

**CONV 271/02**

**WG IX 3**

**NOTA**

---

de:	Secretariado
para:	Convenção
Assunto:	<b>Mandato do Grupo de Trabalho sobre a Simplificação dos Procedimentos Legislativos e dos Instrumentos (Grupo IX)</b>

---

À atenção dos membros, junta-se um mandato comentado, que desenvolve as questões enunciadas no documento CONV 206/02 e que visa facilitar os trabalhos do Grupo sobre a Simplificação dos Procedimentos Legislativos e dos Instrumentos.

**Grupo de trabalho sobre a simplificação dos procedimentos legislativos e dos instrumentos  
(Grupo IX)**

**Presidente: Giuliano Amato, Vice-Presidente da Convenção**

**MANDATO COMENTADO**

**INTRODUÇÃO**

As questões relativas à "simplificação dos procedimentos legislativos e dos instrumentos" já tinham merecido a atenção da Convenção na sessão de 23 e de 24 de Maio relativa ao modo como a União cumpre as suas missões. A conclusão deste debate foi muito clara: uma nítida necessidade de simplificação tanto dos instrumentos como dos procedimentos.

O Praesidium considerou necessário aprofundar estas questões através da criação de um Grupo de Trabalho específico cujo mandato estabeleceu (CONV 206), tendo além disso, decidido consagrar outra sessão plenária da Convenção, a de 12 e 13 de Setembro, a estas mesmas questões. Os pontos de vista expressos pelos membros da Convenção nestas duas sessões plenárias devem permitir-nos aperfeiçoar o perfil do mandato do Grupo de Trabalho.

Dois documentos descritivos serviram já de base para os debates da Convenção:

Um primeiro documento descreve o sistema actual dos instrumentos jurídicos de que dispõem a União e a Comunidade para desempenharem as suas funções (CONV 162/02). Este documento foi completado na sequência do debate de Maio e reflecte as opiniões e as pistas de reflexão indicadas pelos membros da Convenção.

O segundo documento (CONV 216/02) aprofunda a problemática dos processos de tomada de decisão. Para melhor circunscrever o debate, o documento limita-se a tratar os procedimentos legislativos propriamente ditos e o processo orçamental, dadas as suas ligações com a actividade legislativa.

O presente documento tenta precisar o mandato aprovado pelo Praesidium tendo em conta designadamente as opiniões já expressas pelos membros da Convenção.

O ponto de partida não pode deixar de ser a percepção expressa por uma larga maioria de membros da Convenção, de desordem e complexidade reinantes em matéria de instrumentos e de procedimentos e por conseguinte, a necessidade de simplificação e de racionalização. Desenhou-se um claro consenso nesta direcção. A tarefa do Grupo de Trabalho consiste agora em encontrar o método para simplificar e racionalizar os instrumentos e os procedimentos, tendo sempre em mente (tal como foi recordado no debate) que não devemos sacrificar nem a democracia, nem a eficácia em nome da simplicidade.

\*\*\*\*\*

***Como reduzir o número de procedimentos legislativos? Poder-se-á simplificar certos procedimentos?***

O Grupo de Trabalho deverá analisar em primeiro lugar de que modo e em que medida se pode reduzir o número de procedimentos decisórios existentes na União, da ordem das três dezenas, bem como proceder à simplificação de vários deles. Se bem que a existência de uma tal quantidade de procedimentos corresponda frequentemente a exigências da democracia e a uma participação das instituições e órgãos da União no processo legislativo, diferenciada em função do domínio em causa, é também verdade que o grande número de processos e a sua complexidade dificultam a compreensão do sistema. Num esforço de racionalização e de simplificação, há várias questões que poderiam ser analisadas pelo Grupo:

*i) Em que medida poderiam ser suprimidos certos procedimentos? o processo de cooperação?*

Foi frequentemente referida no âmbito de uma simplificação de procedimentos a possibilidade da supressão do processo de cooperação (art. 252.º do TCE), que presentemente apenas se aplica ao domínio da política económica e monetária (n.º 5 do artigo 99.º, n.º 2 do artigo 102.º, n.º 2 do artigo 103.º e n.º 2 do artigo 106.º do TCE), e de o substituir, ou pelo processo de consulta, ou pelo processo de co-decisão. Foi também referida a possibilidade de substituir o complexo processo orçamental actualmente existente pelo processo de co-decisão. As duas possibilidades aventadas, bem como a eventualidade de suprimir outros procedimentos, poderiam ser analisadas pelo Grupo.

*ii) Generalizando, em matéria legislativa, o processo de co-decisão?*

Esta possibilidade implica a definição no Tratado do que, na União, pertence ao domínio da legislação e do que pertence ao domínio da execução dessa legislação. Com efeito, o actual TCE não contém nenhuma definição geral do que é do domínio da legislação e do que é do domínio da execução da legislação na União.

No momento presente, o processo de co-decisão não se aplica em todos os domínios abrangidos pelo TCE. Em contrapartida, nos domínios em que se aplica, o processo de co-decisão serve para aprovar todos os tipos de actos no domínio em causa, sem que seja estabelecida qualquer diferença entre as matérias legislativas e as matérias que são antes do domínio da execução, como por exemplo a aprovação de normas que estabelecem prescrições técnicas e pormenorizadas num sector específico.

O Grupo poderia examinar em que medida o processo de co-decisão poderia ser associado total e exclusivamente à aprovação de matérias legislativas. Nesse caso, para a execução dos actos aprovados em co-decisão, poder-se-ia aplicar um processo distinto e mais leve (a determinar pelo legislador em co-decisão). No entanto, tal implicaria a definição do que constitui "matéria legislativa", definição que poderia ser feita, ou no próprio Tratado, ou caso a caso pelo legislador (ou seja, o Parlamento Europeu e o Conselho).

*iii) Generalizando a maioria qualificada a todas as bases jurídicas que prevêm a co-decisão?*

No momento presente, quatro disposições do TCE prevêm a regra da unanimidade em conjugação com o processo de co-decisão (n.º 2 do artigo 18, artigo 42.º, n.º 2 do artigo 47.º e n.º 5 do artigo 151.º do TCE). Esta exigência de unanimidade no processo de co-decisão pode ser considerada uma anomalia institucional que poderá esvaziar de conteúdo o processo de co-decisão. Por conseguinte, o Grupo poderia analisar a possibilidade de substituir nestes quatro casos a regra da unanimidade pela da maioria qualificada.

iv) *No caso do processo de co-decisão, simplificando os procedimentos para as reuniões do Comité de Conciliação? Que outras simplificações se podem prever?*

O processo de co-decisão é frequentemente acusado de ser pesado e lento. No entanto, desde a simplificação efectuada pelo Tratado de Amesterdão, parecer funcionar de forma mais satisfatória. Os dossiers aprovados em primeira e segunda leitura representam cerca de 72% do total (cerca de 32% em primeira leitura e de 40% em segunda leitura), o que significa que chegam à fase de conciliação menos de 28%.

Na perspectiva do alargamento, cabe indagar se o mecanismo da conciliação pode funcionar com delegações das duas instituições, Conselho e Parlamento, com 28 membros cada uma. Aqui levanta-se a questão da eventual simplificação da fase de conciliação.

Outra pista que foi referida por alguns membros da Convenção seria a de fixar prazos em primeira leitura. Em segunda leitura e na fase de conciliação, estão previstos prazos rigorosos, que podem levar à não aprovação do acto se não forem respeitados.

Durante a primeira e a segunda leitura e antes da reunião do Comité de Conciliação, realizam-se reuniões técnicas tripartidas e "trílogos" entre o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão, a fim de suplantar as divergências entre as instituições e facilitar a busca de um acordo (cf. Declaração Comum de Maio de 1999 sobre as modalidades práticas do novo processo de co-decisão). O Grupo do Trabalho poderia analisar a eventual formalização deste tipo de mecanismos.

Por último, poderia ser também estudada a simplificação da redacção do artigo 251.º.

v) *Como simplificar o processo orçamental? Por exemplo, deve manter-se um tratamento diferenciado das várias categorias de despesas?*

Um dos principais factores de complexidade do processo orçamental é a classificação das despesas em obrigatórias e não obrigatórias. Dado que esta classificação está em grande medida ultrapassada pela realidade, um grande número de membros da Convenção pronunciou-se a favor da sua supressão.

Levanta-se assim a questão do procedimento a aplicar ao conjunto do orçamento. Atendendo a que um número considerável de oradores na Convenção manifestou a sua preferência pela co-decisão, o Grupo deveria debruçar-se sobre a adequação de um tal processo ao debate orçamental e sobre as adaptações que seria necessário introduzir-lhe.

Na prática do processo orçamental foram desenvolvidas inúmeras técnicas de concertação interinstitucional (que foram codificadas no acordo interinstitucional de 1999). O Grupo deveria estudar a oportunidade de as introduzir formalmente no Tratado.

***Como reduzir o número de instrumentos jurídicos visados nos tratados? Poder-se-á dar-lhes uma denominação que indique mais claramente o seu efeito?***

Existe um amplo consenso sobre a necessidade de **reduzir o número excessivo de instrumentos** de que dispõem a União e a Comunidade para o exercício das suas competências. Com efeito, existe hoje uma panóplia de mais de 30 tipos de actos diferentes resultante do aditamento ao catálogo inicial do artigo 249.º do TCE (decisão, regulamento, directiva, regulamento e parecer) de toda uma série de instrumentos (orientações, programa-quadro, decisão de aplicação, etc.) disseminados pelos tratados. A prática ainda acrescentou outros (decisão enquanto norma geral, declarações, resoluções, conclusões, etc.).

A estrutura em pilares, que estabeleceu catálogos de tipos de actos próprios da política externa (estratégia comum, posição comum, acção comum, etc.) bem como da cooperação em matéria penal (decisão, decisão-quadro, etc.), contribuiu para a proliferação de instrumentos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Os instrumentos do segundo e terceiro pilares são também objecto do mandato dos Grupos de Trabalho VII "Relações Externas" e X "Segurança e Justiça". É verdade que muitos membros da Convenção puseram sobre a mesa a questão da uniformização dos instrumentos dos três pilares ou, no mínimo, do primeiro e terceiro, como factor crucial de racionalização. No entanto, afigura-se mais conveniente abordar este ponto numa fase posterior dos nossos trabalhos para poder ter em conta as reflexões dos outros grupos.

Mas a redução do número de nada servirá se não for acompanhada de uma verdadeira **racionalização dos instrumentos**, redefinidos e codificados segundo os seus efeitos. Neste contexto, durante os debates da Convenção, foi evocada a necessidade de preservar as características únicas do direito comunitário e dos seus instrumentos, nomeadamente o primado e o efeito directo.<sup>1</sup>

A questão da denominação poder-se-ia revelar um factor não negligenciável de simplificação. Com efeito, um grande número de membros da Convenção defendeu uma classificação e uma denominação simples e clara para o público. Seria necessário classificar em primeiro lugar os actos de acordo com o seu grau de vinculação. Assim, os actos obrigatórios e de alcance geral poder-se-iam chamar leis internas (os actuais regulamentos) e leis-quadro europeias (as directivas), ao passo que a denominação "regulamento" ficaria reservada para as normas de execução (normas de terceiro nível), na linha da tradição de muitos Estados-Membros.<sup>2</sup>

Isto leva-nos directamente à questão, também abordada nos debates da Convenção, do estabelecimento de uma **hierarquia de normas** mais clara<sup>3</sup>. Alguns defenderam, por exemplo, o aditamento de uma nova categoria de actos, reservada às matérias "quase constitucionais", as leis orgânicas.

Para alguns membros, a categorização dos actos deveria também corresponder a regras gerais de processo (por exemplo, a votação por unanimidade no Conselho ou os procedimentos que exigem a ratificação dos parlamentos nacionais ficariam reservados para as leis orgânicas).

- 
- <sup>1</sup> Alguns membros da Convenção propuseram uma nova classificação dos tipos de intervenção da União com base na sua intensidade (regulamentação de aplicação uniforme, harmonização completa ou mínima, reconhecimento mútuo, coordenação vinculativa ou "aberta"); outros, pelo contrário, sustentaram a impossibilidade de se estabelecer uma correlação entre os tipos de instrumentos jurídicos (regulamento, directiva, decisão, etc.) e as categorias de competências (exclusivas, partilhadas, complementares) ou a intensidade da acção da União.
- <sup>2</sup> Poder-se-ia aplicar a mesma lógica de racionalização aos actos não vinculativos, cujo número deveria ser limitado. Para além dos avisos e recomendações, se necessário, poderiam ser codificados outros instrumentos (declarações, resoluções, etc.) e clarificados, por conseguinte, os seus efeitos.
- <sup>3</sup> Quanto às propostas que foram feitas nesta matéria nas sucessivas Conferências Intergovernamentais, ver CONV 162 e 216.

Alguns membros da Convenção ligaram a hierarquia das normas à questão de uma maior separação de poderes no seio da União. Em todo o caso, a hierarquia das normas poderia facilitar a distinção entre normas legislativas e normas de execução. O facto de se preverem denominações diferentes, conforme foi sugerido acima (lei-quadro face a regulamento) já facilitaria a compreensão do sistema.

Mas a hierarquia das normas poderia também contribuir para **definir o que** na União **pertence à área "legislativa"**. Com efeito, muitos membros da Convenção levantaram o problema da actual pormenorização excessiva na legislação comunitária. Alguns propuseram a este respeito que o legislador (Parlamento Europeu e Conselho no caso vertente) se limite a regular as questões essenciais e gerais de uma certa maneira e que confira uma maior margem de manobra às normas de execução, o que deixa em aberto a questão da definição do que é "legislativo".

Uma segunda questão que deve ser clarificada é a de saber quem aprova as normas de execução. Além disso, o artigo 202.º do TCE e, em especial, os mecanismos de **controlo das competências de execução** conferidas à Comissão, merecem uma análise atenta por parte do Grupo. No entender de muitos membros da Convenção, a complexidade e a opacidade do actual sistema de "comitologia" deveriam ser corrigidas. Outros preconizaram a criação de novos mecanismos de controlo do legislador (incluindo o Parlamento Europeu) da actividade de execução da Comissão, prevendo, por exemplo, um direito de avocação.

\*\*\*\*\*

Finalmente, o nosso Grupo de Trabalho deverá também abordar a melhoria da **qualidade da legislação** a direito constante.

O Grupo poderia ainda analisar os novos mecanismos flexíveis de consulta e cooperação, nomeadamente o método aberto de coordenação <sup>1</sup>, e estudar, em especial, a sua eventual integração nos tratados.

---

<sup>1</sup> O Grupo de Trabalho VI ("Governança Económica") está a analisar as questões relacionadas com o método de coordenação aberta. Essa análise deverá ser tida em conta nos nossos trabalhos.