



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Legislação e Delegação: A Comitologia na União Europeia antes e após o Tratado de Lisboa

Luís Nuno Sargento Araújo de Freitas

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Ciência Política

Orientadora:

Doutora Catherine Bernadette Yvonne Moury, Professora Auxiliar

Universidade Nova de Lisboa

Setembro, 2012

Agradecimentos

O meu primeiro tributo vai para a Doutora Catherine Moury, orientadora desta tese. Sem o seu precioso conhecimento, experiência e auxílio, este projeto teria contornos muito mais frágeis e de difícil resolução.

Um grande agradecimento vai para as pessoas com quem tive o prazer de trabalhar na Representação Portuguesa da Comissão Europeia. O seu estímulo e colaboração facilitaram grandemente a realização das entrevistas.

A minha gratidão dirige-se também aos seis eurodeputados que prontamente responderam às entrevistas e que sempre mostraram interesse no estudo e nos seus resultados.

Uma especial referência a todos os professores do ISCTE, nomeadamente o Doutor André Freire, a Doutora Ana Belchior, o Doutor Farelo Lopes, o Doutor José Manuel Leite Viegas, entre outros. Sem o seu saber e ajuda não teria chegado até aqui.

O meu muito obrigado aos meus colegas de mestrado, aos meus amigos e, como é óbvio à minha família que sempre me apoiou e incentivou.

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

Neste trabalho serão estudadas as formas pela qual a União Europeia e as suas instituições intervêm na legislação a adotar, além do papel da Comitologia perante as modificações do Tratado de Lisboa.

A análise deste último tratado e os seus antecedentes históricos serão também, obrigatoriamente, analisados.

A lógica da Comitologia nasceu principalmente da intenção do Conselho de Ministros de melhor controlar a Comissão através de vários Comités com especialistas nas diversas áreas que, a princípio, apenas aconselhariam o Conselho nas suas ações e deliberações, mas que, muitas vezes, acabam por interferir na própria tomada de decisão.

É este último aspeto que gera mais controvérsia. Nem o Parlamento nem a Comissão são contra a existência de Comités; no entanto, o papel que estes muitas vezes desempenham na mudança de atitudes é que, por vezes, é preocupante no seio destas instituições europeias.

Este estudo tentará trazer um pouco de luz sobre as mudanças no mundo da Comitologia, particularmente relacionadas com os novos poderes do Parlamento Europeu, introduzidas com o Tratado de Lisboa, como os atos delegados, atos executivos, entre outros, abrangendo o estudo de bibliografia diversa, assim como a análise de diretivas europeias e entrevistas a eurodeputados.

Palavras Chave: União Europeia, Comitologia, Parlamento Europeu, Tratado de Lisboa.

In this paper we shall study the ways in which the European Union, and particularly, the European Parliament, intervenes in legislation and also the role of Comitology and Committees, and their relationship with the institutions of the EU (European Union) facing the new modifications which the Lisbon Treaty brought to this process.

This Treaty and its history will also be analyzed.

The logic of Comitology was primarily created from the intention of the Council of Ministers to better control the Commission through various committees with specialists in various areas who would at first advise the Council in its actions, and in its deliberation, but which sometimes end up intervening in the decision itself.

It is this last aspect which generates the most controversy. Neither the Parliament nor the Commission are against the existence of Committees, however the role which they

sometimes perform in the change of political behavior is at times problematic in the midst of the European institutions.

This study will then try to shed light on the changes in the field of Comitology, particularly related with new European Parliament's powers that came with the Lisbon Treaty, such as the delegated acts and the implementing acts, through the study of a vast bibliography, the analysis of European directives and also future interviews with Members of the European Parliament.

Key Words: European Union, Comitology, European Parliament, Lisbon Treaty.

ÍNDICE

Resumo e palavras-chave.....	1
Introdução.....	5
Revisão da literatura e objetivos.....	7
Capítulo I - A Evolução dos poderes do Parlamento Europeu.....	9
Capítulo II - A Comitologia na construção europeia.....	15
Capítulo III - Metodologia de investigação.....	27
Capítulo IV - Análise de entrevistas a eurodeputados.....	29
Conclusão.....	39
Bibliografia.....	43
Anexos.....	45

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AUE – Ato Único Europeu

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CIG – Conferência Intergovernamental

CE - Comissão Europeia

CM - Conselho de Ministros.

CUE - Conselho da União Europeia.

DCI-BAM - Development Cooperation Instrument - Banana Accompanying Measures.

EURATOM – The European Atomic Energy Community.

GFIA - Gestores de fundos de investimento alternativos.

PAC – Política Agrícola Comum

PE - Parlamento Europeu.

PESC – Política Externa e de Segurança Comum.

TFUE - Tratado de Funcionamento da União Europeia.

TJE ou TJ da UE – Tribunal de Justiça Europeu / Tribunal de Justiça da União Europeia.

UE - União Europeia.

UEO – União Europeia Ocidental

INTRODUÇÃO

Tentar definir a Comitologia é uma tarefa difícil. Podemos, porventura, tentar defini-la como a delegação de poderes pelo legislador seja pelo Conselho da União Europeia (CUE) e muitas vezes pelo Parlamento Europeu (PE) à Comissão Europeia, sendo esta última posteriormente vigiada e apoiada por comités ou grupos de especialistas, ou não, com o intuito de chegar mais rapidamente a tomadas de decisão. Dispõe de mecanismos e procedimentos específicos para cada caso que evoluíram grandemente nos últimos 50 anos – algo que iremos analisar mais pormenorizadamente à frente.

Neste estudo iremos focar-nos na função da Comitologia e na sua relação com as várias instituições da UE (União Europeia) e também nas modificações que o Tratado de Lisboa trouxe a este processo. Particular interesse terá para nós o Parlamento Europeu pois com o crescer dos seus poderes, este organismo que, a princípio, era excluído da Comitologia, passou a intervir ativamente neste processo (Corbett; Jacobs; Shackleton; 2005). Posteriormente, pela sua relevância para o nosso tema, também serão abordadas as estruturas pelas quais a União e, particularmente, o PE intervêm nas tomadas de decisão.

Problemáticas como a mudança de atitude do PE (Parlamento Europeu) em delegar poderes à Comissão Europeia depois do Tratado de Lisboa serão também debatidas e estruturadas.

Esta investigação tentará assim elucidar-nos sobre as mudanças no mundo da Comitologia, sobre os novos poderes do Parlamento Europeu após o Tratado de Lisboa como os atos delegados e os atos executivos.

A nossa *questão de pesquisa* será assim: como é que foram executados os artigos 290 e 291 do Tratado de Lisboa e o que pode explicar esta alteração? Os atos delegados (artigo 290) foram criados para acelerar as tomadas de decisão (pois lidam com elementos não essenciais do ato legislativo) e os atos executivos (artigo 291) para uniformizar a aplicação de determinada legislação nos estados membros. Mas será que este processo foi bem aceite no seio do Parlamento Europeu? Quais as atitudes e comportamentos políticos do Parlamento Europeu e mais particularmente dos seus eurodeputados, em relação a estes dois artigos?

A pertinência deste estudo é comprovada pela importância sociopolítica que a Comitologia tem desde a sua aprovação legal no âmbito da União. A Comitologia na União Europeia é um tópico socialmente relevante e que preocupa os autores da ciência política e os organismos europeus. As alterações que o Tratado de Lisboa trouxe a este processo também já suscitaram análises pela Europa (Moury, 2007; Griller e Ziller, 2008). Ainda não

encontrámos, no entanto, nenhum estudo que incluísse entrevistas a eurodeputados. Esta investigação é, assim, inovadora neste aspeto.

A democraticidade e a transparência das relações interinstitucionais na UE, a compreensão das tomadas de decisão, da estruturação e delegação das leis europeias, do princípio da subsidiariedade e a abertura da União aos seus cidadãos justificam também a pertinência científica e social deste estudo.

REVISÃO DA LITERATURA DA ESPECIALIDADE E OBJETIVOS DESTE TRABALHO

Em relação ao Parlamento Europeu e o crescer dos seus poderes no seio da União suscitou-nos particular interesse o estudo “The European Parliament” (Corbett; Jacobs; Shackleton; 2005) assim como estudos de várias revistas da especialidade sobre este tópico (Hix; 2002); (Hix; Noury; Roland; 2005); (Maurer; 2003); (Maurer; Kietz; 2006); (Rittberger; 2003); (Shackleton; Raunio; 2003).

Fundamentais se tornaram também todos os Tratados Europeus e os seus textos originais disponíveis em sítios *online* da U.E sem os quais teria sido virtualmente impossível conseguir realizar este estudo.

Concomitantemente, foram estudadas várias análises sobre o Tratado de Lisboa, quer de âmbito geral quer especificamente sobre as suas mudanças no âmbito da Comitologia (Metselaar; 2008; Griller e Ziller; 2008).

Para o desenvolvimento deste trabalho, particular atenção foi dada às publicações de Adrienne Héritier, na sua análise histórica e política, não só da União e das várias instituições, mas principalmente no papel e evolução da Comitologia na Europa. Esta autora tornou-se crucial para este estudo já que elaborou a análise mais exaustiva das mudanças que a Comitologia sofreu desde o seu início na década de 60. Alguns destes fatores irão ser discutidos mais à frente no capítulo I e II.

Foram relevantes também vários outros estudos sobre a evolução da Comitologia na UE, em níveis variados, desde a logística organizacional, os procedimentos legais, ou as principais áreas onde há mais delegação (Ballmann, Epstein e O’Halloran, 2002; Bradley, 2008; Héritier e Moury, 2011; Rasmussen, 2007).

As análises de C. F. Bergström (Bergström, Farrell e Héritier 2006) e, especialmente, Catherine Moury (orientadora deste projeto) foram de enorme relevância para este estudo, principalmente no período após o Tratado de Lisboa, nas questões de delegação de poderes à Comissão, assim como o estudo dos artigos 290 e 291, que instituíram os atos delegados e atos executivos que analisaremos mais à frente (Moury, 2007).

Estes estudos, além de analisarem todas as mudanças estruturais e procedimentais na Comitologia europeia desde a Primeira Decisão para a Comitologia, analisam em exaustão as mudanças trazidas com o Tratado de Lisboa e procuram investigar estatisticamente a delegação que é feita, para quais comités, sobre que tipo de legislação – diretivas, decisões ou regulamentos.

Os objetivos desta investigação serão assim:

- 1º - Analisar a evolução da Comitologia na União Europeia desde, a sua criação até ao Tratado de Lisboa.
- 2º - Perceber, na prática, como funcionam as novas regras de delegação na UE, particularmente os artigos 290 e 291 do Tratado de Lisboa.
- 3º - Perceber as causas, forças e fatores que contribuíram para este novo funcionamento explícito nos Tratados Europeus e nas revisões das leis para a Comitologia.
- 4º - Recolher e analisar entrevistas a eurodeputados.

Esta investigação será essencialmente descritiva, embora também explicativa. E irá aproximar-se mais de uma pesquisa de carácter qualitativa com particular interesse no porquê das atitudes e analisará em profundidade as respostas de eurodeputados dadas por método de entrevista. A subjetividade de cada um dos entrevistados será por isso relevante. Preocupar-nos-á mais a evolução da Comitologia na UE, o PE enquanto instituição, o desenvolver dos processos de tomada de decisão e não tanto a análise de diretivas ou leis saídas desses processos.

Haverá apenas uma hipótese para este trabalho:

1ª Hipótese: *Os eurodeputados estão satisfeitos com as alterações em Comitologia trazidas pelo Tratado de Lisboa, mais particularmente os artigos 290 e 291 que apresentam os atos delegados e executivos.*

Esta afirmação deve-se ao facto de estas mudanças aproximarem as instituições europeias, acelerem as tomadas de decisão e também pelo facilitar dos processos que o Tratado de Lisboa trouxe para este campo, como os atos delegados e atos executivos, o que permitirá maior delegação de poderes e futura implementação. Também o facto de ser um processo apoiado por todas as instituições europeias e estados membros torna-se um fator importante. Pretendemos medir assim o grau de satisfação dos eurodeputados entrevistados perante a introdução destes artigos.

Acima de tudo, com a introdução destes novos artigos 290 e 291, que criam os atos delegados e os atos executivos, é, assim, de esperar que haja mais delegação pela maior proximidade entre instituições e rapidez logística.

CAPÍTULO I - A EVOLUÇÃO DOS PODERES DO PARLAMENTO EUROPEU

Desde o Ato Único Europeu e as primeiras eleições dos representantes do Parlamento Europeu (PE) de 1979, foi esta a instituição que provavelmente mais poder e reconhecimento conquistou nos últimos anos, pelo que este órgão se encontra hoje em dia a par do Conselho de Ministros (CM). Lembremo-nos de que, na sua criação, o PE, antiga Assembleia Parlamentar, tinha apenas funções consultivas.

As pequenas ineficiências dos Tratados e o negócio político entre as instituições acabaram por trazer benefícios não esperados pelos Estados membros para o Parlamento.

O seu poder de supervisão passou a ser um poder de intervenção.

Por outro lado, a demanda por um organismo e por uma União mais democrática também serviram de causa e de incentivo para esta mudança (Corbett; Jacobs; Shackleton; 2005).

O PE, com sua sede principal em Estrasburgo, onde se realizam as sessões plenárias, e com edifícios também em Bruxelas e Luxemburgo, funciona como a instituição representante dos cidadãos europeus, que, a princípio, tinha apenas poder consultivo, mas que hoje se vê com os seus poderes bastante ampliados.

Com cerca de 736 deputados eleitos pelos cidadãos da UE, todas as suas decisões são tomadas por maioria de votos para aprovar, ou não, uma medida legislativa.

Desde os tempos de Schuman que, o PE, nascido em 1952, de uma posição inferior, se soube remodelar, mostrar a sua importância, democraticidade e ajudar a unir a Europa.

Já na Cimeira de Chefes de Governo de Paris de 1973, foi dado um passo importante no reconhecimento das qualidades e competências do Parlamento e onde se verificou um aumento nos seus poderes. Realizada após o primeiro alargamento da União, em outubro desse ano, o Conselho decidiu estabelecer o tempo de uma semana para consultar o Parlamento em relação a propostas da Comissão e também a impossibilidade de intervir em legislação que tivesse passado pelo Parlamento mas cujo resultado ainda não tivesse sido recebido. Procurou-se assim uma relação mais estreita entre os Presidentes de ambos os organismos, Conselho e Parlamento, com informação cada vez mais detalhada sobre as decisões. Aliás, tinha sido já acordado em maio desse ano a obrigatoriedade de a Comissão consultar o Parlamento em todas as questões, com exceção daquelas de menor importância. É relevante, neste contexto, referir a decisão do Tribunal de Justiça de 1980 do conhecido *Isoglucose ruling*, ou seja, uma decisão ligada ao mercado do xarope de milho rico em açúcar, que, não querendo entrar nos específicos do caso, basicamente anulou uma decisão do

Conselho de Ministros, por esta não ter sido aprovada pelo Parlamento. A opinião do Parlamento torna-se essencial embora ainda não tivesse capacidade de bloqueio de propostas ou de interferir diretamente nos processos (Corbett, Jacobs, Shackleton; 2005).

Além destes poderes o Parlamento passou a ser democraticamente eleito pelos cidadãos europeus. As primeiras eleições para este órgão realizaram-se, assim, em Junho de 1979. A partir desta data de cinco em cinco anos houve novas eleições.

Nesta década realizou-se também a primeira adesão de novos países a esta comunidade (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda) em 1973, o que resultou num aumento do número de deputados do Parlamento (agora 198 parlamentares). Em 1979 já contaria com 410.

Com a posterior entrada da Grécia em 1981, disponibilizaria 434 membros e, depois da entrada de Portugal e Espanha, 518. Em 1994, com a entrada da Alemanha de Leste, passaria a ter 567 e, um ano depois, juntar-se-iam a Áustria, Suécia e Finlândia, subindo o número de eurodeputados para 626. Os mais recentes alargamentos incluíram o Chipre, a República Checa, a Hungria, a Estónia, a Lituânia, a Letónia, a Polónia, Malta, Eslovénia e Eslováquia em 2004, que elevou o número para 732. Em 2007, a Roménia e a Bulgária constituíram o último alargamento da União.

A primeira grande alteração ao Tratado de Roma foi a do Ato Único Europeu (AUE), de 1986.

As constantes críticas de falta de unidade económica e de trocas comerciais no seio dos países membros e o desejo de maior cooperação política forçaram a sua entrada em 1987.

Já alguns anos antes, em 1980, Gaston Thorn, Presidente da Comissão Europeia, que participava num debate parlamentar, abriu caminho a uma relação mais aberta entre os dois organismos (CE e PE) e mais importante ainda, *allowing the Parliament to make a first step towards the investiture of the Commission's President* (Moury, 2007: 373).

Com este Ato, o PE aumentou bastante a sua capacidade legislativa com a introdução do *cooperation procedure* (procedimento de cooperação), ou seja, o Conselho de Ministros tinha agora menos capacidade de recusar propostas de revisão do Parlamento. Este último tinha, assim, alguma capacidade legislativa, embora precisasse do aval da Comissão e de uma maioria do Conselho. Por outro lado, a posição do Parlamento no processo legislativo também foi adaptada e melhorada devido ao facto de serem agora precisas duas leituras da legislação (ao invés de uma, como era anteriormente), o que funcionou como um primeiro passo para a futura codecisão.

Este Ato, como executou as primeiras mudanças ao Tratado de Roma (embora não a nível do orçamento) levou a uma luta europeia de revisão dos tratados, o que abriria caminho para alterações futuras (Corbett, Jacobs, Shackleton; 2005).

Foram também alterados artigos respeitantes à necessidade do aval do parlamento em relação à entrada de novos países na Comunidade. A necessidade de alargamento a novas fronteiras, visível e desejada desde a sua criação, juntamente com esta alteração, fizeram subir o nível de alerta e preocupação de outros organismos em relação ao Parlamento, particularmente nos alargamentos de 1995 (Áustria, Suécia e Finlândia).

Foram apenas precisos cinco anos para um novo tratado - o Tratado de Maastricht - assinado em 1992 e que entrou em vigor a 1 de novembro de 1993. Este foi dos escritos mais importantes da construção europeia, pois juntou a uma união económica uma união política Europeia. O termo *União Europeia* passou a designar o novo espaço europeu.

Já em 1989 se tinha reunido apoio quanto à realização de novas Conferências Intergovernamentais sobre a união monetária e económica para 1990. A segunda destas conferências foi, desde logo, apoiada pelo Chanceler Köhl e o Presidente François Mitterand, com o objetivo de esta se cingir apenas à união política.

Este Tratado foi orientado pela iniciativa de vários países membros de criar um mercado único com uma moeda única, ou seja, uma verdadeira união monetária, primeira no mundo, com o estipular de um procedimento e uma data para a sua conclusão. O PE ganhava apoios em muitas das suas propostas, seja nos processos de tomada de decisão, na maior legitimidade democrática seja no aumento dos seus próprios poderes o que gerou muitas discussões em vários países. Exemplo disso é a Alemanha, que via o reforço dos poderes do Parlamento como algo de máxima importância, chegando a afirmar ir contra a nova União Monetária Europeia, caso isto não acontecesse (Moury, 2007).

As inovações deste tratado a nível do Parlamento foram várias, como o procedimento de codecisão, com raízes no procedimento de cooperação do AUE, mas com algumas novidades, como, por exemplo, a criação de um comité de conciliação para gerar entendimento entre o Parlamento e o Conselho.

O Parlamento é, agora, um órgão colegislador. O processo legislativo passa a decorrer da seguinte maneira: a Comissão faz uma proposta - o Parlamento dá a primeira leitura - o Conselho dá a posição comum - segunda leitura do Parlamento que ou rejeita, aprova ou corrige a proposta. Se o Parlamento não aprova a posição comum do Conselho, a legislação não passa. E a proposta continua a não ser aceite se, depois de corrigida pelo Parlamento, não se gerar entendimento nos Comités de Conciliação. A novidade reside nestes últimos fatores,

pois dantes, com o procedimento de cooperação, o Conselho podia adotar igualmente a legislação, sem ter a aprovação do Parlamento. O Parlamento tem agora mais responsabilidades de negociação e também de legislação.

Além de muitas outras mudanças, a mais importante parece-nos ser o direito ao voto, pelo Parlamento, dos nomeados a Presidente da Comissão que, embora sendo apenas um voto consultivo, tinha um papel político assinalável. A importância deste voto fez com que o mandato da Comissão correspondesse ao do Parlamento, e com que a Comissão procurasse o apoio deste organismo como base para a sua legitimidade e sustentabilidade política.

Foram mais uma vez precisos perto de cinco anos para haver um novo tratado para a União Europeia.

O Tratado de Amesterdão, assinado a 2 de Outubro de 1997 e que entrou em vigor a 1 de maio de 1999, trouxe uma das maiores vitórias para o Parlamento na sua história, dentro da UE, com a escolha do Presidente da Comissão Europeia a ter de ser agora aprovada pelo Parlamento, assim como todos os comissários. Embora este procedimento já estivesse em prática, ele estava agora legalizado nos tratados (nas mudanças ao artigo 127).¹

O PE teve, neste desenvolvimento, uma estratégia deveras assinalável pois soube aproveitar as suas pequenas vitórias com um efeito máximo (Hix; 2002).

Com este Tratado, o Parlamento ganhou também uma extensão do processo de codecisão, que passou de 15 a 32 bases legais. O Parlamento debate e aborda questões como o desenvolvimento, políticas de fomento do trabalho, luta contra fraudes, transportes ou ambiente e limita também o número de eurodeputados para 700. Assim, como é de inferir, os processos e relações institucionais entre o Parlamento e o Conselho aumentaram significativamente. A nova capacidade de os acordos de legislação poderem agora ser aceites logo a seguir à primeira leitura acelerou muito o processo de tomada de decisão, fazendo com que apenas 22% das propostas de lei tivessem de ir para os comités de conciliação.

No meio de muitas inovações houve, contudo, questões que não foram resolvidas, geralmente conotadas como os “Amsterdam leftovers” (Corbett, Jacobs e Shackleton 2005: 341) ou “os restos de Amesterdão”. Estas questões centravam-se nos processos de tomada de decisão e de maioria no Conselho e o papel do número de habitantes no seio de uma nova e maior União, entre outras.

¹ O Tratado de Amesterdão está disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> (8 de Março de 2011).

O caminho estava, por isso, aberto a uma nova revisão dos processos e assim a um novo tratado – o Tratado de Nice.

Este Tratado, assinado a 26 de fevereiro de 2001, e que entrou em vigor a 1 de fevereiro de 2003, funcionou como a etapa final da CIG de 2000, onde o Parlamento procurou intervir em todos os processos como questões como a consolidação da UEO e a integração na UE, o deslocar de assentos parlamentares para futuras adesões de novos países, os direitos humanos na União, a maior igualdade e proporcionalidade de assentos parlamentares por país, entre outros. O Parlamento chegou a considerar não apoiar este Tratado, mas acabou por o ratificar (Corbett, Jacobs, Shackleton; 2005).

Após longas negociações com propostas e discussões de organismos, várias decisões foram tomadas, como, por exemplo a reorganização da Comissão, os estatutos dos partidos europeus, a votação por maioria qualificada do Presidente da Comissão Europeia pelo Conselho ou a subida do número de eurodeputados para 732 para depois da abertura a Leste, o que fez com que a votação do Parlamento ganhasse maior legitimidade e importância (a candidatura de Durão Barroso, sucessor de Romano Prodi, jogou muito com estas novas regras).

O exercício de questionamento e problematização dos tratados e a repetida ideia de que a União era pouco transparente, compreensível ou até desejável para os cidadãos trazia todos os dias desejos de revisão dessas mesmas instituições, leis e seus funcionamentos. A reunião do Conselho Europeu em Laeken em dezembro de 2001 angariou apoios para esta mudança, combateu o ambiente pessimista que partia dos governos europeus e construiu a Declaração de Laeken, que começou por promover estas novas ideias para uma nova União.

A seguinte CIG de outubro de 2003 trouxe muitas destas problemáticas à discussão, como a ampliação da maioria qualificada, a reforma institucional e a fusão e criação de um Alto Representante para a política externa da União.

Como vimos, a Comunidade Económica Europeia, atual União Europeia, teve, nos últimos trinta anos, um longo processo de construção e reconstrução, o que implicou um número acelerado de novos Tratados, em média um em cada cinco anos.

O último destes Tratados, o Tratado de Lisboa, nasceu do falhanço político, junto dos cidadãos europeus, do chamado Tratado Constitucional.

O Tratado Constitucional de 2004 (várias vezes referido como a *Constituição*, a TECE – *Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa*, entre outras nomeações) foi mais uma tentativa para alcançar e completar este processo europeu.

O Parlamento consolida, por este meio, o seu lugar de colegislador. O processo de codecisão alarga-se a quase todas as áreas e passa a haver uma diferente distribuição dos assentos parlamentares por uma contagem degressivamente proporcional.

O problema deste Tratado Constitucional centrou-se no processo de ratificação inconclusivo, que foi reprovado por referendo nos Países Baixos e na França em maio de 2005, gerando uma enorme crise e intervalo político e constitucional indefinido e que, ultimamente, conduziria ao futuro Tratado de Lisboa. O Conselho Europeu de 2007 reconhece o fracasso da Constituição e prepara a realização de uma nova CIG para reparar os erros e dirigir os trabalhos para um novo Tratado. Foram apenas precisas três CIG's para chegar a este tratado que, supostamente, sanaria os problemas mais difíceis e emergentes da União (Moury, 2007; Reis, 2011).

Este novo Tratado de Lisboa, o último até aos nossos dias, chamado assim por coincidir com a Presidência Portuguesa na segunda metade do ano de 2007, assinado em dezembro desse mesmo ano, gerou, a princípio, muito ceticismo, dúvidas e reações, tanto a favor como contra, como, por exemplo, os dois referendos na Irlanda, onde, no primeiro, ganhou o “não” e, no segundo, ganhou o “sim”.

Tentou-se, desde logo, seguir um traçado seguro e típico no seio da construção europeia, que, basicamente, reciclou o Tratado da Constituição, corrigindo as questões mais problemáticas e entrou assim em funcionamento a 1 de dezembro de 2009.

A visão geral da filosofia construtiva e jurídica por detrás deste tratado aposta em acabar com a estrutura de pilares da União. Passou a haver assim três Tratados: O Tratado da UE (Tratado de Maastricht) e o Tratado de Funcionamento da UE (Tratado de Roma) e separado, legal mas não politicamente destes, o Tratado da EURATOM. É curioso referir que a EURATOM foi a única Comunidade a sobreviver até hoje, já que a CECA desapareceu em 2002 e à Comunidade Europeia sucedeu a UE.

Dentro do novo quadro político da União, o Parlamento Europeu saiu bastante beneficiado, embora o organismo que mais ganhou tenha sido o Conselho Europeu, que conquistou independência no que toca ao Conselho de Ministros e também presidência autónoma, entre outras medidas. A composição da Comissão Europeia também foi reformada e terá menos de 27 comissários em 2014.

No que diz respeito ao Parlamento, houve um aumento dos seus poderes orçamental e legislativo, uma nova extensão do procedimento de codecisão, um aumento de capacidades nos procedimentos orçamentais, e passa a poder aprovar os acordos nos casos de saída de um estado-membro.

CAPÍTULO II - A COMITOLOGIA NA CONSTRUÇÃO EUROPEIA

A estrutura da Comitologia na CEE, atual União Europeia, nasce como medida do Conselho de Ministros para controlar a CE, quando este lhe delega poderes. Esta delegação acontece geralmente para a resolução de inúmeros e variados detalhes de propostas legislativas que estruturam a vida política europeia.

A escolha da Comissão como instituição preferida para a delegação de poderes deve-se ao seu maior número de tecnocratas, advogados, economistas, gestores. Por outro lado, quando os assuntos tratados são de natureza muito específica e necessitam do apoio de especialistas, muitas vezes ficam dentro da jurisdição dos estados-membros. Quanto mais cientificamente difícil é um caso, mais a Comissão depende dos comités e neles confia (Metselaar, 2008).

Este capítulo irá, por isso, antes de analisar alguma da bibliografia de especialistas nesta área, discutir este processo, desde a sua origem até hoje em dia, com o assinalar e o detalhar das etapas fundamentais que estruturaram esta evolução.

Este processo foi desejado pelo Conselho de Ministros, devido a estar sobrecarregado de pequenas especificidades legislativas ligadas à implementação da Política Agrícola Comum, na década de 60 do século passado. Esta primeira etapa introdutória terminaria em 1962 (Héritier, 2007).

Os países membros, os tratados e as instituições aperceberam-se, como vimos, das potencialidades do Parlamento Europeu, tornando-o indispensável nas tomadas de decisão. Contudo, este processo demorou ainda alguns anos. O Conselho de Ministros e os estados membros não queriam perder a sua capacidade e influência no campo legislativo. A estrutura da Comitologia da União, a delegação, implementação de poderes e a sua vigília teriam de, com o devido tempo, encarar o Parlamento como sua parte integrante.

Este procedimento nasce nesta década de 60, embora ainda não tivesse sido estruturado ou aprovado legislativamente nos tratados. Esta legitimação só aconteceu em 1970, pelo Tribunal de Justiça Europeu. No Ato Único Europeu já estava incluído e institucionalizado (Héritier, 2007).

Com este Ato, o Conselho de Ministros era o único a ter o poder de conferir ou delegar capacidades legislativas a outra instituição, a Comissão Europeia, com o apoio de vários comités de especialistas nas matérias em análise. Cresceram, automaticamente, o número de comités assim como o de procedimentos legais na condução das políticas.

Por vezes, defendia-se maior influência de representantes governamentais, medida que acabou por ser recusada pela Comissão. A Alemanha, juntamente, defendia que a ação final pertencesse ao Conselho.

Depois de várias divergências e variantes, a estrutura básica da Comitologia ao nível da EU, que subsistiu até à entrada do Tratado de Lisboa, tomou forma nestes primeiros anos da década de 60 (embora ainda viesse a sofrer algumas alterações, como iremos ver).

Caso não houvesse acordo numa determinada legislação entre a Comissão e um comité, a Comissão poderia alterá-la ou apresentar uma nova proposta ao Conselho.

No meio destes desenvolvimentos, o Parlamento também seria afetado, pois tinha um poder consultivo e de supervisão sobre a Comissão.

Se o Parlamento ganhasse influência, então futuros acordos legislativos entre os órgãos europeus poderiam ser mais difíceis de alcançar. Foi dentro desta estrutura política que a Comitologia nasceu e com ela uma crescente influência do Parlamento Europeu.

A Comissão, por seu lado, representa principalmente o papel de mediadora, mas também de interveniente, na decisão, sobretudo, nos comités de gestão.

A partir desta década de 60, o Parlamento e os seus membros sentiam-se injustiçados pela sua incapacidade de intervir ou, pelo menos, de ditar opiniões sobre estes mecanismos, o que fez com que este facto fosse um dos seus principais estandartes na luta por mais poder e por mais transparência no seio da antiga CEE. O Relatório Deringer de 1962 é uma prova disto (Héritier, 2007).

As novas regulações da PAC, o Tratado de Fusão ou Tratado de Bruxelas de 1965, a não entrada da Inglaterra na Comunidade e, juntamente, a procura do estabelecimento de um mercado único mais eficiente, certamente que contribuíram para o alargamento do espectro da Comitologia a novas áreas, como tarifas e comércio.

A crise da cadeira vazia tem que ser também obrigatoriamente referida para o compreender desta problemática. Com a intenção de defender a agricultura francesa, De Gaulle procurou maior consenso nas tomadas de decisão. A Comissão passou a ser mais vigiada. A relação entre a Comissão e o Conselho de Ministros torna-se mais intensa dentro dos comités de gestão, o que exige maiores e melhores acordos para a gestão das políticas. A Comissão, embora debaixo de mais rigoroso escrutínio, aceita a sua nova posição, os estados membros reforçam o seu poder e o Parlamento Europeu continua como uma instituição com baixa capacidade de vigilância e acesso aos processos.

Nesta situação, o Parlamento seria o mais prejudicado, pois não teria poder de intervir nos procedimentos. Por outro lado, a Comissão ganhava importância e relevância na

Comunidade, já que tinha maior capacidade a nível legislativo, mesmo encontrando-se na obrigação de ser observada e controlada pelos comités e os processos internos da Comitologia Europeia. Por outro lado, a Comitologia funcionaria também como um sistema para aproximar os países e as políticas em tempos de crise (Héritier, 2007).

Poucos anos depois, em 1969, com a demissão de Charles de Gaulle e a entrada de Georges Pompidou, este político francês propôs a criação de uma cimeira que juntasse chefes de Estado para reforçar a PAC e incentivar a união económica europeia. Esta cimeira viria a ser chamada Cimeira de Haia.

O alargamento da Comunidade, a superação das dificuldades políticas e económicas, a maior mobilidade dos cidadãos, de capital, empresas e negócios entre países membros, a sustentabilidade orçamental e estabilidade cambial e a maior unificação e proximidade política entre os estados tornaram-se focos de interesse.

Quanto à Comitologia, procurou-se maior harmonia entre Conselho e Comissão ao nível dos comités de gestão (Héritier, 2007).

A entrada de novos países para o seio da CEE, Dinamarca, Irlanda mas, principalmente, o Reino Unido, não significou que houvesse mudanças de grande impacto nas estruturas da Comitologia.

Este sistema europeu de controlo das instituições por meio da delegação de poderes e consequente supervisão dos mesmos, através de comités, permitiu relançar um equilíbrio de poderes institucional.

Embora os interesses nacionais continuassem a reavivar antigas discussões políticas e económicas no seio do Conselho de Ministros e fora dele, a Comitologia continuou prática e surpreendentemente inalterada com um fluir contínuo de decisões alcançadas.

Por outro lado, as discussões sobre os funcionamentos da Comitologia continuavam, com cada uma das instituições a procurar ganhar maiores lucros políticos, embora fosse o Conselho de Ministros aquela que se encontrava em melhor posição. Com este processo de delegação, o Conselho ganharia rapidez, maior capacidade de vigília da Comissão e eficiência através dos comités. Quando a legislação em estudo exigia mais especialização e cuidado no seu tratamento, a delegação era mais frequente.

A CE teria sempre uma natural maior propensão para procurar a delegação de poderes para si.²

² Na ciência política há um campo de literatura vasta sobre as formas, fundamentos e princípios em como as instituições, particularmente as instituições europeias, procuram ganhar poder e influência política. Dentro destas teorias podemos referir a "principal-agent theory" (McCubbins e

Quaisquer alterações nos procedimentos legais de funcionamento da Comitologia Europeia obrigariam, por isso, a uma nova posição das diferentes instituições europeias.

Por esta altura, a Comitologia encontrava-se ainda, vista aos olhos de hoje, numa situação quase embrionária.

Dentro desta estrutura evolutiva e dialética, foi com o Ato Único Europeu que se iniciou uma nova fase da Comitologia (Héritier, 2007). Este Ato de 1986, que entrou em funcionamento ao mesmo tempo que Espanha e Portugal entravam na Comunidade, foi guiado pelas tentativas de maior integração e expansão económica e foi onde se registaram algumas das mais importantes decisões ao nível do regulamento da Comitologia.

O CM ganha aqui o estatuto de autoridade máxima, no que diz respeito ao estabelecer de condições e requisitos necessários para a Comissão poder exercer os poderes que lhe foram delegados.

No seio do CM cada vez se procura mais o voto por maioria qualificada. Por outro lado, nas situações em que algum país fosse diretamente afetado por determinada legislação, a sua defesa do interesse nacional poderia falar mais alto (Héritier, 2007).

Os comités, no que diz respeito à sua atuação, tinham que estar bem regulados, principalmente no que toca aos comités de gestão, de regulação e comités consultivos.

Perante a intenção do Conselho de alterar estes mecanismos, na tentativa de ter maiores proveitos políticos, o Parlamento decidiu apresentar o relatório Haensch como resposta, pois não queria perder o seu direito de supervisão dos trabalhos da Comissão. A Comissão acabaria por apoiar a posição do Parlamento. Lembremo-nos de que o Parlamento, nesta altura, já intervinha na legislação pelo procedimento de cooperação (Héritier, 2007).

A introdução da *Primeira Decisão para a Comitologia* de 1987 surgiu como um continuar deste processo (Ballmann, Epstein, O'Halloran, 2002 e Héritier, 2007).

O Parlamento Europeu, consciente que teria maior capacidade política e poderia exigir mais das restantes instituições, começou também a procurar tirar mais dividendos de novos tratados e, mais especificamente ao nível da Comitologia, lutar pela maior capacidade de intervenção nos processos e estruturas. Neste jogo político, o Parlamento, por vezes, atrasava o emitir da sua opinião de modo a adiar as decisões e, ao mesmo tempo, a aumentar a sua influência nos resultados finais.

Schwartz, 1984; Bergström, Farrell, Héritier; 2006; Moury e Héritier, (s.a.) ou a "distributive bargaining theory" (Knight, 1992). (Decidimos referir-nos a estes conceitos na língua inglesa, e não os traduzir para português de forma a evitar eventuais confusões ou interpretações erradas).

O Parlamento, descontente com a situação resultante do AUE, decide tentar negociar mais propostas para esta *Primeira Decisão para a Comitologia* de 1987.

Esta *Decisão*, de importância crucial no desenvolvimento da temática em estudo, institui três procedimentos pelos quais este sistema operava, que agora passam a estar legitimados a nível europeu – os comités consultivos, de gestão e de regulamentação³. Os comités de gestão e de regulamentação tinham ainda duas variantes procedimentais em caso de desacordo com a Comissão (Ballmann, Epstein e O'Halloran, 2002, Hérítier, 2007).

Os comités de regulamentação representavam o nível mais alto de controlo por parte do CM e os comités consultivos o mais baixa. Embora estas condutas já existissem anteriormente, só nesta altura é que foram institucionalizadas.

Nos comités consultivos, depois da entrega de uma proposta pela Comissão, a opinião destes tinha de ser escrita dentro dos prazos acordados. Depois o voto seria feito por maioria simples. O que caracteriza este procedimento é que a Comissão não teria obrigatoriamente que aprovar as suas decisões, apenas informar o comité sobre a opinião que tem sobre elas.

Nos comités de gestão, depois do envio da proposta da Comissão, esta só precisava de reunir consenso. Se o comité se mostrasse a favor ou neutro, a proposta passaria automaticamente. Em caso de discordância, só se os estados membros tivessem uma maioria qualificada é que a proposta chumbaria. As variantes procedimentais incluíam, primeiramente, a possibilidade de a Comissão adiar a execução das propostas por três meses, e, na variante seguinte, poder executá-la, sendo que o Conselho teria apenas um mês para refutar por maioria qualificada

E, finalmente, nos comités de regulamentação, só se aprovaria um projeto da Comissão depois de ele, obrigatoriamente, passar por uma maioria qualificada. Tinham também duas variantes procedimentais chamadas de *safety net* e *double safety net*⁴ que, depois de 1999, vão ser transformadas numa só (Ballmann, Epstein e O'Halloran, 2002, Hérítier, 2007).

A acrescentar a isto, o CM aumentou o número de procedimentos com a inclusão do procedimento de salvaguarda (*safeguard procedure*). Esta é das variantes menos usadas. A necessidade de haver decisões de emergência levou à criação deste novo mecanismo. Nesta tipologia, os comités não são necessários – a Comissão pode tomar decisões, avisando previamente o CM. O CM pode, depois durante três meses, caso concorde ou não, levá-la a

³ Na literatura anglo-saxónica são referenciados como *management, advisory and regulatory committees*.

⁴ Por vezes também denominados de *filet* e *contre-filet*.

voto. A maioria qualificada será precisa para que a medida seja aprovada, alterada ou rejeitada.

Com a entrada de Maastricht, o Tratado da União Europeia, veio o processo de codecisão. O Parlamento era agora um colegislador e podia vetar os processos. A nova estrutura da Comitologia exigia uma diferente e mais relevante posição do Parlamento. Porém, detalhes sobre a melhor maneira para o controlo da Comissão e quais os comités a usar ainda suscitavam dúvidas.

Em dezembro de 1994 abre-se, assim, caminho para uma nova etapa – o *Modus Vivendi*, que seria aplicado até 1996 (Héritier, 2007 e Héritier, Moury, 2011).

A Comissão teria de tomar em consideração as opiniões do Parlamento e mantê-lo informado a todo o tempo. Além disto, um comité de peritos do Parlamento acompanharia o comité dos estados membros para a análise da proposta da Comissão. Em caso de discordância, depois de se ouvirem todas as partes, uma resolução do impasse teria de ser encontrada.

O Parlamento ainda não detinha uma capacidade de intervenção comparável à do Conselho, mas o seu papel cresceu bastante nestes anos. A transparência e a ampla troca de informação entre instituições eram fundamentais, seja a nível de votos nos comités, de agendas seja de qualquer outro tipo de detalhe.

Do *Modus Vivendi* (1994-96) ao Tratado de Amesterdão (1997), a estratégia do Parlamento continuou semelhante. O poder recente de codecisão adquirido por esta instituição, a defesa de mais rigoroso escrutínio e as constantes lutas de poder entre Conselho, Comissão e Parlamento ajudaram a alterar as regras da Comitologia. Crescia juntamente o sentimento por parte dos estados membros de quais mudanças na estrutura da Comitologia europeia seriam precisas. Os já referidos *Amsterdam leftovers* (Corbett, Jacobs, Shackleton 2005: 341) tornaram-se plataformas para a desejada mudança institucional.

Sem alterações de maior no Tratado de Amesterdão, a solução passou apenas por a Comissão construir uma nova lei que simplificasse os processos – *a segunda decisão para a Comitologia* de 1999.

Passados dez anos desde a *Primeira Decisão para a Comitologia*, as mudanças foram assinaláveis (Decisão do Conselho 99/468). Como já vimos, nos comités de regulamentação deixa de haver dois mecanismos - a *double safety net* desaparece, a *safety net* continua. As duas variantes dos comités de gestão são igualmente fundidas numa só.

O Parlamento ganhou também pelo crescente acesso a informação, seja a protocolos ou decisões dos comités seja pelo maior poder de negociação. Mas também perdeu por não

conseguir ganhar o direito de, na execução de uma medida, a poder remeter de volta à Comissão. Só os comités dos países membros podiam fazer isto. Pela adaptação de várias estratégias legais, políticas e procedimentais, o Parlamento saiu bastante beneficiado por esta revisão. Juntaram-se também medidas específicas de atuação legal de natureza não vinculativa, no que toca à seleção dos comités, que não nos cabe aqui aprofundar.

Todo este processo resultou numa simplificação das medidas num processo já bastante complexo, que apoiou a transparência, a complementaridade e a cooperação entre organismos europeus. Os comités de regulamentação serviam agora para atualizar detalhes legislativos; os comités de gestão ligavam-se agora mais a questões orçamentais (principalmente agricultura e pescas) e os comités consultivos ao restante.

A luta de poderes, contudo, não viria a acabar com esta decisão, como iremos ver.

Com a União Europeia em constante crescimento, o alcançar de consensos tornar-se-ia cada vez mais difícil e daí a relevante importância da Comitologia e, conseqüentemente, da sua constante renovação procedimental. O passo seguinte seria a *Reforma Lamfalussy* junto ao Tratado de Nice de 2001 (Héritier, 2007).

Esta mudança recebeu o seu nome de Alexandre Lamfalussy, um ex-presidente do Instituto Monetário Europeu e de um grupo chefiado por ele, quando apresentaram um projeto de reforma dentro das regulações de segurança financeira europeia. Juntar-se-iam ao esquema já conhecido da Comitologia novos comités consultivos guiados por especialistas de agências de regulação, às vezes chamados comités Lamfalussy - Comité de reguladores de segurança Europeia (Bradley, 2008).

Aqui nasce também a *sunset clause* (cláusula pôr do sol), que estabelecia a duração de quatro anos da delegação de poderes executivos à Comissão. O Parlamento teria agora, no total, três meses para a análise dos projetos (anteriormente dispunha de apenas um). A vigilância dos processos continuava a ser uma base importante para a ação do Parlamento.

Com a estratégia de alargamento a continuar a fazer parte das prioridades da União, rapidamente cresceu o número de vozes que exigiam mudança dos procedimentos. A *Segunda Decisão para a Comitologia* em breve se torna alvo de discussão.

O Tratado Constitucional de 2004, que não entrou em vigor pelos votos contra da França e dos Países Baixos, deixou, porventura, margem para, em 2006, se rever a *Segunda Decisão para a Comitologia*.

Nesta revisão criaram-se mecanismos novos na Comitologia europeia. Aos já conhecidos processos de regulamentação, gestão e consultivos, criava-se um novo: o

procedimento de regulamentação com controlo (regulatory procedure with scrutiny) (Bradley, 2008, Hérítier, 2007).

O nível de especificidade deste procedimento é, provavelmente, o mais elevado entre todos os outros e permitia ao Conselho e ao Parlamento maior vigilância no que toca a pequenas alterações de atos. Ou seja, era usado maioritariamente para corrigir elementos secundários de leis. Além de passar pelo voto dos comités (por maioria qualificada) a Comissão teria de evitar o veto do Parlamento ou do Conselho nos próximos três meses. Razões como o princípio de subsidiariedade, incongruências relativamente ao ato original, ou a transferência de competências podiam ser razões usadas pelos dois órgãos legisladores para vetar tal mudança. Por outro lado, o Parlamento não detinha iguais poderes com o Conselho neste procedimento, (este organismo não podia intervir no caso de resposta negativa ou abstenção do comité), o que naturalmente gerava problemas.

Depois desta alteração, mas principalmente depois do falhanço do Tratado Constitucional, rapidamente se abria caminho para uma nova revisão da Comitologia adjacente ao recente Tratado de Lisboa.

Este último Tratado é, sem dúvida, um dos que mais reformou a estrutura da Comitologia Europeia.

Ele abre dois caminhos para a delegação de poderes à Comissão, expressos nos artigos 290 e 291 – os atos delegados e os atos executivos (delegated and implementing acts)⁵. Passa, por isso, a haver duas formas de delegação (anteriormente havia apenas uma).

Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Comitologia já se encontrava na prática em todas as áreas políticas pelas quais a União é responsável e contava com a existência de cerca de 266 comités (Griller; Ziller; 2008).

O artigo 290 como vimos, relaciona-se com os *atos delegados*. Estes atos são usados para o tratamento ou alteração de aspetos secundários de uma determinada legislação (atos não legislativos de alcance geral) de uma forma rápida e eficiente (daí ainda ter bastantes semelhanças com o procedimento de regulamentação com controlo, que veio substituir). Os poderes para precisar e decidir os elementos centrais do ato legislativo não podem ser delegados. Na redação do ato legislativo têm de estar claramente definidos todos os parâmetros relacionados com o procedimento da delegação, sejam o conteúdo, as áreas, o

⁵ O Tratado de Lisboa e igualmente estes artigos estão disponíveis em (versão inglesa): <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st06/st06655.en08.pdf> (26 de Novembro de 2011). No anexo 1 encontram-se os textos dos artigos 290 e 291 em português.

tempo de duração ou a finalidade, o que vai trazer bastantes encargos para os órgãos legisladores (Griller e Ziller, 2008).

Tem de haver, por isso, acordo entre Parlamento e Conselho, no que diz respeito aos parâmetros da delegação nos atos legislativos. Na ajuda às instituições legisladoras (Parlamento e Conselho) na estruturação das regras para a delegação ou em aspetos legislativos mais detalhados, o Parlamento conta com a ajuda dos seus próprios comités e o Conselho conta com os comités consultivos (estes comités continuam a existir mesmo após o Tratado de Lisboa).

Os comités ligados à delegação deixam de existir. A Comissão passa agora a expor os atos delegados aos órgãos legisladores, sem precisar de comités. Dentro de um determinado tempo, os órgãos legisladores podem impedir a realização destes atos delegados. Para ajudar a Comissão a tratar de questões técnicas, esta necessita agora do apoio de grupos de especialistas ou outro tipo de peritagem como instituições, empresas ligadas à área em questão.

No que toca ao artigo 291, que institui os *atos executivos*, a delegação à Comissão é feita com a intenção de ela, no futuro, implementar legislação. Esta legislação é escolhida e aperfeiçoada de modo a ser executada de forma regular e uniforme nos vários estados membros. É aqui que a Comitologia se mantém mais fiel ao seu passado (Griller, Ziller, 2008).

O Parlamento e o Conselho continuam a ser os órgãos que exercem a supervisão das atividades delegadas à Comissão, juntamente com comités. Estes comités só podem operar pelo procedimento consultivo e de exame (este comité de exame é também novo – nasceu em dezembro de 2010 numa nova decisão para a Comitologia e substitui os comités de gestão e regulamentação)⁶.

Estes atos legislativos podem ser de três variantes – decisões, diretivas e regulações (no que concerne aos atos delegados são mais frequentemente regulações, embora os possa haver dos três tipos).

No que respeita a atos legislativos do tipo diretivas já que os atos executivos são para uniforme implementação nos Estados-Membros, isto naturalmente entrará em conflito com o

⁶ Estes comités entregam opiniões sobre projectos de actos executivos, votam por maioria qualificada e têm poder de veto sobre a decisão final. A comissão pode adoptar a medida ou propor alterações no caso de não obtenção de resposta por este comité. A Comissão pode também, porventura, passar por cima de uma opinião negativa deste comité, mas apenas em circunstâncias muito especiais como, por exemplo, a existência de risco para cidadãos ou de fortes interesses económicos ou financeiros.

propósito das diretivas nas quais são os Estados a decidir como executar a lei. Nestes casos, só seria delegado à Comissão o poder de executar pequenos detalhes ou especificidades da diretiva e não a diretiva no seu todo.

Muito recentemente, também em dezembro de 2010, foi adicionado um novo direito de escrutínio para que, sempre que um ato executivo, na opinião dos legisladores, ultrapassar das suas obrigações, estes possam avisar a Comissão.

Nesta mesma data foi acordado ainda um Entendimento Comum entre instituições europeias sobre atos delegados para que, quando a Comissão estiver a compor um ato delegado, seja obrigada a facultar a documentação relevante aos legisladores e a consultar regularmente os Estados Membros (Moury e Hérítier; (s.a)).

Por várias razões se poderá afirmar que o Parlamento Europeu se tornou uma das instituições que mais beneficiou com Tratado de Lisboa ao nível da Comitologia. Não só ganhou maior capacidade de vigilância das instituições e da legislação em geral, mas também maior capacidade de vetar atos delegados. Porém, serão precisos mais alguns anos para se analisarem com precisão as atitudes políticas do Parlamento e das várias instituições europeias, em relação a estes novos procedimentos.

Neste longo trajeto que aqui se tentou delinear pode-se ver como as questões ligadas à Comitologia e à sua evolução histórica acompanharam todo o desenvolvimento das políticas públicas europeias e como continuam a ter uma importância crucial nesta época da prevalência dos mercados e nas respostas políticas ligadas à governança. A renovação da confiança dos cidadãos para com os Governos e a União em geral é, por isso, um fator primordial para as políticas dos Estados da U.E para a qual a Comitologia pode contribuir.

A Comitologia é assim, como podemos constatar, um importantíssimo campo de ação da União, em constante reformulação, e que, perante esta nova crise que ameaça a Zona Euro, a União e o mundo em geral, certamente ainda sofrerá várias evoluções nos tratados futuros da UE. É por estas razões que falar de Comitologia numa época de crise económica, de crise do euro e do próprio modelo europeu é crucial. Esta crise económica e financeira será certamente o maior desafio à Comitologia e à U.E. desde a sua criação.

Começámos por estudar as origens da Comitologia, quando o Conselho de Ministros decidiu delegar poderes à CE para tratar de legislação para a qual o Conselho já não tinha capacidades logísticas. Ao mesmo tempo, o Conselho instituía comités para o estudo e vigilância destas atividades delegadas à Comissão.

Depois de cerca de quarenta anos de sucessivas alterações, o Parlamento Europeu soube aproveitar a sua posição crescente no seio da União para também conseguir intervir nos

processos da Comitologia. Foi, sem dúvida, a instituição que mais caminhou e mais competências ganhou neste sistema. Este foi um dos tópicos pelo qual mais nos interessámos.

Por outro lado, a análise dos artigos 290 e 291 do Tratado de Lisboa construiu a resposta à nossa questão de pesquisa. Porém, a abrangência destes artigos, devido ao relativo pouco espaço de tempo que passou desde a sua aplicação, não poderá hoje ser entendida e analisada por completo. Futuros estudos trarão uma cada vez melhor observação e impacto destes fenómenos.

Podemos assim concluir que as reformas do Tratado de Lisboa, nomeadamente aqueles dois artigos, foram o resultado de uma estratégia a longo prazo do Parlamento Europeu, para ter mais poder em Comitologia. A implementação dos artigos 290 e 291 funcionaram como um compromisso entre as preferências do Parlamento e do Conselho da União Europeia.

A procura de maior influência no xadrez político, maior transparência e rapidez na tomada de decisão e acrescida capacidade de vigília da Comissão pelo Parlamento e Conselho foram os principais motores que geraram esta mudança.

A capacidade de resolução de conflitos legais e a tomada de decisões tornam-se o mais forte instrumento que favorece e perpetua a existência da Comitologia na União Europeia, embora sempre acompanhada de constantes revisões e mudanças. A nova crise que hoje enfrentamos irá, provavelmente, acelerar este processo.

CAPÍTULO III - METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

A escolha de método foi feita segundo os fenómenos que queríamos estudar os quais, devido à sua complexidade, não são facilmente observáveis através da realização de inquéritos. Uma análise mais qualitativa e menos quantitativa tornou-se preferível. As perguntas permitiam uma abordagem aberta por parte dos destinatários.

Como já tínhamos referido atrás, a nossa pesquisa empírica incidirá sobre a análise de entrevistas a eurodeputados.

Este público-alvo foi escolhido pela sua proximidade, não só à legislação em si, como também em relação aos processos envolvidos nas tomadas de decisão e às próprias instituições europeias e governos nacionais.

Foram enviados 754 *emails*, um por cada eurodeputado a desempenhar funções no tempo presente.

Os eurodeputados poderiam responder dando mais importância aos temas que achassem mais relevantes na sua vida profissional.

Para o cumprimento deste objetivo, preferimos estabelecer contacto com os entrevistados através de correio eletrónico⁷. As entrevistas foram realizadas entre os meses de março e julho de 2012.

Por correio eletrónico, o entrevistado tem mais tempo para refletir e ponderar a sua resposta e permite um contacto a longa distância, com gastos praticamente nulos. Por outro lado, características como o tom de voz ou entoação perdem-se por este meio.

No entanto, o facto de o público-alvo para este estudo ser constituído por pessoas com cargos de elevada responsabilidade política fez com que o acesso a respostas fosse difícil. A dificuldade de obter esta informação justifica, assim, o número de entrevistas e a dificuldade em atender à representação tipológica que normalmente é adotada na realização de entrevistas. Estamos conscientes de que este grupo de entrevistados não é representativo da opinião dos eurodeputados mas, dadas as circunstâncias difíceis de conseguir respostas por parte destas entidades, foi o resultado possível. Mesmo assim, foram realizadas seis entrevistas bem sucedidas (Moreira, 2007).

As perguntas incidiram principalmente sobre os artigos 290 e 291 do Tratado de Lisboa, que analisámos atrás. Foi dada completa liberdade ao entrevistado de seguir o seu próprio raciocínio na escrita da sua resposta.

⁷ Em anexo podem-se ver o guião de entrevista com as perguntas feitas aos eurodeputados assim como as respostas de cada um dos seis entrevistados.

A entrevista começa por perguntas de maior abrangência temática e acaba com perguntas mais específicas. As perguntas 1 e 2 começam com uma referência mais genérica do Tratado de Lisboa e a opinião dos eurodeputados sobre os artigos 290 e 291 – esta segunda pergunta é provavelmente a mais importante do questionário pois a sua resposta é mais coincidente com o propósito deste trabalho e a comprovação ou não da nossa hipótese. As perguntas 4 e 5 são de caráter mais pessoal relativos à experiência pessoal por parte do entrevistado nas questões de delegação de poderes à CE. As duas últimas questões 5 e 6 tratam de questões interinstitucionais e o futuro da Comitologia na UE.

A escolha de eurodeputados foi feita aleatoriamente, ou seja, o entrevistado podia ser de um partido de esquerda ou direita no Parlamento Europeu. O fator crucial era que se tratasse de um eurodeputado a realizar funções presentemente.

Alguns entrevistados preferiram ficar anónimos (entrevistados nº 1; 3; 4). Outros afirmaram livremente que o seu nome poderia aparecer neste estudo (entrevistados nº 2, 5 e 6).

CAPÍTULO IV - ANÁLISE DE ENTREVISTAS A EURODEPUTADOS

O funcionamento da Comitologia na União Europeia é, como vimos, bastante complexo e dependente de várias instituições e processos específicos que requerem bastantes conhecimentos técnicos demorados e exigentes. A necessidade de apoio, por parte de especialistas, na redação da legislação é aquilo que mais promove a delegação de poderes a um segundo organismo (Wallace, Pollack, Young, 2010). A delegação aumenta, por isso, a eficiência e acelera a tomada de decisões, mas também dificulta possíveis mudanças futuras. No entanto, é um processo menos transparente pois o poder passa de membros eleitos para comités de peritos.

A Comitologia é assim um lugar das lutas de poder entre instituições, uma luta que o PE acabou por ganhar por diversas vezes, como vimos no capítulo anterior.

A Comissão Europeia, como detém o poder de iniciativa, aponta e delimita a agenda da União. Assim, qualquer instituição europeia que procura reforçar o seu papel ou afetar o desfecho das leis europeias tem que dialogar com a CE. A CE, por seu lado, tem que cooperar com o Parlamento e o Conselho da U.E, assim como com outras instituições dos Estados-Membros (Ballmann, Epstein, O'Halloran; 2002).

A CE não é diretamente eleita pelos cidadãos, embora o seu executivo tenha de ser aprovado pelo Parlamento Europeu, e é influenciável no que toca a grupos de pressão ou *lobbies*, pois precisa da experiência destes e deseja que as suas propostas sejam aceites.

Por outro lado, o Parlamento Europeu, que ganhou poderes com o Tratado de Lisboa, como é encarregado de estabelecer prazos, conteúdos e finalidades na delegação de poderes, quer sempre ter maior autoridade nas tomadas de decisão, assim como controlar as atividades da Comissão de maneira mais eficiente e vai automaticamente intervir mais e procurar novas resoluções nos atos delegados.

No entanto, para conseguirmos ter uma melhor ligação entre a teoria e a prática, precisamos de reunir opiniões de especialistas que, pelo seu trajeto profissional, se nos mostram como os mais aptos para responder às nossas perguntas. O papel do eurodeputado é, por isso, o mais adequado aos nossos objetivos enquanto investigador.

Ele é eleito pelos cidadãos europeus, representa-os no PE e é uma das principais entidades no processo da Comitologia. Sem o papel ativo dos 754 eurodeputados, não há comitologia nem renovação da legislação europeia. É este papel decisivo que estes atores

desempenham no diálogo político da União que justifica a nossa procura. As suas opiniões tornam-se cruciais para um estudo incisivo sobre a vida política da UE.

Iremos agora falar um pouco dos entrevistados nº 2, 5 e 6 e dos seus percursos.

O entrevistado nº 2 chama-se, Andrés Perelló Rodríguez, espanhol, e é eurodeputado pela delegação socialista espanhola do *Partido Socialista Obrero Español*, membro do Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu. É juntamente Vice-presidente da delegação à Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana, membro da Comissão do Ambiente, Saúde Pública e de Segurança Alimentar e da delegação para as relações com o Iraque⁸.

O entrevistado nº 5 chama-se Gay Mitchell, irlandês, e faz parte do *Fine Gael Party* e do Partido Popular Europeu. É membro da Comissão para o Ambiente, da Comissão especial para o Crime Organizado, Corrupção e Lavagem de Dinheiro e da Delegação para a Assembleia Parlamentar Paritária para África, Caraíbas e Pacífico⁹.

E, por último, o entrevistado nº 6 de nome António Correia de Campos, português, faz parte do Partido Socialista e do Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu. É membro da Conferência dos Presidentes das Delegações, da Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores e da Delegação à Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana¹⁰.

Em relação aos restantes entrevistados, não poderemos fazer uma tão longa abordagem biográfica, pois estes preferiram declarar-se como anónimos.

O entrevistado nº 1 é de nacionalidade portuguesa e pertencente ao *Partido Popular Europeu*. Foi deputado no Parlamento Português na VIII, IX e X legislaturas.

O entrevistado nº 3 é alemão, pertencente ao *Partido Popular Europeu*, e faz parte da comissão de assuntos legais do PE.

E por último, o entrevistado nº 4 é de nacionalidade italiana, faz parte do grupo político europeu *Europa da Liberdade e Democracia* e da comissão de assuntos legais.

⁸ Informação disponível em:
http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/96989/Andres_PERELLO%20RODRIGUEZ.html (30 de Maio, 2012).

⁹ Informação disponível em:
http://www.europarl.europa.eu/meps/en/28112/Gay_MITCHELL.html;jsessionid=92F764020CCFF377DDB6340C32D978D5.node1 (30 de Maio, 2012).

¹⁰ Informação disponível em:
http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/96975/Ant%C3%B3nio%20Fernando_CORREIA%20DE%20CAMPOS.html (6 de Junho de 2012).

Numa perspetiva global sobre os resultados das entrevistas, vários aspetos podem ser referidos:

Como é natural, a opinião dos vários entrevistados divergem em vários aspetos. Alguns têm uma opinião mais favorável em relação ao papel da CE na Comitologia, outros, uma visão mais negativa.

Foi comum a assunção de que os artigos 290 e 291 foram um progresso porque possibilitou uma relação mais positiva entre as instituições europeias. No entanto, dúvidas em relação ao papel da CE neste procedimento, assim como o confronto com a natureza ainda dúbia destes novos artigos, fizeram com que muitos dos nossos entrevistados manifestassem algum receio na ligação entre a Comitologia e os artigos 290 e 291 e o mecanismo de codecisão. O PE e os eurodeputados que o constituem, naturalmente que não querem ver a sua instituição perder influência no jogo político europeu.

Se, por um lado, a UE, no seu conjunto, é mais diligente e veloz no arbítrio e na implementação, com maior proximidade entre organismos, por outro lado, o PE encontra-se muitas vezes sozinho no triângulo institucional, já que a CE, frequentemente, se alia ao CUE no entendimento e aplicação das leis.

Assim, no que toca à segunda pergunta do nosso guião de entrevista, as respostas tiveram um certo grau de diferença e variabilidade.

Esta pergunta incidia sobre o Tratado de Lisboa, na sua complexidade e abrangência, e pretendia inquirir qual a opinião dos eurodeputados sobre a nova situação política surgida após a sua assinatura: para o PE, o Tratado de Lisboa foi uma vitória, uma derrota ou uma parcial vitória? Embora tenha passado ainda relativamente pouco tempo sobre a assinatura deste Tratado, o seu papel na alteração da estrutura da União já se faz sentir. Os eurodeputados não ficaram indiferentes a este fenómeno.

O entrevistado nº 1 teve uma opinião globalmente positiva. O PE ganhou poderes e tornou-se codecisor em várias áreas: *Em matéria orçamental, o Tratado de Lisboa veio reequilibrar o papel das duas instituições (Parlamento e Conselho) na aprovação do orçamento da União Europeia.*

O Tratado de Lisboa estipulou ainda o necessário parecer favorável do Parlamento Europeu sobre todos os acordos internacionais relativos a matérias sujeitas ao processo legislativo ordinário.

Se, como é dito, o PE ganha significativa autoridade em novas esferas, é referido também que alterações futuras vão ser necessárias para maior coesão entre Estados Membros em tempos de crise.

O entrevistado nº 2, Andrés Perelló Rodríguez, também defende que deveria ter havido um reforço dos poderes do PE, já que quem lucraria mais seriam os cidadãos europeus.

O entrevistado nº 3 teve uma opinião negativa, ou seja, o PE não deveria ter sido mais beneficiado, embora não tivesse especificado porquê.

O entrevistado nº 4 não concorda que devesse haver um aumento dos poderes do PE pelo Tratado de Lisboa mas também não refere a razão.

O eurodeputado Gay Mitchell (entrevistado nº5) teve uma resposta muito interessante: refere o aumento para cerca de 40 áreas que entraram com o Tratado e a capacidade, já referida por outro eurodeputado como sendo de extrema importância, de aprovar ou não orçamentos. No entanto, este eurodeputado irlandês discorda da posição e estratégia política do PE e preocupa-se com a posição deste organismo no triângulo institucional da UE. Segundo ele, [...] *o Parlamento deve ser mais estratega no uso dos seus poderes e menos envolvido no pormenor. Preocupo-me também pelo facto de a Comissão ser, por vezes, demasiado próxima do Conselho da UE e não o mediador independente que deveria ser.*

O último entrevistado, António Correia de Campos, refere novamente a importância dos novos poderes do PE. Porém aponta a desigualdade ainda vigente entre as instituições e os obstáculos ao papel legislativo do Parlamento - fenómeno ainda constante em muitas áreas.

Em relação à terceira pergunta do nosso questionário, o aspeto que mais nos surpreendeu, numa primeira análise das entrevistas realizadas, foi o fato de todos os eurodeputados inquiridos terem uma opinião positiva dos artigos 290 e 291 do Tratado de Lisboa (embora alguns tenham apontado certas questões ligadas a estes processos que continuam a gerar dúvida no seio do Parlamento). Este fenómeno, curioso pela concordância generalizada entre os eurodeputados que responderam a este estudo, é, porventura, o único caso em que há tanta proximidade e parecença de respostas. No que toca às restantes perguntas, em caso algum houve igual grau de semelhança.

Nesta evidência encontra-se uma comprovação clara da nossa hipótese. Lembremos que a nossa hipótese dizia: *Os eurodeputados estão satisfeitos com as alterações em Comitologia trazidas pelo Tratado de Lisboa, mais particularmente os artigos 290 e 291 que apresentam os atos delegados e executivos.*

Como já referi embora tenha havido uma concordância entre os entrevistados em relação a estes dois artigos, alguns eurodeputados indicaram certos fatores que consideraram problemáticos. O entrevistado nº1 salienta, por exemplo, que o facto de já não haver comités de Comitologia com representantes dos Estados Membros, o que faz com que este processo se

torne mais distante dos cidadãos, um pouco menos democrático. Assim foi escrito pelo eurodeputado: *No entanto, não vejo vantagem no desaparecimento dos comités de Comitologia, tendo em conta que havia a obrigatoriedade de consulta de comités consultivos especiais, antes de aplicar a legislação comunitária.*

[...] Os comités da Comitologia são vistos como uma extensão natural das administrações nacionais que são, por sua vez, elementos vitais para fazer e manter as decisões aceitáveis para os cidadãos da União Europeia.

Ao serem substituídos por comités de peritos, havendo a mera possibilidade de a Comissão os convidar a participarem em actos de execução, há a abertura ao recurso de um poder que por muitos pode ser considerado de certa forma discricionário.

Esta mudança torna as tomadas de decisão dependentes de especialistas. Assim, e como foi referido, a execução deste processo afasta-se das administrações nacionais, o que pode prejudicar alguns Estados membros. Mesmo assim, o facto de todas as propostas exigirem um aval do PE e do CUE faz com que este sistema mantenha a sua democraticidade, embora indiretamente.

Já Andrés Perelló Rodríguez (entrevistado nº2) preferiu apontar a categoria problemática dos elementos não essenciais de um ato legislativo. Esta construção cria várias divergências de opinião entre CE e PE, que podem não concordar sobre se tal elemento será mesmo "não essencial" ou se, pelo contrário, é de enorme importância.

Gay Mitchell (entrevistado nº5), por seu lado, dirige as suas críticas à própria categoria de "ato delegado". Nestas decisões, a Comissão segue, geralmente, a opinião e interpretação do CUE, deixando de fora a opinião do PE.

Já António Correia de Campos tem uma opinião globalmente positiva, não apontando críticas específicas: *[...] a delegação pode ser revogada quer pelo Conselho ou pelo Parlamento; o acto básico pode definir um tempo entre o qual o Parlamento ou o Conselho poderão, conjuntamente ou individualmente, bloquear a entrada em vigor do acto delegado. O voto é feito por maioria simples no caso do Parlamento e por maioria qualificada no caso do Conselho. Portanto, num exame global das mudanças em Comitologia, poderemos dizer que a alteração do equilíbrio institucional europeu permitiu que o Parlamento Europeu fosse tratado com mais igualdade, embora ainda não completamente.*

É constante a opinião de que estes processos foram, assim, uma inovação positiva, mas são somente etapas de um processo em construção a precisar continuamente de alterações e revisões. A democraticidade desta ordem estabelecida torna-se a questão mais central, assim

como os poderes e atitudes da CE (geralmente mais próxima das opiniões do CUE) o que pode deturpar a distribuição de poderes no seio da UE.

Decidimos abordar a quarta etapa do nosso guião de entrevista com uma pergunta de carácter mais individualizado: assim, já que os eurodeputados têm um papel crucial no desfecho da legislação, queríamos saber então em que casos específicos é que os entrevistados já estiveram envolvidos.

As respostas que recebemos não variaram significativamente. Todos os eurodeputados, exceto um, já estiveram envolvidos em processos de delegação de poderes à CE. E alguns deles descreveram-nos casos exemplificativos.

Isto mostra-nos que este processo é algo de comum na atividade política destas entidades.

Os eurodeputados usam habitualmente a sua capacidade de delegação de poderes sempre que tal se justifique. Como vimos nos capítulos anteriores, geralmente quanto mais complexo é um caso, mais provável é haver delegação.

Nas respostas que nos foram facultadas, Andrés Perelló Rodríguez referiu: *no caso do regulamento sobre os sumos de frutas, estabeleceu-se um debate acerca de se o anexo de práticas autorizadas tinha de ser feito por Comitologia ou por actos delegados. Tendo em conta a polémica existente com os aromas, o Parlamento considerava que se devia manter o poder da Comitologia neste caso.* Esta afirmação prova a importância da Comitologia nas decisões mais polémicas. Embora o PE deixe de ter uma influência direta no desfecho dos processos o fato de o seu aval ser ainda necessário faz com que este sistema seja muitas vezes procurado pelas instituições e seus atores. No entanto, as dúvidas sobre a correta metodologia a utilizar para os diversos casos são constantemente alvo de discussão.

Já Gay Mitchell refere aspetos de grande interesse para o nosso estudo. Ele mostra-nos, mais uma vez, a constante de que já falámos anteriormente – o facto de ainda haver dúvidas no PE sobre a aplicação das regras dos atos delegados e executivos.

Estas opiniões não só divergem entre eurodeputados como também entre instituições europeias. Este entrevistado chega a referir: *A Directiva 2011/61/EU, sobre gestores de fundos de investimento alternativos (GFIA), contém 25 artigos que dão poderes à Comissão para adoptar actos delegados. Estou envolvido neste dossier e sinto-me preocupado sobre o que a Comissão entende, por vezes, por actos executivos.*¹¹

¹¹ Esta directiva encontra-se disponível para leitura em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:174:0001:0073:PT:PDF> (16 de Agosto de 2012).

Esta diretiva para proteção dos investidores, supervisão e segurança de mercados de instrumentos financeiros suscita a desconfiança em relação à CE. É constante a suspeição deste eurodeputado no que toca à CE, não só neste aspeto, mas em vários outros, como veremos mais à frente.

Depois destas observações será, pois, previsível que os entrevistados tenham agora mais facilidade em delegar poderes à CE. Foi isso mesmo o que se observou na análise das respostas à nossa quinta pergunta.

Nas declarações que nos foram prestadas, todos os intervenientes tiveram opiniões positivas. Como o PE passa, após as inovações do Tratado de Lisboa, a ter maior capacidade de intervenção e, automaticamente, de afetar a resolução das disposições legislativas, é natural também que os eurodeputados se sintam mais favoráveis à adoção destes dois sistemas de delegação de poderes.

Justificativamente, é assim referido pelo entrevistado nº 1: *Aparentemente sim, se considerarmos que há uma maior facilidade na delegação de poderes à Comissão, em que a comissão competente examinará o projecto de acto delegado, podendo apresentar propostas de resolução adequadas.*

Pode-se dizer assim que esta estrutura beneficiou todas as partes envolvidas. O PE vê crescer os seus poderes de fiscalização dos trabalhos em Comitologia, o CUE continua a poder observar os trabalhos da Comissão, embora agora tenha de procurar consensos com o PE em mais áreas. A CE tem agora mecanismos mais eficazes de implementar legislação de forma igual pelos Estados-membros nos atos executivos e continua a ter uma posição importante no detalhar da legislação nos atos delegados. Assim, se todas os órgãos políticos beneficiam deste sistema, é natural que este esteja cada vez mais em prática.

A sustentabilidade comprobatória da hipótese deste trabalho já devidamente circunstanciada, e de carácter direto, objetivo e comprovável, leva-nos a pensar e concluir que os eurodeputados veem a Comitologia e a delegação de poderes à CE, dentro da funcionalidade dos artigos 290 e 291, como uma atividade que visa assegurar um funcionamento mais fluido das tomadas de decisão, permitindo uma logística mais rápida e eficiente e democrática, embora com alguns entraves.

Devido às características positivas destes processos implementados com o Tratado de Lisboa, é expectável uma contínua e eventualmente crescente delegação por parte do Parlamento Europeu.

Já tínhamos visto anteriormente que, antes do Tratado de Lisboa, a delegação de poderes à CE e a subsequente delegação desta aos diferentes comités com procedimentos específicos variava consoante o tipo de lei – diretiva, decisão, regulamento.

Com a introdução deste Tratado, a Comitologia foi completamente reestruturada. E, depois de termos analisado as entrevistas, vimos que estas mudanças, embora tenham um apoio generalizado por parte dos eurodeputados, não são consensuais, no sentido em que ainda há muita suspeição e até dúvida por parte dos entrevistados. Daí que, nas respostas à nossa sexta pergunta, dois dos inquiridos tenham referido que a delegação de poderes à CE tem ultimamente vindo a crescer. Dois entrevistados, no entanto, afirmaram categoricamente que não. Nesta questão, as opiniões dividem-se claramente. Embora os eurodeputados considerem que é mais fácil exercer esta delegação após o Tratado de Lisboa, nem todos acharam que, efetivamente, a quantidade de processos de delegação tenha crescido.

A título de exemplo o entrevistado nº 1 refere: *Penso que ultimamente tem sido delegado um grande poder de execução à Comissão Europeia. Tendo sido instituída como guardiã dos tratados, apresenta poderes importantes de controle e fiscalização do Direito Comunitário, de decisão, de iniciativa e de participação nos procedimentos legislativos, não esquecendo, no entanto, que esta tem de guardar sempre dependência política relativamente ao Parlamento Europeu.*

Não obstante, também foram reforçados os poderes do Parlamento Europeu, e tendo os contactos entre os representantes de ambas as instituições se intensificado, em função das responsabilidades partilhadas, criando-se pontes de diálogo, que potenciam uma maior aproximação.

Exemplos são as relações bilaterais e tripartidas, com a Comissão e com o Conselho, a propósito das directivas ou relatórios submetidos a votações.

Já Gay Mitchell preferiu referir o caso do instrumento DCI-BAM, cujos parâmetros e regras deviam ser tratados como atos delegados e não atos executivos, como acontece.

Estes desenvolvimentos trazidos com o Tratado de Lisboa refletem um longo processo dialético de reestruturação das medidas para as tomadas de decisão no seio da União e, embora positivos e inovadores em vários aspetos, ainda não têm um completo apoio do Parlamento.

Face a perspectivas para o futuro da Comitologia, os eurodeputados mostraram-se, pois, assertivos na afirmação de que a Comitologia irá precisar de mudanças no futuro. Gay Mitchell chega até a referir a necessidade de um parecer do Tribunal de Justiça da UE para esclarecer e resolver todos as dúvidas ainda persistentes sobre estes dois atos.

O devido papel dos intervenientes e instituições entra aqui em discussão. A CE é um dos organismos mais conotados negativamente quando se discutem os novos artigos.

Relacionado com este assunto o entrevistado nº1 refere: *Penso que o futuro da Comitologia na União Europeia passará por uma revisão, no sentido de clarificar os papéis dos actores em causa. A Comissão terá de encarar a Comitologia não como uma interferência nos poderes executivos, mas como fazendo uma ponte entre o Conselho e a Comissão, ao manter uma avaliação estatal sobre as políticas a serem implementadas [...].*

Andrés Perelló Rodríguez, por seu lado, refere: [...] *Creio que os artigos 290 e 291 são um progresso. Mas a prática irá demonstrar-nos a melhor maneira de os aplicar e de melhorar a capacidade de gestão da Comissão. Isto sem que o Parlamento perca a sua capacidade de questionar ou de rever periodicamente o que considere que não é correcto. Ou ainda, que uma mesma experiência de aplicação mostre que se deveria fazer de outra maneira.*

Como vimos, o processo de escolha e de execução de leis a nível europeu é deveras complexo. Ele envolve todos os estados membros e todas as instituições europeias. Daí que muitas vezes seja difícil, penosa e demorada uma estruturação legal que agrade às instituições, aos estados e aos próprios cidadãos europeus.

Descobrimos com estas entrevistas vários casos importantes. O estabelecer do sistema da comitologia permitiu não só aproximar os organismos europeus, assim como permitir uma maior rapidez de análise e futura implementação de decisões, diretivas ou regulações. Mas, devido à contínua luta institucional existente desde os tempos da Comunidade Económica Europeia, este processo tornou-se mais um campo de disputa.

Vimos a desconfiança de alguns eurodeputados com a nova estrutura da delegação pelos artigos 290 e 291; as relações multilaterais entre PE, CE e CUE com eurodeputados a demonstrarem alguma apreensão a este novo funcionamento da Comitologia na UE; a necessidade futura de revisão destes artigos possivelmente pelo Tribunal de Justiça da UE; a controvérsia gerada pelo facto de os comités de comitologia serem agora constituídos por equipas de peritos e a democraticidade ou não desse fenómeno.

CONCLUSÃO

O cidadão e o seu bem estar são a razão e o objetivo de toda a política ou de qualquer sistema de tomada de decisões. O mundo globalizado cria desafios a todos os Estados contemporâneos fazendo com que estes encarem problemas antigos e recentes.

O estatuto de “cidadão europeu”, criado com o Tratado de Maastricht, hoje atributo de um cidadão natural de qualquer país da União Europeia não tem em conta a religião, costumes, cultura, ou modo de vida. É um atributo legal, jurídico e político que demorou décadas a ser estabelecido e que não deve ser entendido de forma fácil. Do sentimento de uma cidadania ou identidade Europeia passou-se à legalização e jurisdição dessa mesma cidadania.

O cidadão da União Europeia elege e poderá ser futuramente eleito. Ele constitui o bloco fundador dos estados membros e igualmente da UE. Ele, ao eleger o seu governo nas eleições nacionais e os seus representantes para o PE, nas eleições europeias, toma uma atitude e molda o progresso histórico e político deste espaço geográfico. Assim, ao mostrar a sua opinião no boletim de voto, o cidadão intervém também indiretamente na Comitologia europeia.

As causas que levam um ator ou instituição a delegar poderes a outro podem ser de várias ordens, como vimos. Desde a necessidade de obter opiniões de especialistas no planeamento de determinada legislação, aos resultados de uma prática a adotar cujos efeitos poderão ser benéficos para uns e prejudiciais para outros. Por esta razão as instituições europeias e o funcionamento entre elas, mais especificamente a Comitologia, estão constantemente em mudança. Entendimentos diferentes do que deve ser a melhor racionalidade logística na UE criam desentendimentos entre as instituições europeias que tentam sempre aumentar ou manter o seu poder na estrutura da legislação e nas tomadas de decisão.

No caso da UE, a delegação é feita à CE que, com a ajuda de comités de especialistas ou de agências, decide qual a melhor maneira de estruturar uma política. Todo o resultado final que sair da CE terá de ter o aval do PE e do CUE. Sem esta concórdia, a legislação terá de ser novamente reestruturada.

A Comitologia é, ao mesmo tempo, um sistema que aproxima as instituições europeias.

O processo de legislar ao nível europeu envolve todas as instituições europeias e suas agências, todos os estados da UE, cada um com as suas opiniões e interesses. É por esta

abrangência e necessidade de obter consensos alargados que é por vezes bastante difícil decidir ao nível europeu. Quanto mais estados membros fazem parte da União mais difícil será chegar a uma conclusão que beneficie todos os países. Ao discutir mudanças presentes ou futuras na Comitologia temos de ter em atenção esta premissa.

Na introdução deste estudo, depois de elaborada a nossa questão de pesquisa, a hipótese e os objetivos, decidimos realizar o nosso trajeto teórico e empírico com a finalidade de responder a esses mesmos propósitos.

O que este estudo nos mostrou a princípio, no primeiro capítulo, foi a forma astuta como o PE soube aumentar a sua influência e afirmar-se como a única instituição europeia cujos membros são diretamente eleitos pelos cidadãos europeus. O processo de codecisão aplica-se agora em praticamente todas as matérias políticas da UE. Esta secção funcionou como que uma análise histórico-política dos poderes do PE.

Esta instituição, que no tempo da sua criação tinha apenas poderes consultivos, soube, através de uma estratégia diligente e incisiva, afirmar-se, ter cada vez maior voz do desenho da legislação europeia, tornar-se indispensável no funcionamento da União, assim como contribuir para uma maior democratização da representação política da UE através da eleição dos eurodeputados.

Ao mesmo tempo, o PE também lutava por mais poderes na Comitologia Europeia. A Comitologia tornou-se portanto mais um palco de confronto e de afirmação do PE.

O Conselho de Ministros (atual Conselho da União Europeia) é a instituição que representa e reúne os estados membros da UE. Aqui os estados resolvem as suas disputas, assim como as propostas da CE. Luta-se para alcançar a unanimidade, a maioria simples ou a maioria qualificada consoante o tipo de lei a aprovar.

A CE é a instituição guardiã dos tratados e desempenha um dos principais papéis ao nível da Comitologia.

A Comitologia, por seu lado, assim como toda a UE, é um processo evolutivo ou dialético. Foi alvo de constantes mudanças surgidas pelos interesses dos variados atores ou instituições no cenário europeu.

Desde a Primeira Decisão para a Comitologia de 1987, ao *Modus Vivendi* de 1994 a 1996, à Reforma Lamfalussy de 2001, à Segunda Decisão para a Comitologia de 2006 e acabando no Tratado de Lisboa, todo um trajeto foi descrito no qual o PE foi gradualmente ganhando poderes.

Os artigos 290 e 291 deste último Tratado da UE foram os que mais interesse nos suscitaram pois são os mais recentes e também os que mais alteraram o sistema da delegação de poderes à CE.

Estes artigos funcionaram como um compromisso com os objetivos do PE e do Conselho da UE para uma maior fiscalização da CE. Permitiram, por um lado, aproximar mais todas as instituições europeias e acelerar as tomadas de decisão mas, contudo, com o desaparecimento dos comités de comitologia estruturados pelos estados-membros poder-se-á apontar para uma menor democraticidade deste sistema. No entanto, a necessidade do aval do PE nas tomadas de decisão ao nível da União cria uma base política, essa sim inteiramente democrática.

Finalmente, depois de toda a investigação feita, a nossa hipótese inicial foi comprovada. Assim, observámos que os eurodeputados entrevistados embora considerem os artigos 290 e 291 como um desenvolvimento político positivo ainda mantêm dúvidas em relação à sua estruturação e aplicação.

Este foi um dos aspetos que deu origem a um maior número de críticas nas entrevistas a eurodeputados que fizemos. Gay Mitchell referiu só uma futura decisão pelo Tribunal de Justiça da UE poderá acabar com os desentendimentos que os atos delegados e executivos criam ao nível do papel das instituições e do modo de análise e de trabalho na legislação europeia.

Este estudo embora não sendo exemplificativo e demonstrador da opinião de todos, ou da maioria de eurodeputados no PE, conseguiu revelar-nos uma série de questões que preocupam as instituições e atores da vida política da União. Esta investigação foi assim inovadora neste aspeto. Além de observar a teoria e evolução do comportamento e poderes das instituições europeias permitiu um contacto próximo com alguns dos representantes que mais influência têm na Comitologia europeia.

Por isso podemos concluir que todos os objetivos deste estudo foram finalizados de forma bem sucedida e a nossa hipótese comprovada pelas entrevistas realizadas. Todos os aspetos constituintes desta investigação não foram assim usados ao acaso – eles são devidamente relacionados e funcionam numa estrutura planeada e dirigida inicialmente para entender o papel e opinião do PE em relação à Comitologia europeia.

O nosso único descontentamento foi não conseguirmos ter um maior número de entrevistas. No entanto, e como já referimos, o facto de este ser um público alvo de difícil alcance, seja pela elevada responsabilidade das suas profissões ou pela falta de tempo destes,

faz com que qualquer estudo desta natureza necessite da ajuda de um maior número de pessoas preferencialmente, ou não, com estadia em Bruxelas.

Esta temática jamais ficaria concluída com esta investigação.

Um futuro estudo poderia centrar-se na realização desta entrevista de carácter qualitativo ou outra semelhante, a um maior número de eurodeputados - de preferência a mais de metade do número de eurodeputados no PE ou eventualmente e, se possível, a todos os 754 presentes na atual legislatura.

Outra possibilidade seria, por exemplo, a realização de um inquérito a eurodeputados sobre estas questões que permitisse uma investigação de parecer quantitativo e onde as atitudes do PE em relação à Comitologia fossem mensuráveis estatisticamente.

Desta forma saímos satisfeitos com o alcance do nosso trabalho, das novidades trazidas, do próprio processo de investigação e principalmente com o contacto com os eurodeputados que se mostraram extremamente recetivos a este estudo. O facto de serem eurodeputados de várias nacionalidades (dois portugueses, um espanhol, um italiano, um alemão e um irlandês) também foi uma árdua vitória no desenrolar deste estudo mas permitiu uma visão mais abrangente e transnacional sobre a Comitologia europeia.

Como será de esperar, por tudo o que estudámos, a Comitologia na UE continuará a evoluir nos próximos anos. A crise económica que vivemos certamente terá grande influência e poderá eventualmente levar a uma reestruturação da Comitologia.

Esperamos também que depois deste percurso tenhamos contribuído um pouco para o elucidar destes temas.

Estudos de natureza semelhante a este terão de continuar a existir de modo a esclarecer o cidadão europeu e integrá-lo na vida política europeia e mundial contemporânea.

BIBLIOGRAFIA

- Ballmann, Alexander; Epstein David; O'Halloran; (2002) *Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union*, International Organization, 56, 3, pp. 551-574.
- Bergström, Carl-Fredrik; Farrell, Henry; Héritier, Adrienne; (2006) *Legislate or Delegate? Bargaining over Implementation and Legislative Authority in the European Union*, European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, No. 2006/42.
- Bradley, Kieran St Clair (2008) *Halfway house: The 2006 comitology reforms and the European parliament*, West European Politics, 31: 4, 837 — 854.
- Brandsma, Gijs Jan; (2007) *Accountability Deficits in European "Comitology" Decision-making*, European Integration online Papers, Vol. 11, N° 4.
- Corbett, Richard; Jacobs, Francis; Shackleton, Michael; (2005), *The European Parliament*, London, John Harper Publishing.
- Griller, Stefan; Ziller, Jacques; (2008) *The Lisbon Treaty – EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Austria, Springer Wien New York.
- Héritier, Adrienne (2007) *Explaining Institutional Change in Europe*; Oxford, Oxford University Press.
- Héritier, Adrienne; Moury, Catherine; (2011) *Contested Delegation: The Impact of Co-decision on Comitology*, West European Politics, Vol. 34, N°1, 1549-1570.
- Hix, Simon; (2002) *Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam*, *British Journal of political science*, 32 (2). pp. 259-280.
- Hix, Simon; Noury, Abdul; Roland, Gérard; (2005) *Democracy in the European Parliament*, London School of Economics and Political Science.
- Maurer, Andreas; (2003) *The Legislative Powers and Impact of the European Parliament*, *Journal of Common Market Studies*, 41:2, pp. 227-47.
- Maurer, Andreas; Kietz, Daniela; (2006) *The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements*, Berlin, German Institute for International and Security Affairs.
- Metselaar, Alke; (2008) *The Functions of Comitology – What will Lisbon Change?*, Maastricht, Universiteit Maastricht.
- Moreira, Carlos Diogo (2007) *Teorias e Práticas de Investigação*, Lisboa, ISCSP.
- Moury, Catherine; (2007) *Explaining the European Parliament's Right to Appoint and Invest the Commission*; *West European Politics*, Vol. 30, N° 2, 367-391.
- Moury, Catherine; Héritier, Adrienne; (s.a.) *The Dynamics of European Governance: The Commission's Implementing Powers and the European Parliament IN d. fAUR European Handbook of Governance, forthcoming, Oxford University Press.*
- Rasmussen, Anne (2007) *Challenging the Commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability*, *West European Politics*, 30: 2, pp. 244 — 264.
- Reis, Sara Raquel da Silva (2011) *Lisbon Treaty: The Constitutional Treaty in Disguise?* in *Revista Portuguesa de Ciência Política*, n° 1, Observatório Político.
- Rittberger, Berthold (2003), *The Creation and Empowerment of the European Parliament*, *Journal of Common Market Studies*, 41:2, pp. 203-25.

- Shackleton, Michael e Raunio, Tapio; (2003) *Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change*, *Journal of European Public Policy*, 10: 2, pp. 171 — 188.
- Wallace, Helen; Pollack, Mark A.; Young Alasdair R.; (2010) *Policy-Making in the European Union*, Oxford, University Press.

ANEXOS:

A) TRANSCRIÇÃO DOS ARTIGOS 290 E 291:

Artigo 290.º

1. Um acto legislativo pode delegar na Comissão o poder de adotar atos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem certos elementos não essenciais do ato legislativo. Os atos legislativos delimitam explicitamente os objetivos, o conteúdo, o âmbito de aplicação e o período de vigência da delegação de poderes. Os elementos essenciais de cada domínio são reservados ao ato legislativo e não podem, portanto, ser objeto de delegação de poderes.
2. Os atos legislativos estabelecem explicitamente as condições a que a delegação fica sujeita, que podem ser as seguintes:
 - a) O Parlamento Europeu ou o Conselho podem decidir revogar a delegação;
 - b) O ato delegado só pode entrar em vigor se, no prazo fixado pelo ato legislativo, não forem formuladas objeções pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho.Para efeitos das alíneas a) e b), o Parlamento Europeu delibera por maioria dos membros que o compõem e o Conselho delibera por maioria qualificada.
3. No título dos atos delegados é inserido o adjetivo «delegado» ou «delegada».

Artigo 291.º

1. Os Estados-Membros tornam todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos atos juridicamente vinculativos da União.
2. Quando sejam necessárias condições uniformes de execução dos atos juridicamente vinculativos da União, estes conferirão competências de execução à Comissão ou, em casos específicos devidamente justificados e nos casos previstos nos artigos 24.º e 26.º do Tratado da União Europeia, ao Conselho.
3. Para efeitos do n.º 2, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, definem previamente as regras e princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo que os Estados-Membros podem aplicar ao exercício das competências de execução pela Comissão.
4. No título dos atos de execução é inserida a expressão "de execução".

B) GUIÃO DE ENTREVISTA ENVIADO AOS EURODEPUTADOS ENTREVISTADOS

- 1 - Pretende que o seu nome venha incluído neste estudo ou prefere ficar anónimo / a?

- 2- Acha que o Tratado de Lisboa deveria ter beneficiado mais o Parlamento Europeu?

- 3 - Qual é a sua opinião acerca das mudanças em Comitologia feitas pelo Tratado de Lisboa? Concorda, discorda? (Como, por exemplo, o estabelecimento de dois processos separados, chamados atos delegados e atos executivos. Nos primeiros, onde é delegado poder à Comissão Europeia para ajustar ou corrigir certos elementos não essenciais de determinada lei, aos quais o Parlamento ou o Conselho da U.E. poderão ser a favor ou contra. Nos atos executivos, certos poderes poderão ser delegados à Comissão para pormenorizar ou alterar legislação para, posteriormente, ser uniformemente implementada pelos Estados-Membros. Juntamente, houve o desaparecimento dos comités de Comitologia e a sua substituição por comités de peritos, que podem ser convidados pela Comissão para ajudar em atos de execução).

- 4 - Na sua atividade legislativa foi confrontado / a com a questão da delegação de poderes legislativos ou executivos à Comissão? Se sim, por favor, refira exemplos.

- 5 - Depois do Tratado de Lisboa e a implementação destas medidas, tem mais facilidade em delegar poderes à Comissão?

- 6 - Sente que foi ultimamente delegado demasiado poder de execução à Comissão Europeia? Como descreveria as relações atuais do Parlamento com a Comissão? Se possível, cite exemplos.

- 7 - Como vê o futuro da Comitologia na União Europeia? Considera que esta precisará de mais revisões ou de novas regras no futuro?

C) TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

Entrevistado n° 1 (Anónimo)

1- Pretendo ficar anónimo.

2- O Tratado de Lisboa veio alargar as áreas de intervenção e de decisão do Parlamento Europeu, o que equivale a dizer que reforçou os respectivos poderes. Na verdade, o Parlamento Europeu tornou-se co-legislador em quase todas as matérias, adquirindo um verdadeiro poder legislativo, ainda que assente num processo de co-decisão.

Em matéria orçamental, o Tratado de Lisboa veio reequilibrar o papel das duas instituições (Parlamento e Conselho) na aprovação do orçamento da União Europeia.

O Tratado de Lisboa estipulou ainda o necessário parecer favorável do Parlamento Europeu sobre todos os acordos internacionais relativos a matérias sujeitas ao processo legislativo ordinário.

Isto não invalida que, nomeadamente do ponto de vista orgânico e institucional, devam ser feitas alterações futuras, correctoras de defeitos que já se vão percebendo, bem como no sentido de reforço verdadeiro dos pilares da coesão e da solidariedade entre os países, que em momentos difíceis para alguns, por vezes se vêm revelando pouco efectivos.

3- Na sua maioria, e pelo menos genericamente, não vejo inconveniente na introdução da distinção das duas categorias de actos não-legislativos: actos delegados e actos de execução, prevendo regimes diferentes (art. 290º e 291º do TFUE).

Os actos delegados são actos não legislativos de alcance geral que completam ou alteram certos elementos não essenciais de um acto legislativo, mas necessários, sendo classificados como medidas quase-legislativas. São adoptados pela CE com base dos poderes conferidos pelo PE e pelo Conselho, estando sempre sujeitos à sua supervisão e revogação, podendo intervir quando considerar dever alterar disposições de que discorda ou corrigir eventuais desvios na utilização de poderes delegados. As posições do Conselho e do Parlamento Europeu são neste procedimento de perfeita igualdade.

Note-se que os elementos essenciais ficam reservados ao acto legislativo e não podem ser objecto de delegação de poderes.

Os actos de execução conferem competências de execução à CE quando sejam necessárias condições uniformes de execução de actos juridicamente vinculativos da UE ou em casos específicos devidamente justificados.

No entanto, não vejo vantagem no desaparecimento dos comités de Comitologia, tendo em conta que havia a obrigatoriedade de consulta de comités consultivos especiais, antes de aplicar a legislação comunitária. A Comissão discutia as suas propostas com as administrações nacionais antes de serem implementadas, para que fossem adoptadas da melhor forma possível, tendo sempre em conta as situações nacionais. A participação dos representantes dos Estados-Membros na preparação das medidas de execução a serem tomadas pela Comissão, tornando-os co-responsáveis na sua aplicação interna, representava um bom mecanismo democrático. Os comités da Comitologia são vistos como uma extensão natural das administrações nacionais que são, por sua vez, elementos vitais para fazer e manter as decisões aceitáveis para os cidadãos da União Europeia.

Ao serem substituídos por comités de peritos, havendo a mera possibilidade de a Comissão os convidar a participarem em actos de execução, há a abertura ao recurso de um poder que por muitos pode ser considerado de certa forma discricionário.

- 4- Não.
- 5- Aparentemente sim, se considerarmos que há uma maior facilidade na delegação de poderes à Comissão, em que a comissão competente examinará o projecto de acto delegado, podendo apresentar propostas de resolução adequadas.
- 6- Penso que ultimamente tem sido delegado um grande poder de execução à Comissão Europeia. Tendo sido instituída como guardiã dos tratados, apresenta poderes importantes de controle e fiscalização do Direito Comunitário, de decisão, de iniciativa e de participação nos procedimentos legislativos, não esquecendo, no entanto, que esta tem de guardar sempre dependência política relativamente ao Parlamento Europeu.

Não obstante, também foram reforçados os poderes do Parlamento Europeu, e tendo os contactos entre os representantes de ambas as instituições se intensificado, em função das responsabilidades partilhadas, criando-se pontes de diálogo, que potenciam uma maior aproximação.

Exemplos, são as relações bilaterais e tripartidas, com a Comissão e com o Conselho, a propósito das directivas ou relatórios submetidos a votações.

- 7- Penso que o futuro da Comitologia na União Europeia passará por uma revisão, no sentido de clarificar os papéis dos actores em causa. A Comissão terá de encarar a Comitologia não como uma interferência nos poderes executivos, mas como fazendo uma ponte entre o Conselho e a Comissão, ao manter uma avaliação estatal sobre as políticas a serem implementadas por elas.

Entrevistado nº 2: Andrés Perelló Rodríguez (traduzido do inglês para português pelo autor).

1- O meu nome pode figurar no estudo.

2- Sim, e dele beneficiam diretamente os cidadãos que elegem os seus representantes na câmara.

3- Creio que os atos delegados ajudam, sem dúvida, a simplificar os processos legislativos. Contudo, nesta primeira fase de aplicação, detetaram-se problemas para definir precisamente o que é “não essencial” e o que não é. Em algumas diretivas ou regulamentos, os eurodeputados consideraram que elementos que a Comissão considerava como não essencial eram mais essenciais do que pareciam.

4- Sim, no caso do regulamento sobre os sumos de frutas, estabeleceu-se um debate acerca de se o anexo de práticas autorizadas tinha de ser feito por Comitologia ou por atos delegados. Tendo em conta a polémica existente com os aromas, o Parlamento considerava que se devia manter o poder da Comitologia neste caso.

5- Sim, em geral.

6- Para mim não se trata de uma questão quantitativa. Já referi que os atos delegados podem ser úteis precisamente para simplificar. Mas há que serem vistos qualitativamente onde se podem aplicar e onde um controlo direto do Parlamento continua a ser necessário.

7- Sim, tudo é melhorável. Creio que os artigos 290 e 291 são um progresso. Mas a prática irá demonstrar-nos a melhor maneira de os aplicar e de melhorar a capacidade de gestão da Comissão. Isto sem que o Parlamento perca a sua capacidade de questionar ou de rever periodicamente o que considere que não é correto. Ou ainda, que uma mesma experiência de aplicação mostre que se deveria fazer de outra maneira.

Entrevistado nº 3 Anónimo (traduzido do inglês para português pelo autor).

- 1- Anónimo
- 2- Não.
- 3- Concordo.
- 4- Sim, na Comissão AGRI.
- 5- Sim.
- 6- Sim, AGRI.
- 7 – Sem comentários.

Entrevistado nº4 Anónimo (traduzido do inglês para português pelo autor).

- 1- Anónimo.
- 2- Sim.
- 3- Sim.
- 4- Sim.
- 5- Sim.
- 6- Não.
- 7- Sim.

Entrevistado nº 5 Gay Mitchell: (traduzido do inglês para português pelo autor).

1 – Gay Mitchell.

2- Como o Parlamento Europeu era a única instituição da União Europeia diretamente eleita, era necessário aumentar-lhe os poderes e congratulo-me por saber que o Tratado de Lisboa fez isso mesmo.

Os poderes legislativos do Parlamento cresceram substancialmente com cerca de 40 novas áreas agora sob codecisão. O papel do Parlamento em estabelecer orçamentos é também de importância crucial. Acho, contudo, que o Parlamento deve ser mais estratégica no uso dos seus poderes e menos envolvido no pormenor. Preocupo-me também pelo facto de a Comissão ser, por vezes, demasiado próxima do Conselho da UE e não o mediador independente que deveria ser.

3- As mudanças feitas em Comitologia pelo Tratado de Lisboa são, teoricamente, boas. O uso dos atos delegados dá ao Parlamento o poder de vetar qualquer delegação de poderes à Comissão Europeia. Antes do Tratado de Lisboa, muita da implementação de legislação era supervisionada pelos Estados Membros. A minha experiência com legislação delegada foi, contudo, pautada por dificuldades. Continua a haver diferenças de opinião no que constitui um ato delegado e, mais uma vez, a Comissão, geralmente, alinha-se com o Conselho da UE, no que respeita à interpretação.

As provisões dos artigos 290 e 291 são baseados largamente no desfecho da Convenção do Futuro da Europa, que segui enquanto estava no Parlamento Irlandês, como Chefe da Comissão de Assuntos Europeus.

Também segui o relatório da autoria de Jozsef Szajer, aprovado pelo Parlamento, sobre a regulação de atos executivos, que garante o direito de escrutínio do Parlamento sobre os projetos de medidas de execução e exige que a Comissão as reveja.

Como "Rapporteur" para o DCI 2007-2013, estive bastante envolvido na sua revisão intercalar em 2010/2011. O Parlamento lamentou profundamente que o instrumento DCI-BAM tenha sido adotado como ato executivo e não como ato delegado.

O meu relatório sobre a Regulação (CE) 1905/2006, que estabelecia um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento: lições aprendidas e perspetivas para o futuro, enfatizam que a aplicação do procedimento de atos delegados é obrigatória para as

decisões que preencham os critérios do artigo 290 do TFUE, incluindo o estabelecimento de objetivos gerais, prioridades, resultados esperados e dotações financeiras.

4- Eu fui confrontado com a questão da delegação de poderes legislativos à Comissão Europeia.

Exemplo nº 1: Como membro ativo da Comissão DEVE (Desenvolvimento), deparei-me com o uso de atos delegados em instrumentos de financiamento externo. Há um debate em curso sobre se a fase de programação dos instrumentos de financiamento externo preenche os critérios de atos delegados ou de atos de execução.

Exemplo nº2: Sou também um membro substituto da Comissão ECON (Economia). Um certo número de documentos atuais e futuros da Comissão ECON contêm provisões que dão poderes à Comissão para adotar atos delegados. A Diretiva 2011/61/EU, sobre gestores de fundos de investimento alternativos (GFIA), contém 25 artigos que dão poderes à Comissão para adotar atos delegados. Estou envolvido neste dossier e sinto-me preocupado sobre o que a Comissão entende, por vezes, por atos executivos.

5- Eu teria mais facilidade em delegar poderes à Comissão, pois o artigo 290 do Tratado de Lisboa sobre atos delegados coloca o Parlamento num patamar igual ao do Conselho da UE. Mas na prática, como já referi, encontrei certas dificuldades. No que toca ao AIFMD tem havido divergências entre a Comissão e o Parlamento no texto de nível 2 (atos delegados).

Sentiu-se também, nas negociações nos instrumentos de financiamento externo, que a Comissão apoiou o Conselho da UE no seu argumento de que os documentos de programação dos instrumentos de financiamento externo são atos executivos e não atos delegados.

6- Como já foi referido, no diz respeito às negociações de conciliação de instrumentos de financiamento externo de 2011, (que incluía o DCI), lamentei muito o facto de o Conselho da UE não ter envolvido o Parlamento na tomada de decisão sobre o instrumento DCI-BAM. Decisões estratégicas para o DCI-BAM continuam a ser adotadas como atos executivos, mas eu acredito que deveriam ser adotadas enquanto atos delegados em que há igual posicionamento entre Conselho da EU e Parlamento. Eu concordo com a ideia de que o Parlamento não se deve envolver na gestão do micro, mas qualquer ato legislativo que envolva o Conselho da UE tem de envolver o Parlamento.

7- Os artigos 290 e 291 continuam incertos e é minha opinião que um juízo pelo Tribunal de Justiça da UE talvez seja necessário para clarificar estas provisões. Estes artigos não devem, em caso algum, procurar diminuir a importância da legislação por codecisão.

Entrevistado nº6: António Correia de Campos

1- O meu nome pode aparecer no estudo. António Correia de Campos.

2- O Tratado de Lisboa fez do Parlamento Europeu um colegislador, junto com o Conselho, numa série de novas áreas, o que por si só é um avanço pois aumenta a influência do Parlamento em áreas onde o seu poder legislativo estava anteriormente limitado. Sobram contudo ainda várias áreas que não se encontram debaixo do papel legislativo do Parlamento. As instituições europeias podem encontrar-se num nível mais igual se os seus poderes fossem mais equilibrados.

3- O uso de comités permite que assuntos disputados sejam resolvidos rapidamente sem o envolvimento do Conselho e nalguns casos, sem codecisão, permitindo também maior controlo em casos problemáticos.

A delegação à Comissão Europeia, dada a interpretação ampla do poder executivo, vai debilitar a posição que o Parlamento Europeu tinha debaixo do procedimento de codecisão introduzido pelo Tratado de Maastricht. Antes do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu não conseguia controlar esta delegação da mesma maneira que o Conselho, mas a situação hoje é diferente: a delegação pode ser revogada quer pelo Conselho ou pelo Parlamento; o ato básico pode definir um tempo entre o qual o Parlamento ou o Conselho poderão, conjuntamente ou individualmente, bloquear a entrada em vigor do ato delegado. O voto é feito por maioria simples no caso do Parlamento e por maioria qualificada no caso do Conselho. Portanto, num exame global das mudanças em Comitologia, poderemos dizer que a alteração do equilíbrio institucional europeu permitiu que o Parlamento Europeu fosse tratado com mais igualdade, embora ainda não completamente.

4- Sim, na directiva de transações financeiras, aprovado pelo Plenário em maio de 2012.

5- Sim, na medida em que o Parlamento Europeu é agora tratado com mais igualdade em relação ao Conselho. Também pelo estabelecer de um comité de recurso composto por representantes dos Estados-membros e presidido pela Comissão desde que permita maior escrutínio sobre os poderes de execução da Comissão o que permitirá maior transparência no processo legislativo da U.E.

6- Não, não acho. Acho que a relação entre o Parlamento e a Comissão é bastante boa. O Parlamento tem sido um grande apoiante da iniciativa da Comissão, geralmente mais inovadora que a decisão do Conselho.

7- Neste momento, com as mudanças e melhoramentos trazidos pelo Tratado de Lisboa, a relação entre as instituições europeias tornaram-se mais transparentes e isso é um passo em frente muito significativo. Contudo, com as mudanças que o futuro possa trazer, não podemos excluir a possibilidade de revisões no futuro.

CURRICULUM VITAE

- Pós-Graduado em Ciência Política no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE-IUL).
- Carta de Condução para ligeiros (B e B1).
- Trabalhou como estagiário atípico na Comissão Europeia – Representação Portuguesa no sector político a tratar de relatórios políticos e outras funções (de 1 de novembro de 2011 a 31 de julho de 2012).
- Diploma de Certificate in Advanced English (Conselho da Europa – nível C1) pela Universidade de Cambridge, Inglaterra, feito em 2009.
- Diploma em língua Alemã. “Österreichisches Sprachdiplom A2 Grundstufe Deutsch 2 (Conselho da Europa – nível A2).
- Concluiu uma Bolsa de Integração na Investigação (BII) financiada pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) no Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS XX) em Coimbra, com a apresentação do estudo “200 Anos de Charles Darwin” com cerca de 200 páginas.
- Participou no “II Encontro de Jovens Investigadores do CEIS XX” realizado em Coimbra, tendo apresentado a comunicação “Charles Darwin – 150 anos de uma revolução”.
- Participou no curso "Organização e Comunicação Institucional" com a especialização em "Organizações Internacionais" do Observatório Político, em Lisboa.
- Apresentou o estudo “Darwin e as Artes” para o Congresso Internacional “Darwin, Darwinismos, Evolução” organizado pelo Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS XX) em Coimbra, 2009.

- Participou no Congresso “Egas Moniz, 60 anos do Nobel” no Museu da Ciência da Universidade de Coimbra em março de 2009.

- Participou no colóquio “Os Heterónimos da Imagem” na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra em março de 2008.

- Participou no Colóquio “Bauhaus: Arquitetura e causa pública” organizado pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX.