

**CONV 363/02**

**WG IX 9**

**NOTA**

---

de:	Secretariado
para:	Convenção
Assunto:	Síntese da reunião de 17 de Outubro de 2002 do Grupo de Trabalho sobre a Simplificação (Grupo IX)

---

O Presidente chamou a atenção do Grupo para dois novos documentos de trabalho, um elaborado pelo Secretariado e em que se apresenta a lista dos instrumentos utilizados pela União (WD 04), e outro redigido por um membro do grupo, G. Cisneros, e relativo às competências de execução e à comitologia (WD 05). Foi também sublinhada a importância da relação existente entre os processos de decisão e a tipologia dos instrumentos de acção. A questão da simplificação do processo orçamental será reanalisada mais tarde.

Alguns dos membros salientaram o interesse de que se revestem para este Grupo os trabalhos efectuados pelo Grupo sobre as Competências Complementares, bem como os trabalhos relativos à Acção Externa e à Justiça e Assuntos Internos.

## **1. Simplificação do processo de co-decisão e redução do número de processos de decisão**

O Grupo procedeu a uma troca de impressões sobre esta questão, à luz das opiniões expressas pelos peritos ouvidos na reunião de 2 de Outubro. De um modo geral, foi sublinhada a necessidade de reduzir o número de procedimentos legislativos actualmente existentes. Alguns dos membros sugeriram, a este respeito, que os mesmos sejam reduzidos aos processos de co-decisão, cooperação, parecer favorável, consulta do Parlamento Europeu, ausência de consulta do Parlamento Europeu (com maioria qualificada ou unanimidade do Conselho, consoante o caso). Outros consideraram igualmente a hipótese de se suprimir o processo de cooperação. Seja como for, grande parte dos membros do Grupo considerou que a co-decisão deve constituir o principal processo de tomada de decisão na União, sem para tal pôr em causa a consulta de outras instituições ou órgãos, consoante os casos.

Quanto à simplificação do processo de co-decisão, grande parte dos intervenientes considerou que este processo funciona relativamente bem, não devendo, pois, ser objecto de muitas alterações. Diversos membros do Grupo referiram, porém, a necessidade de suprimir os casos em que o Conselho vota por unanimidade ao longo do processo de co-decisão e o facto de a maioria qualificada dever constituir a regra sempre que se recorre a este processo. Um dos membros do Grupo considerou, em contrapartida, que não se deverá procurar relacionar automaticamente a maioria qualificada com a co-decisão, questão que, para outro membro, não tem a ver, em si mesma, com a simplificação do processo.

Foi também salientada a necessidade de que as reuniões do trílogo entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão continuem a desenrolar-se num quadro informal. Um dos membros do Grupo considerou, porém, que a presença do Conselho no Parlamento nas alturas em que este discute projectos de actos durante o processo de co-decisão (nomeadamente nas comissões parlamentares) facilitaria o desenrolar do processo. O mesmo acontece com a presença do relator do Parlamento nas reuniões do Grupo do Conselho que examina esse acto. Foi também evocada a necessidade de manter o papel da Comissão no processo nos moldes em que existe actualmente, nomeadamente o papel de *"go-between"*.

Durante os debates, foram ainda referidas as possibilidades de diminuir o número de membros do Comité de Conciliação e de criar um Conselho legislativo composto, em permanência por Ministros dos Assuntos Europeus e aberto ao público.

Foram manifestadas dúvidas quanto à necessidade de estabelecer prazos em primeira leitura.

Por último, um dos membros do Grupo propôs que se generalizasse o processo de co-decisão a todos os actos "legislativos" sem, contudo, definir o que entende por "legislativo". Outro dos membros considerou necessário excluir do processo de co-decisão a aprovação de medidas técnicas, que deverão antes integrar-se nas medidas de execução. De uma forma mais genérica, foi referida, a este propósito, a necessidade de clarificar o que é "legislativo" e o que é "executivo".

## **2. Simplificação dos instrumentos: audições dos peritos e primeira troca de opiniões**

O Grupo ouviu três peritos sobre este assunto: Koenraad Lenaerts, juiz do TPI e professor na UCL, Michel Petite, Director-Geral do Serviço Jurídico da Comissão, e Jean-Claude Piris, jurisconsulto do Conselho e Director-Geral do Serviço Jurídico do Conselho. Os três peritos deixaram claro que se manifestavam a título pessoal. Será distribuída aos membros do Grupo uma versão escrita das suas intervenções.

### **Audição de Koenraad Lenaerts:**

Koenraad Lenaerts afirmou que o facto de a demarcação clara entre a acção legislativa e a acção executiva assentar, não na identidade dos autores, mas no tipo de procedimento, constitui um dos principais desafios da Convenção. Não se trata, em si mesma, de uma veneração do princípio da separação de poderes expresso por Montesquieu, mas antes de clarificar as responsabilidades políticas de cada um, bem como de prever processos de decisão que correspondam o melhor possível a cada uma destas funções, em termos de legitimidade democrática e de eficácia.

A primeira categoria de actos corresponde aos **actos legislativos**. Segundo Koenraad Lenaerts, deverá haver uma correspondência estrita entre os actos legislativos, que deveriam limitar-se às "opções políticas de base", e o processo de co-decisão. Pondo de parte as "leis orgânicas", haveria fundamentalmente dois tipos de actos legislativos: a "lei" (correspondente aos actuais regulamentos e decisões (Peschluss)), e a "lei-quadro" (correspondente às actuais directivas e decisões-quadro do

Título VI do TUE), e até mesmo um terceiro tipo, as "leis de coordenação", que visam coordenar as acções dos Estados-Membros. Quanto ao resto, caberia ao legislador especificar o objecto da sua acção ("lei de harmonização...", "leis que criam o programa..."). Koenraad Lenaerts explicitou que caberia também ao legislador apreciar o grau certo de pormenor da legislação, mas que, em contrapartida, o Tratado deveria especificar os casos em que só são admitidas leis-quadro.

A segunda categoria de actos corresponde aos **actos executivos**. A este respeito, o perito chamou a atenção para os inúmeros casos, no sistema actual, de "regulamentação autónoma", ou seja, de actos normativos adoptados **directamente com base nos Tratados**, quer apenas pelo Conselho (por exemplo, a regulamentação *anti-dumping* com base no artigo 133.º do TCE), quer pelo Conselho com consulta do Parlamento (por exemplo, a regulamentação sobre a política agrícola comum com base no artigo 37.º do TCE), quer ainda, em alguns casos, pela Comissão (por exemplo, as directivas sobre as empresas públicas relativamente às regras de concorrência, com base no n.º 3 do artigo 86.º do TCE). Segundo Koenraad Lenaerts, conviria logicamente proceder, relativamente a todos estes actos, a uma repartição entre os que deverão passar a ser actos legislativos, adoptados em co-decisão, na medida em que exprimem "opções políticas de base" (actos legislativos), e os que se inseririam na categoria de "actos executivos" por implementarem disposições "legislativas" (que indicam as opções de base) contidas no Tratado (por exemplo, os actos que aplicam os princípios da concorrência, com base no artigo 83.º do TCE). Por outras palavras, trata-se de uma "legislação delegada" pelo Tratado num dos ramos do executivo, Conselho ou Comissão, para adoptar actos de alcance geral. Noutros casos, trata-se de actos executivos *stricto sensu*, que executam, em casos específicos, opções legislativas contidas no Tratado (por exemplo, as decisões da Comissão em matéria de auxílios estatais, artigo 88.º do TCE).

Quanto ao resto, sempre que os actos executivos são adoptados a nível comunitário (e não a nível nacional, o que constitui o princípio) a fim de **dar execução a um acto legislativo**, pode distinguir-se dois tipos de actos executivos. Trata-se, por um lado, dos actos de "legislação delegada" pelo legislador, sempre que, por exemplo, o poder executivo seja levado a introduzir alterações no acto legislativo, ou esteja a tal habilitado de uma forma muito geral. Trata-se, por outro lado, dos actos executivos *stricto sensu*, de âmbito geral ou individual. No primeiro caso, o procedimento "comitológico" poderá tornar-se mais pesado do que no segundo (em que poderíamos limitar-nos aos comités consultivos). Por último, em certos casos, a execução *stricto sensu* poderá também ser confiada a agências ou a outros organismos técnicos.

Koenraad Lenaerts concluiu a sua intervenção sugerindo que as condições de acesso dos cidadãos ao juiz comunitário passem a depender da base democrática dos actos, ou seja, da natureza do acto em causa.

### **Audição de Michel Petite:**

Na sua introdução, Michel Petite salientou a necessidade de simplificar os instrumentos de acção da União: estes multiplicaram-se de modo irracional e têm sido utilizados de uma forma confusa, o que, em seu entender, torna o sistema dificilmente compreensível e pouco credível. Na sua forma mais depurada, o sistema previsto por Michel Petite gira em torno da lei, adoptada pelo legislador em co-decisão, e dos regulamentos ou decisões de execução. Segundo Michel Petite, este sistema, se bem que abordado de um outro ângulo, aproxima-se muito do sugerido por Koenraad Lenaerts.

Entre os **actos adoptados pelo legislador**, Michel Petite distingue:

- as leis constitucionais ou "orgânicas", que dizem respeito a aspectos centrais da organização da União, por exemplo, a decisão sobre os recursos próprios, a decisão sobre as competências de execução da Comissão (comitologia), o Regulamento Financeiro, o Estatuto do Tribunal de Justiça, etc.). Estas leis orgânicas teriam um valor infraconstitucional e supralegislativo;
- as leis ordinárias, ou "leis europeias", que estabelecem, em princípio, os princípios gerais, os objectivos a atingir, as regras essenciais, mas também disposições mais pormenorizadas se for essa a vontade do legislador (o que corresponde à maioria das tradições nacionais). Estas leis poderiam conter disposições directamente aplicáveis, disposições-quadro (de natureza idêntica à das directivas actuais), ou ambas. Poderiam cobrir um grande leque de acções, inclusivamente acções de incentivo ou programas. Segundo Michel Petite, é contudo natural que o legislador fique condicionado pelo âmbito da competência atribuída, pelo princípio da subsidiariedade, ou até mesmo eventualmente por outras limitações, designadamente a exclusão de toda e qualquer harmonização;
- a lei de finanças que adopta o orçamento. O procedimento actual ficaria simplificado se se suprimisse a distinção entre DO e DNO, actualizando-a, dentro do espírito da co-decisão.

As leis seriam adoptadas, sob proposta da Comissão, em co-decisão pelo Parlamento e pelo Conselho, a fim de pôr em prática as políticas e acções da União, deliberando o Conselho por maioria qualificada. Para adoptar as leis orgânicas, as maiorias seriam reforçadas.

No que respeita à **execução das leis**, manter-se-ia o princípio segundo o qual a execução compete aos Estados-Membros. Caberia à própria lei indicar se são necessárias medidas de execução a nível da União, o que dependerá, nomeadamente, do grau de pormenor da lei. Segundo Michel Petite, as medidas de execução assumiriam a forma de "regulamentos" ou de "decisões" (actos individuais). Seriam aprovadas pela Comissão, controlada pelo legislador da União, em conformidade com as modalidades estabelecidas pela lei orgânica.

Este sistema geral seria objecto de um regime específico fundamentalmente em três domínios: União Económica e Monetária, relações externas e cooperação policial. Sem que o instrumento da lei fique *a priori* excluído nestes domínios, o poder legislativo ficaria, em princípio, reservado ao Conselho. As acções assumiriam a forma de "regulamentos do Conselho" ou de "decisões do Conselho", adoptados por maioria qualificada, com consulta do Parlamento Europeu, consoante os casos, e sob proposta da Comissão.

Os actos não vinculativos deveriam igualmente ser racionalizados. A este respeito, a recomendação constituiria o instrumento mais adequado para organizar o método aberto de coordenação.

Michel Petite explicou que um sistema deste tipo seria simultaneamente simples, claro, legítimo, democrático, eficaz (nomeadamente graças à generalização da votação por maioria qualificada) e equilibrado.

#### **Audição de Jean-Claude Piris:**

Jean-Claude Piris começou a sua intervenção assinalando que uma das razões que justifica a complexidade dos actuais Tratados se prende com o grande número de instrumentos jurídicos (15) de que as Instituições dispõem para agir, fruto do Tratado de Maastricht (o Tratado de Roma previa apenas 5). Acresce ainda o facto de os Tratados conterem definições semelhantes para actos com uma designação diferente ("directiva/decisão-quadro" ou "acção comum/decisão") e, inversamente, definições diferentes para actos com a mesma designação ("decisões" ou "posições comuns"). Por último, os Tratados utilizam nos verbos e na forma de designar os actos a adoptar variações que não reflectem diferenças significativas quanto à substância.

Segundo Jean-Claude Piris, poder-se-ia prever a possibilidade de reduzir o número de instrumentos existentes de quinze para cinco, tornando aplicáveis aos domínios PESC e JAI as cinco formas de actos definidas no artigo 249.º do TCE, o que não impediria os autores do Tratado de acrescentarem, num determinado artigo, especificações particulares para cada tipo de acto. O Grupo de Trabalho poderia, assim, considerar a possibilidade de suprimir:

- 1) a "decisão-quadro" (JAI), substituindo-a pela "directiva" (TCE);
- 2) as quatro acepções actuais do termo "decisão" <sup>1</sup>, adoptando a que consta do Tratado CECA, que a define como sendo um acto obrigatório, que pode ou não designar destinatários;
- 3) a "acção comum" (PESC), substituindo-a pela "decisão" assim redefinida;
- 4) as "posições comuns" (PESC e JAI), substituindo-as pela "decisão" assim redefinida;
- 5) os "princípios e orientações gerais" dos instrumentos PESC, dado que não constituem um instrumento jurídico, o que pode prestar-se a confusões;
- 6) as "estratégias comuns" da lista de instrumentos PESC, uma vez que este instrumento não correspondeu às expectativas nele colocadas pelos autores do Tratado;
- 7) o instrumento das Convenções entre Estados-Membros (CE e JAI), substituindo-as pelos outros instrumentos jurídicos cujo carácter de obrigatoriedade para os Estados-Membros, decorre apenas da sua adopção pelo Conselho sem necessidade de qualquer processo nacional de ratificação para entrarem em vigor.

No que toca à racionalização da redacção dos artigos do Tratado que atribuem poderes de acção às Instituições, Jean-Claude Piris formulou algumas sugestões: utilizar o termo "medidas" apenas quando se pretende que sejam as Instituições a escolher o instrumento a adoptar; suprimir as utilizações genéricas dos termos "decisão" e "directiva", substituindo-os pelos termos "medida", "acto" ou por outro termo adequado ao contexto; harmonizar o vocabulário empregue nas disposições atributivas de competências "complementares", mediante a escolha de um ou dois termos comuns (por exemplo, "recomendações", "acções" ou "programas"), e especificar

---

<sup>1</sup> Trata-se da decisão na acepção do artigo 249.º do TCE (que designa os seus destinatários), da decisão na acepção do Título V do TUE (PESC), da decisão na acepção do Título VI do TUE (cooperação em matéria penal), e, por último, de uma decisão *sui generis* (*Beschluss*, em alemão), frequentemente utilizada sempre que, embora sendo obrigatória, não designe os seus destinatários. Esta última foi utilizada, nomeadamente, no âmbito das chamadas "competências complementares", a fim de incorporar os diferentes tipos de acção previstos (acções de incentivo, programas, etc.).

através de que forma de acto jurídico definido pelo Tratado são adoptados as acções e programas que se inserem nesses domínios (provavelmente sob a forma de "decisão"); suprimir as variações de estilo na utilização dos verbos de carácter decisório ("adopta", "toma", "estabelece", "define", "fixa", "formula", "especifica", "determina", "elabora", "decide"), substituindo-os, sempre que o contexto o permita, pela forma verbal "aprova" ("*arrête*"), etc..

Quanto aos actos não obrigatórios utilizados pelas Instituições mas não previstos nos Tratados (resoluções, conclusões, declarações, etc.), Jean-Claude Piris considerou que o Conselho legislador deverá evitar adoptar esses actos quando lhe sejam submetidas propostas legislativas.

Por último, Jean-Claude Piris chamou a atenção para a dificuldade que representaria, na União, conseguir uma transposição clara da distinção clássica entre "poder legislativo" e "poder executivo", ou seja, entre as Instituições que não disporiam de outros poderes para além do de legislar e as que se limitariam a executar a legislação ou a aprovar normas de natureza regulamentar. Com efeito, os poderes conferidos pelos Tratados às Instituições são de tal maneira imbricados que a distinção entre "legislativo" e "executivo" só seria possível mediante a subversão dos equilíbrios actuais. Assim, de acordo com os actuais Tratados, acontece que actos directamente fundamentados no Tratado podem ser adoptados não só em co-decisão pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, mas também apenas pelo Conselho, de acordo com os processos de cooperação e de consulta, e também, em certos casos, pela Comissão (artigo 86.º do TCE) e pelo BCE (artigo 110.º do TCE).

Da mesma forma, o Conselho, a Comissão e outras Instituições podem adoptar, directamente com base no Tratado, actos de natureza regulamentar ou executiva: medidas de organização interna, nomeações, decisões de negociação ou de celebração de acordos internacionais, etc.. Por último, o Conselho, a Comissão e o BCE podem adoptar actos que são verdadeiros actos "de execução", adoptados em aplicação e no exercício de competências delegadas por um acto de base.





## **Pistas de reflexão**

1. Haverá que simplificar e uniformizar no plano linguístico as bases jurídicas previstas nos Tratados? Em que sentido?
2. Será necessário reduzir o número de instrumentos jurídicos previstos nos Tratados? Será possível aplicar os mesmos instrumentos em todos os domínios, incluindo o da política externa e o da cooperação policial em matéria penal? Em que sentido? A que adaptações será necessário proceder a nível da definição e dos efeitos dos instrumentos actuais?
3. Uma vez efectuada a reorganização, haverá que alterar a denominação dos actos? Em que sentido? Será necessário substituir o regulamento pela lei? A directiva pela lei-quadro? Outros?
4. Será necessário introduzir no Tratado uma delimitação clara entre o que se insere na esfera do "legislativo" e na do "executivo"?
5. Na afirmativa, qual deverá ser a noção de "acto legislativo"? Deverá ser determinada em função do processo de adopção (por exemplo, o que se inscreve na co-decisão)? Em função do seu conteúdo? Das opções políticas de base? Haverá que deixar ao legislador a tarefa de determinar, caso a caso, o que se deverá inserir na acção legislativa, ou será necessário determiná-lo no próprio Tratado? Haverá que estabelecer regras específicas em certos domínios?
6. Será necessário criar um acto específico aplicável aos casos em que o Conselho adopte actos directamente com base no Tratado? Qual poderá ser a sua denominação?
7. Haverá que limitar a utilização dos actos atípicos? Mais especificamente, será necessário proibi-los quando são submetidas ao legislador propostas ou iniciativas legislativas?