



3.3.4 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

O “equilíbrio” e a operacionalidade das instituições europeias

Isabel Meirelles

EM MAIO DE 1950, no Quai d’Orsay, o Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Robert Schuman, fez um breve discurso, considerado hoje, como um dos pilares da integração europeia, designadamente porque lança as bases de uma forma de organização institucional nova, mais tarde conhecida como o método comunitário.

Esta forma de organização assenta, sobretudo, num triângulo institucional constituído pela Comissão, um executivo autónomo dotado de poder de iniciativa legislativa, um Conselho com poderes deliberativos e um Parlamento transnacional, eleito por voto universal, secreto e direito de todos os cidadãos europeus e cujos poderes não pararam de aumentar, aquando da sucessiva revisão dos Tratados, a ponto de hoje deter um verdadeiro poder de co-decisão.

Também o Tribunal de Justiça, é uma peça fundamental no edifício comunitário, com a possibilidade de adotar sanções obrigatórias para os Estados membros que infringem as normas comunitárias, bem como outras instituições e agências administrativas que entretanto foram criadas, decorrentes da evolução de domínios da soberania dos Estados como a Defesa, a Justiça ou a moeda. A questão que se coloca agora é a de saber até que ponto o denominado triângulo institucional, sempre supervisionado pelo controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça, evoluiu para se adaptar às exigências de uma mutação da União Europeia.

O desgaste do poder de iniciativa legislativa da Comissão

Uma das atribuições e das competências mais importantes da Comissão Europeia era o seu quase monopólio da iniciativa legislativa.

Não obstante, este poder de iniciativa legislativa foi não só sofrendo alterações, como erosões, em proveito de outras instituições como o Parlamento e, em especial, em favor do Conselho Europeu após a sua criação.

O Conselho, que começou por se reunir ao nível de cimeiras informais nos anos 70 do século XX, com Giscard d’Estaing, foi ganhando protagonismo político e hoje as suas conclusões têm de ser tidas em conta pela Comissão Europeia que, a partir delas, elabora muitas das suas propostas legislativas que podem, inclusivamente, não se inserir no seu programa ou no conceito mais amplo do interesse da União Europeia que aquela deve salvaguardar.

Ora, o poder de influência e o recorte das propostas da Comissão e, em especial, o seu grau de ambição, têm hoje que ter em linha de conta as orientações do Conselho Europeu e de todos os outros atores económicos e sociais. Em especial, os co-legisladores limitam fortemente, na

prática, este poder de iniciativa, tendo em vista a necessidade de obter acordos.

Esta perda de iniciativa autónoma em favor de uma iniciativa reativa fez, por outro lado, diminuir os conflitos sobre propostas inovadoras que, muitas vezes, tinham de ser retiradas o que aconteceu, pela última vez em 1994.

O Tratado de Lisboa trouxe também alterações que continuam a erodir este poder de iniciativa legislativa da Comissão Europeia, ao conceder aos cidadãos europeus esta faculdade, bem como aos Estados-membros no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos.

Embora limitada no seu poder de influência, o poder de iniciativa legislativa da Comissão Europeia continua a ser a pedra de toque de todo o edifício comunitário, embora adaptado agora ao novo contexto político e institucional da União Europeia.

A continuidade da maioria qualificada no Conselho

A partir do Ato Único Europeu, bem como nas sucessivas alterações dos Tratados fundadores protagonizadas pelos Tratados de Maastricht, de Amesterdão, de Nice e de Lisboa, os domínios e políticas comuns não pararam de aumentar e quase sempre com decisões adotadas por maioria qualificada.

Assim, verifica-se que, com o aumento do número de Estados membros, a maioria qualificada, e já não a unanimidade, passou a ser o motor das negociações usado pelas presidências rotativas como arma de dissuasão dos Países que temiam estar em minoria.

A publicidade das votações que começou a ser feita a partir de 1993, não pôs fim a esta estratégia e, antes pelo contrário, reforçou-a, sobretudo quando os atos são adotados pelos órgãos preparatórios do Conselho, como o Coreper. Isto possibilita, em momento ulterior, quando a proposta sobe deste órgão para o Conselho, que os Estados se possam alinhar com a maioria. Isto mesmo mostram as atas do Conselho, onde se verificam baixas taxas de abstenção ou de oposição, dado que, perante a inevitabilidade da maioria qualificada, os Estados tendem a aliar-se à maioria qualificada quando sabem que um ato vai ser adotado. Este alinhamento não pode, contudo ser utilizado pelos ministros sujeitos a um controlo parlamentar rígido e resta saber, a partir do Tratado de Lisboa, e com o papel acrescido dos Parlamentos nacionais, se se vai continuar a manter esta tendência no Conselho. Pode, assim, concluir-se que o uso da maioria qualificada como motor da tomada de decisão no Conselho, desde os anos oitenta, tem-se, praticamente, mantido imutável, não porque

o Conselho procure o acordo geral, mas porque o mecanismo da maioria qualificada tende a promovê-los, sobretudo através das presidências rotativas que procuram ser bem-sucedidas e adotar o maior número de textos legislativos. Finalmente, o Tratado de Lisboa ao estender a co-decisão a todo o setor da Política Agrícola Comum e ao da Justiça e Assuntos Internos e ao estipular que o Conselho deve deliberar e votar publicamente, pode muito bem infletir, se houver um controlo mais apertado dos Parlamentos Nacionais, esta tendência de, em tese, as deliberações serem tomadas por maioria qualificada e se verifique, na prática, um consenso em cerca de oitenta por cento das decisões.

Parlamento Europeu e poder legislativo

O Tratado de Maastricht conferiu ao Parlamento Europeu um verdadeiro poder legislativo, equivalente ao do Conselho, instituições que funcionam como duas câmaras de um parlamento bi-cameral. Este poder foi reforçado pelo Tratado de Lisboa, que estendeu este processo, agora apelidado processo legislativo ordinário, a quarenta e nove domínios novos, embora o Parlamento continue a ter atribuições e competências de consulta e de parecer favorável em questões ainda defendidas pela soberania dos Estados, como a Política de Negócios Estrangeiros da União e a cooperação em matéria penal.

A co-decisão revelou-se bastante conflituosa no início da sua entrada em vigor, bem como pesada e lenta, dado que requeria três leituras e de um comité de conciliação composto por representantes daquelas duas instituições. Assim, embora contra o parecer da Comissão, o Tratado de Amsterdão adotou uma alteração que previa a possibilidade de se obter um acordo logo aquando da primeira leitura, o que limitaria, substancialmente, o número de conflitos.

Contudo, até finais dos anos noventa, nenhuma proposta foi adotada em primeira leitura e apenas a partir de 2005 o recurso ao Comité de Conciliação foi diminuindo, e a situação inverteu-se, começando mesmo os acordos a serem fechadas na primeira leitura após negociações informais com as três instituições, afirmando-se a tendência da excecionalidade da conciliação através do respetivo comité.

Cumprir afirmar que, hoje em dia, estes acordos ditos precoces suscitam, igualmente críticas que decorrem das escolhas feitas pelas instituições que elegeram a via do compromisso para as suas negociações, através de alterações dos seus regulamentos internos ou códigos de conduta. Se é verdade que a Comissão quer manter o essencial do recorte da sua proposta e o Conselho pretende

adotar o maior número de atos, o Parlamento Europeu é a única instituição que tende a ver os seus poderes reduzidos, uma vez que estas negociações informais são opacas e elitistas, sobretudo para os pequenos grupos políticos e os mais nacionalistas, uma vez que, este método de acordo em primeira leitura, escamoteia o debate político em nome da eficiência legislativa. Pode, assim, concluir-se que, se no plano legislativo o Parlamento Europeu adquiriu, na letra dos Tratados, verdadeiros poderes legislativos, porém, a pressão institucional da Comissão e do Conselho, para que a produção de atos comunitários de direito derivado seja célere, retira, na prática, a possibilidade de os parlamentares europeus debaterem as questões, com profundidade, até pela menorização que o Comité de Conciliação sofreu, em favor de um mecanismo de consenso tripartido informal.

O Tribunal de Justiça: uma instituição silenciosa

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias constitui a instituição jurisdicional da União Europeia. É composto por três órgãos: o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e o Tribunal da Função Pública, sendo que, a sua missão essencial, consiste em apreciar a legalidade dos atos comunitários e assegurar a interpretação e aplicação uniformes do direito comunitário.

Saliente-se que o Tribunal de Justiça foi uma das instituições mais importantes, embora também, uma das mais discretas, mas que muito contribuiu, através da sua jurisprudência, para o processo de integração e de aprofundamento da União.

Esta jurisprudência iniciou-se logo em 1963, com o acórdão *Van Gend & Loos*, em que o Tribunal introduziu o princípio do efeito direto do direito comunitário nos Estados membros, o qual permite aos cidadãos europeus invocar diretamente disposições comunitárias perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

Em 1964, outro acórdão, *Costa c. Enel*, estabeleceu o primado do direito comunitário sobre a legislação interna. Desde então, o processo jurisprudencial continuou, designadamente

na senda de se conferir aos cidadãos europeus direitos indemnizatórios, em caso de incumprimento das normas comunitárias, por parte dos seus Estados-membros. Foi o caso do Acórdão de 19 de Novembro de 1991, conhecido como acórdão *Francovitch*, em que foi determinado que um Estado membro é obrigado a reparar prejuízos que decorrem para os particulares da não transposição de uma diretiva. Embora o Tribunal de Justiça reconhecesse que os interessados não podem invocar estes direitos contra o Estado perante os órgãos jurisdicionais nacionais, na falta de medidas de execução tomadas dentro dos prazos, afirma, contudo, que aquele é obrigado a reparar os prejuízos aos particulares pela não transposição da Diretiva.

“
A questão que se coloca agora é a de, saber até que ponto, o denominado triângulo institucional, sempre supervisionado pelo controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça, evoluiu para se adaptar às exigências de uma mutação da União Europeia.”

Nos casos *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, no acórdão proferido a 5 de Março de 1996, o Tribunal foi ainda mais longe. Estava em causa uma violação de direito comunitário por um Estado membro, imputável ao legislador nacional, que atuava num domínio onde dispunha de um amplo poder de apreciação para fazer escolhas normativas. Nesta situação, o Tribunal afirmou que os particulares lesados têm direito à reparação, desde que a regra de direito comunitário violada tenha por objeto conferir-lhes direitos, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade direto entre essa violação e o prejuízo sofrido pelos particulares. Determinou, ainda, o Tribunal no

seu acórdão que a reparação que os Estados devem fazer dos prejuízos, por eles causados aos particulares, em virtude de violações do direito comunitário, deve ser adequado ao prejuízo sofrido.

Com efeito, o Tribunal de Justiça tem vindo ao longo da sua jurisprudência a criar princípios e regras de direito comunitário vinculativas, em quase concorrência com o denominado triângulo institucional, embora com a especificidade de ter uma linha em que, genericamente, privilegia o aprofundamento das instituições da União, em detrimento dos poderes dos Estados.

Conclusão

A construção comunitária e da União Europeia têm sofrido ao longo das décadas alterações profundas que se refletem, no essencial, no funcionamento das instituições desta organização internacional de integração e que nos dão a medida dos seus diferentes equilíbrios, por vezes instáveis e desvirtuados.

A focalização tem sido feita, no fundamental, sobre o chamado triângulo institucional constituído pela Comissão enquanto protetora dos interesses gerais e difusos da União, os Conselhos como defensores dos interesses dos Estados-membros e o Parlamento Europeu como paladino dos direitos dos povos. É certo que estas instituições são a espinha dorsal do funcionamento da União Europeia e têm tido um papel com mais ou menos protagonismo, em função da evolução dos acontecimentos e do momento político-económico.

Assim, sempre se poderá dizer que a Comissão Europeia que detém uma das atribuições e competências mais importantes – o direito de iniciativa legislativa –, tem vindo a ser desvalorizada desde a institucionalização do Conselho Europeu cujas conclusões e orientações políticas devem ser seguidas e vertidas em propostas de atos comunitários de direito derivado.

Em contrapartida, o Conselho Europeu reforçou a intergovernamentalidade da União, sobretudo em tempos recentes, no que não foi seguido pelo Conselho em que a deliberação por maioria qualificada tende, na prática, a promover os acordos gerais.

No que concerne ao Parlamento Europeu, este tem visto serem erodidos os seus poderes legislativos, pela Comissão e pelo Conselho, devido a critérios de eficácia de adoção mais célere dos atos normativos que tiveram como consequência a desvalorização do papel do Comité de Conciliação.

Contudo, ao arripio de quase todas as mutações político-legislativas, surge-nos como elemento de estabilidade e de continuidade o Tribunal de Justiça, instituição tão mais esquecida quanto importante no processo de aprofundamento da integração europeia e da criação paulatina e imperceptível de um federalismo jurídico que tem conseguido, pela via jurisprudencial, o que em muitos casos se demonstrou impossível pela via legislativa do triângulo institucional. ■

	Total em Co-decisão	Textos adotados em 1.ª leitura		Textos adotados em 2.ª leitura		Textos adotados em 3.ª leitura	
		Nome	%	Nome	%	Nome	%
1994-1999 (média anual)	30	-	-	18	60	12	40
1999-2000	48	8	17	30	62	10	21
2000-2001	67	17	25	28	42	22	33
2001-2002	70	21	30	32	46	17	24
2002-2003	74	15	20	38	51	21	29
2003-2004	144	52	36	74	51	18	13
2004-2005	26	18	69	8	31	-	-
2005-2006	69	45	65	17	25	7	10
2006-2007	82	48	58	30	37	4	5
2007-2008	100	74	74	20	20	6	6
2008-2009	177	142	80	29	16	6	4

Percentagem de textos adotados em primeira, segunda e terceira leitura em co-decisão.

Fonte: Parlamento Europeu, Relatório de atividades de 1 de Maio de 2004 a 31 de Julho de 2009 das delegações do Comité de Conciliação apresentada por Rod KRATZA-TSAGAROPOULOU, Gianni PITTELLA e Alejo VIDAL-QUADRAS ROCA, PE427.162V01-00, pág. 8.