questões da responsabilidade política da instituição, ou da democraticidade do processo de decisão comunitário, Monnet privilegiou um discurso baseado na eficiência e na dimensão tecnocrática da actividade da Comissão (Cini, 2002, p.6).

Seria com Walter Hallstein, primeiro Presidente da Comissão da Comunidade Económica Europeia, que a instituição assumiria perfil acentuadamente político. Na verdade, o propósito de Hallstein de transformar a Comissão numa espécie de “governo europeu”, foi um dos motivos que esteve na base do contencioso político havido com o General De Gaulle, originando a aludida crise da cadeira vazia, em 1965. A solução então encontrada, através dos acordos do Luxemburgo, e a demissão de Hallstein, tiveram o efeito de sustar o protagonismo político maior da Comissão nas duas décadas sucessivas, até ao advento do consulado de Jacques Delors (Christiansen, 2001, p.98). Com efeito, os mandatos de Delors permitiram que a Comissão recuperasse a iniciativa política no processo de integração, superando todas as ambiguidades em torno da natureza política, ou de tipo técnico-administrativo, da instituição.

Composição

A composição da Comissão tem sido tema sensível no debate constitucional europeu. Tradicionalmente, era formada por um membro com a nacionalidade de cada Estado, sendo que era concedido um segundo membro da Comissão aos cinco maiores países. Assim, na União de 15 Estados, a Comissão era composta por 20 membros, existindo um Comissário por Estado, mas os chamados grandes países tinham 2 membros da sua nacionalidade no Colégio.

A perspectiva do alargamento aos países da Europa central e de leste, suscitou o debate sobre questão da composição da Comissão. Em breve, considerava-se que o vasto número de Estados que aderiria à União tornaria impraticável o modelo de composição da Comissão, na medida em que o Colégio de Comissários deixaria de poder funcionar de modo coeso e eficiente. Nessa medida, havia que reduzir o número de membros da Comissão. Para certos Estados, a Comissão deveria ser formada por um número reduzido de elementos, inferior ao número de Estados-membros, de modo a reforçar a autoridade e eficácia do seu trabalho. Outros Estados, nomeadamente os pequenos e médios países, consideravam que a redução da composição da Comissão não deveria por em causa o princípio de um Comissário por Estado.

Na base do compromisso delineado em Amesterdão, o Tratado de Nice estabeleceu o princípio de que a Comissão é composta por um nacional de cada Estado-membro. Ou seja, o acordo alcançado vai no sentido da posição defendida pelo grupo dos pequenos e médios Estados, que pretendiam assegurar a presença permanente de um membro da sua nacionalidade no Colégio de Comissários. Assim, a redução do número de membros da Comissão foi realizada à custa da supressão da faculdade dos grandes Estados indicarem um segundo membro da instituição. Como contrapartida, os Estados grandes obtiveram a aludida reponderação do número de votos no Conselho, por ocasião das decisões por maioria qualificada.

Todavia, o Tratado de Nice prevê que a partir do momento em que a União contar 27 Estados, o número de membros da Comissão será inferior ao número de Estados, sendo os seus membros escolhidos com base numa rotação paritária entre todos os países.

Em todo o caso, e apesar das alterações introduzidas em Nice no tocante à composição da Comissão, este tema permaneceu objecto de polémica. Por um lado, porque o compromisso alcançado não evita que a Comissão continue a ter um número demasiado alargado de membros, afectando a eficiência do seu funcionamento colegial. Por outro lado, uma composição que assegure um Comissário por Estado permite, em certo modo, configurar maior intergovernamentalização da Comissão, na medida em que é susceptível de se projectar como antecâmara dos debates do Conselho.

Por tais motivos, o projecto de Constituição apresentado pela Convenção Europeia preconizava uma solução diferente para a composição da Comissão. Na verdade, o consenso resultante dos trabalhos da Convenção assentava numa composição reduzida da Comissão, formada por um Colégio com apenas 15 elementos. O Colégio de Comissários integraria o Presidente, o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União e mais treze membros, os quais seriam escolhidos com base num sistema rotação paritária entre todos os Estados (artigo 25º). O projecto de Constituição previa, ainda, a existência de outros Comissários, sem direito de voto, provenientes dos restantes Estados-membros.

O debate sobre a composição da Comissão, no entanto, não deve tolher de vista o princípio da total independência dos seus membros. De acordo com o Tratado, os membros da Comissão não solicitarão nem aceitarão instruções de nenhum governo ou de qualquer outra entidade. Do mesmo modo, os Estados-membros comprometem-se a respeitar este princípio e a não influenciar os membros da Comissão no exercício das suas funções (artigo 213º, nº2, TCE). Em termos jurídicos, não existe qualquer adscrição funcional dos membros da Comissão relativamente aos governos dos seus países de origem. Em termos políticos, a polémica sobre a composição da Comissão evidenciou uma realidade insofismável, qual seja, os Comissários actuariam, também, como antenas vitais dos Estados no seio da instituição.

Nomeação

A natureza política da Comissão, e as preocupações com o reforço dos mecanismos da responsabilidade política da instituição, implicaram a introdução de

algumas alterações ao seu processo de nomeação. Nos termos do Tratado, a nomeação da Comissão desdobra-se em duas fases principais e envolve a participação das demais instituições políticas da União (artigo 214º TCE).

Assim, o processo de nomeação tem início com a designação do Presidente da Comissão. Compete ao Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado e de Governo, deliberando por maioria qualificada, designar a personalidade que tenciona nomear Presidente da Comissão. De seguida, a indigitação do Presidente deverá ser aprovada pelo Parlamento Europeu.

Após confirmação do Presidente indigitado pelo Parlamento Europeu, tem lugar a segunda fase do processo de nomeação, com a designação dos demais membros da Comissão. Os governos nacionais apresentam a respectiva lista de candidatos ao Presidente indigitado, o qual deverá expressar o seu acordo sobre as diferentes individualidades. De seguida, o Conselho aprova, por maioria qualificada, a lista de personalidades que tenciona nomear membros da Comissão. Presidente e demais membros da Comissão são, então, submetidos a voto de aprovação colegial pelo Parlamento Europeu. Por fim, o Conselho nomeia formalmente o Presidente e demais membros da Comissão, deliberando por maioria qualificada (Gorjão-Henriques, 2003, p.119).

Deste modo, a investidura da Comissão é um processo que depende da confiança política conjunta do Conselho e do Parlamento Europeu. A evolução verificada nesta sede, em resultado das conferências intergovernamentais da década de 1990, consistiu na associação do Parlamento Europeu ao processo de nomeação da Comissão, acabando com o exclusivo dos Estados na designação dos membros do respectivo Colégio. As alterações ocorridas permitiram reforçar o controlo político que o Parlamento Europeu exerce sobre o funcionamento da Comissão. De notar, também, o reconhecimento do poder do Presidente indigitado na escolha dos demais membros da Comissão.

O mandato da Comissão tem a duração de cinco anos, estando articulado com o ciclo eleitoral de legislatura do Parlamento Europeu.

Colegialidade

A independência da Comissão decorre, também, do seu modo de funcionamento colegial. Na verdade, o princípio da colegialidade significa que as decisões da Comissão são tomadas pelo Colégio de Comissários, que se reúne semanalmente. Nestas reuniões, cada Comissário tem direito a um voto e as decisões são aprovadas por maioria de membros. Todos os assuntos que constem da agenda da reunião do Colégio devem ser previamente apresentados junto dos gabinetes dos Comissários. A responsabilidade política pelas decisões da Comissão é colectiva. Deste modo, as pressões políticas que um Estado-membro pretenda exercer junto de determinado membro da Comissão deparam-se com as dificuldades decorrentes do princípio da colegialidade, bem como da regra da responsabilidade solidária de todos os Comissários face à globalidade das decisões da instituição.

É interessante notar, todavia, que a formação da vontade política da Comissão pode divergir ao longo dos mandatos, em virtude do diferente modo de liderança dos respectivos Presidentes. Assim, durante as formações presididas por Delors as decisões da Comissão eram normalmente tomadas na sequência de voto, principalmente nos casos que causavam clivagens entre os Comissários. A prática de decisão por voto maioritário requeria maior empenho negocial nas reuniões de Chefes de Gabinete, que antecedem as sessões do Colégio de Comissários. Diferentemente, o mandato de Santer ficou marcado pelo escasso recurso ao voto nas reuniões do Colégio, sendo as decisões adoptadas na base de um consenso político que resultaria de uma espécie de preferência pelas soluções apresentadas pelo Comissário responsável pela matéria (Smith, 2003, p.141).

Deste modo, a abordagem seguida pelo Presidente no tocante ao funcionamento do Colégio de Comissários pode influenciar o grau de importância dos diferentes membros da Comissão. Com efeito, numa situação em que as decisões mais importantes são tomadas por voto maioritário, os Comissários poderão envolver-se plenamente no modo de funcionamento colegial da instituição e terão maior estímulo para acompanharem, através dos seus Gabinetes, as diversas áreas de actuação sectorial da Comissão. Pelo contrário, quando as decisões são tomadas através de consenso, sem recurso a voto, cada Comissário tenderá a fechar-se sobre as áreas que lhe foram

atribuídas, na medida em que as decisões tomadas reflectem o entendimento do responsável sectorial, o qual procura, em certa medida, apresentar medidas susceptíveis de colher consenso político no seio do Conselho.

Assim, quando o Colégio decide sem recurso a voto, por norma, as responsabilidades atribuídas aos seus diferentes membros são susceptíveis de determinar o seu grau de importância relativa, com os Comissários titulares de pastas sensíveis, como a concorrência, mercado interno, relações externas ou agricultura, a conseguirem obter maior influência na condução política da Comissão. Nos casos em que o Presidente privilegie o recurso ao voto, a importância dos diferentes Comissários não depende apenas das responsabilidades sectoriais que lhe forem atribuídas, sendo que a sua influência relativa nas decisões finais da Comissão dependerá da sua capacidade para articular um conjunto de elementos que atravessa a complexidade da instituição.

Na verdade, tendo em conta a interacção que se verifica entre diferentes actores no processo político da União, importa que os Comissários saibam gerir adequadamente os fluxos de informação. No plano externo, Comissários e respectivos Gabinetes podem fazer valer contactos privilegiados que detêm junto dos governos nacionais para antecipar posições que esses países venham a tomar sobre determinados temas pendentes de discussão na Comissão. No plano interno, os seus Gabinetes apoiam-se normalmente na rede de contactos informais constituída por funcionários e agentes da mesma nacionalidade, que se encontra estabelecida de modo capilar nos diferentes serviços da instituição. Estudos sobre o funcionamento da Comissão salientam que estas redes são frequentemente utilizadas para influenciar a formação das políticas da instituição no estado inicial, bem como para o seu acompanhamento ao longo dos níveis intermédios que antecedem a votação no Colégio de Comissários (Smith, 2003, p.147). Em todo o caso, a influência dos Comissários nas áreas que extravasem a sua competência sectorial dependerá fortemente dos recursos humanos que integrem os respectivos Gabinetes.

Organização

A organização da Comissão compreende dois níveis distintos de actuação da instituição: no plano político, encimado pelo Presidente da Comissão e demais membros do Colégio de Comissários; no plano administrativo, composta por cerca uma vintena de milhares de funcionários e agentes, os quais exercem a sua actividade profissional nos diferentes serviços da Comissão.

No plano político, o Presidente define a orientação da Comissão. Ao Presidente compete, também, distribuir as responsabilidades sectoriais atribuídas à Comissão pelos diferentes membros do Colégio, podendo proceder a alteração das respectivas pastas entre Comissários no decurso do mandato (artigo 217º TCE). O Presidente pode, ainda, solicitar a demissão de qualquer dos membros, após aprovação pelo Colégio. As alterações introduzidas na década de 1990 reforçaram os poderes do Presidente da Comissão, aproximando-o do modelo de chefe de governo.

A Comissão é responsável politicamente perante o Parlamento Europeu, o qual pode votar uma moção de censura à sua actuação. Em caso de aprovação da moção de censura, os membros da Comissão devem abandonar colectivamente as suas funções (artigo 201º TCE).

Tradicionalmente, o Parlamento Europeu tinha uma relação de proximidade com a Comissão. O reforço dos poderes do Parlamento, a partir do Acto Único Europeu, operou uma transformação substancial do relacionamento entre as duas instituições, com a emergência de crescente rivalidade. Em consequência, o Parlamento Europeu deixou de se eximir do exercício da fiscalização política plena da actividade da Comissão. Expressão maior da nova atitude no relacionamento interinstitucional terá sido a resignação da Comissão Santer, em Março de 1999, face à eminência de um voto de censura pelo Parlamento Europeu, na sequência de um relatório que lhe foi apresentado por um comité de peritos independentes.

No plano administrativo, o corpo de funcionários e agentes encontra-se integrado nos diferentes serviços da Comissão, com o intuito de a habilitar ao cumprimento dos poderes que lhe foram atribuídos. Os serviços têm uma lógica de

organização predominantemente vertical, existindo cerca duas dúzias de Direcções-Gerais com competência sectorial, como sejam, a concorrência, mercado interno, agricultura ou ambiente. A Comissão dispõe, também, de alguns serviços de natureza transversal, que se ocupam de funções específicas, como a tradução e interpretação, porta-voz, pessoal ou serviço jurídico. A fragmentação resultante da divisão em serviços distintos origina alguma tensão interna, do tipo burocrático-político. A coordenação das actividades da esfera administrativa da instituição é da responsabilidade do Secretariado-Geral, ao qual compete ainda fazer a articulação entre este nível de actuação e o plano político da Comissão, através das reuniões entre Directores-Gerais e Chefes de Gabinete (Christiansen, 2001, p.104).

Em todo o caso, a articulação entre os planos políticos e administrativo da Comissão é dos problemas sensíveis que se colocam na sua organização e funcionamento. Na verdade, um aspecto central do relatório do comité de peritos independentes, que originou a demissão da Comissão Santer, foi o diminuto controlo exercido pelos Comissários nos serviços sob tutela (Cini, 2002, p.15). Não obstante a existência de uma divisão sectorial de competências entre os diferentes membros da Comissão, a dimensão e o espírito da burocracia comunitária favorecem a diluição do seu nível de responsabilidade perante o vértice da instituição.

Poderes

A Comissão dispõe dos poderes que lhe foram atribuídos pelo Tratado (artigo 211º TCE), que abrangem as seguintes matérias: poder de iniciativa; poder de fiscalização; poder de execução; representação externa (Jacqué, 2001, p.300).

No âmbito do processo de decisão comunitário, a Comissão detém o monopólio da *iniciativa legislativa*. Com excepção de poucos casos previstos no Tratado, como a união monetária, compete apenas à Comissão desencadear o processo normativo. Deste modo, a Comissão participa activamente no exercício da função legislativa. Os motivos que levaram a atribuir-lhe o exclusivo da iniciativa legislativa resultam do facto de a Comissão representar o interesse geral da Comunidade, pelo que as suas propostas deverão ter em conta o conjunto dos Estados evitando-se, deste modo, a apresentação de iniciativas que apenas reflectam interesses particulares de certos países. Por outro lado, a

Comissão é a instituição melhor apetrechada para desenvolver os estudos técnicos necessários à formulação de propostas normativas, bem como para proceder a contactos prévios com os diferentes parceiros políticos e sociais sobre a oportunidade da sua iniciativa.

Outro poder importante da Comissão consiste na *fiscalização* do cumprimento das obrigações do Tratado, e demais actos de direito derivado. No sistema comunitário, a Comissão é considerada como guardião dos Tratados. No tocante aos Estados-membros, o poder de fiscalização é exercido nos termos da chamada acção por incumprimento (artigo 226º TCE). Todavia, antes de intentar uma acção junto do Tribunal de Justiça, a Comissão concede ao Estado faltoso a possibilidade de suprimir a irregularidade em causa. Não sendo possível resolver situação na fase pré-contenciosa a Comissão poderá, então, pedir ao Tribunal de Justiça que declare o Estado em incumprimento.

No caso do Estado não tomar as medidas necessárias à execução do acórdão proferido, persistindo na situação de incumprimento, a Comissão pode pedir ao Tribunal de Justiça que condene o Estado faltoso no pagamento de uma sanção pecuniária (artigo 228º TCE).

Relativamente aos particulares, a fiscalização do cumprimento das obrigações decorrentes do Tratado está confinada à política de concorrência, domínio em que dispõe de vastas prerrogativas de actuação (artigo 85º TCE). Na verdade, a Comissão dispõe dos poderes de investigação, inquérito, verificação e sanção das empresas cujo comportamento no mercado viole o princípio da proibição das práticas restritivas da concorrência.

A *execução* dos actos comunitários releva, por norma, da competência dos Estados-membros. Porém, caso seja necessário proceder à respectiva execução a nível comunitário, nos termos do princípio da subsidiariedade, o Conselho é titular originário do poder de execução (Duarte, 2001, p.141). Todavia, e como se referiu, o Conselho tende a delegar a execução dos actos comunitários na Comissão (artigo 211º TCE).

Por fim, a Comissão dispõe do poder de *representação externa* da Comunidade. Compete à Comissão negociar os acordos que a Comunidade pretenda realizar com países terceiros, ou organizações internacionais. Apesar da Comissão conduzir as negociações, é o Conselho que tem competência para a celebração dos acordos internacionais em nome da Comunidade (artigo 300º TCE).

De notar, todavia, que no domínio da política externa e de segurança comum, a representação da União é assegurada pela Presidência Conselho, a quem compete conduzir as negociações em vista da celebração de acordos internacionais (artigo 24º TUE).

Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu é a instituição que representa os povos dos Estados reunidos na União. De acordo com a tradição política europeia, os parlamentos são tidos como instituições basilares do poder político estadual, fonte originária de legitimação de todo o sistema democrático.

Na União Europeia, todavia, o Parlamento não detém o estatuto de fonte privilegiada do sistema político, como ainda não atingiu o acervo de poderes de que dispõem os parlamentos nacionais na generalidade dos Estados-membros. Em todo o caso, o Parlamento Europeu é uma instituição que tem conhecido um contínuo aumento de poderes, os quais têm transformado profundamente a sua posição no sistema constitucional europeu. O incremento de poderes do Parlamento, que tem corrido de par com a evolução do processo de integração no esforço de criação de uma verdadeira entidade política europeia, afigura-se como um movimento não terminado.

De início, ao Parlamento Europeu foi atribuído poder de controlo político. O Parlamento exercia controlo da actividade da Comissão, dispondo de vários mecanismos para o exercício desta função, com destaque para a possibilidade de poder aprovar uma moção de censura, que obrigaria à sua demissão colectiva. Porém, nas primeiras décadas de funcionamento da Comunidade, a Comissão era a instituição com maior protagonismo na dinâmica do processo de integração. Pelo que o Parlamento se

perfilava como seu natural aliado, no esforço de contrabalançar a hegemonia política detida pelo Conselho. Por outro lado, a figura da moção de censura afigurava-se algo inconsequente, na medida em que o Parlamento Europeu não participava no procedimento de investidura da Comissão.

A partir da década de 1970, o Parlamento Europeu entrou numa fase ascendente no seio do sistema político comunitário. Inicialmente, foi associado ao processo orçamental da Comunidade Europeia. A partir de 1979, o Parlamento passou a ser eleito por sufrágio directo, deixando os seus membros de serem indicados pelos parlamentos nacionais. A realização de eleições por sufrágio universal permitiu ao Parlamento Europeu reivindicar legitimidade política superior, no confronto com as demais instituições, em virtude de ser a única cuja composição resultava da escolha directa dos cidadãos. Com efeito, na sequência da eleição por sufrágio directo e universal, o Parlamento desencadeou uma forte campanha no sentido de lhe serem conferidos mais poderes, afirmando que a sua reduzida participação no processo político seria a causa da existência de um défice democrático na Comunidade Europeia.

Em resultado, o conjunto das conferências intergovernamentais que ocorreram desde o Acto Único Europeu permitiram operar profunda transformação nos poderes do Parlamento Europeu. Na verdade, em todas as conferências de revisão dos Tratados - com a única excepção do Tratado de Nice, o qual teve uma agenda política mais limitada - o Parlamento viu o seu leque de poderes significativamente aumentado. De tal modo, que actualmente se afigura como genuína instituição parlamentar, dispondo de um leque de funções no sistema político europeu que o aproximaram dos seus congéneres nacionais (Bergman, 2001, p.116).

Poderes

Os poderes do Parlamento consistem no controlo político, na participação na função legislativa e na sua associação ao processo de elaboração do orçamento.

A nível do *controlo político*, o Parlamento fiscaliza a actividade política da Comissão podendo obrigar à sua demissão, através da votação de uma moção de censura (artigo 201º TCE). Por outro lado, o Parlamento encontra-se plenamente

associado ao procedimento de investidura da Comissão (artigo 214º TCE). Assim, os poderes de controlo político que o Parlamento Europeu exerce sobre a Comissão espelham, em certo modo, a figura da responsabilidade política dos governos perante os parlamentos nacionais, comum à generalidade dos países da União. Ou seja, o modelo do parlamentarismo europeu em que o poder executivo depende da confiança política do órgão parlamentar (Gabel, 2002, p. 27).

A questão que se coloca é que a Comissão não encarna propriamente o poder executivo no sistema político europeu. Como se referiu, a Comissão exerce um poder executivo de que não é titular originária. O poder executivo que exerce é objecto de delegação pelo Conselho, sendo que este último procura estabelecer procedimentos de controlo da actividade da Comissão, através do sistema da comitologia. Acresce, também, que na arquitectura geral do sistema comunitário compete aos Estados-membros a implementação dos actos comunitários. Pelo que será difícil considerar a Comissão como um órgão executivo típico. De considerar, ainda, a tendência em curso para retirar certas funções executivas à Comissão, quer através da criação de agências especializadas, quer por via da atribuição de certas competências executivas específicas a outras entidades, como sucede com o Secretariado-Geral do Conselho no âmbito da política externa e de segurança comum. Em todo o caso, a Comissão exerce funções de natureza executiva, estando essa actividade sujeita ao controlo político do Parlamento Europeu (Crum, 2003, p. 377).

O Parlamento Europeu também participa no exercício do *poder legislativo* da União. No sistema inicial da Comunidade Europeia, os Tratados previam que o Parlamento Europeu deveria ser apenas consultado, em certos casos, sobre a aprovação dos actos comunitários. Mais tarde, um acordo interinstitucional permitiu generalizar a consulta ao Parlamento Europeu ao conjunto do processo legislativo. Todavia, o incremento dos poderes do Parlamento na função legislativa foi resultado da sua eleição por sufrágio universal directo, e do combate político que encetou pela redução do chamado défice democrático na Comunidade.

Em consequência, o Acto Único Europeu criou dois novos procedimentos de decisão que permitiram aumentar a participação do Parlamento Europeu no poder legislativo: o procedimento de cooperação, que abrangia os actos comunitários que

seriam adoptados em vista da realização do mercado interno; e o procedimento de parecer favorável, que se aplicava em casos específicos, como os acordos de associação celebrados pela Comunidade. A insatisfação do Parlamento Europeu perante o valor acrescentado da sua participação no poder legislativo em resultado de tais modificações, levou o Tratado de Maastricht a estabelecer novo procedimento decisório onde o Parlamento obteve poder efectivo na aprovação dos actos normativos comunitários: o chamado procedimento de co-decisão. Seguidamente, o Tratado de Amesterdão introduziu alterações ao funcionamento do procedimento de co-decisão, que favoreceram a posição relativa do Parlamento Europeu, bem como alargou consideravelmente os domínios adoptados no âmbito deste procedimento.

O culminar do incremento progressivo dos poderes legislativos do Parlamento Europeu seria alcançado com o projecto de Constituição apresentado pela Convenção Europeia, onde se previa que a função legislativa seria exercida conjuntamente pelo Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros (artigo 19º). No fundo, trata-se de uma evolução de certo modo anunciada, em que o poder legislativo seria exercido por um sistema de tipo bicameral, abrangendo a globalidade dos actos legislativos.

O Parlamento é, também, um dos titulares do *poder orçamental* da União. Na verdade, as revisões aos Tratados operadas na década de 1970, em matéria orçamental e financeira, vieram associar o Parlamento Europeu ao processo de elaboração do orçamento comunitário. Assim, o Parlamento tem a possibilidade de recusar globalmente a proposta de orçamento que lhe for submetida, bem como decide em última instância sobre as chamadas despesas não-obrigatórias. Relativamente a esta rubrica orçamental, o Parlamento pode introduzir as alterações finais que entender convenientes. Pelo contrário, compete ao Conselho proferir a última palavra sobre a aprovação das despesas obrigatórias. Refira-se, contudo, que o Parlamento Europeu tem conseguido englobar no seu poder orçamental novas áreas da actuação da União, com base no seu poder de veto, obrigando o Conselho a aceitar incrementos no financiamento da educação, cultura, e nas políticas social e de emprego.

Composição e funcionamento

A composição do Parlamento Europeu tem variado nas últimas legislaturas. Com efeito, a reunificação alemã implicou um aumento da representação global do país, tendo-se procedido ao mesmo tempo a um reajustamento do número de deputados eleitos por cada Estado, que beneficiou os grandes países. Em virtude do alargamento aos países do leste europeu, o Tratado de Nice introduziu nova escala de representação dos cidadãos dos diferentes Estados-membros, tendo fixado um número máximo global de 732 deputados.

O princípio geral subjacente à alocação nacional de deputados ao Parlamento Europeu é o da proporcionalidade degressiva, ou seja, a necessidade de respeitar a relação entre o número de eleitos por Estado e a população respectiva, garantindo aos países mais pequenos, contudo, a existência de um mínimo de representantes. Assim, a Alemanha, país com mais população, elege 99 deputados ao Parlamento Europeu, enquanto Malta, Estado que conta menos habitantes, tem a sua representação fixada em 5 elementos.

Em termos de organização, existem duas estruturas fundamentais no funcionamento do Parlamento Europeu: as comissões parlamentares e os grupos políticos.

As *comissões parlamentares* permanentes asseguram a participação do Parlamento no processo legislativo da União. Na verdade, as sessões plenárias, que se realizam apenas uma semana em cada mês, limitam-se a deliberar com base nos relatórios apresentados pelas comissões. Os relatórios das comissões são elaborados por um dos seus membros, a quem é confiada a missão de apresentar um projecto de posição do Parlamento sobre a iniciativa legislativa em causa. No seu trabalho, os relatores são obrigados a um processo complexo de estudo e pesquisa, bem como de contacto com membros dos grupos políticos europeus, peritos independentes, grupos de interesse, Comissão e Conselho, com o objectivo de apresentar um projecto sustentável nas suas vertentes técnica e política. A comissão parlamentar discute os projectos de relatório que lhe são submetidos, podendo introduzir as alterações que entenda adequadas. Seguidamente, os relatórios são enviados para deliberação no Plenário.

Antes da subida a Plenário, os grupos políticos concertam o sentido de voto sobre o relatório apresentado, sendo esta a ocasião para proceder a compromissos políticos cruzados, o chamado *log-rolling*, no tocante às diferentes matérias objecto de decisão pelo Parlamento Europeu (Bergman, 2001, p.124).

Para além das comissões permanentes, o Parlamento Europeu pode constituir comissões de inquérito, no exercício da sua função de controlo político. As comissões parlamentares de inquérito são normalmente temporárias e visam investigar casos em que se existam indícios de irregularidades administrativas ou de violação da legalidade comunitária. O Parlamento tem vindo a exercer crescente fiscalização política da actividade da Comissão através do mecanismo das comissões de inquérito, tendo algumas delas alcançado notável sucesso como aconteceu no caso da crise da BSE, ou das irregularidades que levaram à resignação da Comissão Santer.

Os *grupos políticos* existentes no Parlamento Europeu, os quais estão organizados na base das afinidades ideológicas, têm como objectivos principais exercer controlo sobre o desenrolar dos trabalhos no seio da instituição, bem como orientar o voto dos respectivos deputados (Jacqué, 2001, p.217). Relativamente ao primeiro aspecto, os grupos políticos beneficiam de vantagens materiais, como a disponibilização de gabinetes, pessoal de apoio, e financiamento para realização das suas actividades, dispondo ainda de privilégios de natureza processual, como sejam, liderança de comissões parlamentares e outros cargos de direcção, designação de relatores e atribuição de tempo de intervenção no Plenário. Por estes motivos, os deputados europeus têm grande incentivo para se integrarem nos diferentes grupos políticos existentes no Parlamento.

Todavia, a heterogeneidade das formações nacionais representadas no Parlamento Europeu afecta a coesão política existente no seio dos diversos grupos parlamentares. Na verdade, os partidos políticos nacionais constituem a força motriz dos diferentes grupos políticos. Os deputados europeus têm a respectiva eleição dependente da vontade exclusiva dos partidos políticos nacionais, sendo que os grupos políticos europeus não interferem na selecção dos diferentes candidatos em cada Estado-membro. Assim, a disciplina de voto dos deputados europeus dependerá mais das indicações

recebidas dos partidos políticos nacionais, do que da solidariedade com as orientações de voto do respectivo grupo europeu.

Mesmo no seio dos grupos políticos constituídos em formato de partidos políticos europeus, como sejam o Partido Socialista Europeu, Partido Popular Europeu ou o Partido Verde Europeu, o comportamento dos deputados nas questões fracturantes privilegia normalmente a estratégia dos respectivos partidos nacionais, em detrimento do sentido de voto definido pelo partido europeu. A título de exemplo, no processo de nomeação de Santer como Presidente da Comissão, o Partido Socialista Europeu decidiu, por larga maioria, votar contra esta personalidade. Todavia, algumas delegações nacionais solicitaram aos seus deputados que apoiassem o candidato em causa, de modo a não contrariar os compromissos assumidos pelos respectivos dirigentes nacionais no âmbito do Conselho Europeu, viabilizando a eleição do Presidente Santer (Gabel, 2002, p.35).

Questão do défice democrático

Neste contexto, pode-se colocar o chamado problema do défice democrático da União. Como se referiu, a questão do combate ao défice democrático serviu de argumento para uma transformação do papel do Parlamento Europeu no processo político da União. Num período relativamente breve, o Parlamento passou de instituição dotada de insuficientes poderes de controlo, e quase nenhuma participação no processo de decisão, a uma instituição que ocupa um lugar primordial no sistema político da União. Curiosamente, as eleições para o Parlamento Europeu evidenciam uma taxa de abstenção bastante superior à que se verifica nas eleições para os parlamentos nacionais, na generalidade dos países da União. O que permite inferir menor confiança dos cidadãos na actividade deste órgão, senão mesmo indiferença. Donde resulta que o continuado aumento dos poderes do Parlamento Europeu não terá permitido, por si só, reduzir o défice democrático do sistema político da União.

Na verdade, o problema da democracia na União terá de se colocar numa perspectiva mais ampla. A transformação quantitativa e qualitativa operada desde o Tratado de Maastricht pôs em crise a abordagem elitista e tecnocrática que caracterizava o processo de integração. Ao conferir maior visibilidade política a este processo, os

cidadãos dos Estados foram confrontados com uma realidade que largamente ignoravam: uma associação de Estados europeus, assente em instituições fortes, cuja actividade progressivamente se estende a domínios considerados essenciais da soberania nacional, como sejam, a moeda única, política externa, justiça e assuntos internos.

Neste sentido, é compreensível que a percepção pública do processo de integração europeia cause certa perplexidade junto dos cidadãos dos Estados. Esse fenómeno emergiu com clareza nos resultados dos referendos nacionais sobre a ratificação dos Tratados europeus, realizados a partir do Tratado de Maastricht. A falta de identificação dos cidadãos europeus com o processo de integração suscitou, sobretudo, o problema da legitimidade política que caracterizava os novos rumos seguidos pela construção europeia.

Por seu turno, as instituições da União cedo concluíram que seria necessário desenvolver nova abordagem do processo de integração, a qual permitisse um debate mais alargado, envolvendo também os parlamentos e outros actores políticos nacionais, realizado com mais transparência, que assegurasse maior preocupação com a tutela dos direitos dos cidadãos, e respeitasse a identidade nacional dos Estados. No fundo, seria necessário melhorar a qualidade da democracia existente no processo político da União.

Todavia, e apesar das transformações ocorridas no sistema institucional da União, as eleições para o Parlamento Europeu permanecem destituídas de efeito útil aos olhos dos cidadãos, porque não permitem manifestar uma escolha clara por políticas, ou em políticos, na arena europeia. Na verdade, o filtro constituído pelos partidos políticos nacionais continua a impedir que se verifique uma articulação consequente entre a vontade dos eleitores e o comportamento dos seus representantes no Parlamento Europeu, pressuposto da ideia de democracia representativa. Por outro lado, num sistema em se dilui a capacidade dos eleitores influenciarem a formação das políticas europeias, verifica-se maior permeabilidade do processo de decisão da União aos grupos de interesse cujas estratégias de pressão sobre o poder político se processa de modo separado da vontade do eleitorado (Franklin, 2001, p.214).

Apesar dos condicionalismos que impedem o Parlamento Europeu de corresponder plenamente às expectativas dos cidadãos, o sistema político da União,

analisado na sua generalidade, possui um conjunto de características que não o diminuem no confronto das modernas democracias. Na verdade, o processo de decisão da União caracteriza-se por um complexo mecanismo de freios e contrapesos, que envolve não apenas o princípio da separação horizontal de poderes entre as suas instituições, mas é acompanhado também pela participação de estruturas políticas nacionais, e por vezes infra estaduais, sendo que a adopção de qualquer acto requer sempre o apoio de uma maioria alargada. Por outro lado, o poder executivo da União apresenta-se dividido por uma pluralidade de actores, que actuam em níveis políticos e administrativos distintos. Acresce que a União realizou progressos consideráveis para garantir a protecção dos direitos fundamentais, assegurar a transparência dos seus procedimentos e melhorar os mecanismos de responsabilidade política dos seus principais dirigentes. Por estes motivos, e comparando com a prática política vigente nas democracias avançadas, certos autores contestam que a União sofra de um défice democrático no funcionamento do seu sistema político (Moravcsik, 2002, p.621).

Processo de decisão

Ao tempo da formação das Comunidades Europeias, o processo de decisão assentava num mecanismo elementar. A Comissão, ao abrigo do seu monopólio de iniciativa, apresentava as propostas ao Conselho, ao qual competia proceder à respectiva aprovação. Todavia, os Tratados previam em certos casos que o Conselho fizesse preceder a sua decisão final de consulta ao Parlamento Europeu. Embora a consulta ao Parlamento Europeu fosse considerada uma formalidade essencial para a adopção do acto, sendo que o seu desrespeito acarretaria a ilegalidade do mesmo, o Conselho tomava a sua decisão final independentemente do sentido do parecer formulado pelo Parlamento. Sucessivamente, e em virtude de um acordo interinstitucional, foi decidido generalizar a consulta ao Parlamento Europeu para a globalidade dos actos comunitários.

Como se referiu, com o advento das eleições directas para o Parlamento Europeu, esta instituição encetou uma campanha pelo incremento dos seus poderes, visando reduzir o défice democrático então existente. Uma das vertentes fundamentais das reivindicações do Parlamento consistia na sua maior participação no poder

legislativo. Em resultado, foram introduzidos novos procedimentos que visaram consentir envolvimento acrescido do Parlamento na aprovação dos actos legislativos comunitários. Porém, os novos procedimentos decisórios foram sendo estabelecidos de forma estratificada, acrescentando aos preexistentes. Razão pela qual o processo de decisão se tornou mais complexo, quando comparado com a situação inicial. Na verdade, o processo de decisão passou a englobar o conjunto dos procedimentos decisórios previstos pelos Tratados, ou seja, o processo de decisão deixou de ser único. O elemento central que distingue os vários procedimentos existentes é o diferente grau de participação atribuído ao Parlamento Europeu.

O maior envolvimento do Parlamento Europeu na formulação das decisões comunitárias provocou, contudo, certo receio dos Estados no tocante aos domínios aparentados com a ideia de soberania nacional. Por esse motivo, o Tratado de Maastricht introduziu uma distinção básica entre o funcionamento das Comunidades Europeias, onde as decisões se tomavam com a participação conjunta da Comissão, Parlamento e Conselho, e as novas áreas da política externa, defesa, justiça e assuntos internos. Para estas últimas os Estados estabeleceram um procedimento decisório distinto, que previa apenas o envolvimento do Conselho. Donde resultou a distinção entre o chamado método comunitário, que abrange fundamentalmente as modalidades de decisão previstas no âmbito do Tratado da Comunidade Europeia, e o método intergovernamental, praticado nos segundo e terceiro pilares da União e que previa o protagonismo quase absoluto do Conselho no poder de decisão. Com efeito, o processo de decisão comunitário, de par com o controlo de legalidade exercido pelo Tribunal de Justiça, estiveram na base do estabelecimento, pelos Estados, de uma União Europeia assente em três pilares distintos.

Portanto, existe uma diferença fundamental entre o processo de decisão comunitário e o poder decisório nos restantes pilares da União. Por outro lado, no seio da Comunidade Europeia o processo de decisão encontra-se repartido em procedimentos decisórios distintos, os quais foram sendo estabelecidos para responder às aspirações do Parlamento Europeu.

As principais modalidades de decisão no âmbito da Comunidade Europeia são: o a consulta ao Parlamento Europeu; parecer favorável do Parlamento Europeu;

procedimento de cooperação com o Parlamento Europeu; procedimento de co-decisão. A modalidade decisória que em cada caso é seguida na adopção dos diferentes actos comunitários depende da respectiva base jurídica. Ou seja, do preceito do Tratado que serve de fundamento para a actuação da Comunidade. Na verdade, a Comunidade Europeia rege-se pelo princípio das competências de atribuição, pelo que só pode actuar no limite das competências que lhe foram conferidas nos Tratados. Com efeito, os diferentes domínios comunitários previstos no Tratado contêm uma disposição que indica o procedimento decisório nessa matéria (Jacqué, 2001, p.337). Pelo que a escolha da base jurídica dos actos comunitários assume crucial importância, porque pode determinar níveis diferentes de participação do Parlamento Europeu na decisão final.

O *procedimento de consulta*, previsto inicialmente nos Tratados, permite ao Parlamento Europeu formular um parecer sobre o projecto de decisão submetido à apreciação do Conselho. Contudo, o parecer do Parlamento não vincula o conteúdo da decisão a adoptar pelo Conselho.

O Acto Único Europeu introduziu dois novos procedimentos com o intuito de aumentar os poderes do Parlamento Europeu no processo de decisão: parecer favorável e procedimento de cooperação. O procedimento de *parecer favorável* é uma modalidade decisória que se desenrola de forma idêntica ao procedimento de consulta. Contudo, o sentido do parecer formulado pelo Parlamento é determinante para a adopção da decisão. O Parlamento deve emitir um parecer favorável ao projecto de decisão que lhe tenha sido submetido. Tal significa, que nos termos do procedimento de parecer favorável, o Parlamento detém efectivo poder na formação da vontade comunitária, na medida em que a decisão final requer a sua aprovação. O âmbito de aplicação principal deste procedimento consiste na celebração de acordos internacionais.

O Acto Único Europeu introduziu, também, o chamado *procedimento de cooperação* (artigo 252º TCE). Este procedimento visou associar o Parlamento Europeu ao exercício da actividade legislativa da Comunidade, sem contudo lhe conferir efectivo poder de decisão. O procedimento de cooperação é mais complexo que os dois procedimentos anteriores, porque se desenrola num mecanismo de realização de duas leituras do projecto de acto comunitário, pelas instituições envolvidas no processo de decisão. No entanto, no final da segunda leitura o Parlamento não pode, por si só,

impedir o Conselho de adoptar a decisão. No quadro do procedimento de cooperação o Conselho preserva, pois, a última palavra sobre a adopção final do acto. Actualmente, o âmbito de aplicação deste procedimento está confinado ao domínio da união económica e monetária parecendo, contudo, destinado a desaparecer dos Tratados.

A insatisfação do Parlamento Europeu face ao reduzido valor acrescentado do procedimento de cooperação, no tocante à sua participação na função legislativa comunitária, levou o Tratado de Maastricht a estabelecer novo procedimento destinado a conferir-lhe real poder de decisão, o chamado *procedimento de co-decisão* (artigo 251º TCE). A co-decisão inspira-se na tramitação do procedimento de cooperação, baseada numa apreciação em duas leituras, acrescentando uma fase final conciliatória para os casos de falta de consenso entre as duas instituições fundamentais neste procedimento, Parlamento e Conselho. Por seu turno, o Tratado de Amesterdão introduziu alterações na tramitação da co-decisão que reforçaram os poderes do Parlamento nesta sede, bem como alargaram o âmbito de aplicação do procedimento (Bergman, 2001, p.119).

O procedimento de co-decisão prevê uma primeira leitura da proposta da Comissão, pelo Parlamento e Conselho. Nesta fase, caso o Parlamento não haja proposto emendas à proposta da Comissão, ou se o Conselho concordar com todas as emendas formuladas pelo Parlamento, o acto considera-se aprovado. Nos demais casos, o Conselho adopta uma posição comum e transmite-a ao Parlamento, tendo início a segunda leitura. Neste caso, existem três hipóteses: se o Parlamento aprovar a posição comum do Conselho, ou se não se pronunciar no prazo de três meses, o acto considera-se aprovado, nos termos da posição comum; se o Parlamento rejeitar a posição comum, encerra-se o procedimento por se considerar que o acto foi rejeitado; se o Parlamento propuser emendas, o acto é submetido a nova apreciação do Conselho. Nesta última situação, o Conselho pode adoptar o acto, se aprovar todas as emendas propostas pelo Parlamento. Se o Conselho não aprovar todas as emendas propostas pelo Parlamento, é convocado o Comité de Conciliação.

O Comité de Conciliação é um órgão paritário, composto por representantes do Parlamento e do Conselho, que tem por missão chegar a acordo sobre um projecto comum às duas instituições. O seu debate versa sobre as emendas parlamentares à

posição comum, que não foram aprovadas pelo Conselho em segunda leitura. O Comité de Conciliação tem seis semanas para elaborar um projecto comum. Se o não fizer, o acto considera-se não adoptado. Caso o Comité de Conciliação consiga elaborar um projecto comum no prazo previsto, o acto considera-se adoptado se ambas as instituições o aprovarem no decurso das seis semanas sucessivas. Se qualquer das instituições não aprovar projecto comum nesse período, o acto considera-se não adoptado (artigo 251º TCE).

Apesar da aparente complexidade da tramitação deste procedimento, que pode envolver duas leituras do projecto de decisão pelo Parlamento e Conselho e ainda a fase conciliatória, resulta claro, contudo, que no seguimento das alterações introduzidas em Amesterdão, o Parlamento atingiu uma posição idêntica ao Conselho na adopção dos actos sujeitos a co-decisão. Tendo em conta a evolução verificada no processo de decisão comunitário nas duas últimas décadas é de esperar que a co-decisão venha a ser o procedimento ordinário na União, solução prevista, aliás, pelo artigo 33º do projecto de Constituição. Dessa forma, o Parlamento conseguiria a plenitude do exercício da função legislativa no processo político da União.

Lisboa, Março de 2004

Bibliografia

- Torbjörn Bergman, Tapio Raunio, “Parliaments and policy-making in the European Union”, in Jeremy Richardson (ed.) *European Union. Power and policy-making*, 2ª ed., Routledge, Londres, 2001, pp.115-134.
- Thomas Christiansen, “The European Commission: administration in turbulent times”, in Jeremy Richardson (ed.) *European Union. Power and policy-making*, 2ª ed., Routledge, Londres, 2001, pp.95-114.
- Thomas Christiansen, “The Council of Ministers: the politics of institutionalised intergovernmentalism”, in Jeremy Richardson (ed.) *European Union. Power and policy-making*, 2ª ed., Routledge, Londres, 2001, pp.135-154.
- Michelle Cini, “Reforming the European Commission: discourse, culture and planned change”, in Madeleine O. Hosli e outros (eds.) *Institutional Challenges in the European Union*, Routledge, Londres, 2002, pp. 1-21.
- Ben Crum, “Legislative-Executive Relations in the EU”, *Journal of Common Market Studies* 41 (2003), pp.375-395.
- Maria Luísa Duarte, *Direito da União Europeia e das Comunidades Europeias*, Vol. I, Tomo I, Lex, Lisboa, 2001.
- Mark Franklin, “European elections and the European voter” in Jeremy Richardson (ed.) *European Union. Power and policy-making*, 2ª ed., Routledge, Londres, 2001, pp.201-216.
- Matthew Gabel, Simon Hix, “The European Parliament and executive politics in the EU: voting behaviour and the Commission President investiture procedure”, in Madeleine O. Hosli e outros (eds.) *Institutional Challenges in the European Union*, Routledge, Londres, 2002, pp. 22-47.
- Miguel Gorjão-Henriques, *Direito Comunitário*, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2003.
- António Goucha Soares, “O Tratado de Nice”, *Revista do Ministério Público* nº90 (2002), pp.29-55.

- Jean Paul Jacqué, *Droit Institutionnel de L'Union Européenne*, Dalloz, Paris, 2001.
- Andrew Moravcsik, “In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies* 40 (2002), pp.603-624.
- Andy Smith, “Why European Commissioners Matter”, *Journal of Common Market Studies* 41 (2003), pp.137-155.
- Giuseppe Tesauro, *Diritto Comunitario*, 2ªed., CEDAM, Pádua, 2001.

Para outros desenvolvimentos: Koen Lenaerts, Piet Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, Londres, 1999; Trevor Hartley, *Constitutional Problems of the European Union*, Hart Publishing, Oxford, 1999; Paul Craig, Gráinne De Burca (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999; Oliver De Schutter e outros (eds.), *Governance in the European Union*, Comissão Europeia, Bruxelas, 2001; Luis María Díez-Picazo, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2002; Joseph H.H. Weiler, Marlene Wind (eds.), *European constitutionalism beyond the state*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003; Bruno De Witte (ed.), *Ten reflections on the constitutional treaty for Europe*, EUI, Florence, 2003; Guilherme d'Oliveira Martins, *Que Constituição para a União Europeia? Análise do Projecto da Convenção*, Gradiva/Fundação Mário Soares, Lisboa, 2003; Paulo de Pitta e Cunha, *A Constituição Europeia. Um olhar crítico sobre o projecto*, Almedina, Coimbra, 2004.