

**CONV 372/02****WG IX 10****NOTA**

---

**de:** Secretariado**para:** Grupo de Trabalho sobre a Simplificação (Grupo IX)

---

**Assunto:** Síntese da reunião de 24 de Outubro de 2002

---

Na sequência das exposições apresentadas pelos três peritos durante a última reunião, o Grupo procedeu a uma longa troca de pontos de vista sobre a questão da simplificação dos instrumentos.

Na sua introdução, o Presidente sublinhou a importância de se estabelecer uma ligação entre procedimentos e instrumentos. Recordou a todos os participantes que o processo de co-decisão se distingue enquanto procedimento principal, sem prejuízo de outras variantes, tais como, nomeadamente, a consulta de vários órgãos ou instituições. Todavia, o facto é que muitos dos actos adoptados directamente com base no Tratado o são através de qualquer outro procedimento. O documento de trabalho n.º 10 tem precisamente por objectivo apresentar um certo número de exemplos de actos adoptados directamente com base em tratados pelo Conselho, pela Comissão ou pelo Banco Central Europeu. Este tipo de abordagem permite ver imediatamente que muitos desses actos não são, por natureza, "legislativos". Exemplos óbvios são os actos de nomeação, bem como as medidas de emergência adoptadas no quadro da União Económica e Monetária. Analisando a lista dos vários procedimentos, também é possível observar que certos actos implementam um artigo específico do Tratado com carácter "legislativo" (por exemplo, em matéria de concorrência, os actos adoptados com base no artigo 83.º do TCE têm por finalidade garantir a aplicação dos artigos 81.º e 82.º do TCE). A questão fundamental é a definição de "acto legislativo". Giuliano Amato é de opinião que um "acto legislativo" deve abranger os elementos essenciais de um domínio específico.

Durante a reunião foram abordadas várias questões, designadamente:

- a necessidade de uma simplificação radical, sem correr o risco de um excesso de simplificação;
- a importância de estabelecer uma distinção clara entre actos vinculativos e não vinculativos;
- a ligação entre instrumentos e a legitimidade democrática das acções da União;
- a possibilidade de reduzir a tipologia aos cinco instrumentos enumerados no artigo 249.º do TCE <sup>1</sup>;
- a necessidade ou não de instrumentos específicos no quadro da Política Externa e de Segurança Comum;
- a flexibilidade na escolha do instrumento;
- a possibilidade e a utilidade de fazer a distinção entre actos "legislativos" e "executivos";
- a possibilidade de limitar os actos legislativos a "opções políticas de base" e como definir essas opções: se no Tratado se caso a caso;
- o âmbito de aplicação do processo de co-decisão;
- a ligação entre a co-decisão e os actos legislativos;
- os procedimentos aplicáveis ao controlo das normas de execução ("comitologia", artigo 202.º do TCE);
- a ideia de transformar o Conselho numa segunda câmara, na sua função legislativa.

No final da reunião, o Presidente indicou algumas orientações resultantes dos debates:

- a primeira parte do Tratado Constitucional deverá apresentar, em termos gerais, os diferentes procedimentos e os diferentes tipos de instrumento, enquanto que as disposições constantes da segunda parte do Tratado, consagrada às políticas (bases jurídicas), seriam adaptadas em função da lógica dos procedimentos e instrumentos desenvolvida na primeira parte;
- o Grupo de Trabalho sobre a Personalidade Jurídica concluiu que a fusão dos Tratados e dos pilares não obsta a que se estabeleça uma diferenciação relativamente aos procedimentos e instrumentos. Em particular, os instrumentos de que dispõe a Política Externa e de Segurança Comum são, em princípio, de natureza diferente;
- existe um vasto consenso no sentido de simplificar radicalmente os diversos instrumentos previstos nos Tratados (cerca de 15). Neste contexto, estes poderiam ser limitados a um ou dois tipos para os actos legislativos ("lei", "lei-quadro"), um para os actos executivos de carácter geral, um para actos executivos específicos (de carácter individual) e outro para os actos não vinculativos (por exemplo, "recomendação");

---

<sup>1</sup> Ver WD 6: contributo de Jean-Claude Piris.

- quanto à distinção entre actos "legislativos" e "executivos", os primeiros poderão ser definidos como actos que se limitam aos princípios essenciais, e os últimos como actos subordinados a disposições de natureza legislativa, o que não significa que os actos legislativos não possam incluir detalhes. Todavia, sujeitar o legislador a esse tipo de condicionalismo seria contrário ao habitual reconhecimento do seu poder discricionário. Teria de se encontrar uma maneira de convencer o legislador a não entrar em pormenores, sem para tal o condicionar juridicamente. Por outro lado, um acto que não incluía os elementos essenciais num dado domínio não pode ser um acto legislativo;
- em Estados que reconhecem as competências das suas regiões ou das suas comunidades federais, o instrumento "lei-quadro", que substituiria a "directiva", parece particularmente adequado. Resta a dificuldade de designar as bases jurídicas que constituirão provavelmente a referência específica para este instrumento;
- no que respeita ao papel que cabe ao legislador (Parlamento e Conselho) de controlar as acções executivas, poderá ser estabelecida uma distinção entre os actos que desenvolvem um acto legislativo e os que são de natureza puramente executiva. No primeiro caso, poder-se-ia prever um sistema de reconsideração ("call back") que permitisse ao legislador reconsiderar esses actos executivos, especialmente no caso de extravasarem a sua esfera de competências;
- os actos executivos poderiam, em princípio, ser adoptados pela Comissão, excepto em alguns domínios a considerar <sup>1</sup>;
- ao abrigo do Título V do TUE (PESC), as estratégias comuns decididas por unanimidade permitem a adopção de acções ou posições comuns por maioria qualificada. Se o instrumento da "estratégia comum" fosse substituído, por exemplo, por uma "decisão" redefinida, como poderíamos manter a possibilidade de votação por maioria qualificada no Conselho ao implementar essa decisão?

À luz destas orientações, o Presidente do Grupo sugeriu aos seus membros que enviem ao Secretariado, por escrito <sup>2</sup>, as suas respostas às perguntas constantes do final da nota de síntese da efectuada em 17 de Outubro.

---

<sup>1</sup> Ver WD 8: Contributo de Michel Petite.

<sup>2</sup> Solicita-se aos membros que enviem as suas respostas até quinta-feira, 31 de Outubro, às 12h30.

### Temas de reflexão:

- 1) A redacção das bases jurídicas previstas nos Tratados deverá ser simplificada e uniformizada? Em caso afirmativo, como?
- 2) O número de instrumentos jurídicos previstos nos Tratados deverá ser reduzido? Será possível aplicar os mesmos instrumentos em todos os domínios, incluindo o da política externa e da cooperação judiciária em matéria penal? De que modo? Que alterações será necessário introduzir a nível da definição e dos efeitos dos actuais instrumentos?
- 3) Uma vez operada essa transformação, haverá que alterar a denominação dos actos? Em caso afirmativo, de que modo? Será necessário substituir o regulamento pela lei? A directiva pela lei-quadro? Outras?
- 4) Será necessário estabelecer no Tratado uma distinção clara entre o que se insere na esfera do legislativo e executivo?
- 5) Em caso afirmativo, qual deverá ser a noção de acto legislativo? Deverá ser definida em função do seu processo de adopção (por exemplo, o que é abrangido pela co-decisão)? Em função do seu conteúdo? Quando está implícita uma opção política de base? Deverá ficar ao critério do legislador decidir, em cada caso, o que se insere na esfera do legislativo, ou será necessário estipular essa questão no próprio Tratado? Deverão ser definidas regras específicas em certos domínios?
- 6) Deverá ser criado um acto específico para os casos em que o Conselho adopta actos directamente com base no Tratado? Como se poderia denominar esse acto?
- 7) Haverá que limitar a utilização de actos atípicos? Em particular, deverá ser excluída a sua utilização caso esteja em curso, a análise de uma proposta legislativa pelo legislador?