

CONV 424/02

WG IX 13

RELATÓRIO

de: Presidente do Grupo de Trabalho sobre a Simplificação dos Procedimentos
Legislativos e dos Instrumentos (Grupo IX)

para: Membros da Convenção

Assunto: Relatório final do Grupo de Trabalho sobre a Simplificação dos Procedimentos
Legislativos e dos Instrumentos (Grupo IX)

INTRODUÇÃO

O ponto de partida para os trabalhos do Grupo foi a constatação do facto de que nada é mais complicado do que a simplificação. Com efeito, a simplificação dos instrumentos e procedimentos da União que constitui um dos objectivos da Convenção é uma operação de repercussões consideráveis e directamente ligada ao grau de democracia das nossas instituições.

O sistema da União, tal como o conhecemos, é pouco "legível" e pouco compreensível para os cidadãos. Ora, um dos factores essenciais de democracia é precisamente a possibilidade de criticar o sistema. É necessário que os cidadãos possam compreender o sistema para identificarem os problemas de que este enferma, para o criticarem e, em última análise, para o controlarem.

Simplificar significa assim, antes de mais, "tornar legível", mas igualmente assegurar que os actos dotados da mesma força jurídico-política tenham o mesmo fundamento em termos de legitimidade democrática. Sendo a legitimidade democrática da União alicerçada nos Estados e nos povos, todo o acto de carácter legislativo deve, conseqüentemente, emanar dos órgãos que representam os Estados e os povos, ou seja, do Conselho e do Parlamento. Importa, pois, rever os procedimentos para garantir que estes respeitem um princípio bem simples: os actos que tenham a mesma natureza e os mesmos efeitos jurídicos devem ser produzidos de acordo com o mesmo processo democrático.

Este raciocínio conduz-nos directamente a uma hierarquia mais clara das normas, consequência de uma melhor separação dos poderes – não em tributo a Montesquieu, mas antes num anseio de democracia.

Traduzir este tipo de princípios em propostas concretas, tal foi a árdua missão do Grupo, que, antes de começar a debater as suas recomendações à Convenção, ouviu peritos dotados de um profundo conhecimento da prática comunitária dos instrumentos e procedimentos ¹.

O relatório do Grupo trata em partes separadas a simplificação dos instrumentos, incluindo a hierarquia das normas, e a simplificação dos processos legislativo e orçamental.

São apresentadas no relatório recomendações que recolheram um amplo apoio a nível do Grupo. As demais propostas formuladas são resumidamente expostas no Anexo II.

No decorrer dos debates, o Grupo abordou questões que não faziam parte do seu mandato, algumas dos quais – as que julgou pertinente transmitir ao plenário da Convenção – constam do Anexo III.

¹ No Anexo I é apresentada uma lista dos peritos ouvidos pelo Grupo.

Parte I

SIMPLIFICAÇÃO E HIERARQUIZAÇÃO DOS ACTOS DA UNIÃO

I. SIMPLIFICAÇÃO DOS ACTOS DA UNIÃO

A) Simplificação do número de instrumentos da União

Presentemente, a União dispõe de 15 instrumentos jurídicos diferentes. Alguns destes instrumentos, tendo embora designações distintas, produzem efeitos semelhantes. O Grupo considera que o número de instrumentos jurídicos de que dispõem as instituições da União deve ser consideravelmente reduzido a fim de reforçar os fundamentos democráticos da ordem jurídica da União graças a uma melhor legibilidade do sistema. Todavia, essa redução não deve pôr em causa a flexibilidade e a eficácia dos instrumentos. Não deve tão-pouco obstar à introdução de especificações particulares quanto ao uso de um ou outro instrumento num determinado domínio. O Grupo propõe que os instrumentos da União sejam limitados aos seguintes:

1. Instrumentos obrigatórios

- a) **O regulamento** (que se propõe passe a denominar-se "Lei da União Europeia" – "Lei UE")¹
Tratar-se-ia de um acto de alcance geral, obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros. A sua definição corresponderia à que consta actualmente no artigo 249.º do TCE.
- b) **A directiva** (que se propõe passe a denominar-se "Lei-Quadro da União Europeia" – "Lei-Quadro UE")

¹ A "lei" abrangeria também determinadas matérias que actualmente são reguladas por decisões "sui generis" (em alemão "Beschluss") que não têm destinatários definidos e são presentemente utilizadas, nomeadamente, para a aprovação de programas financeiros ou de acção no âmbito das competências complementares.

A directiva seria definida como um acto que vincula os Estados-Membros quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. A sua definição corresponderia à da directiva a que se refere o artigo 249.º do Tratado.

c) **A decisão**

A decisão seria um acto obrigatório em todos os seus elementos. Poderia designar ou não destinatários. Quando designasse destinatários, seria obrigatória para estes. A definição da decisão seria, por consequência, mais ampla do que a actualmente constante do artigo 249.º do Tratado, que prevê que a decisão tenha sempre destinatários¹. A decisão não constitui acto legislativo.

2. **Instrumentos não obrigatórios**

d) **A recomendação**: seria definida como um acto não vinculativo (definição idêntica à constante do actual artigo 249.º do TCE).

e) **O parecer**: seria também definido como um acto não vinculativo (por conseguinte, sem alterações em relação ao actual artigo 249.º).

O Grupo sugere que a primeira parte do Tratado Constitucional contenha um artigo em que se enumerem e definam estes cinco tipos de instrumentos da União, aos quais haveria que acrescentar os regulamentos, tal como são definidos adiante (ver secção C).

B) Âmbito de aplicação dos instrumentos jurídicos da União

O Grupo sugere que a nova tipologia de instrumentos definida na secção A) seja aplicada tanto aos domínios abrangidos actualmente pelo Tratado CE como ao domínio actualmente coberto pelo Título VI do Tratado da União Europeia (cooperação judiciária e policial em matéria penal).

¹ Esta decisão redefinida poderia ser particularmente útil no domínio da PESC, como se esclarece adiante, na Parte B. A decisão seria assim um instrumento flexível, susceptível de ser aplicado em numerosos casos, como por exemplo, para as nomeações, determinadas medidas em matéria de concorrência ou de auxílios estatais, etc..

As "decisões-quadro" e as "decisões" previstas no Título VI passariam assim a "directivas" ("leis-quadro") e a regulamentos ("leis"), respectivamente.

A única diferença entre os dois tipos de actos reside actualmente no facto de os primeiros não produzirem efeitos directos. Cabe ao Grupo de Trabalho X analisar a questão de saber se este tipo de actos aprovados no domínio do Título VI deve produzir efeitos directos. No entanto, o Grupo considera que será sempre possível prever no novo Tratado a especificidade da não produção de efeitos directos para os instrumentos aprovados no domínio da cooperação judiciária e policial em matéria penal, se tal se afigurar pertinente.

No que respeita às convenções no âmbito do Título VI do TUE (alínea d) do n.º 2 do artigo 34.º), seriam suprimidas e substituídas por um dos instrumentos referidos na secção A) – na maior parte dos casos, por regulamentos ("leis"). Várias razões abonam a favor desta supressão: o instrumento da convenção raramente tem sido utilizado desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, a maioria das convenções nunca entrou em vigor e, em grande parte dos casos, as convenções foram substituídas por regulamentos.

No tocante ao Título V do Tratado da União Europeia, o Grupo está de acordo quanto à necessidade de manter as especificidades dos instrumentos neste domínio. Todavia, a maioria dos membros do Grupo considera desnecessário manter uma denominação específica para os instrumentos (a saber, as "estratégias comuns", as "acções comuns" e as "posições comuns").

O Grupo recomenda a substituição destes três instrumentos pelo da "decisão PESC" tal como definida na secção A), na condição de o seu conteúdo ser especificado mais pormenorizadamente. O Grupo recomenda que se mantenha o mecanismo actual segundo o qual o Conselho aprova por maioria qualificada as "acções comuns" e as "posições comuns" que dão execução a uma "estratégia

comum", bem como qualquer "decisão" que dê execução a uma "acção comum" ou a uma "posição comum" (n.º 2 do artigo 23.º do TUE). Por conseguinte, o Tratado deverá prever que o que se poderia definir como "decisões de execução PESC" (*FSCP implementing decisions*) de uma "decisão PESC" aprovada pelo Conselho Europeu ou pelo Conselho, por unanimidade, sejam aprovadas pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada.¹

C) Mudança de denominação

O Grupo sugere que se altere a denominação dos dois instrumentos legislativos por excelência, a saber, que se substituam os "regulamentos" por "leis da União Europeia" ("Lei UE") e as "directivas" por "leis-quadro da União Europeia" ("lei-quadro UE"). No caso de ser aceite a sugestão do Grupo no sentido de ser introduzida uma hierarquia de normas (ver *infra* Parte II), a denominação "regulamento" poderia ser reservada para a aprovação de actos "delegados"² e de actos de execução, isto é, em geral para os actos de carácter normativo que não constituem actos legislativos. A decisão ficaria também reservada a actos não legislativos.

D) Actos atípicos

Relativamente aos actos utilizados pelas instituições mas não previstos no Tratado e desprovidos, em princípio, de valor jurídico obrigatório (resoluções, conclusões, declarações, etc.), o Grupo considerou que a sua simplificação se deveria fazer de forma prudente a fim de salvaguardar a flexibilidade necessária na utilização desses actos.

O Grupo sugere que se introduza no Tratado a regra segundo a qual o legislador (Parlamento/ Conselho) se absterá de aprovar actos atípicos numa matéria em que lhe sejam submetidas

¹ Em todo o caso, o Grupo salienta que os Grupos sobre a Acção Externa e sobre o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça terão de apreciar a aplicação destes princípios a domínios abrangidos pelos Títulos V e VI do Tratado UE.

² Os efeitos do regulamento poderiam diferir consoante o mesmo fosse aprovado com base numa "lei" ou numa "lei-quadro".

propostas ou iniciativas legislativas. Com efeito, a utilização dos actos atípicos nos domínios legislativos pode dar a impressão errónea de que a União legisla mediante a aprovação de instrumentos atípicos.

E) Harmonização e uniformização da redacção dos artigos do Tratado que atribuem poderes de acção às instituições

O Grupo sugere que se uniformizem e clarifiquem, ao nível linguístico, as bases jurídicas previstas no Tratado, por exemplo, evitando o uso do mesmo termo com significados diferentes, utilizando apenas a palavra "medida" quando se pretenda dar às instituições a escolha do instrumento a aprovar, suprimindo as utilizações genéricas dos termos "decisão" ou "directiva". O Grupo recomenda à Convenção que decida sejam efectuadas nas bases jurídicas do Tratado as adaptações técnicas necessárias para uniformizar e clarificar, do ponto de vista linguístico, a terminologia utilizada. O Grupo entende, contudo, que este trabalho de uniformização e clarificação deve ser efectuado com prudência, caso a caso, e sem afectar o equilíbrio institucional que resultar das opções políticas feitas pela Convenção.

F) Método aberto de coordenação

Haverá que conferir estatuto constitucional ao método aberto de coordenação, que diz respeito à acção concertada dos Estados-Membros fora das competências atribuídas à União pelos Tratados. Importa salientar que não se deve confundir este método com as competências de coordenação conferidas à União por diversas bases jurídicas, designadamente nos domínios económico e do emprego.

II. HIERARQUIA DOS ACTOS DA UNIÃO

Dadas as particularidades do sistema institucional da União, é difícil proceder a uma delimitação clara e nítida, como a que é feita nos sistemas nacionais, entre o que é do âmbito legislativo e o que é do âmbito executivo. O Grupo considerou que se pode, mesmo assim, estabelecer uma delimitação mais clara do que a agora existente, baseando-se nos princípios enunciados na parte introdutória do presente documento.

O Grupo propõe que seja definida com mais clareza a hierarquia das normas comunitárias aprovadas com base no Tratado, delimitando, na medida do possível, o que se insere no domínio legislativo, e acrescentando uma nova categoria de normas: os actos delegados.

No âmbito da Convenção foram, de facto, tecidas numerosas críticas ao excesso de pormenor da legislação comunitária. Considerou-se este excessivo pormenor dos actos pouco apropriado, em especial, a determinados domínios económicos em que a capacidade de adaptação às mudanças contextuais assume a maior importância. O legislador comunitário vê-se assim confrontado com uma dupla necessidade: a de produzir legislação dotada de uma legitimidade democrática incontestável apenas garantida pelos procedimentos legislativos, por um lado, e, por outro, a de responder com rapidez e eficácia aos desafios e exigências da realidade e de manter, portanto, uma certa flexibilidade.

Não existe, neste momento, nenhum mecanismo que permita ao legislador delegar os aspectos ou precisões técnicos da legislação, reservando-se simultaneamente o controlo dessa delegação. Presentemente, o legislador é, de facto, obrigado, quer a ir ao ínfimo pormenor nas disposições que aprova, quer a atribuir à Comissão os aspectos mais técnicos ou detalhados da legislação, como se se tratasse de normas de execução submetidas ao controlo dos Estados-Membros de acordo com o disposto no artigo 202.º do TCE.

A fim de corrigir esta situação, o Grupo propõe um novo tipo de acto "delegado" que, acompanhado de fortes mecanismos de controlo, possa incentivar o legislador a limitar-se aos elementos essenciais do acto e a delegar no poder executivo os aspectos mais técnicos, pois terá a garantia de poder de algum modo recuperar a sua competência legislativa.

O Grupo propõe, assim, que sejam considerados três níveis no que respeita à aprovação dos actos no âmbito da União Europeia:

- 1) Actos legislativos: trata-se de actos aprovados com base no Tratado e que contêm os elementos essenciais de um determinado domínio.
- 2) Actos "delegados": trata-se de actos que desenvolvem em pormenor ou que alteram determinados elementos de um acto legislativo, no âmbito de uma habilitação definida pelo legislador. Seriam utilizados nos casos em que o legislador considera que os elementos essenciais de um determinado domínio, por ele próprio definidos, exigem um desenvolvimento a nível legislativo que é susceptível de ser delegado, ficando a delegação sujeita a certos limites e a um mecanismo de controlo a determinar pelo próprio legislador no acto legislativo.
- 3) Actos de execução: trata-se de actos de implementação dos actos legislativos ou dos actos "delegados" ou previstos no próprio Tratado. Tal como no caso dos actos delegados, cabe ao legislador determinar se, e em que medida, é necessário aprovar ao nível da União actos de execução de actos legislativos e/ou actos delegados, bem como, eventualmente, o mecanismo de comité (artigo 202.º do TCE) que deve acompanhar o processo de aprovação de tais actos.

Será o acto legislativo – e, por conseguinte, o legislador – que decidirá, caso a caso, se e em que medida é necessário recorrer a actos "delegados" e/ou a actos de execução, e qual será o alcance respectivo.

A) Actos legislativos

- a) Definição: os actos legislativos são aprovados directamente com base no Tratado e contêm os elementos essenciais e as opções políticas fundamentais de um determinado domínio. O alcance deste conceito deverá ser determinado, caso a caso, pelo legislador.

Cabe pois ao legislador determinar, não só o grau de pormenor de um acto legislativo num dado domínio, mas também se, e em que medida, determinados elementos do mesmo acto devem ser delegados por meio de actos "delegados".

- b) Processo de aprovação: a co-decisão deve ser a regra geral a seguir na aprovação dos actos legislativos. Uma vez inscrito este princípio na primeira parte do Tratado Constitucional, será necessário rever em conformidade as bases jurídicas da segunda parte; como é óbvio, poderão ser previstas excepções ¹.
- c) Tipos de actos: "leis" e "leis-quadro".

B) Actos "delegados"

- a) Definição: os actos legislativos podem prever que seja delegada na Comissão competência para aprovar actos delegados. A delegação pode ir da regulamentação dos elementos técnicos ou de pormenor que desenvolvem um acto legislativo à posterior alteração de determinados elementos do próprio acto legislativo.

É o próprio acto legislativo – e, por conseguinte, o legislador – que determina se é ou não necessário recorrer a um acto delegado. É também ele que define, formalmente, os objectivos, o conteúdo e o alcance da habilitação, e que estabelece os mecanismos de controlo à disposição do legislador.

¹ Ver *infra* Parte II B d).

- b) Mecanismos de controlo: através dos actos delegados, o legislador delega uma competência que lhe é própria. Por conseguinte, tem que estar certo de poder controlar o uso que dela for feito. O Tratado deve pôr à disposição do legislador mecanismos de controlo eficazes.

Estes mecanismos poderão consistir, por exemplo, no seguinte:

- direito de avocação (*call back*): possibilidade de recuperar a competência legislativa na matéria no caso de a habilitação ser ultrapassada (*ultra vires*) ou tratando-se de questões de grande sensibilidade política ou com implicações financeiras substanciais;
- prazo de silêncio: as disposições entrariam em vigor se, decorrido um determinado prazo, o legislador não formulasse objecções;
- cláusula suspensiva (*sunset clause*): as disposições do acto delegado teriam um período de vigência limitado; ultrapassado este período, a habilitação teria de ser renovada pelo legislador.

Em qualquer caso, o Tribunal de Justiça seria competente, com base no artigo 230.º do TCE, para conhecer de qualquer violação das condições estabelecidas na habilitação.

- c) Processo de aprovação: pela Comissão, como regra geral e, em casos particulares e devidamente justificados, pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada.
- d) Tipos de actos: regulamentos delegados ¹.

C) Actos de execução

- a) Definição: trata-se de actos de implementação dos actos legislativos, dos actos "delegados" ou previstos no próprio Tratado.

¹ O regulamento poderia ser aprovado com base numa "lei" ou numa "lei-quadro".

b) Processo: actualmente, o princípio básico do Tratado consiste em que cabe aos Estados-Membros aprovar os actos de execução (artigo 10.º do TCE). Sendo necessária a implementação pela União, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, deveria continuar a seguir-se o seguinte procedimento: aprovação pela Comissão (a regra), com ou sem mecanismo de controlo por parte dos Estados-Membros (comitologia), ou pelo Conselho (a excepção), nos casos em que este exerce funções executivas. Foi também evocada no Grupo a ideia de introduzir no Tratado a possibilidade de conferir a aprovação de certos actos de execução a autoridades reguladoras.

Todavia, o Grupo considera que, caso se decida criar a nova categoria dos "actos delegados", haverá que ponderar a simplificação de determinados procedimentos de comitologia ¹. Dito isto, é de assinalar que a eventual alteração dos procedimentos em causa se não insere directamente no âmbito do Tratado, mas sim no do direito derivado e, no caso vertente, no da decisão que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão, aprovada com base no artigo 202.º do TCE. Assim sendo, esta questão ultrapassa o mandato do Grupo de Trabalho ².

c) Tipos de actos: regulamento de execução ou decisão de execução.

*
* *
* *

O Grupo chama, finalmente, a atenção para o facto de que em certos casos as instituições aprovam directamente, com base no Tratado, actos de natureza não legislativa. Trata-se, designadamente, de:

¹ Em especial, haveria que ponderar se deveria ser alterado ou suprimido o procedimento de comité de regulamentação, que implica um direito de avocação (*call back*).

² O artigo 202.º, a par dos artigos 11.º e 211.º, levanta a questão do exercício das funções executivas ao nível da União, questão essa que ultrapassa o mandato do Grupo e que deverá ser tratada pela Convenção no âmbito do debate sobre as instituições. (Ver Anexo III)

- medidas de organização interna, como, por exemplo, os regulamentos internos das instituições ou a fixação das remunerações, subsídios e pensões dos membros da Comissão e do Tribunal de Justiça ou a fixação das condições de emprego e das remunerações, subsídios e pensões dos membros do Tribunal de Contas, etc.;
- nomeações, como, por exemplo, a nomeação dos membros do Comité Económico e Social ou do Comité das Regiões;
- casos em que as instituições actuam na qualidade de autoridade técnica como sucede, por exemplo, com as medidas adoptadas pela Comissão no domínio da concorrência e do controlo dos auxílios estatais ou com certas funções atribuídas ao BCE;
- casos em que as instituições exercem funções executivas e desenvolvem, em pormenor, as opções políticas já expressas pelo Tratado em determinado domínio.

O Grupo sugere que os actos aprovados a este título pelas instituições assumam a forma de decisão ou de regulamento.

Parte II

SIMPLIFICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS

A) Introdução

O Grupo constatou que o elevado número de procedimentos diferentes previstos no Tratado (cerca de trinta) se explica pela variedade de consultas de diversas instituições ou órgãos (Comité

Económico e Social, Comité das Regiões, BCE, etc.), bem como pelas duas principais modalidades de votação no Conselho (unanimidade ou maioria qualificada). Se abstrairmos destes elementos e tivermos unicamente em conta os papéis respectivos do Parlamento Europeu e do Conselho, os processos de decisão limitam-se, no essencial, a cinco: a co-decisão, a cooperação, o parecer simples e o parecer favorável do Parlamento, bem como a tomada de decisão unicamente pelo Conselho. Estes cinco processos serviram de base às reflexões do Grupo.

O Grupo recomenda que os processos de decisão sejam enumerados, e descritos os respectivos elementos essenciais, na primeira parte do Tratado Constitucional, figurando na segunda parte a descrição pormenorizada do seu funcionamento.

B) Processo de co-decisão (artigo 251.º do TCE):

O Grupo de Trabalho considera que, de um modo geral, a co-decisão funciona bem. Entende, todavia, que se poderiam introduzir algumas melhorias, pelo que recomenda:

a) Generalizar a votação por maioria qualificada no Conselho a todos os casos em que se aplica o processo de co-decisão

Com excepção de três casos, o Conselho delibera por maioria qualificada durante o processo de co-decisão. O Grupo reconhece que a lógica do processo de co-decisão requer a votação por maioria qualificada no Conselho em todos os casos.

b) Tornar mais flexível a composição do Comité de Conciliação

A composição do Comité de Conciliação é actualmente fixada pelo Tratado (n.º 4 do artigo 251.º): reúne "os membros do Conselho ou os seus representantes e igual número de representantes do Parlamento Europeu". Numa União alargada, o Comité de Conciliação passará de 30 para 50 membros.

A grande maioria dos membros do Grupo propõe que se preveja a possibilidade de tornar mais flexível a composição do Comité de Conciliação. O Tratado deverá permitir que o Conselho e o Parlamento decidam do número dos seus representantes no Comité, observando sempre o princípio da paridade entre as duas instituições.

c) Alterações linguísticas

Uma vez que o chamado "processo de co-decisão" se apresenta como sendo o principal processo legislativo, sugere-se que se passe a adoptar a seguinte denominação no Tratado Constitucional: processo legislativo. Esta denominação poderá também substituir as referências feitas no Tratado ao artigo 251.º. Porém, alguns membros do Grupo manifestaram preferência pela denominação "processo de co-decisão".

Por outro lado, algumas disposições do Tratado parecem, dada a sua formulação, não colocar o Parlamento Europeu e o Conselho em pé de igualdade. Trata-se de todas as disposições que indicam que é o Conselho, deliberando em conformidade com o processo previsto no artigo 251.º, que aprova o acto em questão. O próprio artigo 251.º, ao descrever o processo, faz pressupor que é o Conselho que aprova os actos.

O Grupo recomenda que se proceda a uma adaptação linguística do artigo 251.º e das diferentes bases jurídicas que exigem a co-decisão, de modo a ter em conta a paridade entre o Parlamento e o Conselho enquanto legisladores no âmbito deste processo.

d) Generalização da co-decisão

À luz do princípio geral enunciado na Parte II, secção A, alínea b), a co-decisão constituiria a regra geral para a aprovação dos actos legislativos. Todavia, continuariam a existir excepções a esta regra em domínios em que a natureza particular da União exige procedimentos de decisão autónomos ou em domínios de grande sensibilidade política para os Estados-Membros.

C) Processo de cooperação (artigo 252.º do TCE)

Tanto dos debates em sessão plenária como dos trabalhos do Grupo emergiu um amplo consenso no sentido de suprimir o processo de cooperação, substituindo-o pelo processo de co-decisão ou pelo processo de consulta (parecer simples do Parlamento Europeu). O processo de cooperação mantém-se actualmente em quatro casos, todos no domínio da União Económica e Monetária.

O Grupo sugere que passem a ser abrangidas pelo processo de co-decisão as disposições destinadas a:

- aprovar as regras do sistema de supervisão multilateral a que se referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 99.º do TCE, no âmbito da coordenação das políticas económicas (n.º 5 do artigo 99.º) e a
- adoptar medidas destinadas a harmonizar as denominações e especificações técnicas das moedas metálicas (n.º 2 do artigo 106.º),

e que, dado o seu carácter eminentemente técnico, passem a ser abrangidas pelo processo de consulta (parecer simples) as disposições que se destinem a:

- estabelecer definições para a aplicação do princípio da proibição de acesso privilegiado das autoridades públicas, comunitárias e nacionais, às instituições financeiras (n.º 2 do artigo 102.º);
- estabelecer definições para a aplicação do princípio da proibição de os bancos centrais concederem créditos, sob a forma de descobertos ou sob qualquer outra forma às autoridades públicas, comunitárias e nacionais, bem como do princípio da proibição de a Comunidade e seus Estados-Membros assumirem ou serem responsáveis pelos compromissos contraídos por essas autoridades públicas (n.º 2 do artigo 103.º).

D) Processo de parecer favorável

O Tratado requer o parecer favorável do Parlamento Europeu em determinados casos ¹.

A grande maioria dos membros do Grupo de Trabalho propõe que o processo de parecer favorável fique reservado à ratificação dos acordos internacionais ², domínio em que este processo deveria passar a constituir a regra geral sempre que os acordos tenham repercussões a nível da legislação interna. Atendendo ao seu grande significado político, a maioria dos membros do Grupo recomenda que se passe para o processo de co-decisão com votação por maioria qualificada no Conselho relativamente aos outros casos actualmente sujeitos ao processo de parecer favorável, a saber:

- regulamentos dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão (artigo 161.º);
- alteração de alguns artigos do Protocolo relativo aos Estatutos do SEBC e do BCE (n.º 5 do artigo 107.º);
- atribuição de missões específicas ao BCE no que diz respeito à supervisão prudencial das instituições de crédito e de outras instituições financeiras (n.º 6 do artigo 105.º).

No que toca ao processo eleitoral uniforme do Parlamento Europeu, o Grupo regista que se trata de um procedimento especial que exige também ratificação pelos parlamentos nacionais (n.º 4 do artigo 190.º) ³.

E) Parecer simples

As bases jurídicas que prevêm como procedimento de adopção o parecer simples do Parlamento deverão igualmente ser revistas à luz do princípio geral enunciado no ponto II. A. b).

¹ O Parlamento emite parecer favorável, de acordo com a regra geral, deliberando por maioria absoluta dos votos expressos (artigo 198.º do TCE). Está prevista uma única excepção a esta regra: a decisão sobre o processo eleitoral uniforme, que exige a maioria dos membros do Parlamento.

² O que já acontece actualmente em relação a certos acordos internacionais, a saber, os acordos de associação, os acordos que criam um quadro institucional específico, os acordos com consequências orçamentais significativas e os acordos que implicam a alteração de um acto adoptado segundo o processo de co-decisão (segundo parágrafo do n.º 3 do artigo 300.º do TCE).

³ O actual n.º 4 do artigo 190.º do TCE prevê, para além do processo de parecer favorável, a obrigação de o Conselho recomendar que os Estados-Membros adoptem as disposições relativas ao processo eleitoral "nos termos das respectivas normas constitucionais". Um outro caso especial seria o da aprovação de perspectivas financeiras (Ver *infra* G) B 5).

F) Propostas comuns a todos os processos

Por uma questão de transparência, o Grupo recomenda que se estabeleça uma regra segundo a qual as propostas de legislação cujos processos de aprovação não tenham ficado concluídos dentro de um prazo a determinar serão consideradas caducas, salvo no caso de a Comissão as reconfirmar no termo desse mesmo prazo.

Devem ser reforçados os artigos 192.º e 208.º, que conferem ao Parlamento Europeu e ao Conselho, respectivamente, a possibilidade de solicitar à Comissão que lhes submeta propostas de actos legislativos. A Comissão deverá, em particular, justificar a sua recusa dos pedidos, apoiados por maiorias, a determinar, de uma ou outra daquelas Instituições.

Além disso, o papel do Parlamento Europeu e do Conselho relativamente à iniciativa legislativa pode também ser reforçado através da sua participação na programação legislativa.

G) Processo orçamental

Na sua análise das questões ligadas à simplificação do processo orçamental, o Grupo constatou que a prática tornou caducos os artigos do Tratado CE consagrados ao processo orçamental. Tomou ainda nota do facto de a distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias, que constitui uma das principais causas da complexidade do processo orçamental, já não reflectir uma verdadeira diferença intrínseca. Por último, o Grupo constatou que os acordos interinstitucionais sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental, incluindo as perspectivas financeiras, têm garantido a paz e a estabilidade orçamentais na União desde 1989.

Tendo em conta estas constatações, o Grupo recomenda que:

A. um artigo distinto consagre claramente na parte constitucional do Tratado ¹ os princípios que regem as disposições orçamentais, nomeadamente o princípio do equilíbrio entre receitas e despesas (terceiro parágrafo do artigo 268.º do TCE), o princípio da unicidade do orçamento (primeiro parágrafo do artigo 268.º do TCE), o princípio da disciplina orçamental (artigo 270.º do TCE), o princípio da suficiência de meios (n.º 4 do artigo 6.º do TUE), o princípio da anualidade do orçamento (artigo 271.º do TCE), o princípio segundo o qual o orçamento é integralmente financiado por recursos próprios (primeiro parágrafo do artigo 269.º do TCE) e o princípio da aprovação prévia de um acto de base (conforme enunciado no ponto 5 *infra*).

B. se simplifique e actualize o processo orçamental com base nos seguintes princípios:

1. A autoridade orçamental deve continuar a ser dupla: Parlamento Europeu e Conselho. Partindo do princípio de que caberá ao Conselho a última palavra no que respeita aos recursos e aos limites máximos das Perspectivas Financeiras, poderá caber ao Parlamento Europeu pronunciar-se em última instância no que respeita às despesas, no contexto da colaboração já consolidada pela prática. O processo anual será, assim, enquadrado pelas perspectivas financeiras, dotadas de força jurídica pelo Tratado ².
2. O Conselho deverá manter o seu papel preponderante quanto à definição do regime de recursos da União, a aprovar depois pelos Estados-Membros ³.
3. Deve ser aplicado um único procedimento tanto às despesas obrigatórias como às não obrigatórias. Tanto umas como outras serão enquadradas pelas diversas rubricas das perspectivas financeiras, que deverão ser sempre respeitadas pelo processo orçamental anual.
4. O processo orçamental anual poderá consistir num processo de co-decisão simplificado com base no seguinte esquema:

¹ Ver os artigos 38.º, 39.º e 40.º do anteprojecto de Tratado Constitucional.

² Naturalmente, os parágrafos que se seguem apenas esboçam as linhas gerais do processo orçamental. Será com certeza necessário proceder mais tarde a algumas precisões. Além disso, poderão ser também úteis alguns ajustamentos para ter em conta questões de fundo a decidir pela Convenção noutra contexto, como, por exemplo, o financiamento da PESC, a integração do FED no orçamento, etc..

³ Ver artigo 269.º do TCE.

- Iniciativa da Comissão, que apresenta um anteprojecto de orçamento, primeira leitura do Parlamento Europeu, que aprova um projecto de orçamento, posição do Conselho, que propõe alterações ao projecto de orçamento, e segunda leitura do Parlamento Europeu, que adopta definitivamente o orçamento (as posições das instituições devem obrigatoriamente respeitar os limites máximos de despesa fixados na decisão relativa às perspectivas financeiras – ver *infra*).
 - Deverão ser previstas reuniões de conciliação entre a primeira leitura do Parlamento e a aprovação da posição do Conselho e entre esta e a segunda leitura do Parlamento. Aplicar-se-ão as regras que dizem respeito ao Comité de Conciliação.
 - As maiorias deverão ser as previstas actualmente para as despesas não obrigatórias: maioria dos membros do PE para a primeira leitura, maioria qualificada do Conselho para aprovar a sua posição. Se o Conselho não propuser alterações dentro de determinado prazo, considera-se o orçamento aprovado; se o Parlamento aceitar todas as alterações propostas pelo Conselho, o orçamento poderá ser adoptado por maioria dos votos. Em contrapartida, será necessária uma maioria dos membros e três quintos dos votos expressos no Parlamento para alterar ou rejeitar as alterações do Conselho.¹
 - O calendário consolidado pela prática das instituições deverá constar do Tratado.
5. Haverá que incluir no Tratado uma nova base jurídica que preveja um mecanismo de programação financeira a médio prazo com características gerais idênticas às dos acordos sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental, incluindo as perspectivas financeiras, nos seguintes moldes:
- O mecanismo de programação será aprovado, por iniciativa da Comissão, pelos dois ramos da autoridade orçamental segundo o processo de aprovação pelo Conselho, após parecer favorável do Parlamento Europeu.

¹ O resultado do processo de co-decisão depende da obtenção de um acordo entre o Parlamento e o Conselho. Ao contrário dos processos legislativos, o processo orçamental carece de um resultado concreto. Esta proposta garante que, no final do processo, será tomada uma decisão, cabendo ao Parlamento a última palavra (o que já hoje acontece em relação às despesas não obrigatórias). O funcionamento das maiorias deverá permitir que se garanta o equilíbrio institucional.

Se a opção de dar a última palavra ao Parlamento for rejeitada e o processo tiver de, ser concluído mediante um acordo entre os dois ramos da autoridade orçamental, será necessário prever soluções provisórias que obstem a um eventual fracasso do processo, tais como o sistema dos duodécimos provisórios readaptado ou a aplicação da proposta da Comissão.

- O período de aplicação do mecanismo de programação financeira deverá coincidir com os mandatos do Parlamento Europeu e da Comissão.
 - O mecanismo de programação incluiria um limite máximo global de recursos e limites máximos anuais de despesas por rubrica. Poder-se-ia prever um procedimento destinado a garantir uma certa margem de flexibilidade.
 - O mecanismo deveria constituir um enquadramento obrigatório para o orçamento anual.
6. O Tratado deverá igualmente regulamentar, de forma mais ou menos exaustiva, a questão das correlações entre a legislação e o processo orçamental. Às disposições do artigo 270.º deverá juntar-se a disposição, consagrada pelo Acordo Interinstitucional de 1998, segundo a qual a inscrição no orçamento das dotações destinadas a qualquer acção comunitária requer a adopção prévia de um acto de base, entendido como um acto de direito privado que cria o fundamento jurídico para a acção comunitária e a execução da despesa correspondente inscrita no orçamento. Este acto poderia assumir a forma de "lei", "lei-quadro", "decisão" ou "regulamento".



Transparência

O Grupo considera que, tal como já referido na introdução, a simplificação deve ser entendida como um factor de democracia. Neste sentido, a actuação do Grupo pautou-se sempre por uma preocupação de legibilidade. É necessário que os cidadãos compreendam facilmente qual o alcance de um acto, mas também qual a sua legitimidade. Em suma, importa que saibam quem faz o quê dentro da União.

Para garantir a democracia, é indispensável que sejam capazes de distinguir as responsabilidades das diversas instituições e dos diferentes intervenientes na cena europeia.

Para reforçar a legibilidade, não basta simplificar os procedimentos ou os instrumentos, é necessário que as instituições se reúnam em sessão pública ao exercerem funções legislativas, ou seja, ao definirem as opções políticas fundamentais da acção da União.

O Grupo recomenda à Convenção que se debruce muito atentamente sobre a forma de garantir a transparência do processo legislativo ao analisar as questões institucionais.

Qualidade da legislação

Durante os debates do Grupo foram evocadas, neste contexto, várias questões que extravasam a própria alteração dos Tratados e se dirigem às instituições que participam nas tarefas legislativas. O Grupo chama a atenção da Convenção especialmente para as seguintes questões:

- A necessidade de intensificar a consulta dos meios interessados durante todo o processo legislativo, incluindo as autoridades regionais e locais, bem como a importância do papel das associações e das organizações representativas dos meios interessados enquanto "interface" entre os cidadãos e os intervenientes políticos. Haverá que destacar o papel do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões.
- As propostas legislativas deverão ser acompanhadas de uma ficha de impacto que mencione, nomeadamente, a consulta dos meios interessados.

- A necessidade de recorrer com maior frequência a métodos de "auto-regulamentação" pelos próprios sectores implicados, ou de "co-regulamentação" através da colaboração entre esses sectores e as autoridades públicas, sempre na observância do direito, a fim de simplificar o processo decisório em certos domínios.
- A necessidade de intensificar esforços para reformular o codificar o direito comunitário.
- A necessidade de melhorar a redacção da legislação, tendo em vista a clareza da linguagem e a coerência com a legislação já existente.

Audição de peritos

Co-decisão – A experiência das instituições (Reunião de 2 de Outubro de 2002)

- Giorgos Dimitrakopoulos, Vice-Presidente do Parlamento Europeu, encarregado do processo de conciliação
- Jean-Paul Jacqué, Director da Unidade de Co-decisão do Conselho

Processo orçamental: Como simplificá-lo? (Reunião de 2 de Outubro de 2002)

- Terence Wynn, Presidente da Comissão dos Orçamentos do Parlamento Europeu
- Luis Romero-Requena, Director-Geral da DG "Orçamento" da Comissão

Instrumentos: Como proceder à sua simplificação? (Reunião de 17 de Outubro de 2002)

- Michel Petite, Director-Geral, Serviço Jurídico da Comissão
- Koenraad Lenaerts, Juiz do Tribunal de Primeira Instância
- Jean-Claude Piris, Jurisconsulto e Director-Geral do Serviço Jurídico do Conselho

Nas reuniões do Grupo de Trabalho foram apresentadas algumas propostas que, por não terem merecido apoio suficiente a nível do Grupo, não figuram entre as recomendações do presente relatório. Trata-se das seguintes propostas:

- Um dos membros sugeriu que se alterasse o tipo de maioria expressa no Parlamento Europeu durante o processo de co-decisão. Em vez da maioria absoluta dos membros que o compõem, o Parlamento deveria poder deliberar por maioria dos votos expressos.
- Alguns dos membros preconizaram a fixação de prazos obrigatórios durante a primeira leitura do processo de co-decisão, ou ainda uma referência nos Tratados às reuniões informais entre as instituições ("trílogos"). Essas sugestões não mereceram apoio suficiente, uma vez que o Grupo considerou que a primeira leitura constitui uma fase essencial para aproximar posições e que, por conseguinte, estabelecer prazos poderá levar prematuramente ao fracasso de numerosos procedimentos. No que respeita aos "trílogos" institucionais, a sua eficácia assenta na flexibilidade e no seu carácter informal, pelo que não conviria formalizá-los no Tratado.
- Diversos membros do Grupo manifestaram a sua preocupação com o nível de representação dos Estados-Membros no Comité de Conciliação, tendo preconizado que este seja constituído por políticos eleitos, e não por funcionários.
- Alguns dos membros do Grupo defendem que a votação por maioria no Conselho seja aplicável durante todo o processo de co-decisão, sem excepções, inclusivamente nos casos em que o Conselho se pronuncia sobre alterações introduzidas pelo Parlamento que tenham sido objecto de parecer negativo da Comissão.

- Alguns dos membros do Grupo propuseram que se completassem as disposições sobre a subsidiariedade de modo a proporcionar às autoridades nacionais ou regionais responsáveis pela execução de uma medida comunitária uma margem de flexibilidade suficiente para garantir que os objectivos sejam atingidos à luz das circunstâncias locais.
- Vários membros do Grupo, incluindo a Comissão Europeia, propuseram que se passasse a aplicar o processo de co-decisão à aprovação das perspectivas financeiras.
- Dois dos membros do Grupo de Trabalho consideraram que algumas das sugestões sobre os processos legislativo e orçamental incluídas no relatório da maioria conduziriam a uma deslocação considerável de poder do Conselho para o Parlamento Europeu.

Durante o debate sobre a simplificação dos procedimentos e instrumentos, foram evocados diversos assuntos de natureza institucional que extravasam o mandato conferido ao Grupo. São eles os seguintes:

- Muitos dos membros propuseram que se simplificasse a formulação da votação por maioria qualificada no Conselho mediante a instituição de um sistema de dupla maioria (maioria de Estados, maioria de populações).
- Vários membros salientaram a importância das questões ligadas ao financiamento da União, incluindo a questão do procedimento relativo à aprovação da decisão sobre os recursos próprios.
- A grande maioria dos membros do Grupo considera que a Convenção deve abordar as questões relativas à execução dos actos comunitários (artigos 10.º, 202.º e 211.º) no contexto do debate institucional. Foi proposta, em especial, a adaptação do artigo 202.º à realidade dos poderes legislativos do Parlamento (passaria a ser o Conselho ou o Conselho e o Parlamento a conferir ...). Alguns membros do Grupo preconizaram uma alteração de procedimento (co-decisão) para decidir das modalidades de controlo dos actos de execução a título do referido artigo.
- Quanto ao processo de revisão do Tratado Constitucional, um dos membros do Grupo advogou que o conceito de "lei orgânica" se poderá aplicar às disposições da segunda parte do Tratado Constitucional, permitindo, assim, simplificar o respectivo processo de revisão. Por outro lado, alguns membros propuseram que se acrescentasse ao esquema proposto na parte I do relatório o instrumento das "leis orgânicas", que, sendo aprovadas por maioria superqualificada no Conselho, deveriam abranger algumas disposições em que os actuais Tratados prevêem procedimentos autónomos. Tratar-se-ia de disposições de grande sensibilidade política ou institucional: a decisão sobre os recursos próprios, as decisões relativas ao aumento do número de advogados gerais ou de juízes do Tribunal, a decisão de alterar o número de membros da Comissão, etc..