

**A iniciativa legislativa na União Europeia – o lugar do Parlamento
Europeu: uma instituição em mudança**

Ricardo Taveira de Sousa Rodrigues

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais
na variante de Estudos Europeus**

Outubro de 2013

**A iniciativa legislativa na União Europeia – o lugar do Parlamento
Europeu: uma instituição em mudança**

Ricardo Taveira de Sousa Rodrigues

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais
na variante de Estudos Europeus**

Outubro de 2013

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais na variante de Estudos Europeus, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Catherine Moury.

Aos meus avós, pela inspiração que representam

Resumo

A iniciativa legislativa na União Europeia – o lugar do Parlamento Europeu: uma instituição em mudança

Ricardo Taveira de Sousa Rodrigues

PALAVRAS-CHAVE: iniciativa legislativa; Artigo 225º TFUE; Parlamento Europeu, Comissão Europeia; União Europeia

A atribuição ao Parlamento Europeu, no âmbito do Tratado da União Europeia, de uma prerrogativa que lhe permite solicitar à Comissão Europeia a introdução de propostas de lei, representou mais um desafio ao monopólio da iniciativa legislativa de que o executivo europeu formalmente dispõe. O nosso estudo foca-se em três dimensões desse fenómeno. Primeiro, na exposição da condição de agente da Comissão Europeia e no relacionar dessa qualidade com a atribuição do monopólio da iniciativa. Em segundo lugar, debruçamo-nos sobre as dinâmicas que contribuíram para a atribuição dessa prerrogativa ao Parlamento Europeu. Por fim, avaliamos o exercício dessa prerrogativa na actualidade e exploramos as suas implicações institucionais. Perante os dados recolhidos, testamos a possibilidade do Parlamento Europeu dispor de poder *de facto* para introduzir propostas de lei e tecemos algumas considerações relativamente ao futuro da prática da iniciativa legislativa na União Europeia.

Abstract

Legislative initiative in the European Union – the European Parliament’s role: an evolving institution

Ricardo Taveira de Sousa Rodrigues

KEYWORDS: legislative initiative; Article 225° TFEU; European Parliament, European Commission; European Union.

The Treaty on European Union offered European Parliament the prerogative of asking the European Commission for putting forward legislative proposals, which meant an extra challenge to the Commission’s monopoly on legislative initiative. In this study, we analyse three main dimensions regarding this issue. Firstly, we expose why the European Commission was given the monopoly on legislative initiative and how that prerogative fits the principal-agent predictions. Secondly, we focus on the dynamics of institutional change which contributed to the EP being given the possibility to ask for the introduction of legislative proposals. Lastly, we analyse the way that possibility is put into practice. According to the data collected, we test if the EP enjoys *de facto* power to initiate legislation and we try to figure out the future of this practice.

ÍNDICE

Introdução	1
Capítulo I: Um agente ao serviço da integração	4
I. 1. A criação do Agente	4
I. 2. Motivações para delegar	6
I. 3. O nascimento da Comissão Europeia	9
I. 4. Monopólio da iniciativa legislativa	12
I. 5. Iniciativa vedada ao Parlamento Europeu	14
Capítulo II: A delegação de poderes no Parlamento – uma fórmula diversa.....	17
Capítulo III: Uma instituição em mudança	27
III. 1. Uma prerrogativa crescentemente desafiada	28
III. 2. Alterações institucionais – propostas teóricas	32
III. 3. Atribuição da iniciativa ao Parlamento – um percurso sinuoso.....	49
Capítulo IV: O exercício da iniciativa pelo Parlamento Europeu	66
IV. 1. Enquadramento institucional pós-Lisboa	66
IV. 2. A iniciativa em exercício – noções práticas	73
Conclusão.....	100
Bibliografia	106

LISTA DE ABREVIATURAS

AUE – Acto Único Europeu

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Económica Europeia

CIG – Conferência intergovernamental

ELD – Federação Europeia de Partidos Liberais Democráticos

EM – Estados-membros

EURATOM – Comunidade Europeia da Energia Atómica

PE – Parlamento Europeu

PPE – Partido Popular Europeu

PTUE – Projecto de Tratado sobre a União Europeia

TCE – Tratado que instituiu a Comunidade Europeia

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

VMQ – Votação por Maioria Qualificada

Introdução

O despertar da nossa consciência para o tema que motiva a realização deste trabalho partiu, primariamente, de uma observação cuidada ao Artigo 225º do *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* (TFUE). A disposição legal que aí figura atribui ao Parlamento Europeu (PE) a possibilidade de solicitar à Comissão Europeia a introdução de propostas de lei concretas, ou seja, atribui-lhe *iniciativa de iniciativa*, que consiste em sugerir à Comissão que faça uso do seu poder de iniciativa para materializar as solicitações do PE. Esta prerrogativa de que o PE dispõe levou-nos a questionar a possibilidade dessa assembleia dispor de capacidade *de facto* para introduzir propostas de lei, maximizando o disposto no Artigo 225º TFUE, replicando uma prática típica da maioria dos sistemas políticos nacionais e assumindo, pontualmente, o posto reservado à Comissão e ao seu *monopólio da iniciativa legislativa* – os actos legislativos da União são sempre adoptados sob proposta formal da Comissão. Neste sentido, e atendendo aos preceitos institucionais formalizados nos Tratados, desejamos avaliar em que medida é que a acção na prática complementa o estipulado juridicamente e se representa, ou não, uma extensão efectiva dos poderes do PE. Ao longo da história da integração europeia, a Comissão sempre foi encarada como o actor híbrido, capaz de garantir uma estabilidade institucional que oferece aos executivos nacionais a possibilidade de cooperar entre si, eliminando à partida inúmeras barreiras à concretização da acção colectiva. A crença de que a Comissão seria bem sucedida nesta tarefa foi um dos motivos para que à mesma fosse atribuído o *monopólio da iniciativa legislativa*, logo nos Tratados fundadores, nos anos 1950. Numa fase posterior, mais precisamente com a adopção do *Tratado da União Europeia* (TUE) – ou *Tratado de Maastricht*, como é comumente designado – em 1992, foi atribuída ao PE a *iniciativa de iniciativa*, que o tornava dependente da vontade da Comissão para aceitar ou declinar as suas solicitações. Partindo da observação destes dois momentos, este trabalho pretende também aclarar a lógica de mudança que resultou na atribuição dessa prerrogativa ao PE e perceber a que desafios, institucionais e políticos, ela veio dar resposta.

Creemos que esta dissertação interessará particularmente aos que se interrogam relativamente à natureza da iniciativa legislativa na UE, que assume contornos particularmente característicos, fruto do facto do executivo ser o único órgão

formalmente habilitado, na maioria dos casos, a propor actos legislativos da União. Por que é que se verificam estas características tão *sui generis*? Em que medida é que os legisladores, em particular o PE, têm influenciado as iniciativas legislativas? E o que esperar da evolução desta prerrogativa no futuro? As respostas a estas questões serão encerradas mediante um constante paralelismo entre noções teóricas da integração e factos concretos alusivos ao exercício do *monopólio* da Comissão e ao exercício da *iniciativa de iniciativa* pelo PE.

A nossa curiosidade em relação a esta temática foi aguçada quando, após uma revisão da literatura essencial acerca do funcionamento das instituições comunitárias, nos deparámos com uma surpreendente lacuna que representa o ignorar de uma questão que considerámos pertinente – a relação entre PE e Comissão nos momentos em que aquele solicita a introdução de uma determinada proposta, bem como a taxa de sucesso desse tipo de iniciativa. Consequentemente, decidimos desenvolver este trabalho que pretendemos que possa representar um avanço no estudo da relação entre essas instituições, permitindo-nos calibrar a nossa lente de observação para futuras investigações no âmbito das instituições europeias. Neste ponto de partida, estamos especialmente determinados pelo facto de nunca ter sido produzido um levantamento concreto relativo às solicitações de propostas legislativas endereçadas pelo PE à Comissão, apesar de inúmeros trabalhos apresentarem dados consistentes relativos a propostas lançadas pela Comissão em resposta a pedidos expressos de outras instituições – motiva-nos, portanto, isolar a relação entre PE e Comissão nestes momentos e expor os contornos da mesma, ora em termos qualitativos, ora em termos quantitativos.

Neste seguimento, elaborámos a seguinte *pergunta de partida*, que servirá a função de orientadora da investigação: o PE dispõe de poder *de facto* para introduzir propostas de lei? Como complemento a esta *pergunta*, formulámos a seguinte hipótese: o PE não necessita de poder formal para introduzir propostas de lei – o actual quadro institucional garante-lhe essa possibilidade *de facto* e, sabendo os vários actores dos possíveis danos que a extensão da actual prerrogativa representaria, é pouco expectável que no futuro essa mudança se concretize. Quanto ao título que designa este trabalho, a escolha afigurou-se mais melindrosa do esperávamos, todavia, a *fórmula final* encontrada acabou por se assumir como óbvia: *A iniciativa legislativa na União*

Europeia – o lugar do Parlamento Europeu: uma instituição em mudança. De acordo com estes pressupostos, nas páginas que se seguem buscaremos, também, cumprir com os requisitos metodológicos, transversais a qualquer dissertação, e demonstrar um total domínio das ferramentas de investigação que nos foram fornecidas. Com o intuito de concretizar este intento, o nosso estudo será enformado por 4 pilares metodológicos básicos: revisão bibliográfica; análise de documentos oficiais; tratamento de dados; entrevistas via e-mail. A estrutura do trabalho será tripartida por 3 grandes blocos. No primeiro, focar-nos-emos num momento inicial da integração europeia e que resultou, de entre outros poderes, na atribuição do *monopólio da iniciativa* à Comissão e na não atribuição de qualquer prerrogativa de iniciativa ao PE. Em simultâneo, iremos analisar e contrastar a lógica de delegação de poderes, ora na Comissão, ora no PE – as conclusões obtidas neste ponto servirão como *passadeira* para os restantes blocos de investigação, na medida em que serão úteis para distinguir o cariz único do PE enquanto instituição política. É no segundo bloco que nos propomos abordar em concreto a tal *instituição em mudança* referida no título do trabalho – neste sentido, iremos, inicialmente questionar a validade do epíteto de *monopólio* tradicionalmente associado ao poder de iniciativa da Comissão e, a partir daí, tentar capturar os factos históricos, bem como as dinâmicas mais subjectivas, que motivaram a atribuição *iniciativa de iniciativa* ao PE. No último e terceiro bloco deste trabalho, pretendemos avaliar o modo como o PE põe em prática a sua prerrogativa de iniciativa na actualidade, e que cremos que nos permitirá responder concretamente à pergunta de partida e obter o *input* final para o teste da hipótese que levantámos. Finalmente, o trabalho será complementado com uma revisão crítica dos resultados obtidos, que se pretende que possa, também, aferir a eficiência do modelo de análise e metodologias seleccionadas, tal como identificar algumas limitações que, eventualmente, tenham surgido, e lançar eventuais linhas de investigação complementares.

Projectado no âmbito do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, na vertente de Estudos Europeus, pretende-se que este trabalho consiga satisfazer uma curiosidade pessoal, que extravasa o conteúdo da investigação que nos propomos a desenvolver. *Bebendo* ora dos contributos da Ciência Política, ora das Relações Internacionais, pretendemos aclarar a solução para a seguinte questão – podem os Estudos Europeus ser encarados como uma disciplina independente, dotada dos próprios conceitos, objectos, especificidades ou metodologias?

Um agente ao serviço da integração

O problema do principal-agente é uma ferramenta imensamente útil para interpretarmos a transferência de poderes de um actor para outro, recém-criado. Vamos recorrer a este quadro de argumentos de maneira a aclarar o porquê de, num momento inicial da integração, o poder de iniciativa legislativa ter sido atribuído a uma instituição como a Comissão. Simultaneamente, este exercício permitir-nos-á levantar algumas possibilidades justificativas da não atribuição de mesmo poder ora ao Conselho, ora ao PE. Ressalve-se, todavia, a incapacidade deste tipo de abordagem para apreender, na totalidade, a evolução da delegação de funções no decorrer de toda a integração europeia, uma vez que se fundamenta quase somente numa relação entre custos e benefícios, prestando pouca atenção ao poder de outros factores como as ideias e a construção temporal e social das preferências de principais e agentes.

A criação do Agente

A relação principal-agente é criada no momento em que uma parte – ou várias partes –, o principal, dá início a um acordo contratual com uma segunda parte, o agente, e nesse delega responsabilidade pela realização de uma função ou de uma miríade de funções em seu nome¹. O principal garante ao agente autoridade condicional para desempenhar uma determinada função em seu nome e a continuidade da relação está, naturalmente, dependente da capacidade do agente para concretizar essa função segundo as expectativas do principal. Todas as relações em que se verifica delegação de poderes de um principal a um agente têm como premissa uma divisão do trabalho: em vez de actuar simplesmente por si mesmo, o principal delega autoridade num agente focado somente nessa função e detentor da perícia, tempo e recursos para a concretizar com maior eficácia, proporcionando ao principal maior eficácia na execução das tarefas

¹ KASSIM, Hussein e MENON, Anand - «The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?». In *Journal of European Public Policy*: New York. Vol. 10, Nº1, 2003, p.122

delegadas². O estabelecimento deste tipo de relações é, portanto, explicado em função das expectativas do principal em aperfeiçoar resultados e ocorrem apenas quando os benefícios expectáveis superam os custos decorrentes dessa delegação de funções. O proveito proveniente da aposta em agências especializadas é provável que seja maior quando a tarefa delegada é desempenhada de modo frequente, repetitivo e requer um nível de especialização técnica acima da média.

No momento em que o agente é criado, a escolha da forma a atribuir-lhe seguirá uma lógica funcional de escolha racional, isto é, a escolha das instituições é explicada em função das tarefas que lhes serão atribuídas e em função dos resultados que é expectável que produzam, sendo que tal escolha está, invariavelmente, sujeita à incerteza inerente a qualquer processo de design institucional³. Nas relações principal-agente em que existem múltiplos principais – como no caso da Comissão Europeia, agente dos Estados Membros (EM) –, as agências são criadas para, mediante o fornecimento de informação, por parte do agente, acerca do comportamento de vários actores num quadro de informação imperfeita, facilitar uma cooperação vantajosa entre actores que, por natureza e de acordo com uma lógica racional, têm tendência para procurar maximizar os proveitos individuais. A influência do agente tende a ser superior quando o principal está daquele dependente para obter informação, quando a incerteza acerca do futuro é grande e quando a distribuição assimétrica de informação entre o agente e o principal favorece o agente⁴. Essa influência também poderá crescer na ausência de mecanismos de controlo da parte do principal que garantam maior liberdade de acção ao agente – quanto maior o controlo, mais provável é que os benefícios decorrentes da delegação diminuam para o principal e, conseqüentemente, o nível de controlo tenderá a estar correlacionado com a maior ou menor eficácia do agente na cumprimento das suas funções.

² HAWKINS, Darren G., LAKE, David A., NIELSON, Daniel L. et al - «Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory». In *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p.13

³ KEOHANE, Robert O. - *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. 1ª edição. Princeton: Princeton University Press, 1984.

⁴ POLLACK, Mark A. - «Delegation, agency and agenda setting in the European community». In *International Organization*. Cambridge. Vol. 51, Nº1, 1997, p.126.; POLLACK, Mark A. - «Delegation and discretion in the European Union». In *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp.165-196.

A evolução da governança internacional na segunda metade do século XX reflecte essa tendência crescente na organização política da aposta em relações do tipo principal-agente, ou seja, transferência de autoridade política de órgãos representativos para instituições não-maioritárias, cujos membros não são directamente eleitos e, portanto, não sujeito a plebiscito⁵. A Comissão Europeia encaixa perfeitamente neste perfil e talvez seja o melhor exemplo de uma instituição não-maioritária detentora de ampla liberdade de acção. Os Estados tendem a transferir responsabilidades para este tipo de instituições internacionais quando se verificam problemas de acção colectiva que coloquem em causa a prossecução de acordos credíveis e estáveis a longo prazo, oferecendo-lhes poderes de agendamento que assegurem imparcialidade e estabilidade – a atribuição do monopólio da iniciativa legislativa à Comissão Europeia em inúmeras matérias é o reflexo ideal dessa lógica. As cooperações entre Estados que são acompanhadas pela criação de um sistema regulamentar independente, dotado de organismos encarregados de assegurar o seu funcionamento no dia-a-dia, tendem a ter um impacto maior junto das partes contratantes, contribuindo mais efectivamente para o cumprimento dos acordos do que as cooperações *clássicas*⁶.

Motivações para delegar

O melhor meio para compreendermos a criação de instituições internacionais passa por identificar as tarefas por elas desempenhadas e as motivações que conduziram a essa delegação. Entre as motivações, nos acordos que aglutinam vários principais, as mais comuns têm que ver com as incertezas acerca das preferências, intenções e credibilidade dos outros principais, resultando a criação de instituições da óbvia necessidade de ultrapassar tais dúvidas e garantir um efectivo comprometimento entre

⁵ TALLBERG, Jonas - «Delegation to supranational institutions: why, how and with what consequences?». *In West European Politics*. New York. Vol. 25, Nº1, 2002, p.23.

⁶ A ausência de um centro que vigie o cumprimento dos acordos tende a dificultar a prossecução dos objectivos contratualizados – “*A este respeito, basta comparar as dificuldades que enfrentam determinados tratados internacionais (...) cuja aplicação fica substancialmente entregue à boa vontade das partes contratantes (veja-se, por exemplo, o Protocolo de Quioto), com os sucessos incontestáveis do Tratado CE (...)*” – BARNIER, Michel e VITORINO, António – *Contributo dos Comissários Michel Barnier e António Vitorino, membros da Convenção: 'O método comunitário'*. [Consultado em 23 de Novembro de 2012]. Disponível em: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/pt/02/cv00/cv00231.pt02.pdf>.

as várias partes⁷. As instituições internacionais facilitam a cooperação entre Estados, reduzindo os custos das negociações internacionais *ex ante* – quando dotadas de poderes de agendamento – e identificando *ex post* as partes que não cumprem com os preceitos contratualizados⁸.

Os benefícios que se buscam alcançar com a criação de relações do tipo principal-agente podem ser generalizados em cinco categorias, que correspondem, também, aos propósitos funcionais gerais da delegação de poderes⁹:

1. Facilitar compromissos credíveis, reduzindo a desconfiança entre os principais. Os agentes supranacionais, em virtude do seu isolamento e distanciamento, dispõem da capacidade para avaliar o comprometimento dos EM com os acordos celebrados, reduzindo, ao antecipar os benefícios resultantes da cooperação a longo prazo, os custos da acção colectiva e encorajando a cooperação mútua;
2. Reduzir assimetrias na distribuição da informação, ficando o agente encarregue de concentrar um profundo nível de conhecimento técnico;
3. Aumentar a eficiência do processo de decisão, concentrando-se o agente em detalhes não previstos contratualmente – Tratados Quadro¹⁰ – e de somenos importância, poupando aos principais tempo e esforço para decisões de maior relevo;
4. Deslocar a responsabilidade para um novo centro, o que ganha distinta relevância quando as decisões tomadas não são especialmente populares,

⁷ PIERSON, Paul - «The path to European integration: A historical institutionalist analysis». In *Comparative Political Studies*. Cambridge. Vol.29, N°2, 1996, p.129.

⁸ KEOHANE, Robert O. - *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. 1ª edição. Princeton: Princeton University Press, 1984.

⁹ KASSIM, Hussein e MENON, Anand - «The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?». In *Journal of European Public Policy*: New York. Vol. 10, N°1, 2003, p.123; POLLACK, Mark A. - «Delegation, agency and agenda setting in the European community». In *International Organization*. Cambridge. Vol. 51, N°1, 1997, pp.103-104; POLLACK, Mark A. - «Delegation and discretion in the European Union». In *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp.165-196; TALLBERG, Jonas - «Delegation to supranational institutions: why, how and with what consequences?». In *West European Politics*. New York. Vol. 25, N°1, 2002, p.26.

¹⁰ Por oposição aos *Tratados Lei*, os *Tratados Quadro* estabelecem apenas princípios e orientações gerais, confiando às instituições um elevado nível de liberdade para suprirem os detalhes não contratualizados – SOARES, António Goucha - *O Tratado de Roma: a 'reliquia' da construção europeia*. GHES, Working Paper n°39, Lisboa, 2009. p 11.

permitindo aos principais escapar com maior facilidade a uma eventual punição eleitoral, atribuindo o (des)mérito ao agente;

5. Garantir imparcialidade. Agentes supranacionais tendem a ser dotados de autoridade para decidir acerca de assuntos que são tecnicamente muito complexos para serem considerados e debatidos em detalhe pelos principais ou que requerem a credibilidade de um actor genuinamente independente que, ao contrário dos governos dos EM – os principais –, tem poucos incentivos para ser brando para com determinados interesses nacionais. Para além disto, um agente supranacional que detenha poderes de agendamento é um garante de que o conteúdo de uma determinada proposta de lei não é influenciado pela maior ou menor satisfação de um dos principais em relação à forma final da legislação precedente¹¹, assegurando maior estabilidade ao processo de decisão.

Os efeitos indesejados resultantes deste tipo de relações são denominados *custos de agência*, e acontecem quando o agente toma a iniciativa de, respeitando as funções que lhe foram formalmente atribuídas e que estão contratualizadas, mas tomando proveito de algumas das imprecisões do contrato, prosseguir o seu próprio interesse às custas dos principais¹². Este tipo de comportamento é mais comum no âmbito de Tratados Quadro. Esta acção independente do agente é comumente designada por *agency slack*¹³. O *agency slack* ocorre quando o agente minimiza os esforços que efectua em nome do principal – *shirking* – ou quando o agente segue um rumo político próprio e distinto das preferências do principal – *slippage*¹⁴. Este tipo de comportamento é, em parte, fruto da capacidade dos agentes para usarem a informação que detêm acerca da sua própria actividade para alcançarem, ainda que minimamente,

¹¹ A atribuição de poder de agendamento previne que as propostas de lei sejam influenciadas pelo ressentimento de um qualquer dos principais – KASSIM, Hussein e MENON, Anand - «The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?». In *Journal of European Public Policy*: New York. Vol. 10, Nº1, 2003, p. 124.

¹² TALLBERG, Jonas - «Delegation to supranational institutions: why, how and with what consequences?». In *West European Politics*. New York. Vol. 25, Nº1, 2002, p.32.

¹³ Optou-se por evitar uma tradução directa das seguintes expressões: *agency slack*, *shirking* e *slippage* de maneira a não adulterar a mensagem do autor. O seu significado é devidamente explicitado no texto.

¹⁴ HAWKINS, Darren G., LAKE, David A., NIELSON, Daniel L. et al - «Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory». In *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p.8.

autonomia face aos principais. Uma das desvantagens dos Tratados Quadro tem que ver com o facto de não preverem com o máximo detalhe as acções dos agentes e que fornecerá a esses a possibilidade de agirem de maneira autónoma, proporcionando-lhes, eventualmente, recursos que lhes permitam ganhar maior influência nas seguintes rondas de negociação¹⁵. Em último caso, na eventualidade dos principais concordarem em torno da ideia de que os agentes conseguiram capturar demasiada autoridade, existe sempre a possibilidade de reformular o contrato entre as partes. Porém, os custos associados a esta reformulação tendem a ser elevados, especialmente num ambiente de vários principais em que alcançar um acordo reveste-se de redobrada dificuldade – no caso da UE, a revisão dos Tratados exige unanimidade entre todos os EM, seguida da ratificação a nível nacional, por intermédio dos parlamentos ou de um referendo. Portanto, de acordo com estas regras, retirar poderes a uma qualquer instituição comunitária será sempre uma tarefa árdua, concretizável apenas mediante um excepcional esforço, o que, em certa medida, contribuiu para que os agentes acumulem funções com o aprofundar da integração. Foquemo-nos agora no caso específico da Comissão Europeia.

O nascimento da Comissão Europeia

O surgimento da Comissão Europeia, bem como os poderes que lhe foram inicialmente atribuídos, podem ser justificados, parcialmente, a partir dos argumentos sugeridos pelo problema do principal-agente. Entre esses poderes contam-se a função de guardiã dos tratados – ou seja, confirmar que todos os envolvidos agem conforme o acordado, gerando confiança entre as partes –, poder de execução no que respeita às políticas comuns, bem como o poder de iniciativa legislativa, sob a forma de *monopólio* e que garante que os actos comunitários são sempre adoptados sob sua proposta, que deverá ser imparcial – é esta função e a respectiva mutação que pretendemos explorar. Para situarmos historicamente o nascimento desta instituição, urge recuar até à assinatura do Tratado de Paris – a 18 de Abril de 1951. Esse momento marcou a

¹⁵ PIERSON, Paul - «The path to European integration: A historical institutionalist analysis». In *Comparative Political Studies*. Cambridge. Vol.29, N°2, 1996, p.147.

fundação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e a introdução duma instituição internacional totalmente pioneira – falamos, está claro, da *Alta Autoridade*, a precursora da futura Comissão Europeia. Note-se que até ao ano de 1967¹⁶, cada uma das comunidades europeias dispunha da sua própria autoridade executiva: a CECA dispunha da *Alta Autoridade*; a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM) e a Comunidade Económica Europeia (CEE) dispunham das suas próprias Comissões. O *Tratado de Fusão*, assinado a 8 de Abril de 1965, estabeleceu um único Conselho e uma única Comissão para as três comunidades – nascia, desse modo, a *Comissão das Comunidades Europeias*¹⁷.

O surgimento da *Alta Autoridade* partiu da ideia de Jean Monnet¹⁸ de recriar à escala europeia a lógica prosseguida pelo *Commissariat Général du Plan*¹⁹, criado em 1946, em França, por iniciativa do General Charles de Gaulle. Essa instituição era composta por uma pequena equipa de funcionários públicos e especialistas isolados da hierarquia governativa tradicional, encarregados de produzir planos económicos quinquenais que, posteriormente, seriam implementados pela administração central²⁰. A experiência de Monnet como colaborador nas comissões bilaterais franco-britânicas entre as duas grandes guerras foi essencial para aclarar as propostas deste histórico europeísta²¹ – o envolvimento de Monnet nessas tarefas levou-o a concluir que a cooperação puramente intergovernamental entre os governos de dois países não era suficientemente eficaz, portanto, apenas a criação de uma agência independente, dotada

¹⁶ Ano em que o *Tratado de Fusão* entrou em funcionamento.

¹⁷ A denominação de *Comissão Europeia* foi introduzida posteriormente pelo *Tratado de Maastricht*, de 1992.

¹⁸ Ao francês Jean Monnet é atribuído o estatuto de *pai fundador* do processo de integração europeia. Contribuiu decisivamente para a *declaração Schuman* – tornada pública a 9 de Maio de 1950 – que previa a integração das indústrias francesa e alemã do carvão e do aço sob controlo de uma única instituição: a Alta Autoridade, presidida pelo próprio Monnet desde os seus primórdios, em 1952, até 1955. Foi a maneira encontrada para diminuir a tensão sentida na disputa dos recursos do Ruhr e conduziu à criação da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), à qual de imediato se juntaram a Itália, a Bélgica, o Luxemburgo e a Holanda.

¹⁹ “*Drawing on the model of the French Planning Commission, which he himself had largely created, Monnet wanted the High Authority to be an innovative organization that was adventurous in spirit and open to new ideas. Routine and detailed work should be left, as far as possible, to national authorities*” - NUGENT, Neill - *The European Commission*. 1ª edição. New York: Palgrave, 2001, p. 21.

²⁰ As semelhanças entre o *Commissariat Général du Plan* e a Comissão são claras: “*By and large, Commission officials focus on designing policies and rely on national or regional administrations to implement most EU legislations*” - HOOGHE, Liesbet e NUGENT, Neill - «The Commission's Services». In *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 150.

²¹ PONZANO, Paolo - «Le droit d'initiative législative de la Commission européenne: théorie et pratique». In *Revue des Affaires européennes/Law & European Affairs*. Brussels, N°1, 2009-2010, p.28.

de autoridade, de legitimidade e da perícia necessárias permitiria identificar o bem comum e escapar à lógica do mínimo denominador comum, tendencialmente inerente à cooperação intergovernamental²². A concretização da ideia de Monnet de atribuir a tarefa de identificar o interesse geral da Comunidade a um organismo isolado e independente dos governos dos EM recaiu, logicamente, sobre a *Alta Autoridade*²³. Na prática, entre outras prerrogativas, isso significou conceder à *Alta Autoridade* e, mais tarde, à *Comissão das Comunidades Europeias*, o *monopólio da iniciativa legislativa* sobre as matérias de natureza comunitária – que, posteriormente, integraram o 1º Pilar do *Tratado da União Europeia* – e ao Conselho o poder de decisão sobre essas propostas legislativas. Uma vez que esse *interesse geral* era definido, nos tratados, em termos muito latos, isso abriu à Comissão a possibilidade de definir a agenda comunitária com relativo à vontade e de se assumir como um actor chave no processo de integração, porém, sempre com a preocupação de ver as suas propostas aprovadas. O PE, inicialmente, desempenhou funções meramente consultivas – posteriormente, no âmbito do TUE, foi promovido a co-legislador em inúmeras matérias. Os objectivos iniciais da CECA e também da CEE, acordados no *Tratado de Roma* em Março de 1957 eram, essencialmente, de ordem técnica²⁴, portanto, fazia todo o sentido atribuir a autoridade sobre essas matérias a um organismo nelas totalmente focado e insulado da

²² SCHARPF, Fritz W. - «The joint-decision trap. Lessons from German federalism and European Integration». In *Public Administration*. Oxford. Vol.66, Nº2, 1988, pp.239-278.

²³ O seguinte excerto, extraído do discurso de Jean Monnet aquando da inauguração da 1ª legislatura da *Alta Autoridade*, permite-nos compreender com maior clareza a noção de independência concebida pelo francês – “*Exerceremos nossas funções, em plena independência, no interesse geral da Comunidade. No cumprimento de nossos deveres, não solicitaremos nem aceitaremos instrução de nenhum governo nem de nenhum organismo e nos absteremos de qualquer ato incompatível com o carácter supranacional de nossas funções. Registaremos legalmente o compromisso de os Estados-membros respeitarem esse carácter supranacional e de não procurarem influenciar-nos na execução de nossas tarefas*” - MONNET, Jean - *Memórias: A construção da unidade europeia*. 1ª Edição. Brasília: Editora Universidade Brasília, 1986, p. 216.

²⁴ Os objectivos estipulados no Tratado de Roma são o reflexo superiorização do campo económico ao campo político, com o objectivo final de concretizar o mercado comum – “*Para a realização da sua missão, o Tratado de Roma previa que a actuação da Comunidade comportava a supressão dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas ao comércio intracomunitário de mercadorias, o estabelecimento de uma pauta aduaneira comum e de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados, a abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas, serviços e capitais, a instauração de políticas comuns nos domínios da agricultura e dos transportes, a definição de uma política de defesa da concorrência, a coordenação das políticas económicas dos Estados-membros, a aproximação das legislações nacionais, a criação de um Fundo social europeu, a instituição de um Banco europeu de investimentos e a associação dos países e territórios ultramarinos.*” - SOARES, António Goucha - *O Tratado de Roma: a 'reliquia' da construção europeia*. GHES, Working Paper nº39, Lisboa, 2009, p. 12.

pressão eleitoral, tão frequentemente prejudicial à prossecução de objectivos de longo prazo.

Monopólio da iniciativa legislativa

A atribuição do monopólio da iniciativa legislativa à Comissão permitiu, de imediato, reduzir as assimetrias de informação entre os EM e concentrar altos níveis de conhecimento técnico, coincidindo com algumas das previsões do problema do principal-agente. Na preparação de nova legislação, a Comissão emprega a perícia das suas direcções-gerais e da sua extensa rede de especialistas, fornecendo ao Conselho – e numa fase mais avançada da integração, ao PE – propostas imparciais e bem informadas, objectivo que dificilmente seria alcançado caso o legislador estivesse dependente do recursos à disposição das administrações nacionais, desigualmente distribuídos e pouco precisos²⁵.

Através da avaliação do interesse comum dos EM, a Comissão pode a qualquer momento propor novos regulamentos, directivas e decisões. Também a qualquer momento, a Comissão dispõe da prerrogativa para retirar a sua proposta caso julgue que já não se justificam tais provisões ou caso considere o processo legislativo conduza a uma alteração substancial da proposta original. Mais do que isto, em co-decisão, após a segunda leitura do PE, caso a Comissão emita um parecer negativo em relação às emendas por esse propostas, a proposta só poderá ser imediatamente adoptada caso o Conselho congregue uma unanimidade que lhe permita aprovar as emendas do PE – este tipo de prerrogativa sugere que é pouco desejável que a proposta inicial da Comissão seja radicalmente desvirtuada. Em suma, o conceito de iniciativa legislativa desenrola-se sob 3 categorias²⁶: lançamento de propostas de lei; emenda e/ou revogação de uma proposta; condicionamento da fase decisória. A extensão dos poderes da Comissão a estas três categorias, note-se, vai de encontro às previsões do problema principal-agente, ou seja, a necessidade de garantir um ambiente favorável à cooperação entre os vários

²⁵ POLLACK, Mark A. - «Delegation, agency and agenda setting in the European community». In *International Organization*. Cambridge. Vol. 51, Nº1, 1997, p.106.

²⁶ RASMUSSEN, Anne - «Challenging the Commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability». In *West European Politics*. New York. Vol. 30, Nº2, 2007, pp 244-264

principais resultou na atribuição de extensos poderes de agendamento ao agente, que se espera que possa zelar pelo interesse geral e, desse modo, evitar que o propósito do projecto seja desvirtuado.

Ao assumir a posição de motor da iniciativa legislativa, a Comissão tem acumulado, ao longo dos anos, considerável conhecimento técnico e jurídico, o que lhe atribui um estatuto central no seio do processo de decisão comunitário e lhe permite reunir informação que só muito dificilmente as mais organizadas e motivadas administrações nacionais conseguiriam²⁷. O exercício prévio ao lançamento de uma proposta de lei envolve, habitualmente, actividades que vão desde a simples ponderação de ideias, a promoção do diálogo entre as partes interessadas até à elaboração e emissão de documentos orientadores²⁸ – como é o caso dos Livros Brancos e Livros Verdes. O trabalho concretizado pelos serviços da Comissão ao longo da integração é avaliado como sendo relativamente imparcial nas suas opções políticas, excepção feita à tendência pró-integração, e independente, quer da influência dos governos dos EM ou de *lobbies* sectoriais²⁹. Apesar de deter exclusiva competência para definir a agenda legislativa, tanto o Conselho como o Parlamento Europeu podem solicitar à Comissão que lance uma proposta de lei que considerem relevante. Estas requisições não são formalmente vinculativas e a Comissão reserva a faculdade de as rejeitar³⁰.

De um ponto de vista político, a atribuição do monopólio da iniciativa legislativa à Comissão é, acima de tudo, fruto de implicações associadas à necessidade de garantir aos EM menos populosos que as suas preferências serão levadas em conta por um agente dotado da necessária imparcialidade. O facto de ser um organismo inteiramente dedicado e isolado da típica pressão eleitoral que tende a afectar os organismos legisladores, contribuiu para que à Comissão seja mais fácil identificar o interesse geral da União, mediante a conjugação das várias legislações nacionais com os interesses políticos dos governos dos EM no Conselho e, conseqüentemente, gerar maior confiança entre PE e Conselho durante processo de decisão. Uma administração

²⁷ KASSIM, Hussein e MENON, Anand - «The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?». In *Journal of European Public Policy*: New York. Vol. 10, Nº1, 2003, p.128.

²⁸ NUGENT, Neill - *The European Commission*. 1ª edição. New York: Palgrave, 2001, p.10,

²⁹ HOOGHE, Liesbet e NUGENT, Neill - «The Commission's Services». In *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 149.

³⁰ Artigo 225º e Artigo 241º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

plurinacional, meramente focada nesta função e em constante contacto com as administrações nacionais e as diversas partes interessadas mais eficazmente produzirá propostas legislativas coerentes, evitando os custos inerentes a uma mera reunião intergovernamental. O interesse da comunidade não é, necessariamente, a soma dos interesses dos vários EM e a Comissão foi sempre encarada como o único organismo capaz de garantir essa harmonia. Nos primeiros anos da integração, este poder da Comissão revelou-se essencial para amenizar a tensão sentida fruto do dilema *nacional vs supranacional*³¹, dotando o projecto europeu de altos níveis de credibilidade logo desde a sua fase inicial. Todavia, o *monopólio* deixou de existir formalmente com a adopção do Tratado de Maastricht e da estrutura de 3 pilares – nesse novo esquema institucional, a Comissão viu-se forçada a partilhar a iniciativa com o Conselho nas áreas da Política Externa e de Segurança Comum, referentes ao 2º Pilar, e da Justiça e Assuntos Internos, referentes ao 3º pilar. Na actualidade, o monopólio da iniciativa da Comissão está consagrado no Artigo 17º (2) do TUE:

“Os actos legislativos da União só podem ser adoptados sob proposta da Comissão, salvo disposição em contrário dos Tratados. Os demais actos são adoptados sob proposta da Comissão nos casos em que os Tratados o determinem”

Iniciativa vedada ao Parlamento Europeu

A atribuição do monopólio da iniciativa legislativa a uma instituição como a Comissão e não a uma instituição como o PE, previne, com mais eficácia e certeza, que ocorram fenómenos de *slippage* na prossecução do interesse geral da União. Apesar de nem sempre ter sido um organismo que garante representação igualitária – só se verifica um igual número de comissários por EM desde o alargamento a Leste, em 2004 –, a Comissão foi a instituição à qual foi expressamente atribuído um mandato para

³¹ PAPPAS, Spyros - «The institutional alteration of the right of initiative of the European Commission». In *Convention Bulletin*. Edition 22, 2003. [Consult. 27 Novembro de 2012]. Disponível em: <http://www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/000716.html>, p.4.

prosseguir o interesse geral. Contrariamente, o PE é uma instituição que assegura a representação do eleitorado e que sempre funcionou na base da representação proporcional. Teoricamente, a representação igualitária é mais favorável a que as preferências dos vários EM sejam, à partida, igualmente consideradas, logo, é mais provável que a prossecução do interesse geral fique assegurada num esquema desse tipo, favorecido pela actual organização da Comissão. Outra das vantagens da atribuição da iniciativa legislativa à Comissão e não a um organismo directamente eleito como o PE, tem que ver com a capacidade de garantir uma tendência e um comprometimento pró-integração a longo prazo. Uma vez que os membros da Comissão não são popularmente eleitos, não estão sujeitos à pressão eleitoral na execução das suas funções. O mandato da Comissão não é directamente escrutinado pelos eleitores, portanto não se coloca a tradicional tentação de sacrificar os objectivos a logo prazo em função de objectivos de curto prazo mais populares e imediatamente visíveis, logo, é expectável que a Comissão se mantenha firme no rumo da integração, agindo de acordo com a razão imediata que motivou a sua criação por parte dos principais – a necessidade de criar um agente pró-integração capaz de fornecer a confiança necessária para a congregação de esforços entre os vários EM. À luz destes dados, a atribuição da iniciativa legislativa a uma instituição como o Conselho representaria o contrariar total das razões que motivaram a criação da Comissão, na medida em que é expectável que daí resultassem sérias barreiras à concretização de uma acção coordenada, inutilizando logo à partida o trabalho da Comissão. Em relação ao PE, apesar de esse ter desde sempre pautado a sua *performance* pela congregação de super maiorias – numa quase inexistente confrontação política, típica dos parlamentos – o facto de os representantes parlamentares tenderem a disputar o poder em nome da conquista do eleitorado, terá contribuído para que os EM não reconhecessem no desenho institucional do PE a capacidade para prosseguir o interesse geral da União. Assim sendo, o PE não foi, numa fase inicial da integração, investido de poderes de qualquer ordem para introduzir propostas de lei.

No esquema institucional formalizado pelo *Tratado de Roma*, o papel destinado ao PE era unicamente consultivo, porém, ficou de imediato estipulado no *Artigo 138º* um futuro aumento dos poderes dessa assembleia e a sua eleição directa. As incertezas quanto ao rumo que a integração seguiria terão, também, contribuído para que os EM não dotassem o PE de grande influência e, conseqüentemente, foi-lhe vedada a

possibilidade introduzir propostas de lei. Ao PE foram atribuídos poderes meramente consultivos, reflexivos da natureza eminentemente técnica do projecto europeu à época e que dispensava a necessidade de uma assembleia popular com poderes alargados – como vamos ver mais à frente, o aprofundar da integração europeia foi, gradualmente, gerando pressão para que os poderes do PE fossem ampliados. À época, os eurodeputados eram apontados pelos executivos nacionais, isto é, estavam numa situação consideravelmente semelhante à de um comissário ou de um juiz do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) – directamente nomeados pelos governos, portanto, agentes escolhidos para executarem funções pré-determinadas. Neste sentido, mesmo que então a assembleia dispusesse de poder de iniciativa, os eurodeputados estariam, em certa medida, vinculados a seguir as orientações das administrações nacionais, o que poderia resultar num desvirtuar da imparcialidade assegurada pela Comissão na formulação das suas propostas

As primeiras eleições para o PE, realizadas em 1979, deverão ser encaradas como um momento que atribuiu à assembleia força revigorada na expansão dos seus poderes, resultado, entre outras, na atribuição da *iniciativa de iniciativa* em Maastricht, mantendo-se o poder formal para introduzir propostas de lei do lado da Comissão. Todavia, a atribuição dessa prerrogativa não responde de maneira alguma ao previsto pelo problema do principal-agente e, portanto, será importante esclarecermos esse ponto.

A delegação de poderes no Parlamento – uma fórmula diversa

Por oposição à delegação do monopólio da iniciativa legislativa na Comissão Europeia, a maioria dos poderes delegados no PE não pode ser devidamente fundamentada à luz das relações entre principal e agente, nomeadamente *a iniciativa de iniciativa*. A atribuição do supramencionado monopólio à Comissão, como já frisado, busca o objectivo de reduzir os custos associados ao processo de decisão, tais como facilitar compromissos, garantir imparcialidade e reduzir assimetrias na distribuição de informação – a maioria dos poderes atribuídos ao PE ao longo da integração não pode ser encarada a partir dessa perspectiva. Os mecanismos de controlo a que o PE está sujeito também contribuem para que não possa ser descrito como um *agente*, impedido *a priori* a aplicação das premissas das relações principal-agente na explicação dos poderes por esse capturados. Os tratados estabelecem, estritamente, o isolamento da Comissão, por oposição ao PE, explicitamente desenhado para ser uma instituição política e representativa da vontade dos cidadãos, princípios esses que carregam consigo um valor normativo que não deve ser descurado. Avaliando os mecanismos de controlo a que o PE está sujeito, concluímos que os eurodeputados desfrutam de muito maior independência que a Comissão e os comissários, por exemplo. Uma vez que o PE é directamente eleito, os governos nacionais não nomeiam nem podem afastar eurodeputados que, em último recurso, são agentes dos eleitores e não dos governos. Consequentemente, os mecanismos de controlo tradicionalmente associados às relações principal-agente estão largamente ausentes da relação entre os EM e o PE³² e, portanto, o PE deverá dispor de maior liberdade do que a Comissão na definição das suas prioridades.

O aprofundar da integração europeia tem-se traduzido numa crescente atribuição de poderes de supervisão, orçamentais e legislativos ao PE, o que dota esta instituição de um carácter excepcional – a delegação de poderes no Parlamento aparenta ser motivada não apenas por necessidades funcionais mas, primariamente (e, em alguns momentos, unicamente), por uma orientação pró-parlamentar e pró-democrática dos

³² POLLACK, Mark A. - *The engines of european integration: delegation, agency, and Agenda Setting in the EU*. 1ª edição. Oxford: Oxford University Press, 2003, p.253

governos e dos seus eleitores, que visa dotar de maior legitimidade o processo de decisão comunitário³³, em conformidade com os valores que enformam as práticas institucionais nos vários sistemas políticos nacionais. Considerando somente o período que decorreu entre a entrada em vigor dos Tratados de Roma – 1 de Janeiro de 1958 – e os Tratados Orçamentais – Tratado do Luxemburgo, em vigor desde 1 de Janeiro de 1971, e Tratado de Bruxelas, em vigor desde 1 de Junho de 1977 – apuramos que as funções atribuídas ao PE nessa fase ainda encaixam, em certa medida, nas previsões do problema principal-agente. Os poderes de supervisão concedidos ao PE no âmbito do Tratado CEE – direito de colocar questões e direito de censura à Comissão – e o facto de, durante esse período, os eurodeputados serem nomeados directamente pelas administrações nacionais, contribuem para que nesse momento da integração o PE dispusesse de uma liberdade de acção em pouco superior à do típico *agente*. Note-se, porém, que o Tratado CEE também atribuiu poderes legislativos ao PE, contrariando logo à partida qualquer previsão da teoria *principal-agente* – a assembleia tinha o direito de ser consultada em matérias relativas a 22 artigos do Tratado. Todavia, em consulta, o PE não dispunha de poder legislativo real, uma vez que, apesar dessa possibilidade de participar no processo de decisão, a sua actuação era meramente passiva e incapaz de enformar o resultado final. A atribuição desse poder de consulta foi uma emulação do sucedido na criação da CECA, no Tratado de Paris, com a introdução da *Assembleia Comum*³⁴. A concessão de poder legislativo a essa assembleia resultou do confronto entre duas perspectivas que encaravam de formas distintas o desafio associado à concepção de um novo edifício institucional capaz de acomodar os objectivos da CECA. Enquanto instituição inovadora e vanguardista, a *Alta Autoridade* da CECA confrontou os Estados signatários com uma problemática nunca antes colocada e que representou um corte com o modelo habitualmente escolhido para as organizações internacionais. Como instituição *isolada* – os seus membros, inclusive o

³³ CORBETT, Richard, JACOBS, Francis e SHACKLETON, Michael - «The European Parliament at Fifty: a view from the inside». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 41, N°2, pp.353-373; MORAVCSIK, Andrew - *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. 1ª edição. New York: Cornell University Press, 1998; POLLACK, Mark A. - *The engines of european integration: delegation, agency, and Agenda Setting in the EU*. 1ª edição. Oxford: Oxford University Press, 2003.

³⁴ Note-se que nos Tratados de Roma, o PE receberia a designação de *Assembleia Parlamentar Europeia*. Esta foi não mais que uma mera extensão da *Assembleia Comum da CECA*, pois considerou-se que não fazia sentido a criação de duas novas assembleias para as duas novas comunidades criadas – CEE e EURATOM.

Presidente, eram nomeados e não sujeitos a plebiscito –, cujas decisões seriam vinculativas para as partes signatárias – os EM –, a criação da Alta Autoridade suscitou acesos debates acerca dos meios a adoptar para legitimar a sua acção. Esse debate polarizou-se em torno de dois blocos: países do Benelux; Alemanha e França. Os países do Benelux estavam, essencialmente, preocupados em prevenir elevados *custos de agência* e assegurar que os seus interesses nacionais seriam salvaguardados, na medida em que se concretizassem as metas socioeconómicas que conduziram à criação da CECA e da Alta Autoridade. Esta posição pode ser enquadrada numa *lógica utilitarista*³⁵, que enfatiza a componente reguladora das instituições – as motivações dos actores para desenhar, alterar ou seguir determinadas fórmulas institucionais são ponderadas em função do cálculo da relação custos-benefícios e tendem a seguir um pendor mais técnico. Por outro lado, a França e, essencialmente, a Alemanha – a RFA, à época – tinham como preocupação primária a criação de mecanismos que permitissem legitimar e responsabilizar a Alta Autoridade pelas suas acções, de maneira a prevenir uma excessiva falta de democraticidade e de representatividade nas decisões da nova instituição. A posição destes pode ser enquadrada numa *lógica de adequação*³⁶, que enfatiza a componente normativa das instituições, como uma tentativa de alcançar a conformidade entre as escolhas institucionais feitas e os padrões normativos e valores socialmente aceites. De maneira a acautelarem as suas preocupações, alemães e franceses defenderam a criação de uma assembleia que representasse a vontade popular e, no sentido de convencerem os seus parceiros do Benelux, justificaram essa opção com a necessidade de construir o *regime* europeu com base num estilo federal. Os países do Benelux aceitaram essa demanda e, em conformidade com a argumentação federalista apresentada, propuseram a criação de um Conselho que representasse os interesses dos Estados³⁷. Acerca do triângulo institucional adoptado com a CECA – Alta Autoridade, Conselho, Assembleia Comum – podemos afirmar que a escolha do modelo institucional do Conselho foi motivada, particularmente, pela componente reguladora – diminuir os custos de agência e proteger a soberania nacional – e a do modelo da Assembleia Comum motivada, em certa medida, pela componente normativa –

³⁵ RITTBERGER, Berthold - «Institutionalizing representative democracy in the European Union: the case of the European Parliament». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 50, NºS1, 2012, pp. 18-37.

³⁶ RITTBERGER, Berthold – *op. cit.*

³⁷ RITTBERGER, Berthold – *op. cit.*, p. 27.

conformidade com os *standards* de democraticidade e representatividade mínimos socialmente partilhados que, neste caso, implicou evitar uma supremacia excessiva do poder executivo sobre o poder legislativo³⁸. Este princípio que motivou a criação da Assembleia Comum deve ser encarado como fundamental para a percepção da extensão dos poderes do PE ao longo da história da integração.

A confirmação de que os poderes atribuídos ao PE não encaixariam nas previsões do problema *principal-agente* chegou com os Tratados Orçamentais – o do Luxemburgo, em Abril de 1970, e o de Bruxelas, em Julho de 1975. Estes tratados alteraram algumas disposições orçamentais, aumentando os poderes do PE em matérias dessa natureza por meio da substituição do sistema de financiamento das comunidades através das contribuições dos EM pelo sistema de recursos próprios. O PE passou a integrar a autoridade orçamental, juntamente com o Conselho, dispondo de poder para emendar o projecto de orçamento e de quitação sobre o orçamento final a adoptar. Este desvio da tradicional lógica de delegação prevista pelos modelos *principal-agente* reforça a ideia de que, neste caso, os Governos foram motivados por outras preocupações que não a necessidade de assegurar altos níveis de perícia ou assegurar compromentimentos credíveis, ou seja, não foram primariamente motivados por razões de cariz utilitário e instrumental. É um argumento que adquire maior relevância quando se constata que os conflitos inter-institucionais associados às discussões orçamentais aumentaram os custos relativos ao processo de decisão neste domínio em específico. Consequentemente, e mais uma vez, a vontade colectiva de tornar mais representativo o processo de decisão, dotando-o de uma crescente legitimidade democrática pelo aumento dos poderes da assembleia popular, assume-se como uma alternativa válida para justificar este momento de delegação em específico, manifestando-se uma clara vontade de prosseguir a supramencionada *lógica de adequação*³⁹.

³⁸ Esta conformidade com práticas e valores socialmente aceites pode também ser encarada como um meio para evitar repercussões imprevisíveis – “*However, when actors create new institutions, the distributive implications of proposed institutions are often unclear or hard to compute. Where actors are not able to weigh the costs and benefits of alternative options, they choose on the basis of what is normatively appropriate*” - RITTBERGER, Berthold - «Institutionalizing representative democracy in the European Union: the case of the European Parliament». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 50, NºS1, 2012, p. 22.

³⁹ O seguinte excerto ajuda a cimentar esta argumentação “*(...) both the public and private statements of member-state representatives in the 1969-70 negotiations support the view that Dutch and other member governments, excepting the French, delegated budgetary powers to Parliament in order to increase the democratic legitimacy of the budgetary process, often at the urging their national parliaments or other*

Relativamente aos poderes legislativos do PE, até à sua eleição directa em 1979, mantiveram-se modestos. Essa data deverá ser considerada como o momento que impulsionou, definitivamente, a ascensão do PE a co-legislador, uma vez que fez desta a única instituição comunitária directamente eleita, dotando-a de uma legitimidade democrática inalcançável, em teoria, por qualquer outra instituição da UE⁴⁰. Após os tratados orçamentais, o Acto Único Europeu (AUE) foi o momento em que os poderes legislativos do PE foram alargados, fazendo desse um actor verdadeiramente influente no processo de decisão. Com este tratado, que entrou em vigor em Janeiro de 1987, duas novas modalidades de decisão foram introduzidas: a cooperação⁴¹ – aplicada a 10 artigos do Tratado – e o processo de parecer favorável⁴² – aplicado a acordos de adesão e acordos de associação. Note-se que apesar da cooperação apenas ter sido aplicada a 10 artigos, a Comissão Europeia propôs a extensão desse procedimento a todos os artigos do tratado que previssem votação por maioria qualificada (VMQ) no Conselho. Países tais como a Dinamarca e a Inglaterra – tradicionalmente mais avessos à transferência de competências para as instituições comunitárias – opuseram-se com fervor a esta sugestão e contribuíram para que na forma final adoptada prevalecesse uma abordagem caso a caso na aplicação da modalidade de cooperação. Em Maastricht, voltou a ser

constituencies concerned about the non-representative nature of purely intergovernmental decision-making” - POLLACK, Mark A. - The engines of European integration: delegation, agency, and Agenda Setting in the EU. 1ª edição. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 216.

⁴⁰ A legitimidade democrática do PE deve ser encarada com as devidas cautelas, bem como a relação dos eurodeputados com os eleitores. As eleições de 1979 provocaram duas consequências ambíguas – conferiram ao PE maior legitimidade democrática mas, simultaneamente, geraram no eleitorado expectativas difíceis de concretizar, uma vez que os poderes do PE eram ainda consideravelmente limitados. Contrariamente aos sistemas de governo na maioria dos EM, a assembleia popularmente eleita do sistema político europeu não participava na escolha do executivo e não dispunha de poder para influenciar decisivamente as políticas e a legislação comunitária. Posteriormente, e talvez surpreendentemente, o elo de ligação entre o PE e o eleitorado tornou-se cada vez mais ténue, reflectindo-se numa gradual diminuição da participação eleitoral, apesar da constante expansão dos poderes do PE nas várias revisões dos tratados que se seguiram a 1979.

⁴¹ O procedimento de cooperação reforça a posição do PE ao conferir-lhe a possibilidade de uma segunda leitura da legislação proposta. Em primeira leitura, o PE emite um parecer sobre a proposta da Comissão e o Conselho, deliberando por VMQ, estabelece uma posição comum. Em segunda leitura, o PE avalia essa mesma posição comum, estando habilitado a aprová-la, alterá-la ou rejeitá-la. Nos momentos em que as alterações propostas pelo PE sejam aprovadas pela Comissão, o Conselho só poderá ignorá-las congregando uma unanimidade. Alguns autores sugerem mesmo que em cooperação o PE consegue ser mais influente que em codecisão – a este propósito, ver TSEBELIS, George – «The power of the European Parliament as a conditional agenda-setter». In *American Political Science Review*. Cambridge. Vol. 88, Nº1, 1994, pp. 128-142.

⁴² Segundo o processo de parecer favorável, o Conselho deve obter o acordo do PE, numa única leitura em que este pode aceitar ou rejeitar uma proposta mas não a pode alterar.

prosseguida essa abordagem caso a caso – introdução da co-decisão⁴³ aplicável a 15 artigos, extensão da cooperação a um total de 16 artigos, extensão do procedimento de parecer favorável a um total de 16 artigos e extensão do procedimento de consulta a um total de 52 artigos. Em Amesterdão, a Comissão propôs uma simplificação do processo de decisão que previa a redução para três do número de procedimentos legislativos: co-decisão (introdução da co-decisão II – abolição da 3ª leitura), parecer favorável e consulta. Nas negociações finais dessa Conferência Intergovernamental (CIG), a proposta da Comissão não foi totalmente aplicada, uma vez que o procedimento de cooperação, apesar de praticamente extinto, se manteve para 4 artigos relativos à União Económica e Monetária (UEM). Efectivamente, prevaleceu uma abordagem caso a caso na delegação de poderes decisórios ao PE e, no final, este foi excluído da participação em 20 artigos do Tratado – notou-se, todavia, a tendência para estender a co-decisão às matérias em que o poder de veto havia sido abolido no Conselho. Em Lisboa⁴⁴, o processo de decisão foi simplificado em duas modalidades – processo legislativo ordinário (*co-decisão*) e processos legislativos especiais (*consulta* e *aprovação*). A cooperação foi extinta e as competências sujeitas a essa modalidade de decisão distribuídas entre a co-decisão e o procedimento de consulta.

Observamos que o AUE representou o primeiro momento de substanciais alterações formais cuja fundamentação exige que destaquemos a componente normativa das instituições. A introdução da cooperação significou a abolição do poder de veto no Conselho em inúmeras matérias – então sujeitas a VMQ – e, assim sendo, foi eliminada a possibilidade de que os parlamentos nacionais dispunham para responsabilizar os seus governos pelas decisões tomadas a nível comunitário, uma vez que o veto os protegia da adopção de legislação contrária ao interesse nacional. A supressão dessa possibilidade significou que se perdesse, para os governos nacionais, o controlo final sobre as decisões comunitárias e, conseqüentemente, se extinguísse alguma da representação e responsabilização que eram ainda efectuadas via parlamentos nacionais: os governos não mais podiam ser responsabilizados por decisões cuja rejeição se havia tornado

⁴³ Em co-decisão o PE dispõe de poder para adoptar actos conjuntamente com o Conselho, desfrutando do estatuto de *co-legislador*. Esta modalidade prevê VMQ no Conselho e compreende três leituras, sendo que a terceira corresponde à convocatória do Comité de Conciliação para resolver os diferendos entre PE e Conselho não resolvidos nas duas leituras anteriores.

⁴⁴ O tratado de Nice é irrelevante para o estudo das competências do PE, daí a omissão deste momento na nossa análise.

impossível. Neste sentido, foi necessário introduzir alterações institucionais que permitissem igualar um *standard* de legitimidade aceitável por todos os actores: a componente normativa é, portanto, essencial para compreender a introdução da cooperação pois esse foi um momento tipo de prossecução da *lógica de adequação*, em que a mudança institucional foi impulsionada pela percepção da falta de legitimidade da instituição existente e não por ser considerada ineficiente ou pelo facto de os actores não estarem satisfeitos com os resultados distributivos que essa garantia até então⁴⁵. A solução encontrada para evitar uma lacuna entre o *standard* de legitimidade democrática existente e o *standard* de legitimidade democrática socialmente considerado aceitável passou, portanto, pelo aumento dos poderes legislativos do PE, o que se traduziu na introdução do já mencionado procedimento de cooperação. Após o AUE, Maastricht representou o momento em que a fórmula *no integration without representation*⁴⁶ se cristalizou, eliminando daí em diante o conflito em torno da extensão dos poderes legislativos do PE e a contestação sobre a aplicação do princípio da democracia representativa nos casos em que o veto no Conselho é abolido⁴⁷. A atribuição de *iniciativa de iniciativa* ao PE em Maastricht pode ser justificada, em certa medida, à luz de tal fórmula, uma vez que reforça o cariz representativo da assembleia, bem como as características parlamentares do sistema político da UE. A baixa contestação à fórmula atrás indicada resultou na quase extinção da cooperação – a favor da co-decisão – em Amsterdão e, posteriormente, na adopção do *processo legislativo ordinário* em Lisboa, demonstrando que a busca de maiores doses de parlamentarismo é um factor determinante na extensão dos poderes legislativos do PE, fragilizando as abordagens que sugerem que tal extensão respeitaria uma abordagem caso-a-caso, calculada em

⁴⁵ A busca da conformidade com as práticas socialmente aceites assume prioridade relativamente à busca resultados de natureza material/instrumental imediatamente - “*It has been argued that political actors in the EU are embedded in a liberal-democratic community environment (...). This implies that despite conflicting views over political objectives and desired political outcomes, actors accept liberal democratic values as the fundamental standards of legitimacy*” - RITTBERGER, Berthold - «Institutionalizing representative democracy in the European Union: the case of the European Parliament». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 50, NºS1, 2012, p. 28.

⁴⁶ RITTBERGER, Berthold - «No integration without representation! European integration, parliamentary democracy, and two forgotten Communities». In *Journal of European Public Policy*. London. Vol. 13, Nº 8, 2006, pp. 1211 – 1299; RITTBERGER, Berthold - «Institutionalizing representative democracy in the European Union: the case of the European Parliament». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 50, NºS1, 2012, pp. 18-37.

⁴⁷ Actores cujas preferências estão de acordo com o *standard* socialmente considerado aceitável e desejável tendem a ter superior poder de negociação relativamente a actores cujas preferências enfatizam a componente reguladora da instituição, divergindo do *standard* considerado desejável em prol da maximização dos benefícios próprios.

função da relação custos-benefícios – a co-decisão deve, agora, ser encarada como característica intrínseca do sistema político da UE. A alteração da designação de *co-decisão* para *processo legislativo ordinário* confirma a institucionalização do princípio da democracia representativa na UE, tornando o procedimento de decisão partilhada entre PE e Conselho (aquando da aplicação do VMQ) num princípio técnico e não mais uma escolha política⁴⁸ – não deixa de ser curiosa, ou até elucidativa, a escolha do vocábulo *ordinário*, que pode ser interpretado como o reflexo dessa evolução.

Note-se que, ainda assim, não se esgotam as possibilidades de justificação da delegação de poderes no PE: este fenómeno pode ainda ser motivado por alterações institucionais resultantes de consequências inesperadas e interpretações dos textos legais não previstas, cuja análise exige que se atente no encadeamento dos acontecimentos. O célebre caso da Isoglucose, em 1980, é um desses exemplos e deve ser reconhecido como um momento marcante na ascensão do PE a co-legislador. Nesse caso, o TJUE anulou um Regulamento que estabelecia as quotas de produção para a isoglucose, fundamentando a sua decisão no facto de o Conselho não ter esperado pela opinião do PE, como estipulado pelo então Artigo 37º do Tratado CE. Apesar do Conselho, apoiado pela Comissão, ter justificado a decisão de não consultar o PE com a necessidade urgente de adoptar tal regulamento, o TJUE manteve-se rígido na sua interpretação do tratado. Essa decisão acabou por estabelecer a obrigatoriedade do Conselho esperar pela opinião do PE antes de tomar uma decisão, nos 22 artigos dos tratados que então previam a consulta. Em última instância, o caso da Isoglucose reforçou a preponderância do PE aquando da aplicação da modalidade de consulta, especialmente em actos legislativos de carácter urgente, em que o tardar do PE na emissão da sua opinião pode trazer custos extraordinários ora para a Comissão, ora para o Conselho⁴⁹. Outro momento que merece

⁴⁸ “The principle of representative democracy, which obtained ‘constitutional’ status as a result of the Convention process, implied that parliamentary co-decision had to be seen as a matter of principle following constitutional template for the EU polity – and not as a legitimacy preserving compensation for efficiency-oriented, policy-specific institutional reforms” - RITTBERGER, Berthold - «Institutionalizing representative democracy in the European Union: the case of the European Parliament». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 50, NºS1, 2012, p. 33.

⁴⁹ Consequentemente, o PE fez desta decisão uma vantagem para si – “The EP responded to this decision strategically by changing its rules of procedure to allow the EP to delay issuing its opinion until the Commission had taken a position on Parliament’s proposed amendments by referring the issue back to Committee for further consideration” - POLLACK, Mark A. - *The engines of European integration:*

ser destacado e em que a extensão dos poderes do PE não é totalmente capturada nem pelas premissas das teorias *principal-agente*, nem pela *lógica de adequação* a níveis de democraticidade e de parlamentarismo socialmente aceites, foi a abolição da 3ª leitura em Amesterdão⁵⁰. O artigo 78º do regimento do PE, estabelecido no período pós-Maastricht, estipulou que os eurodeputados deveriam sempre congregar uma maioria absoluta de maneira a rejeitar o reafirmar da posição do Conselho nos momentos em que não se alcançasse acordo entre as partes no Comité de Conciliação. Desta maneira, a 3ª leitura prevista no TUE tornou-se *de facto* obsoleta. O Conselho tinha a noção de que nos momentos em que não alcançasse um acordo com o PE na fase conciliatória, a proposta de lei acabaria por cair. Neste sentido, a 3ª leitura foi abolida em Amesterdão de modo a formalizar a prática e a dotar o relacionamento entre PE e Conselho de maior estabilidade, colocando as duas instituições em pé de igualdade sob co-decisão. A análise deste dois casos permite-nos concluir que houve/haverá momentos em que os EM não foram/serão motivados por ideais socialmente partilhados na delegação de poderes ao PE mas serão, sobretudo, forçados a fazê-lo por consequências inesperadas, não previstas aquando da redacção dos tratados e pelo concretizar do fenómeno de *path dependence* – isto é, uma determinada mudança institucional concretiza-se pois seria mais dispendioso tentar eliminá-la e/ou alterá-la.

A delegação de poderes no PE tem resultado, portanto, ora da busca pela conformidade com as práticas aceites como legítimas, ora de uma postura maximizadora de competências por parte da própria instituição. Um dos propósitos do PE sempre foi evitar que a União seja dominada por burocratas e diplomatas, fracamente supervisionados pelos ministros no Conselho, onde só reúnem periodicamente e que estão, portanto, francamente afastados do quotidiano em Bruxelas⁵¹. As revisões dos tratados foram, sem excepção, influenciadas por esta postura do PE, demonstrando que esta instituição é capaz de funcionar como um catalisador da mudança, apoiando-se

delegation, agency, and Agenda Setting in the EU. 1ª edição. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp.219-220.

⁵⁰ HIX, Simon - «Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam». In *British Journal of Political Science*. Cambridge. Vol.32, Nº2, pp. 259-280.

⁵¹ Apesar das limitações relativamente à legitimidade democrática já enunciadas, os eurodeputados asseguram maior representatividade que os Ministros no Conselho – “MEPs are drawn from governing parties and opposition parties and represent not just capital cities but the regions in their full diversity” - CORBETT, Richard, JACOBS, Francis e SHACKLETON, Michael - «The European Parliament at Fifty: a view from the inside». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 41, Nº2, p.357.

numa dialéctica pró-democrática que lhe é favorável. Esta análise à habitual lógica de entrega de poderes ao PE é útil na medida em que nos alerta para a necessidade de abordamos a atribuição de *iniciativa de iniciativa* com cuidados especiais, confirmando que os argumentos que justificam o caso da Comissão são inválidos no caso do PE.

Uma instituição em mudança

A iniciativa legislativa atribuída à Comissão Europeia nos primórdios da integração é um monopólio que foi sendo crescentemente disputado pelos organismos legisladores – PE e Conselho – e também pelo Conselho Europeu⁵². À primeira vista, a Comissão pode ser vista como a fonte única de onde emana a legislação comunitária. Todavia, a prerrogativa que lhe garante o *monopólio da iniciativa* tem uma limitação evidente que advém do risco da Comissão ver a proposta que introduz ser rejeitada pelo Conselho e/ou pelo PE, dependendo da modalidade de decisão em causa – nesta lógica, será expectável que a Comissão lance propostas com uma alta probabilidade de serem aceites, ainda que sujeitas a alterações pelos legisladores.

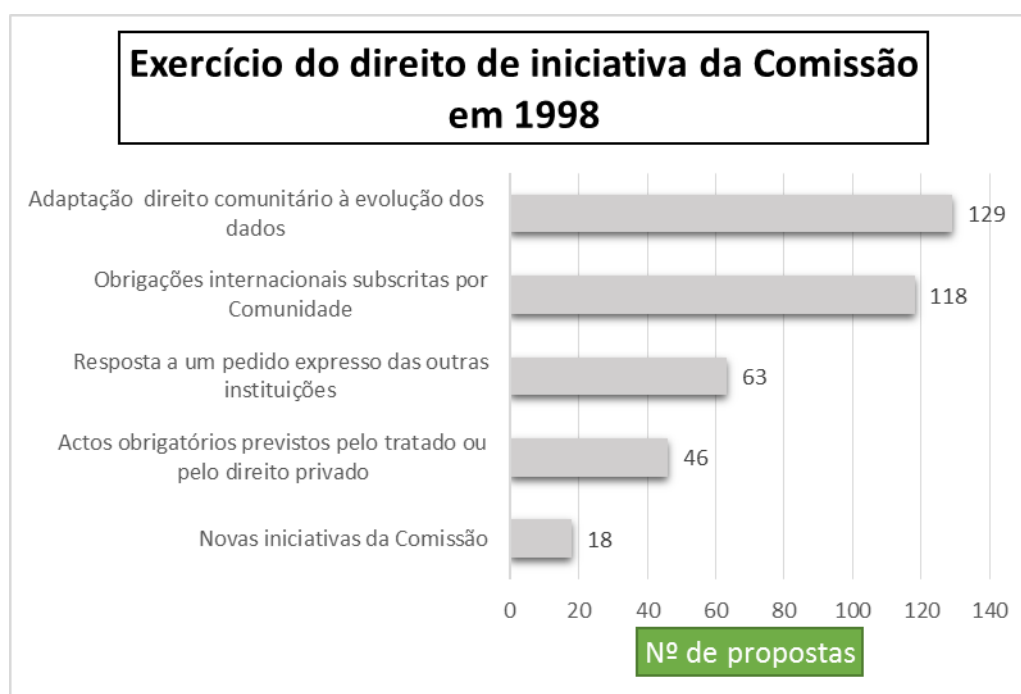
Numa observação mais cuidada, apuramos que as propostas de lei têm tendencialmente origem no *Programa de Trabalho*, e respectivo programa legislativo, da Comissão – programa este preparado pela Comissão em conjunto com o Conselho e o PE, método que, logicamente, diminui a probabilidade dos legisladores rejeitarem as propostas do executivo⁵³. Essa preparação conjunta dos trabalhos representa, por si só, um desafio ao *monopólio* da iniciativa que, formalmente, deixou de se estender a todas as áreas de intervenção da comunidade com a introdução da estrutura dos 3 pilares pelo Tratado de Maastricht – nas matérias referentes ao 1º pilar, a Comissão manteve o *monopólio*. Apesar desse epíteto, é consensual que ele não reflecte a realidade, sendo apenas alusivo à fase final da formulação das propostas de lei e que corresponde à publicação das mesmas. O que nos importa então expor são os factos bem como as dinâmicas de mudança que contribuiram para a erosão desse propalado monopólio.

⁵² “The European Council, the Council, and the European Parliament have each succeeded in circumscribing the Commission’s formal monopoly of initiative more narrowly, though none can claim that it has reduced the position of the Commission to that of an agent. Agenda-setting is now a shared and contested competence among the four European institutions” - MARKS, Gary, HOOGHE, Liesbet e BLANK, Kermit - «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 34, Nº3, 1996, p.358.

⁵³ KIETZ, Daniela e MAURER, Andreas - «The European Parliament in treaty reform: predefining IGCs through interinstitutional agreements». In *European Law Journal*. Oxford. Vol.13. Nº1, 2007, p.40.

Uma prerrogativa crescentemente desafiada

Formalmente, a Comissão continua a deter a responsabilidade pela apresentação de novas propostas de lei, contudo, sublinhe-se a tendência para não o fazer por iniciativa puramente individual. Vitorino e Barnier⁵⁴ esclarecem-nos quanto a essa erosão factual do monopólio da iniciativa – após reunirem todas as 374 propostas legislativas do ano de 1998, dividiram-nas em 5 categorias: *adaptação do direito comunitário à evolução dos dados científicos, económicos ou sociais; obrigações internacionais subscritas por Comunidade; resposta a um pedido expresso das outras instituições, dos Estados-Membros ou dos agentes económicos; actos obrigatórios previstos pelo tratado ou pelo direito privado; novas iniciativas da Comissão.*



***Gráfico 1 (Fonte: 'Contributo dos Comissários Michel Barnier e António Vitorino, membros da Convenção: 'O direito de iniciativa da Comissão'.)**

⁵⁴ BARNIER, Michel e VITORINO, António – *Contributo dos Comissários Michel Barnier e António Vitorino, membros da Convenção: 'O direito de iniciativa da Comissão'*. [Consultado em 23 de Novembro de 2012]. Disponível em: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/pt/02/cv00/cv00230.pt02.pdf>.

À luz dos dados apresentados no Gráfico 1, constatamos que apenas 5% das propostas de lei nesse ano dizem respeito a ‘*novas iniciativas da Comissão*’ – 18 propostas. Nesse mesmo ano, a maioria das propostas dizem respeito à ‘*adaptação do direito comunitário à evolução dos dados científicos, económicos ou sociais*’ – 35%, 129 propostas. Todavia, desse total de 35%, 15% dizem respeito a pedidos de outras instituições comunitárias e dos próprios EM. Relativamente aos ‘*pedidos expressos de outras instituições comunitárias, dos EM ou dos agentes económicos*’, os dados mostram-nos que representam 17% do total – 63 propostas. ‘*Obrigações internacionais subscritas por comunidade*’ – 31%, 118 propostas – e ‘*actos obrigatórios previstos pelo tratado ou pelo direito derivado*’ – 12%, 46 propostas – fecham as contas relativas às propostas lançadas durante o ano de 1998. Uma simples comparação entre o número de novas iniciativas da Comissão e o número de iniciativas respeitantes a pedidos expressos de outros actores, é bastante elucidativa e, portanto, somos levados a crer que o monopólio é *de facto* virtual, avaliação esta corroborada por Nugent⁵⁵ :

“More often than not legislative proposals emanate from the Commission not because it has itself identified needs or problems that require tackling but rather because is its honouring treaty or international obligations, it is adjusting or developing already established policy commitments, or its is responding to suggestions and requests of others.”

Esta observação é reforçada por outros autores. David Williamson⁵⁶, um antigo Secretário-Geral da Comissão, estimou que apenas 15% das propostas legislativas podiam ser consideradas como verdadeiras iniciativas da Comissão. Na biografia que preparou sobre Jacques Delors, Charles Grant⁵⁷ alude a uma análise feita pela Comissão em 1991 em que uma das conclusões foi a de que apenas 30 de 535 propostas de lei publicadas foram iniciativas próprias da Comissão. Por último, mencionem-se os dados recolhidos por um dos gabinetes do antigo Presidente da Comissão Europeia Jacques Santer, entre 1995 e 1999, e que sugerem que apenas entre 5% e 10% das propostas

⁵⁵ NUGENT, Neill - *The European Commission*. 1ª edição. New York: Palgrave, 2001, p.236.

⁵⁶ WILLIAMSON, D. – Palestra não publicada, proferida durante o 25º aniversário do *Journal of Common Market Studies*. Edimburgo, Universidade de Edimburgo. **citado em** NUGENT, Neill - *The European Commission*. 1ª edição. New York: Palgrave, 2001, p. 237.

⁵⁷ GRANT, Charles – *Delors: Inside the house that Jacques Built*. 1ª edição. London: Nicholas Brealey, 1994, p.220.

introduzidas pela Comissão são da sua completa responsabilidade⁵⁸. A Comissão, apesar de não estar juridicamente constrangida a satisfazer os pedidos legislativos do Conselho ou do Parlamento, considera-se politicamente forçada a responder positivamente na maior partes dos casos⁵⁹ – é inevitável ceder aos organismos que legitimam democraticamente a sua acção. A recusa a um pedido feito pelo PE ou pelo Conselho terá de ser sempre acompanhada pela respectiva justificação. Projectando um cenário em que uma proposta mais popular feita pelo PE ou Conselho não seja do agrado da Comissão, é expectável que a pressão mediática a que a Comissão estará sujeita para fundamentar a sua decisão contribua para a dissuadir de rejeitar essa proposta.

É por demais evidente que a Comissão não exerce o seu monopólio num *vacuum*⁶⁰, mas dentro de uma complexa teia de influências e disputas de poder. Assim que os compromissos relativos à agenda são estabelecidos, esses temas são discutidos dentro do PE e do Conselho, nos fóruns próprios, e as conclusões daí resultantes oferecem à Comissão uma clara ideia acerca das medidas legislativas que o PE e o Conselho desejam ver propostas⁶¹. Quanto à fatia de influência reservada ao PE, é plausível afirmar que cresceu com o Tratado de Lisboa, uma vez que o novo Artigo 225º TFUE condiciona efectivamente o comportamento da Comissão quando solicitada pelo PE a lançar uma determinada proposta de lei. Essa está agora sujeita a responder a todas as solicitações e a justificar-se das razões para eventuais rejeições. A relação entre PE e Comissão, neste capítulo, no pós-Lisboa tem sido definida pelo diálogo regular entre presidente do PE e Presidente da Comissão acerca de assuntos chave e propostas legislativas de maior relevo. O Presidente do PE é convidado com maior frequência para as reuniões internas da Comissão, aprimorando a influência do PE sobre a programação legislativa.

Com a propensão, nas sucessivas revisões dos tratados pós-Maastricht, para a co-decisão se assumir como a modalidade de decisão *ordinária*, o Conselho e o PE, sob

⁵⁸ PETERSON, John - «Jacques Santer: The EU's Gorbachev». In *European Community Studies Association Newsletter*. Pittsburgh. Vol. 12, Nº.4, 1998, pp.4-6.

⁵⁹ PONZANO, Paolo - «Le droit d'initiative législative de la Commission européenne: théorie et pratique». In *Revue des Affaires européennes/Law & European Affairs*. Brussels, Nº1, 2009-2010, p.33.

⁶⁰ RASMUSSEN, Anne - «Challenging the Commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability». In *West European Politics*. New York. Vol. 30, Nº2, 2007, p.248.

⁶¹ NUGENT, Neill - *The European Commission*. 1ª edição. New York: Palgrave, 2001, p. 237.

essa circunstância, têm conseguido enfraquecer o monopólio da Comissão através de uma tendência crescente em que esta é convidada a lançar propostas de lei, através de actos legislativos ou de relatórios de iniciativa próprios daquelas instituições⁶². Um exemplo flagrante do crescente peso do Conselho na definição da agenda legislativa reflecte-se pelo comportamento da sua Presidência – inúmeras vezes são votados textos lançados pela Presidência, que previamente alcançou compromissos em torno do conteúdo do mesmo⁶³. No quadro institucional modificado pelo Tratado de Lisboa, a faculdade da Comissão para submeter ao Conselho propostas de lei no âmbito da PESC foi transferida para a figura do Alto Representante/Vice-Presidente da Comissão⁶⁴. Nos restantes domínios de acção externa, a Comissão mantém a faculdade de apresentar propostas ao Conselho. No que diz respeito ao domínio do *espaço de liberdade, segurança e justiça* a Comissão perdeu, no Tratado de Lisboa, terreno para o Conselho Europeu⁶⁵ – o novo artigo 68º do TFUE prevê que este defina as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional nesse domínio. Rasmussen sugere-nos que o Conselho Europeu vinha capturando maior influência legislativa sob o desígnio de projectar os objectivos de longo prazo da UE⁶⁶ e o Tratado de Lisboa acabou por confirmar formalmente essa assunção – Artigo 26º (1) TUE. Outra nova condicionante ao monopólio da iniciativa da Comissão introduzida em Lisboa foi a *iniciativa de cidadania europeia*. Esse novo preceito estipula que um milhão de cidadãos de um número considerável de EM podem convidar a Comissão a lançar uma proposta de lei no âmbito das suas competências – Artigo 11º (4) TUE. E, por último, a extensão do controlo do princípio da subsidiariedade aos parlamentos nacionais, que

⁶² “This procedure, whereby provisions are inserted in acts asking the Commission to submit a proposal with a specific content within a specific date has become common practice” - RASMUSSEN, Anne - «Challenging the Commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability». In *West European Politics*. New York. Vol. 30, Nº2, 2007, p.249.

⁶³ “A ‘presidency compromise’ de facto replaces the initial Commission proposal in the final discussions” - RASMUSSEN, Anne - «Challenging the Commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability». In *West European Politics*. New York. Vol. 30, Nº2, 2007, p.250.

⁶⁴ Neste domínio, a Comissão está agora limitada a apoiar o Alto Representante/Vice-presidente – Artigo 30º (1) TUE.

⁶⁵ O Tratado de Lisboa institucionalizou o Conselho Europeu (CE) como uma instituição da União e criou a figura do Presidente do CE. As funções do CE mantêm-se, mas são agora práticas formalizadas.

⁶⁶ “Over the years the heads of state or government have taken a greater role in defining the strategic goals of the European Union and the Commission has assumed a more bureaucratic role of fulfilling the member states agenda. It is clear that the heads of government and states cannot themselves table legislative proposals, but it is expected that the Commission act in accordance with their overall strategy” - RASMUSSEN, Anne - «Challenging the Commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability». In *West European Politics*. New York. Vol. 30, Nº2, 2007, p. 250.

desde então podem manifestar-se acerca da conformidade das propostas da Comissão com esse princípio – Artigo 12º (b) TUE. Na eventualidade de um terço dos parlamentos nacionais considerar que uma determinada proposta da Comissão não obedece ao princípio da subsidiariedade, a Comissão deverá reexaminá-la e decidir se a mantém, altera ou retira. No caso de uma maioria dos parlamentos nacionais contestar a compatibilidade da proposta com esse princípio e, apesar disso, a Comissão decidir manter a proposta é desencadeado um procedimento específico em que a Comissão deverá justificar-se, ficando o PE e o Conselho encarregues de decidir se a proposta avança ou não.

Alterações Institucionais – propostas teóricas

Observámos, anteriormente, que o monopólio da iniciativa legislativa ao dispor da Comissão Europeia é *de facto* virtual e apurámos, também, que alterações institucionais de natureza diversa contribuíram, gradualmente ao longo da história da integração, para a erosão desse mesmo monopólio – a atribuição de *iniciativa de iniciativa* ao PE em Maastricht representa uma dessas alterações. A nossa investigação é encabeçada por uma hipótese que atribui ao PE poder formal de iniciativa legislativa, hipótese essa que contraria o sugerido pelos Tratados e, mais especificamente, o Artigo 225º do TFUE. A possibilidade do PE introduzir propostas de lei não estava prevista nos Tratados fundadores, representando uma alteração institucional que não vai de encontro às previsões das relações principal-agente, isto é, a introdução dessa prerrogativa não pode ser prevista apenas a partir das premissas de carácter funcional e racionalista sugeridas por essa abordagem e que, em certa medida, ajudam a justificar a atribuição do *monopólio* à Comissão, como tivemos oportunidade de observar anteriormente. Antes de nos focarmos directamente no percurso que culminou na atribuição dessa prerrogativa ao PE, e de que maneira tal acontecimento veio *beliscar* o monopólio da Comissão, parece-nos essencial, de maneira a situar o leitor, esclarecê-lo relativamente a várias abordagens teóricas à integração e que, mais à frente neste trabalho, serão de útil superioridade na compreensão dos factos concretos que motivaram a constante conquista de poderes pelo PE, mais especificamente, a aquisição de *iniciativa de iniciativa* no Tratado de Maastricht.

As instituições, de qualquer natureza, são sujeitas a uma constante mutação. Essa mutação pode resultar em alterações formais ou em alterações informais, sendo de relevar que, muito frequentemente, as alterações formais representam meramente o materializar de outras de índole informal. No caso da integração europeia, em especial desde o AUE, temos assistido a uma constante alteração formal das instituições comunitárias, facto reflectido pelo número de vezes a que os Tratados foram sujeitos a revisões desde então. Com o objectivo de capturar as dinâmicas que motivam essas mudanças, vamos dar início a esta exposição teórica recorrendo a duas teorias de grande dimensão – o intergovernamentalismo⁶⁷ e o neo-funcionalismo⁶⁸ – que, apesar de não atribuírem o mesmo peso aos diversos actores que povoam o fenómeno da integração europeia, partem ambas de assunções racionalistas que se revelam, a nosso ver, manifestamente insuficientes para justificar o crescimento institucional do PE. Apesar de as considerarmos insuficientes *a priori* para fundamentar a evolução do fenómeno que estudamos em concreto, a exposição das suas premissas é útil na medida em que nos ajudará a compreender na plenitude, e a partir de prismas diversos, o comportamento dos diferentes actores que povoam a integração.

As teorias intergovernamentalistas destacam a formação individual dos interesses dos vários EM, numa perspectiva de maximização dos próprios ganhos, encarando-os como decisivos na justificação de inúmeros momentos de mudança institucional na história da construção europeia, e atribuindo peso quase nulo aos actores supranacionais nessas alterações – a formação dos interesses dos Estados é encarada como exógena à teia institucional e tendo lugar quase somente à escala

⁶⁷ MENON, Anand - «Member States and International Institutions: Institutionalizing intergovernmentalism in the European Union». In *Comparative European Politics*. New York. Vol.1, Nº1, 2003, pp. 171-201; MORAVCSIK, Andrew - «Preferences and power in the european community: a liberal intergovernmentalist approach». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 31, Nº4, 1993, pp. 473-524; *idem* - *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. 1ª edição. New York: Cornell University Press, 1998; *idem* - «Introduction». In *Europe without illusions: the Paul-Henri Spaak lectures 1994-1999*. Maryland: University Press of America, 2005. pp.3-44.

⁶⁸ HAAS, Ernst B. - *The uniting of Europe: Political, Social and Economic forces 1950-1957*. 1ª edição. Stanford: Stanford University Press, 1958; *idem* - *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*. 1ª edição. Stanford: Stanford University Press, 1964; *idem* - «The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing». In *International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Vol.24, Nº4, 1970, pp. 606-646; NIEMANN, Arne e SCHMITTER, Philippe C. - «Neofunctionalism». In *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2009. pp. 45-66; TRANHOM-MIKKELSEN, Jeppe - «Neofunctionalism: obstinate or obsolete? A reappraisal in the light of the new dynamism of the EC». In *Millennium: Journal of International Studies*. London. Vol.20, Nº1, 1991, pp. 1-22.

nacional. Os momentos de mudança mais plausíveis de serem justificados à luz dos argumentos intergovernamentalistas obedecem a uma lógica funcional e instrumental, resultante da barganha intergovernamental – nesses casos se identifica com maior facilidade os resultados distributivos da mudança. Consequentemente, como reiterado pelo intergovernamentalismo liberal, a forma das instituições comunitárias servirá para atribuir credibilidade aos acordos alcançados na barganha entre os vários governos, o que permitirá acomodar o interesse comum a todas as partes. À luz desta variante do intergovernamentalismo, as instituições comunitárias são encaradas como variáveis dependentes dos resultados das negociações entre os EM, que retêm o controlo total sobre o funcionamento dessas e, em última instância, poder soberano na condução do *policy-making* e de futuras alterações. Aplicando estas premissas à atribuição do poder de iniciativa ao PE, essa inovação representaria um mero resultado da barganha intergovernamental, que visaria reforçar a credibilidade entre os EM, assumindo os governos dos EM o papel de actores decisivos no alcance desse fim – é uma assunção que consideramos insuficiente por razões diversas mas, essencialmente, pelo facto da natureza política e independente do PE o impedir de funcionar como um instrumento de reforço da credibilidade entre os vários executivos nacionais.

Uma outra abordagem intergovernamentalista ao comportamento das instituições comunitárias sugere que os EM olham para essas como instrumentos a serem utilizados para própria vantagem na contenda com os restantes EM por ganhos distributivos⁶⁹. As instituições comunitárias são, nesta lógica, o veículo para materializar os interesses dos EM *vencedores* das disputas intergovernamentais e institucionalizar a superioridade desses em relação aos demais. Consequentemente, a criação de instituições não implica o fim do conflito entre as partes responsáveis pela sua criação – ao mesmo tempo que a sua edificação reflecte um acordo entre os vários EM relativamente à necessidade de coordenar a acção colectiva, não reflecte, forçosamente, uma convergência entre os EM quanto aos resultados distributivos garantidos por essas instituições. Assim sendo, as instituições são, a um só tempo, o produto da barganha intergovernamental e uma nova arena para que se desenrole a disputa sobre os resultados distributivos assegurados aos vários EM. Por outras palavras, a partir desta perspectiva, a criação de instituições

⁶⁹ MENON, Anand - «Member States and International Institutions: Institutionalizing intergovernmentalism in the European Union». In *Comparative European Politics*. New York. Vol.1, Nº1, 2003, p. 172.

comunitárias, e conseqüentes alterações às práticas que lhes dão forma, visa institucionalizar um determinado quadro de preferências que vão consolidar a posição de determinados EM em detrimento de outros – muitos argumentarão que o Banco Central Europeu é um excelente exemplo deste paradigma. A instituição da votação por maioria qualificada no Conselho – que estabelece uma relação entre o número de habitantes e o número de votos atribuídos a cada EM – ou a instituição de um comissário por país na Comissão poderão ser encarados como exemplos de alterações institucionais que asseguram a relevância fulcral dos interesses nacionais na evolução da integração e do sistema político europeu e, simultaneamente, sugerem o desejo dos *maiores* EM⁷⁰ em institucionalizar a própria superioridade em rondas de negociação futuras. Quanto à atribuição do poder de iniciativa ao PE, estamos em crer que não é justificável segundo estes argumentos, na medida em que as incertezas quanto à acção dos eurodeputados não garante *a priori* que determinados EM serão beneficiados em detrimento de outros – o facto da orientação de voto dos eurodeputados não tender para ser definida segundo a nacionalidade reforça esta assunção. A grande fraqueza do intergovernamentalismo – e que o torna manifestamente insuficiente no objectivo de capturar na plenitude as dinâmicas das mudanças institucionais que marcam a integração – prende-se, na nossa opinião, com o facto de tratar as instituições como variáveis dependentes, não lhes atribuindo grande autonomia nem capacidade para influenciarem o rumo da integração e, portanto, desvalorizando em demasia actores que, efectivamente, tomam parte na moldagem do sistema.

A par dos intergovernamentalismo, o neo-funcionalismo é a outra *grande teoria*⁷¹ da integração europeia. Ernst Haas, o seu criador, descreve a integração como o processo em que os actores políticos provenientes de diferentes enquadramentos nacionais são persuadidos a mover as suas expectativas e lealdade para um novo centro, cuja jurisdição, e respectivas instituições, substituirão as anteriores configurações puramente nacionais. O resultado final deste processo de integração política será a consolidação de uma nova comunidade, substituta da pluralidade de comunidades

⁷⁰ Por *maiores*, entenda-se mais populosos.

⁷¹ Por *grande teoria*, entenda-se uma teoria que pretende descrever na totalidade a evolução de um fenómeno em específico.

nacionais previamente existentes⁷². A deslocação para esse novo centro será alavancada pelo fenómeno do *spillover*, que sugere que a integração de um determinado sector criará pressão para a integração de sectores vizinhos – num efeito semelhante ao da bola de neve. Contrariamente às tradicionais teorias realistas das Relações Internacionais, onde podemos incluir o intergovernamentalismo, o neo-funcionalismo é *pluralista* na sua natureza, na medida em que rejeita a concepção dos Estados como actores unitários e únicos agentes relevantes. Por oposição, assume que a integração é povoada por múltiplos actores em constante mutação, cuja acção não se limita unicamente à escala nacional e se estende além-fronteiras. Contudo, o neo-funcionalismo também concebe a formação das preferências dos actores numa lógica tipicamente racional, em que o primeiro objectivo desses é promoverem alterações que promovam a sua própria posição. Todavia, contrariamente à proposta intergovernamentalista, o neo-funcionalismo sugere alguma permeabilidade na formação dos interesses dos variados actores – as elites nacionais e supranacionais, reconhecendo as limitações de soluções puramente nacionais, fornecem o ímpeto para a mudança, influenciando-se mutuamente. A materialização do novo centro é, portanto, encimada pela vontade em eliminar por definitivo as dificuldades resultantes da existência de barreiras nacionais. Na edificação desse novo centro, tenderá a prevalecer a implementação de decisões de modo incremental e não numa lógica de *grand design* e de uma só vez. Os ajustamentos institucionais levados a cabo serão, frequentemente, fruto das consequências imprevistas de decisões tomadas previamente⁷³, cuja razão de ser reside no horizonte limitado dos decisores políticos⁷⁴. Essas consequências imprevistas são uma das fontes que permitem às instituições comunitárias, após serem criadas, adquirirem vida própria

⁷² HAAS, Ernst B. - *The uniting of Europe: Political, Social and Economic forces 1950-1957*. 1ª Edição. Stanford: Stanford University Press, 1958, p.16.

⁷³ “*Decisions in this arena are normally taken with highly imperfect knowledge of their consequences and frequently under the pressure of deadlines*” - HAAS, Ernst B. - «The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing». In *International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Vol.24, Nº4, 1970, p.627.

⁷⁴ Esse horizonte limitado deriva, parcialmente, da lógica eleitoral que tende a definir os contornos da vida política – os governantes tendem a valorizar e a apostar em medidas com impacto imediato, mesmo quando essas medidas colocam em causa a prossecução de interesses de longo prazo. O peso da lógica eleitoralista contribuiu para que a aposta em medidas com impacto perceptível apenas no longo prazo só se concretize quando essas são eleitoralmente salientes ou quando a reeleição do Governo não estiver em causa. Aplicar esta lógica à edificação de novas instituições, sugere-nos que os interesses de curto prazo tendem a pesar mais na escolha da tipologia das instituições que os interesses de longo prazo – consequentemente, é expectáveis que no longo prazo se verifiquem divergências entre o inicialmente projectado e o funcionamento *de facto* das instituições.

e escaparem ao controlo dos criadores – preocupadas em aumentar o seu próprio poder, as instituições tornar-se-ão agentes ao serviço do aprofundamento da integração, capazes de influenciar a percepção que as elites têm do processo e, conseqüentemente, os interesses dos governos nacionais.

A permeabilidade na formação de interesses diferencia, por completo, neo-funcionalismo e intergovernamentalismo. Ao rejeitar a ideia de que a interação entre os vários actores resulta num jogo de soma zero, mas sim numa soma positiva apoiada num estilo de decisão supranacional, o neo-funcionalismo sugere a existência de um fenómeno de socialização na percepção que os actores têm dos próprios interesses. Na sua vertente política, o conceito de *spillover* sugere que as elites nacionais destacadas para as instituições comunitárias atravessarão um processo de *learning*, desenvolvendo gradualmente a percepção de que os seus interesses serão melhor servidos mediante a busca de soluções de carácter supranacional⁷⁵. Nesta lógica, Lindberg⁷⁶, de maneira a justificar o abandono da pura barganha intergovernamental e a prossecução do *Método Comunitário*, sugere que a vasta rede interações entre representantes nacionais dos EM em Bruxelas terá contribuído para aprofundar a integração, enfraquecendo o elo de ligação entre essas e as administrações nacionais e que, conseqüentemente, resultou numa diferente percepção que esses funcionários têm do interesse nacional.

A lógica funcional prosseguida pelo neo-funcionalismo tem maior utilidade quando aplicada a momentos em que a integração segue um cariz mais tecnocrático e funcional, porém, consideramo-la insuficiente quando aplicada a momentos em que o cariz funcional e instrumental das alterações institucionais não é facilmente perceptível – a atribuição de *iniciativa de iniciativa* ao PE é uma alteração cujo pendor tecnocrático é nulo, em que os ganhos distributivos para os vários actores são de difícil aferição. Ainda assim, poderá ser sugerido, à luz destas premissas, que o poder de iniciativa atribuído ao PE em Maastricht decorreu da pressão que a introdução da modalidade de co-operação criou, concedendo maior influência ao PE no processo de decisão e tornando inevitável a atribuição do poder de iniciativa numa fase posterior – nesta

⁷⁵ TRANHOM-MIKKELSEN, Jeppe - «Neofunctionalism: obstinate or obsolete? A reappraisal in the light of the new dynamism of the EC». In *Millennium: Journal of International Studies*. London. Vol.20, Nº1, 1991, p.5.

⁷⁶ LINDBERG, Leon N. - *The Political Dynamics of European Economic Integration*. 1ª edição. Stanford: Stanford University Press, 1963.

lógica, essa crescente influência no processo de decisão fez nascer a necessidade de atribuir funções concretas de agendamento ao Parlamento. Consideramos, todavia, que esta é uma proposta insuficiente por assentar, quase somente, numa lógica consequencial e, portanto, iremos descartá-la.

Outras teorizações não concordam com a avaliação das instituições como instrumentos e variáveis dependentes, cujas formas, resultados que garantem e a própria evolução estão de acordo com fenómenos de *spillover* ou são fruto das negociações e concessões resultantes das reuniões intergovernamentais. Por inúmeras vezes, os actores supranacionais, ou instituições enquanto corpo interventivo, demonstraram a capacidade para influenciarem efectivamente o rumo da integração – ora recorrendo aos seus poderes de natureza formal e informal, ora pelo simples facto de serem parte da estrutura e influenciarem o rumo da mesma, participando activamente na construção dos interesses dos actores que a integram.

A *iniciativa de iniciativa* atribuída ao PE em Maastricht é um dos exemplos duma alteração institucional que decorre de uma prática informal, concretizada antes dessa revisão dos tratados e cujo surgimento não nos foi possível justificar à luz nem das premissas do neo-funcionalismo, nem do intergovernamentalismo. Efectivamente, a introdução dessa prerrogativa não garante nem uma maior eficácia nem maior celeridade ao processo de decisão – pode até ser vista, de uma perspectiva racionalista, como uma atribuição que veio tornar ainda mais complexo esse processo, prejudicando a sua eficiência, na medida em que reforçou os poderes de um terceiro actor. De maneira a compreender o surgimento dessas e outras práticas informais, cujo pendor tecnocrático e funcional é nulo, parece-nos útil recorrer aos *novos institucionalismos* que fazem da interacção entre as instituições e os restantes actores o foco da sua análise. Nas próximas páginas apresentamos três quadros teóricos por nós seleccionados, cujas premissas pretendemos que se complementem e que não rivalizem, simplesmente, entre si: *institucionalismo da escolha racional*⁷⁷; *institucionalismo histórico*⁷⁸;

⁷⁷ MARCH, J. G. e OLSEN, J. P. - «The new institutionalism: organization factors in political life». In *American Political Science Review*. Cambridge. Vol. 78, N°3, 1984, pp. 734-749; SHEPSLE, Kenneth A. - «Rational Choice Institutionalism». In *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 23-38.

⁷⁸ PIERSON, Paul - «The path to European integration: A historical institutionalist analysis». In *Comparative Political Studies*. Cambridge. Vol.29, N°2, 1996, pp. 123-163; PIERSON, Paul - «Increasing returns, path dependence, and the study of politics». In *American Political Science Review*.

*construtivismo*⁷⁹. Apesar de alguns contrastes entre as premissas propostas por estas 3 abordagens – especialmente entre a abordagem *construtivista*, que, entre outras diferenças, rejeita a formação racionalista e individualista dos interesses, e as restantes – a nossa pretensão de as conciliar tem que ver com o facto de considerarmos que cada uma se adequa a momentos diferentes de integração e que a ponderação das diversas premissas é útil na medida em que nos permitirá calibrar a nossa abordagem com maior rigor.

O *institucionalismo da escolha racional* concebe as instituições como condicionantes do comportamento dos actores, ou seja, a forma dessas influenciará as estratégias escolhidas pelos demais actores na prossecução dos fins desejados. Essas existem para delimitar a acção dos diversos actores, todavia, não influenciam a definição dos interesses desses, cuja construção é concebida como exógena às estruturas. Por outras palavras, as instituições são interpretadas como o conjunto de regras que estruturam as relações entre actores – sociais, políticos, económicos – e que limitam o leque de opções à disposição desses, funcionando como *balizas* do sistema político, responsáveis por estabelecer a ordem como a autoridade e o poder são exercitados, legitimados, distribuídos e controlados, delimitando o raio de acção dos vários actores. No caso das instituições formais, essa influência é evidente: por exemplo, o requisito da unanimidade obriga à concordância entre todos os EM de maneira a que a reforma dos tratados seja possível e, portanto, influenciará o modo como esses apresentarão as suas preferências. As instituições reflectem a vontade dos actores que as escolheram em colaborar entre si, de acordo com padrões e procedimentos previamente acordados – podemos falar no surgimento duma instituição,

Cambridge. Vol. 94, Nº2, 2000, pp. 251-267; PIERSON, Paul e SKOCPOL, Theda - «Historical Institutionalism in contemporary political science». In *Political Science: State of the discipline*. New York: Norton, 2002. pp. 693-721; SANDERS, Elizabeth - «Historical Institutionalism». In *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 40-55.

⁷⁹ CHECKEL, Jeffrey T. - «Social Construction and integration». In *Journal of European Public Policy*. London. Vol.6, Nº4, 1999, pp. 545-560; CHECKEL, Jeffrey T. - «Social Constructivism in Global and European Politics: a review essay». In *Review of international studies*. Cambridge. Vol. 30, Nº2, 2003, pp. 209-231; HAAS, Peter - «When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process». In *Journal of European Public Policy*. London. Vol. 11, Nº 4, 2004, pp. 569-592; JUPILLE, Joseph, CAPORASO, James A., Checkel, Jeffrey T. - «Integrating institutions: rationalism, constructivism, and the study of the European Union». In *Comparative Political Studies*. New York. Vol. 36, Nº 1, 2003, pp. 7-40; RISSE-KAPPEN, Thomas - «Exploring the nature of the beast: international relations theory and comparative policy analysis meet the European Union». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 34, Nº1, 1996, pp. 53-80; RISSE-KAPPEN, Thomas - «Social constructivism and European integration». In *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 144-160.

de cariz formal ou informal, quando as expectativas que os actores têm acerca do comportamento dos outros actores se concretizam numa determinada situação repetidas vezes. As instituições circunscrevem as práticas políticas e, mais do que isso, simplificam o funcionamento do sistema – garantem que se concretizam as expectativas que os actores geram relativamente à acção dos seus pares e providenciam códigos de conduta apropriados, sustentando a crença numa ordem legítima. As regras e práticas enquadradas pelas instituições comunitárias determinam aquilo que é normal, o que é expectável, o que é confiável e o que faz sentido no seio da comunidade. Em suma, elas corporizam práticas socialmente aceites e reflectem a identidade do próprio sistema⁸⁰. Neste quadro, é expectável que as próprias instituições comunitárias, enquanto corpos interventivos e não como mero quadro de regras e práticas, procurem maximizar a sua influência no processo de decisão e as alterações institucionais serão inúmeras vezes consequência dessa postura expansionista – nesta lógica, os EM são condicionados a prosseguirem as estratégias no novo quadro imposto pela própria instituição e que tenderá a tornar maior a influência dessa no processo de *policy-making*. Este tipo de alterações institucionais só será possível nos momentos em que as próprias instituições assumam a posição de *actores determinantes* – Farrell e Héritier⁸¹ sugerem que as instituições comunitárias estarão em posição de agirem desse modo nos momentos em que se verificarem divergências entre os EM que os impeçam de contrariar, por via da revisão dos tratados, as alterações institucionais concretizadas *de facto*. Nesse contexto, as alterações institucionais prevalecerão com carácter informal ou poderão ser formalizadas – uma das hipóteses para tal formalização é o recurso aos *nested games*⁸², em que as instituições comunitárias fazem uso do seu poder de veto em *arenas secundárias* aquelas em que actuam, forçando a unanimidade entre os EM nas CIG. Esse poder de veto em *arenas secundárias* materializa-se mediante o tipo de prerrogativas à disposição das instituições comunitárias para, durante o processo de decisão, assegurarem que a sua vontade prevalece sobre a dos outros actores, condicionando, conseqüentemente, as futuras decisões desses. A abolição da

⁸⁰ MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. - «Elaborating the 'New institutionalism'». In *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 3-20.

⁸¹ FARRELL, Henry e HÉRITIER, Adrienne - «Codecision and institutional change». In *West European Politics*. New York. Vol. 30, Nº 2, 2007, pp. 285-300.

⁸² TSEBELIS, George - *Nested Games: Rational Choice in comparative politics*. 1ª edição. Berkeley: California University Press, 1990.

possibilidade que o Conselho tinha de fazer prevalecer a sua posição nos casos em que não havia acordo no Comité de Conciliação – abolição da 3ª leitura – e a preponderância adquirida pelo PE na nomeação do Presidente da Comissão – ambos os casos formalizados no Tratado de Amesterdão – são acontecimentos ilustrativos, em que o poder formal do PE lhe permitiu condicionar os resultados da CIG, mesmo não dispondo de qualquer poder de veto nessa⁸³. A partir desta perspectiva, a introdução da prerrogativa que atribuiu ao PE *iniciativa de iniciativa* poderia ser justificada como fruto da pressão exercida pelo PE numa arena secundária à CIG – à época os poderes formais legislativos, orçamentais e de investidura ao dispor do PE eram relativamente frágeis e, portanto, a possibilidade real de forçar os decisores na CIG a introduzir tal prerrogativa não se verificava. Nesta linha, segundo as premissas do institucionalismo da escolha racional, concluímos que as instituições corporizam os quadros de regras que determinam as oportunidades e os incentivos para os comportamentos dos vários actores, que definem a relativa facilidade ou dificuldade em induzir a mudança bem como os mecanismos que isso permitirão – as instituições são uma variável interventiva no processo de integração e, em específico, em determinados momentos de mudança. Por fim, segundo esta abordagem, é expectável que as mudanças institucionais tendam a obedecer a uma *lógica utilitarista*⁸⁴, em que cada actor tentará explorar ao máximo a possibilidade de aumentar o seu proveito segundo as regras em vigor.

Tal como o institucionalismo da escolha racional, o *institucionalismo histórico* concebe a formação das preferências dos actores obedecendo a uma tendência racionalista e individualista, em que esses buscam expandir as suas competências, mas junta a isso a influência de decisões passadas na tomada de decisões no tempo presente. A assunção central e a *marca de água* desta abordagem é a de que é mais esclarecedor estudar as interacções políticas no contexto das estruturas que as regulam e levando em conta a cronologia dos acontecimentos, numa lógica de encadeamento e continuidade –

⁸³ A exploração destes casos não cabe no âmbito desta investigação, porém os seguintes são úteis caso o leitor deseje saber mais - FARRELL, Henry e HÉRITIER, Adrienne - «Codecision and institutional change». In *West European Politics*. New York. Vol. 30, Nº 2, 2007, pp. 285-300; HIX, Simon - «Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam». In *British Journal of Political Science*. Cambridge. Vol.32, Nº2, pp. 259-280; MOURY, Catherine - «Explaining the European Parliament's right to appoint and invest the Commission: interstitial institutional change». In *West European Politics*. New York. Vol. 30, Nº 2, 2007, pp. 367-391.

⁸⁴ Esta lógica sugere que o valor de uma acção é medido em função das consequências que ela acarreta, nomeadamente a maximização ou redução do bem-estar.

isso será mais proveitoso que avaliar os momentos isoladamente do tempo e das estruturas em que decorrem. O institucionalismo histórico diferencia-se do institucionalismo da escolha racional ao sugerir que mudanças não surgem a partir de um vácuo, mas que reflectem e se edificam em quadro institucionais prévios, o que dota o estudo das instituições de um cariz normativo em larga parte ausente do institucionalismo racional. Segundo a abordagem histórica, as instituições adensam-se após a sua criação: a curto prazo, condicionam a acção dos actores e o leque de estratégias ao dispor desses; a longo prazo, podem ter efeitos mais profundos, na medida em que opções escolhidas no passado em função de interesses mais imediatos se tornam irreversíveis e acabam por se institucionalizar, carregando consigo o tal cariz normativo que influencia as decisões presentes. Previsivelmente, as instituições serão, simultaneamente, uma variável interventiva – no curto prazo – e uma variável independente – no longo prazo – e por isso são consideradas resistentes à mudança⁸⁵. Para justificar essa resistência, o institucionalismo histórico refugia-se em conceitos como os de *path-dependence*, *increasing returns* e *feedback loops*. Segundo Paul Pierson⁸⁶, a noção de *path dependence* é geralmente empregue para sustentar algumas assunções primárias do institucionalismo histórico: os padrões temporais e sequenciais devem ser tidos em consideração; partindo das mesmas condições, uma vasta gama de resultados institucionais é possível; particulares linhas de acção, uma vez introduzidas, podem revelar-se impossíveis de reverter; a evolução das instituições é frequentemente marcada por momentos críticos e conjunturas que moldam os contornos básicos de qualquer estrutura. O conceito de *increasing returns* é útil para compreender por que se tornam determinadas práticas impossíveis de reverter – à medida que se vão dando passos numa determinada direcção, a probabilidade de continuar no mesmo caminho aumenta exponencialmente, uma vez que os benefícios proporcionados por essa direcção tenderão a manter-se superiores aos benefícios decorrentes da escolha de um caminho alternativo⁸⁷. Por outras palavras, os custos associados à escolha de

⁸⁵ CHECKEL, Jeffrey T. - «Social Construction and integration». In *Journal of European Public Policy*. London. Vol.6, N°4, 1999, p. 547.

⁸⁶ PIERSON, Paul - «The path to European integration: A historical institutionalist analysis». In *Comparative Political Studies*. Cambridge. Vol.29, N°2, 1996, pp. 123-163; PIERSON, Paul - «Increasing returns, path dependence, and the study of politics». In *American Political Science Review*. Cambridge. Vol. 94, N°2, 2000, pp. 251-267.

⁸⁷ PIERSON, Paul - «Increasing returns, path dependence, and the study of politics». In *American Political Science Review*. Cambridge. Vol. 94, N°2, 2000, p. 252.

alternativas às opções em prática aumentam à medida que o tempo avança e, conseqüentemente, as instituições tornar-se-ão resistentes à mudança. Este fenómeno é mais comum quando a *performance* das instituições garante *positive feedbacks*, isto é, as instituições existentes e as práticas por essas consagradas criam incentivos para que os actores as desejem manter, adaptando-as instrumentalmente às diferentes conjunturas - instituições cuja implementação e reforma exigem maiores esforços tendem a assegurar *positive feedbacks* com maior frequência⁸⁸. Os *positive feedbacks*⁸⁹ criam incentivos para a manutenção de determinados arranjos institucionais e tornam inevitável o fenómeno de *path dependence*. Quando os actores se adaptam a determinadas regras – estabelecendo compromissos fundamentados pela crença de que tais regras se manterão – o abandono das mesmas assume-se como uma acção que acarreta custos elevados, o que poderá motivar a manutenção do *status quo*, ainda que muitos actores idealizem regras diferentes⁹⁰. No caso da construção europeia, o aprofundar da integração poderá reflectir os custos associados à estagnação/recuo desse processo, em vez de reflectir uma vontade generalizada em seguir o rumo da integração. Relativamente às práticas informais, a sua manutenção poderá ser inúmeras vezes justificada por esta lógica: a eliminação ou substituição das mesmas poderá acarretar custos elevados e que irão impedir a concretização desse tipo de acção. Aplicado às alterações institucionais, o contributo do institucionalismo histórico é esclarecedor do impacto que configurações institucionais prévias têm nos processos de alteração institucional: ora por limitarem o número de caminhos possíveis de seguir, ora por carregarem consigo um cariz normativo que não pode ser ignorado e que tende a ter mais influência em momentos de maior incerteza quanto à aposta em opções

⁸⁸ Os responsáveis pelo design de quadros institucionais mais complexos como Constituições ou alguns Tratados Internacionais, tendem a precaver a possibilidade de, no futuro, determinados actores redefinirem as funções institucionais aí estipuladas ao ponto de as distanciarem profundamente dos objectivos que motivaram a sua criação. No caso da construção europeia, o estabelecimento de regras rígidas e severas para os procedimentos de revisão dos tratados foi a maneira encontrada para evitar o tal distanciamento atrás mencionado. Essa rigidez assegura que as instituições não serão profundamente desvirtuadas com o passar do tempo, ou seja, que as funções inicialmente atribuídas não se transformarão substancialmente. As dificuldades associadas às revisões dos tratados serão ultrapassadas nos contextos em que os benefícios colectivos daí provenientes forem excepcionais.

⁸⁹ Os *feedback loops* podem ser ora positivos, como exemplificamos, ora negativos.

⁹⁰ “*In contexts of complex social interdependence, new institutions often entail high fixed or start-up costs, and they involve considerable learning effects, coordination effects, and adaptive expectations. Established institutions generate powerful inducements that reinforce their own stability and further developments*” - PIERSON, Paul - «Increasing returns, path dependence, and the study of politics». In *American Political Science Review*. Cambridge. Vol. 94, Nº2, 2000, p. 255.

inovadoras. Aplicando estas premissas na tentativa de justificar a atribuição de *iniciativa de iniciativa* ao PE, poder-se-á afirmar que essa alteração foi consequência de um fenómeno de *path dependence*, fruto de decisões passadas que acabaram por condicionar a prossecução deste caminho – por exemplo, a quase impossibilidade de reverter a atribuição de poderes legislativos mais alargados ao PE no AUE acabou por abrir o espaço necessário para que esta mudança institucional se concretizasse, numa lógica de continuidade, e que, até certo ponto, poderia ser encarada como garantia de *positive feedbacks*, na medida em que dotaria o sistema de maior legitimidade democrática e evitaria algumas críticas mais fervorosas. Parece-nos, ainda assim, que esta é também uma proposta insuficiente e que, tal como na proposta anterior, não captura na plenitude as dinâmicas que influenciam a mudança.

Por fim, temos a abordagem construtivista que se demarca das anteriores por afirmar *a priori* que a formação dos interesses e preferências dos actores não é simplesmente conduzida por uma lógica racional que os impele a procurarem, constantemente, maximizar as suas competências numa perspectiva individualista – note-se, todavia, que esta assunção não é rejeitada, ela é apenas encarada de outro modo⁹¹. O princípio de que o indivíduo, como unidade social básica, procura impor, a todo o custo, as suas preferências nas estruturas em que se insere é complementado pela ideia de que o indivíduo não pode ser avaliado separadamente do contexto social – *estrutura* – em que se insere, nem dos valores e ideias colectivamente aceites e partilhados nessa estrutura⁹²: a interpretação da formação de interesses não deve, portanto, dissociar estruturas e actores. O construtivismo sugere que as instituições *constituem* imediatamente os actores – as suas identidades e os seus interesses –, resultado da constante interacção entre esses e as estruturas, cuja relação deve ser encarada num plano horizontal e de mútua influência⁹³. Esta abordagem assenta,

⁹¹ “(...) *modernist social constructivists remind us that the study of politics – or integration – is not just about agents with fixed preferences*” - CHECKEL, Jeffrey T. - «Social Construction and integration». In *Journal of European Public Policy*. London. Vol.6, Nº4, 1999, p.548.

⁹² “*The social environment in which we find ourselves defines (constitutes) who we are, our identities as social beings. We are social beings, embedded in various relevant social communities. At the same time, human agency creates, reproduces, and changes culture through our daily practices*” - RISSE-KAPPEN, Thomas - «Social constructivism and European integration». In *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 146.

⁹³ As estruturas, a um só tempo, estão sujeitas à mudança se e/ou quando o comportamento dos agentes se altera e, por outro lado, estruturam a vida política pois os agentes são constantemente sujeitos às suas regras. Por outras palavras, as instituições moldam e são moldadas pelo comportamento dos actores que

portanto, em duas premissas básicas – o contexto em que os agentes se movimentam é, simultaneamente, social e material e esse contexto pode proporcionar aos agentes uma percepção diferente dos seus interesses, fruto dos padrões de variada índole que aí vigoram (discursivos, normativos). Consequentemente, as instituições são encaradas como uma variável independente no processo de mutação institucional.

Uma vez que os actores são inseparáveis das estruturas, pois estão nelas profundamente imbuídos, nunca poderemos isolar formação dos seus interesses dessas mesmas estruturas e das normas que guiam o seu funcionamento. A formação das preferências de cada actor é permeável e, possivelmente, tenderá a ser definida conforme os padrões socialmente partilhados pela estrutura, fugindo à lógica racionalista da construção individual e calculista de interesses e preferências⁹⁴. Esta construção de interesses, em conformidade com as práticas normativas e discursivas características das estruturas, obedece a uma *lógica de adequação* que, evidentemente, se fundamenta nos efeitos constitutivos que as instituições e normas sociais têm nos actores. Esses efeitos constitutivos ocorrem sob a forma de fenómenos de *learning* e socialização:

*“Social learning involves a process whereby actors, through interaction with broader institutional contexts (norms or discursive structures), acquire new interests and preferences – in the absence of obvious material ‘incentives’.”*⁹⁵

Esta lógica contraria a *lógica utilitarista* típica das abordagens racionalistas. Aplicando este quadro teórico à edificação do sistema político da UE, é expectável que

as criam e a elas se sujeitam – “Structures enters simultaneously into the constitution of social practices and ‘exists’ in generating moments of this constitution” – GIDDENS, Anthony – *Central Problems in Social Theory: action, structure, and contradiction in social analysis*. 1ª edição. Berkeley: University of California Press, 1979. **citado em** CHRISTIANSEN, Thomas, JORGENSEN, Knud Erik - «The Amsterdam process: a structurationist perspective on EU treaty reform». In *European Integration Online Papers*. Vol. 3, Nº 1, 1999. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302732 [Consultado a 18 de Abril de 2013]. p.4.

⁹⁴ A seguinte citação ajuda a cimentar esta mesma ideia – “Rule-guided behaviour differs from strategic and instrumental behaviour in that actors try to ‘do the right thing’ rather than maximizing or optimizing their given preferences” - RISSE-KAPPEN, Thomas - «Social constructivism and European integration». In *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 148.

⁹⁵ CHECKEL, Jeffrey T. - «Social Construction and integration». In *Journal of European Public Policy*. London. Vol.6, Nº4, 1999, p. 548.

as instituições que o enformam não só constroem a gama de escolhas à disposição dos vários actores, nomeadamente dos EM, mas que sejam parte activa na formação de interesses e preferências do colectivo – desta perspectiva, não há uma hierarquização do peso dos vários actores, na medida em que todos são encarados como capazes de dar o seu input na formação de interesses e preferências. A mutação institucional é encapsulada nessa estrutura que é o sistema político e aí constituem-se os interesses dos actores, que posteriormente vão dar forma às alterações – consequentemente, a formação dos interesses é endógena às estruturas. Contrariamente ao que postulam teorias da integração como o neo-funcionalismo e, essencialmente, o intergovernamentalismo, o construtivismo rejeita a imagem de que os actores estão sempre certos acerca daquilo que desejam para o futuro e de que agem com as certezas de uma máquina de calcular. O intergovernamentalismo liberal chega a sugerir que as preferências dos actores se mantêm fixas⁹⁶ durante as rondas de negociação inerentes aos vários processos de decisão, reduzindo, inúmeras vezes, os resultados das negociações ao mínimo denominador comum às partes envolvidas. Nessa proposta, os Estados são concebidos, num paradigma *weberiano*, como actores quase indivisíveis e que se fundamentam numa estrutura de decisão hierarquizada – a nosso ver, esta concepção vertical do poder é manifestamente insuficiente para compreender determinados momentos da integração.

As alterações institucionais melhor fundamentadas pela abordagem construtivista são aquelas que, aparentemente, não são motivadas por razões instrumentais, isto é, que não são de natureza funcional e que não buscam imediatamente objectivos materiais/sócio-económicos, mas aquelas que são motivadas por razões de ordem sociológica e normativa – procuram reformar a instituição de modo a que se verifique uma conformidade entre o funcionamento dessa e as práticas socialmente aceites – e cujas consequências redistributivas dificilmente são perceptíveis. O caso da extensão dos poderes do PE é paradigmático e incontestado, até por autores racionalistas como Andrew Moravcsik ou Mark A. Pollack :

⁹⁶ O contraste entre intergovernamentalismo e a proposta construtivista é evidenciado na seguinte frase – “*EU negotiations are modelled as bargaining processes using the logic of strategic rather than communicative rationality. Bargains are struck through compromise side-payments and package deals, rather than through processes of persuasion in which the validity claim of actors’ preferences and identities are at stake*” – RISSE-KAPPEN, Thomas - «Exploring the nature of the beast: international relations theory and comparative policy analysis meet the European Union». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 34, N°1, 1996, p. 56.

“In short, in delegating powers to the European Parliament, EU member governments have been guided largely by a normative concern for the democratic legitimacy of the Union and its policies rather than by a concern to reduce the transaction costs of EU policy-making.”⁹⁷

Nas alterações cujo cariz instrumental e distributivo está ausente à partida, a discussão acerca da forma final a adoptar gira, não raras vezes, em torno da conformidade com os princípios normativos que as várias estruturas em que os diversos actores se movimentam encapsulam. A afirmação do princípio da democracia representativa na UE⁹⁸ – que se materializou na ascensão do PE a co-decisor – resultou, em certa medida, do confronto entre normas que dão forma a estruturas diversas: a dos Estados mais descentralizados e com sistemas políticos parlamentares; a dos países centralizados, em que os executivos são a figura de proa do sistema político; os eurocépticos que preferiam o reforço da legitimidade democrática por meio dos parlamentos nacionais⁹⁹. Comum a todos estes sistemas políticos nacionais, é o facto das assembleias directamente eleitas terem um peso decisivo na aprovação de qualquer matéria legislativa e disporem, também, de poder formal para introduzirem propostas de lei – evidentemente que a ideia de atribuir poder de iniciativa ao PE acabou por ser aceite por todos os actores que intervêm no processo de decisão comunitário, uma vez que corresponde a normas de democraticidade e representatividade inquestionáveis, logo, aceite por todos.

⁹⁷ POLLACK, Mark A. - *The engines of european integration: delegation, agency, and Agenda Setting in the EU*. 1ª edição. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 258-259.

⁹⁸ RITTBERGER, Berthold - «Institutionalizing representative democracy in the European Union: the case of the European Parliament». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 50, NºS1, 2012, pp. 18-37.

⁹⁹ “Very often, a country’s institutional conceptions will also reflect its own national political culture. When German leaders support the parliamentarization of the EU’s regime they tend, explicitly or not, to project the constitutional balance of the Federal Republic (...). On their side, French politicians tend to perceive the European Council as a collective ‘head of state’, and to understand the Commission-European Council duopoly as a European equivalent of the Fifth Republic’s dualist executive (...). The Nordic insistence on the mechanisms enhancing the transparency of the EU system (the ombudsman, parliamentary scrutiny, and the publicity of the Council’s deliberations) is another example of seeking to import national traditions into the EU (...)” - DEHOUSSE, Renaud e MAGNETTE, Paul - «Institutional change in the EU». In *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 31-32.

À luz do intergovernamentalismo liberal, como proposto por Andrew Moravcsik, é expectável que as alterações institucionais resultem de momentos de crise em que o modelo existente se revela ineficaz na solução dos problemas de acção colectiva, até então resolvidos pelas formas institucionais em prática. Relativamente à abordagem construtivista, Moravcsik¹⁰⁰ questiona a sua aplicação aos processos de alteração institucional: partindo da assunção de que as instituições representam uma conformidade com os padrões normativos socialmente partilhados e que não servem, em primeira instância, como meios para alcançar metas instrumentais/materiais, Moravcsik contesta o fundamento das alterações institucionais se as instituições apenas servem padrões normativos e por esses já foram enformadas no momento da sua criação. Na nossa abordagem a este assunto, e após aplicar esta interpretação às alterações institucionais e, especificamente, ao caso do PE, concluímos que essa mesma perde consistência: as crises que motivaram as alterações institucionais do PE foram sempre (ou quase sempre) de natureza normativa, associadas ao défice de legitimidade da UE, e, inúmeras vezes, não resultaram numa redução dos custos associados ao *policy-making*. Com a expansão das áreas de intervenção integradas no sistema político europeu, a percepção relativamente à falta de democraticidade desse aumentou e conduziu a que padrões normativos que inicialmente enformaram o quadro institucional se tornassem desactualizados e desfasados da realidade. Consequentemente, a extensão dos poderes do PE funcionou como o mecanismo para colmatar essa falha, prosseguindo uma *lógica de adequação* aos padrões democráticos aceites. Logo, não pelo teste das hipóteses construtivistas, mas pela não confirmação das hipóteses racionalistas, no caso do PE, o argumento construtivista ganha força como alternativa teórica ao estudo das alterações institucionais na UE. Em suma, o que distingue as abordagens construtivistas das abordagens racionalistas, não é o facto de os actores agirem de acordo com os seus ideais e preferências próprias mas a independência causal desses – a sua origem, as motivações para a sua variação e a natureza da sua ligação ao processo de decisão.

Esta exposição permitir-nos-á, agora, remeter o nosso foco de análise para o percurso que resultou na atribuição da *iniciativa de iniciativa* ao PE, de maneira a

¹⁰⁰ MORAVCSIK, Andrew - «Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration». In *Journal of European Public Policy*. New York. Vol. 6, Nº 4, 1999, pp. 669-681.

compreender as especificidades dessa conquista institucional e a contextualizá-la, devidamente, a no seio das complexas dinâmicas de mudança.

Atribuição de iniciativa ao Parlamento – um percurso sinuoso

Ao contrário do que acontece na maioria dos sistemas políticos na Europa Ocidental, no caso do sistema político europeu, a assembleia popularmente eleita – o Parlamento Europeu – não dispõe de poder formal para dar início ao processo legislativo, ou seja, só mediante a solicitação e aprovação de um outro organismo consegue participar activamente no processo de iniciação. Na prática, na maioria dos sistemas constitucionais, o poder de iniciativa legislativa é da quase total responsabilidade dos executivos, porém, está salvaguardada a possibilidade dos parlamentos proporem legislação. A disposição jurídica que permite ao Parlamento Europeu requisitar a introdução de uma determinada proposta de lei nem sempre existiu. Os tratados fundadores das comunidades europeias, assinados em Paris em 1951 e em Roma em 1958, garantiram à Comissão o monopólio virtual da iniciativa legislativa. Desde sempre que o Conselho dispôs da possibilidade de requisitar a introdução de uma determinada proposta de lei à Comissão¹⁰¹ e, posteriormente, em Maastricht, com a introdução da estrutura de pilares, a Comissão perdeu o monopólio nas áreas da PESC e da Justiça e Assuntos Internos – actualmente, nessas áreas, a iniciativa é partilhada com os EM e o Alto Representante da União, como já referimos anteriormente. Ao Parlamento Europeu não foi atribuída uma prerrogativa semelhante, sendo que a sua única possibilidade de introduzir legislação estava *umbilicalmente* ligada à introdução de um procedimento eleitoral uniforme para as eleições europeias. Ainda assim, nos anos que antecederam a sua eleição popular, o Parlamento desenvolveu o hábito de adoptar relatórios e resoluções de iniciativa própria, em que frequentemente sugeria à Comissão que introduzisse determinadas propostas de lei ou que prestasse maior atenção a determinadas temáticas. Não existia qualquer vínculo que garantisse que a Comissão responderia sempre a tais pedidos do Parlamento Europeu, todavia essa era a prática comum. Relativamente à possibilidade de dar forma a esses pedidos fazendo uso do seu monopólio de iniciativa legislativa, era também uma decisão da inteira

¹⁰¹ Artigo 152º Tratado CEE

individualidade da Comissão, pois na ausência de uma disposição que isso assegurasse, a única *ferramenta* ao dispor do PE que lhe permitia pressionar a Comissão a aceitar as suas solicitações era o direito de censura – muito pouco plausível de ser exercido na maioria dos casos.

O recurso do PE aos seus relatórios de iniciativa própria aumentou consideravelmente após as eleições de 1979. Richard Corbett¹⁰² sugere que o PE atribuiu maior prioridade a esta prática que ao procedimento de consulta, na esperança de que as outras instituições, nomeadamente a Comissão, respondessem afirmativamente e de que os debates e propostas de maior relevo viessem, futuramente, a ser dotados da legitimidade e autoridade do Parlamento eleito. A verdade é que a Comissão não aceitou subjugar o seu monopólio a estes pedidos do PE e o Conselho não estava em posição de fazer promessas relativamente a futuras propostas. Apesar de tudo, o PE foi bem-sucedido em algumas ocasiões: na directiva sobre transmissões televisivas transfronteiriças; na proposta para banir publicidade ao tabaco; na directiva para banir substâncias que empobrecem a camada do ozono; na directiva para limitar o uso combustíveis com chumbo; ou na iniciativa para banir a importação de peles de focas recém-nascidas. Esta última, datada de 1982, foi fortemente apoiada por uma campanha pública que reunia uma petição onde figuravam cerca de um milhão de assinaturas, facto que, naturalmente, pressionou a Comissão a aceitar a proposta do PE.

A partir do momento em que viu a sua legitimidade democrática reforçada, ou seja, após as eleições de 1979, o PE procurou reformar certas práticas institucionais de maneira a envolver-se com maior intensidade no *policy-making*. A verdade é que o PE, ao ser a única instituição da comunidade europeia responsabilizável directamente perante os eleitores, adquiriu maior relevo nas negociações interinstitucionais, servindo-se do argumento da representatividade democrática para fazer prevalecer a sua posição nas negociações com a Comissão e o Conselho. Se anteriormente às eleições, os argumentos do PE nesta disputa eram fracos – ora os argumentos institucionais, ora os argumentos normativos associados à sua natureza de assembleia representativa –, após esse primeiro plebiscito o contexto alterou-se substancialmente. Consequentemente, essa tentativa de reforma foi posta em prática por intermédio de acordos

¹⁰² CORBETT, Richard - *The European Parliament's role in closer EU integration*. 1ª edição. New York: Palgrave, 1998, p.121.

interinstitucionais, uma vez que o PE tinha noção de que por via da revisão dos tratados as probabilidades de ser bem-sucedido seriam muito inferiores. Este tipo de arranjos já haviam provado a sua utilidade no período pré-1979, como é o caso da *Declaração conjunta* do Parlamento, Conselho e Comissão de 4 de Março de 1975¹⁰³ ou do procedimento *Luns-Westerterp*, um arranjo informal introduzido em 1964 que estipulou que o PE seria mantido informado, pela presidência rotativa do Conselho, relativamente ao progresso de acordos internacionais com países terceiros e organizações internacionais. O primeiro passo para essa reforma institucional *dentro dos tratados*¹⁰⁴ foi dado a 12 de Outubro de 1979, com a criação de uma subcomissão, dentro da *Comissão dos Assuntos Institucionais* do PE, encarregue de investigar as relações dos PE com as outras instituições, de maneira a desvendar as alternativas possíveis, a propor as alterações desejadas pelo PE e a assegurar a sua concretização. Foram nomeados oito relatores, aos quais foi incumbida a tarefa de elaborar os relatórios relativos às várias questões institucionais do interesse do PE. Entre os assuntos escolhidos figuravam: as relações do PE com a Comissão relativamente à escolha da Comissão para a o mandato seguinte; a relação do PE com os parlamentos nacionais; o direito de iniciativa legislativa do PE e o seu papel no processo legislativo. O relator encarregue deste último assunto foi Karel A. L. H. Van Miert, eurodeputado belga da bancada parlamentar dos Socialistas Europeus. Dessa investigação, resultaram 12 relatórios e a definição de 12 metas a serem atingidas pelo PE. Entre essas metas, duas estavam directamente associadas à possibilidade do PE introduzir propostas de lei: vincular a Comissão a consultar o PE em frase preliminar, prévia ao lançamento das propostas de lei; vincular a Comissão a lançar propostas de lei que materializassem os intentos expostos nos relatórios de iniciativa do PE ou a explicar as razões para não o fazer¹⁰⁵. Em Julho de 1981, após debate institucional de importância maior que teve lugar no PE, os 12 relatórios acabariam por ser aprovados. O intuito primário desses era envolver, com maior proximidade e de acordo com procedimentos bem definidos, o PE no exercício dos poderes atribuídos pelos tratados às outras instituições, através dos supra

¹⁰³ Esta *Declaração conjunta* visou aproximar Conselho e Parlamento na discussão de matérias com implicações financeiras, sendo consequência da percepção de que o PE tinha condições de utilizar os seus novos poderes orçamentais – Tratado de Bruxelas, 1975 - para impedir a aplicação de legislação com consequências orçamentais.

¹⁰⁴ Isto é, segundo os limites jurídicos impostos pelos tratados.

¹⁰⁵ CORBETT, Richard - *The European Parliament's role in closer EU integration*. 1ª edição. New York: Palgrave, 1998, p.132.

mencionados acordos interinstitucionais. A Comissão reagiria a esses relatórios a 14 de Outubro de 1981, através de um comunicado enviado às restantes instituições, em que demonstrou vontade em intensificar a prática de consultar o PE antes de apresentar propostas de lei ao Conselho, e de levar em conta as emendas às propostas sugeridas por aquele. A posição assumida pela Comissão estava longe de representar um compromisso total relativamente à efectividade dessa prática, porém, devia ser considerado um passo em frente na relação entre as duas instituições. Relativamente à possibilidade do PE dar início ao processo legislativo com a introdução de uma proposta de lei, a resposta da Comissão apenas correspondeu parcialmente às expectativas desse. Apesar de demonstrar apoio e de reconhecer maior legitimidade democrática às renovadas aspirações do PE pós-1979, a Comissão enfatizou as suas responsabilidades especiais sob os tratados, não garantindo que concretizaria todas as propostas de iniciativa do Parlamento. O sinal positivo para as ambições do PE foi o comprometimento assumido pela Comissão relativamente à renovada atenção com que observaria, de então em diante, as sugestões do PE, assegurando que se justificaria detalhadamente nos momentos em que não as seguisse. Posteriormente, ficou acordado, entre as duas instituições, que a Comissão lançaria a cada seis meses um relatório onde seriam analisadas as respostas dadas aos relatórios de iniciativa do PE. Comparativamente à maioria dos parlamentos nacionais, o PE estava ainda em desvantagem, pois a ausência de uma prerrogativa que contemplasse a possibilidade de introduzir legislação era mais um dado que impedia os eurodeputados de avançarem com propostas mais concretas durante as campanhas eleitorais¹⁰⁶. Por último, a Comissão apoiou a posição do PE relativamente à sugestão para que o Conselho votasse por VMQ mais frequentemente. A 17 de Dezembro de 1981, a Comissão daria forma à sua posição ao submeter uma proposta para um novo acordo interinstitucional. O Conselho, em resposta ao comunicado da Comissão, endereçou as várias questões levantadas pelo PE, inclusive aquelas associadas ao direito de iniciativa legislativa – o Conselho aceitou começar a incluir as resoluções do PE na agenda do Conselho dos *Assuntos Gerais* e a informá-lo, nos momentos em que não concordasse com a sua posição, das razões para tal. Esta resposta do Conselho foi, porém, demasiado sucinta, uma vez que aos relatórios do PE se sobrepôs, em importância, a iniciativa *Genscher-*

¹⁰⁶ CORBETT, Richard - *The European Parliament's role in closer EU integration*. 1ª edição. New York: Palgrave, 1998, p.131.

*Colombo*¹⁰⁷. Apesar de ser apresentada como um projecto para um *Acto Europeu* era, tal como as propostas do PE, uma tentativa de concretizar progressos institucionais dentro do quadro legal em vigor e consolidado nos tratados. Essa iniciativa foi discutida pela primeira vez no Conselho Europeu de Londres, entre 26 e 27 de Novembro de 1981, que também adoptou o *London report* – lançava bases para uma futura cooperação em matéria de política externa, indo de encontro a algumas das demandas do PE. Novos desenvolvimentos apenas surgiram praticamente dois anos após a iniciativa *Genscher-Colombo* ter sido lançada e dos relatórios do PE terem sido publicados, mais precisamente no Conselho Europeu de Estugarda em Junho de 1983, tendo os EM acordado uma *Declaração Solene sobre a União Europeia* onde firmaram as suas intenções relativamente ao futuro institucional das comunidades – o conteúdo, ora dos relatórios do PE ora da iniciativa *Genscher-Colombo*, foi quase totalmente desvirtuado.

Desde 1979, momentos como a crise nas relações entre PE e Conselho, provocada pelo orçamento de 1980, o ignorar dos relatórios de iniciativa legislativa, respostas inadequadas às emendas propostas pelo PE e a inexistência de um autoridade comunitária encarregue dos assuntos de política externa, contribuíram para uma mudança de atitude dos eurodeputados, que se tornaram mais pró-activos na demanda pela expansão dos poderes do próprio PE. Neste seguimento, ao mesmo tempo que procurou maximizar a sua influência institucional segundo o quadro jurídico em vigor, o PE elevou a necessidade de rever os tratados ao nível das prioridades mais prementes¹⁰⁸. Esta mudança de atitude entre os membros do PE é corroborada pelas declarações de Altiero Spinelli durante a 6ª palestra *Jean Monnet*, em 1983, no *Instituto Universitário Europeu*, em Florença, em que esse notável da história da integração europeia justifica essa nova fase:

“The obvious impossibility of overcoming the glaring contradiction between the needs of Europe, and the policy of Europe run by the Council to respond

¹⁰⁷ Hans-Dietrich Genscher foi Ministro dos Negócios Estrangeiros da República Federal Alemã entre 1974 e 1982. Emílio Colombo foi Ministro dos Negócios Estrangeiros de Itália em duas ocasiões distintas – entre 1980 e 1983 e entre 1992 e 1993 – bem como Primeiro Ministro, entre 1970 e 1972. O apelido de ambos deu nome a este plano.

¹⁰⁸ CORBETT, Richard - *The European Parliament's role in closer EU integration*. 1ª edição. New York: Palgrave, 1998, p.143.

to these needs, was the bitter experience which led the Parliament, composed as it was of moderates, to take [a more radical approach] ”¹⁰⁹

A acção de Spinelli foi decisiva no sucesso desta nova fase do PE, note-se, porém, que o seu trabalho começou cerca de três anos antes deste discurso em Florença, mais precisamente em Junho de 1980. Anteriormente a essa data, outra proposta de revisão aos tratados já havia falhado – em 1979, o *Partido Popular Europeu* (PPE) avançou com um projecto que não foi aprovado em sede de Comissão parlamentar dos *Assuntos Políticos*, presidida por Mariano Rumor, ele próprio membro do PPE. Rumor preferiu adiar o exame aos princípios básicos e estruturas das instituições da Comunidade até o PE se familiarizar com as novas tarefas a si atribuídas e se ter estabelecido de modo suficientemente sustentado para garantir o sucesso de uma acção tão ampla. O começo desta caminhada rumo à revisão dos tratados teve início, como já afirmado, no Verão de 1980, após Altiero Spinelli ter enviado a todos os eurodeputados uma carta onde introduzia a sua ideia quanto ao tipo de acção que o PE deveria executar de maneira a alcançar a revisão dos Tratados. As primeiras reuniões com os eurodeputados que responderam inicialmente tiveram lugar no restaurante *Crocodile* em Estrasburgo, a 9 de Julho 1980 – para a posteridade, este capítulo ficou mesmo conhecido como a *Crocodile initiative*. Cerca de um ano depois, a 26 de Junho de 1981, a proposta de Spinelli já havia sido subscrita por 179 eurodeputados. O grupo *Democrata-Cristão* foi o que se manteve mais reticente, sendo disso reflexo o facto de apenas 17 eurodeputados desse grupo terem subscrito o documento. A razão para tal baixa adesão terá que ver com o facto dos *Democrata-Cristãos* se terem sentido incomodados com a ameaça que esta iniciativa representava à sua imagem de grupo político mais pró-integração. A *Crocodile Resolution* foi adoptada em sessão plenário do PE no dia 9 de Julho de 1981 – 164 votos a favor, 24 contra – e continha as linhas gerais relativamente a acção a ser seguida pelo PE. Consequentemente, a *Comissão dos Assuntos Institucionais* foi incumbida de preparar uma proposta de revisão aos tratados, congregando, entre 37 membros, os esforços das várias forças políticas com assento no PE. Altiero Spinelli foi, naturalmente, escolhido para ser o presidente dessa Comissão,

¹⁰⁹ CORBETT, Richard - *The European Parliament's role in closer EU integration*. 1ª edição. New York: Palgrave, 1998, p.143.

guiando a equipa nos seus trabalhos e assegurando que o resultado seria não uma concepção totalmente inovadora das instituições comunitárias mas a sua mutação, de maneira a proporcionar às comunidades europeias a capacidade de ombrear com novas tarefas e aumentar as suas competências¹¹⁰. Dos esforços da Comissão dos *Assuntos Institucionais* resultou no *Projecto de Tratado sobre a União Europeia* (PTUE), adoptado em plenário do PE, no dia 14 de Fevereiro de 1984 – 237 votos favoráveis, 31 contra e 43 abstenções. As propostas de mudança do PTUE¹¹¹, tinham essencialmente que ver com:

- Ampliar a esfera de competências da Comunidade e formalizar a cooperação em matéria de política externa e em matéria judicial;
- Aumentar a eficiência do processo de decisão da Comunidade, alargando o âmbito das matérias sujeitas a VMQ no Conselho e fortalecendo os poderes executivos da Comissão;
- Dotar o sistema político de maior legitimidade, por intermédio do alargamento dos poderes do PE, institucionalizando a co-decisão e o direito do PE confirmar a nova Comissão após cada período eleitoral.

Relativamente à iniciativa legislativa, o capítulo dedicado às disposições institucionais nesta proposta estipulara que esse direito continuaria reservado à Comissão, todavia seria expectável que, após pedido justificado da parte do PE ou do Conselho, a Comissão lançasse uma proposta de lei de acordo com as intenções demonstradas por essas instituições – nos momentos em que a Comissão não respondesse a esses pedidos, PE e Conselho poderiam tomar a iniciativa por si próprios. Para além disto, e ainda relativamente à iniciativa legislativa, o PTUE estipulou que assim que uma lei fosse proposta pela Comissão e enviada ao PE e Conselho – que deviam chegar a acordo mediante co-decisão – essas instituições deveriam responder dentro um prazo limite, sendo que não o fazendo tal significaria que concordavam na

¹¹⁰ CORBETT, Richard - *The European Parliament's role in closer EU integration*. 1ª edição. New York: Palgrave, 1998, p.149.

¹¹¹ CORBETT, Richard - *op. cit*, p.169.

íntegra com a proposta da Comissão¹¹². Uma vez que já vinha dando ênfase a essa questão desde há algum tempo, muitos poderão questionar-se por que razão o PE se mostrou tão pouco ambicioso, no PTUE, relativamente à possibilidade de adquirir o direito de dar início ao processo legislativo – mas as razões para tal moderação são evidentes. Anteriormente, no comunicado de 14 de Outubro de 1981 – supramencionado –, a Comissão enfatizou as suas responsabilidades especiais relativamente à iniciativa legislativa, o que, logicamente, reflectia pouca empatia pela possibilidade do PE dispor desse direito. Quanto ao Conselho, sempre se mostrou, ao longo da história da integração, adepto do papel híbrido desempenhado pela Comissão no que toca à iniciativa legislativa – como vamos confirmar na avaliação das alterações introduzidas em Maastricht – e, neste caso em específico, não seria expectável que apoiasse os intentos do PE. Quanto ao próprio PE, estava apostado em seguir uma estratégia de *pequenos passos* na busca pela expansão dos seus poderes. Face à oposição institucional, demonstrada essencialmente pela Comissão, e uma vez que o PE não dispunha de grande influência sobre o processo legislativo que lhe permitisse *impor* a sua vontade mediante o recurso a *nested games*, as suas ambições no capítulo da iniciativa legislativa foram, forçosamente, comedidas.

Finalmente, o passo decisivo rumo à revisão dos tratados viria a ser dado nas mais altas cúpulas de decisão: a 22 de Julho de 1984 a presidência Luxemburguesa apresentou aos seus pares do Conselho uma proposta formal para rever os Tratados, à qual se juntaram o apoio da Comissão a essa revisão e uma declaração do Presidente do PE – Pierro Pflimlin – em que se mostrava favorável à posição da instituição que então presidia. A proposta Luxemburguesa ia de encontro às preocupações centrais das propostas do PE e sugeria que as emendas posteriormente apresentadas deveriam ter como base os relatórios *Dooge* e *Adonnino*¹¹³ e as propostas da Comissão relativamente à livre circulação de pessoas. Ao convocar a CIG desta maneira, o Conselho quebrou a

¹¹² Actualmente, em 1ª leitura não existe prazo limite para o Conselho emitir a sua posição relativamente à proposta da Comissão. Apurámos, em entrevistas com alguns eurodeputados, que alterar esta disposição de maneira a vincular o Conselho a responder dentro de um prazo limite é uma das principais preocupações institucionais do PE na actualidade.

¹¹³ Durante o Conselho Europeu de Fontainebleau, que decorreu entre 25 e 26 de Junho de 1984, foram criadas duas comissões – uma delas presidida pelo senador irlandês John Dooge, incumbida de se debruçar acerca do funcionamento das instituições comunitárias, e a outra presidida pelo italiano Pietro Adonnino, destinada a analisar a Europa do cidadãos – DELORS, Jacques – *Memórias*. 1ª edição. Lisboa: Quetzal Editores, 2004, p.169.

tradição passada em que a substância da revisão aos tratados era negociada dentro do Conselho, em clara proximidade com as outras instituições, e a CIG acabava por ser não mais que uma mera formalidade no final – desta vez as negociações decorreram efectivamente durante a CIG, sendo de realçar a influência do PE na prossecução deste método. O reforço da legitimidade democrática das instituições comunitárias era já uma questão fracturante relativamente às mudanças institucionais a introduzir nas revisões dos tratados. Uma cimeira promovida pelo PPE, a 12 de Novembro de 1984, reuniu chefes de governo, líderes partidários e ministros dos negócios estrangeiros da *família* Democrata-Cristã, sob o mote de discutir as opções para a CIG que se aproximava. Dessa cimeira resultou o apoio ao estabelecimento do mercado comum até à data limite de 1992 mas, e mais importante para a nossa investigação, sugeriu-se que, em matérias de alterações institucionais, seria inaceitável que as instituições comunitárias continuassem funcionar sob níveis de democraticidade e representatividade em muito inferiores aos das estruturas políticas nacionais. Mais concretamente, projectou-se o reforço da acção da Comissão, a limitação da unanimidade a um número restrito de casos e a extensão dos poderes legislativos e de escrutínio do PE à acção da Comissão. Simultaneamente, a *Federação Europeia de Partidos Liberais Democráticos* (ELD)¹¹⁴ também apelou para que a VMQ fosse estendida a mais matérias no Conselho e que o poderes do PE fossem reforçados¹¹⁵.

O AUE acabaria por ser assinado no dia 17 de Fevereiro de 1986, sendo de relevar que grande parte das reivindicações institucionais feitas pelo PE no período que antecedeu a revisão dos tratados, nomeadamente aquelas contidas no PTUE, foram ignoradas: a co-decisão não foi introduzida; a nomeação da Comissão manteve-se como uma competência exclusiva do Conselho; não foi introduzida qualquer tipo de prerrogativa que estabelecesse a possibilidade do PE introduzir propostas de lei. É visível, ainda assim, que subiu de tom o coro de vozes a clamar contra a falta de legitimidade do processo de decisão comunitário, factor que se revelaria essencial nas mudanças institucionais que se concretizaram posteriormente e que, entre outras, resultaram na expansão da acção legislativa do PE – tanto na fase de iniciação, como na fase de decisão.

¹¹⁴ A ELD é o embrião do actual ALDE – *Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa*

¹¹⁵ CORBETT, Richard - *The European Parliament's role in closer EU integration*. 1ª edição. New York: Palgrave, 1998, p.226.

Logo após a entrada em vigor do AUE, como após qualquer outra revisão dos tratados, as instituições enfrentaram o desafio de ajustar as suas regras de funcionamento internas ao novo quadro jurídico em vigor. Na revisão que fez aos mecanismos de contacto com o PE, destacamos a importância atribuída pela Comissão à necessidade de aproximar ambas as instituições no momento prévio ao lançamento das propostas de lei, consequência directa da introdução do novo procedimento de cooperação. A Comissão sentiu que este novo procedimento exigia uma maior conformidade entre os objectivos de ambas as instituições, portanto decidiu intensificar os contactos informais com eurodeputados, comissões parlamentares, relatores e porta-vozes dos grupos políticos na fase que antecede a publicação de uma proposta de lei – foi o mecanismo encontrado para evitar que no processo de decisão surgissem divergências de maior dimensão e, também, para dotar as propostas da Comissão de maior legitimidade popular. Na revisão feita pelo PE ao seu regimento interno, destaca-se a nova prática de negociação, com a Comissão, do programa legislativo anual¹¹⁶. O PE argumentou que a necessidade de gerir a sua carga de trabalho justificava a introdução desta prática que, incontornavelmente, abriu um precedente que permitiu que o Parlamento influenciasse directamente as prioridades do programa da Comissão e pressionasse a introdução de itens específicos – resultantes de relatórios de iniciativa própria do PE, por exemplo. O primeiro programa legislativo anual acordado entre ambas as instituições é datado de Março de 1988¹¹⁷.

Fruto da sua insatisfação relativamente à forma final do AUE, a Comissão dos *Assuntos Institucionais* do PE encetou, imediatamente após a entrada em vigor do novo tratado, esforços no sentido de definir as estratégias para futuras mudanças institucionais a terem lugar após as eleições de 1989. Entre as temáticas escolhidas por essa Comissão, estavam os direitos fundamentais – *De Gucht Report* –, as modalidades de votação no Conselho – *Stauffenberg report* –, as relações com os parlamentos nacionais – *Seeler report* – e, particularmente relevante para nós, a problemática do défice democrático – *Toussaint report*. Para além das críticas ao secretismo e

¹¹⁶ Na 4ª edição do regimento do PE, podia ler-se no nº4 da Regra 29 – “*After the presentation of the Annual Programme by the Commission and the debate thereon in Parliament, the enlarged Bureau and the Commission shall agree on an annual legislative programme and a timetable for the submission by the Commission and the examination by Parliament of proposals which the Commission intends to remit to the Council.*” - PARLIAMENT, European - *Rules of procedure*. 4th edition. June 1987, p. 27.

¹¹⁷ CORBETT, Richard - *The European Parliament's role in closer EU integration*. 1ª edição. New York: Palgrave, 1998, p.270.

ineficiência das decisões do Conselho, o problema central abordado pelo *Toussaint report* foi a problemática levantada pela transferência de novas áreas de competência para as Comunidades e, conseqüentemente, na centralidade que o Conselho provavelmente assumiria nesse processo, em detrimento do PE e dos parlamentos nacionais – nas matérias em que a modalidade de votação aplicada é o VMQ, desaparecem a possibilidade de veto e, por arrasto, a possibilidade dos executivos nacionais serem responsabilizados pelas decisões finais. Nesta lógica, o relatório sugeria que o reforço dos poderes legislativos do PE como alternativa ao desaparecimento do controlo efectuado por parte das assembleias nacionais, e que assegurava alguma legitimidade à acção do Conselho, seria essencial de maneira a restabelecer à decisões comunitárias níveis de representatividade socialmente aceites, isto é, semelhantes aos dos sistemas políticos nacionais. Posteriormente, com base nestes argumentos, o PE procurou sensibilizar as assembleias nacionais para esta questão, insistindo que a extensão dos poderes do PE seria a solução para evitar uma excessiva supremacia do executivo sobre o legislativo – a modalidade de co-operação era encarada como insuficiente para garantir esses resultados. Nesta aproximação entre PE e assembleias nacionais, destaquem-se as nove visitas efectuadas por delegações dessas mesmas assembleias nacionais à Comissão dos *Assuntos Institucionais* entre 1988 e 1989, tendo em vista discutir a estratégia para o futuro das Comunidades e a formalização de uma *União Europeia*¹¹⁸. Essa aproximação foi uma marca constante do período pós-AUE, fruto de um descontentamento generalizado quanto às alterações institucionais concretizadas: Senado e Câmara Baixa da Bélgica e o Parlamento holandês, consideraram o AUE manifestamente insuficiente; em finais de 1986, o Senado e Câmara de deputados de Itália apelaram ao Governo italiano para que apoiasse as exigências institucionais do PE; o *Oireachtas* irlandês afirmava, num relatório sobre o AUE, que a limitação da acção do PE a um papel consultivo não servia os princípios da democracia¹¹⁹. É ainda importante destacar a Conferência Interparlamentar sobre a *União Europeia*, organizada pelo Parlamento belga em Maio de 1987 e onde se debateu a necessidade de reformar o AUE – definitivamente, a legitimação democrática do

¹¹⁸ CORBETT, Richard - *The European Parliament's role in closer EU integration*. 1ª edição. New York: Palgrave, 1998, p.277.

¹¹⁹ CORBETT, Richard – *op. cit.*, p.278.

projecto europeu assumia-se progressivamente como uma das principais preocupações institucionais no final da década de 1980.

Entre o final de 1989 e todo o ano de 1990, o PE consolidou definitivamente a sua posição relativamente às mudanças institucionais a introduzir na próxima revisão dos tratados. Nesse período, o eurodeputado inglês do Grupo Socialista, David Martin, um dos Vice-presidentes do PE, foi nomeado relator da Comissão dos *Assuntos Institucionais*, onde se encarregou de coordenar três fases de trabalho que orientariam a acção do PE relativamente à próxima revisão. O *Martin I report*, preparado entre Novembro de 1989 e Fevereiro de 1990, continha os princípios gerais que guiariam a abordagem do PE: transformar a comunidade numa *União Europeia* do tipo federal; incorporar os direitos fundamentais nos tratados; alargar a votação por VMQ no Conselho e reforçar os poderes executivos da Comissão; estender os poderes do PE (nomeadamente, mediante a introdução da co-decisão, o envolvimento directo na nomeação da Comissão, a introdução do direito de iniciativa legislativa e a extensão do procedimento de parecer favorável aos mais importantes acordos internacionais da comunidade e a decisões constitucionais dependentes de ratificação nacional). Tal como no PTUE de 1984, as propostas do PE correspondiam a 3 ideias chave: alargar as competências das comunidades; tornar o processo de decisão mais eficiente; reforçar os níveis de democraticidade e representatividade. Os princípios estabelecidos neste relatório foram entusiasticamente apoiados pelo então presidente da Comissão, Jacques Delors, e também pela câmara de deputados de Itália e pelo Governo belga – todos concordaram que a introdução destes princípios deveria ser paralela à edificação da UEM¹²⁰. O *Martin II report* conduziu à adopção de uma resolução parlamentar, no dia 11 de Julho de 1990, que expunha as propostas do PE em detalhe, numa ocasião em que os EM tinham acabado de concordar com a realização de uma CIG sobre a União Política no Conselho Europeu de Dublin, realizado entre 25 e 26 de Junho do mesmo ano. Essa decisão do Conselho Europeu foi peremptoriamente impulsionada por uma carta apresentada em parceria por François Mitterrand e Helmut Kohl, em Abril de 1990 antes de uma reunião do Conselho Europeu em Dublin, e que apelava à realização de uma CIG sobre a União Política, de maneira a solucionar o problema da (in)eficiência

¹²⁰ CORBETT, Richard - *The European Parliament's role in closer EU integration*. 1ª edição. New York: Palgrave, 1998, p.285.

das instituições da Comunidade, a definir uma política externa e de segurança comum e injectar maiores doses de legitimidade democrática no processo de decisão¹²¹ – propostas que iam de encontro às aspirações do Parlamento Europeu. O *Martin II report* continha, também, a definição de *União Europeia* segundo o PE que, para além de elementos como a moeda única ou a política externa, projectava um sistema institucional eficiente e mais democrático, mediante a atribuição do direito de iniciativa legislativa ao PE, a introdução da co-decisão e reforço da influência do PE na escolha da Comissão. Por último, o *Martin III report* traduziu estas ideias do PE para uma linguagem jurídica, introduzindo as emendas que o PE desejava ver inseridas pelo tratado – tais propostas foram formalizadas na *Resolução Herman*, adoptada em plenário por larga maioria, o que denotou maior coesão entre os grupos partidários do que aquando do PTUE. Ainda no ano de 1990, o PE apresentou as suas propostas directamente aos governos nacionais, durante as chamadas *Conferências Interinstitucionais Preparatórias*, que tiveram início logo após o Conselho Europeu de Dublin em Abril – em 4 ocasiões, a comitiva do PE, que incluía, entre outros, o presidente do PE, os presidentes dos 5 maiores grupos políticos e o presidente da Comissão de *Assuntos Institucionais*, reuniu-se com o Conselho dos *Assuntos Gerais* (3 encontros para discutir a *União Política*) e com os Ministros das Finanças (1 encontro, para discutir a UEM). Esta comitiva embarcou num périplo pelas capitais europeias, onde se encontrou sucessivamente com os vários chefes de governo. Mais do que apresentar os argumentos defendidos pelo PE, esta acção serviu para pressionar aqueles que no passado se haviam mostrado de acordo, mediante declarações públicas, com as sugestões institucionais do PE e para os lembrar da necessidade de agirem em concordância com as suas palavras. Entre os visados, estavam vários chefes de governo, tais como Helmut Kohl, Giulio Andreotti, Wilfried Martens, Ruud Lubbers e Felipe González – esta acção do PE pode ser vista como uma tentativa de condicionar esses actores a construírem os seus interesses e preferências em conformidade com práticas discursivas adoptadas no passado. Estes dados sugerem que o PE estava bem mais interessado em influenciar o rumo da *União Política* do que o rumo da UEM, o que é

¹²¹ CONNAISSANCE SUR L'EUROPE, Centre virtuel de la . *The Intergovernmental Conference (IGC) on Political Union*. [Consultado em: 10 de Março de 2013]. Disponível em: http://www.cvce.eu/content/publication/2003/10/16/183c7651-32ef-470a-85ac-8103435f4c58/publishable_en.pdf .

compreensível, na medida em que *a priori* um projecto de natureza do primeiro oferece maiores possibilidades de expansão da influência do organismo legislativo directamente eleito, enquanto o segundo tem uma natureza menos política, exigindo a aposta em instituições politicamente isoladas de natureza iminentemente técnica.

A CIG sobre a *União Política* ocorreu ao longo do ano de 1991, sob as sucessivas presidências Luxemburguesa e Holandesa do Conselho. Nesse período, o PE manteve a proximidade com as presidências – oriundas de países tradicionalmente pró-integração e favoráveis ao reforço das instituições comunitárias, note-se – que, frequentemente, informavam directamente o plenário do PE relativamente aos desenvolvimentos da CIG. Esta proximidade funcionou como garantia de que os assuntos de maior interesse para o PE não seriam esquecidos ou postos à margem no processo de revisão¹²². Entre solicitações à CIG para que essa revisse os poderes de escrutínio e de controlo do PE, no sentido de os reforçar, o PE requisitou a introdução de *direito limitado de iniciativa legislativa*, isto é, nos momentos em que a Comissão não respondesse ao pedido do PE dentro um prazo limite, o PE desfrutaria da total liberdade para enviar a proposta directamente para o Conselho. Nesta proposta, o monopólio da Comissão seria preservado mas o PE salvaguardava, simultaneamente, a sua posição na eventualidade da Comissão rejeitar a sua proposta. Relativamente à opinião de outros actores relativamente à introdução de um direito de iniciativa legislativa para o PE, ressalvem-se as seguintes posições¹²³:

- *Rome Assizes*¹²⁴ – o direito de iniciativa do PE deve ser exercido nos casos em que a Comissão não emite uma resposta;
- *Líderes Socialistas* – o PE deveria dispor de um direito de iniciativa *vis-a-vis* com a Comissão;
- *Líderes Democratas-Cristãos* – o monopólio da Comissão deve ser protegido, sem prejudicar, no entanto, a possibilidade do PE introduzir propostas de lei;

¹²² CORBETT, Richard – *The European Parliament's role in closer EU integration*. 1ª edição. New York: Palgrave, 1998, p.311.

¹²³ CORBETT, Richard – *op. cit.*, p.339.

¹²⁴ As *Rome Assizes* foi uma Assembleia dos Parlamentos da Europa, reunida para discutir os próximos passos da implementação de uma *União Europeia*, e que decorreu em Roma em Novembro de 1990.

- *Líderes Liberais* – o PE e o Conselho deviam dispor do direito de exercer a iniciativa nos momentos em que a Comissão ignora os seus pedidos.

Naturalmente, a Comissão opôs-se fortemente à introdução dessa prerrogativa, pois o seu monopólio já seria substancialmente *desafiado* com a introdução da estrutura dos 3 pilares. Esta oposição foi moderadamente bem-sucedida, tendo a Comissão salvaguardado o seu papel central, não evitando, todavia, a introdução da prerrogativa que estipulava a possibilidade do PE solicitar a introdução de propostas de lei – essa provisão figurava no novo Artigo 138º B do Tratado da União Europeia:

“O Parlamento Europeu pode, por maioria dos seus membros, solicitar à Comissão que submeta à sua apreciação todas as propostas adequadas sobre as questões que se lhe afigure requerem a elaboração de actos comunitários para efeitos de aplicação do presente tratado.”

Para além da co-decisão, o PE viu a possibilidade de dar início ao processo legislativo ser formalizada em Maastricht, após uma *batalha* que durou mais de uma década, desde o período pós eleições de 1979 – foi uma pequena vitória pois, em bom rigor, essa disposição garantia à Comissão a decisão final relativamente às propostas do PE, impossibilitando a independência da assembleia neste tipo de acção, e não vinculava a primeira a responder formalmente a qualquer solicitação. O argumento que se refugia na necessidade de aumentar os níveis de democraticidade do projecto europeu, assegurando uma maior legitimidade popular à acção das instituições comunitárias e ao processo de decisão como um todo, deve ser encarado como um elemento central para justificar o resultado alcançado em Maastricht. Este desfecho em concreto permite validar a assunção construtivista de que a construção dos interesses e preferências dos actores não pode ser encarada separadamente da estrutura em que esses se movem. A atribuição de *iniciativa de iniciativa* ao PE é uma mudança que permitiu ao sistema político europeu emular, limitadamente, uma das práticas mais comuns dos sistemas políticos nacionais e que, de uma perspectiva teórica, não representa uma surpresa – as normas de democraticidade e representatividade presentes nas estruturas nacionais

foram simplesmente *importadas* no caso desta alteração em concreto. A partir do momento em que o PE tornou pública a sua defesa da necessidade de reforçar o cariz democrático do projecto europeu, obtendo o apoio de actores de relevo tais como diversas assembleias nacionais, famílias partidárias e até alguns executivos em concreto, tornou-se quase impossível às partes menos interessadas nessa mudança forçar a prossecução de um caminho alternativo, pois argumentar nesse sentido significaria uma rejeição de inúmeras práticas há muito encaradas como as correctas e representativas de um consenso social. Neste sentido, assistimos a uma superiorização da *lógica de adequação* à *lógica utilitarista*, que forçou todos as partes – interessadas e, essencialmente, as não interessadas – a escolherem uma opção reflexiva das práticas normativas e discursivas do contexto e estruturas em que se inseriam.

O funcionamento desta prerrogativa seria delimitado com maior precisão no *Acordo Quadro* que regula as relações entre Comissão e PE. Primeiramente acordado em 1990 e renegociado nos meses iniciais de 1995 – visando já as alterações introduzidas em Maastricht –, confirmava uma nova fase do relacionamento entre ambas as instituições, fruto do voto de confiança do PE de que a Comissão agora estava dependente e do crescimento dos mecanismos de responsabilização em geral, onde devemos enquadrar a *iniciativa de iniciativa*. Na versão de 1995, a Comissão comprometeu-se com o seguinte: tratar de igual modo Parlamento e Conselho, nos planos legislativo e orçamental; a não tornar públicas iniciativas legislativas de maior importância sem contactar o PE previamente; a manter contactos com os serviços legais do PE relativamente à escolha das bases legais para a propostas de lei a serem introduzidas pela Comissão; a lembrar o Conselho da necessidade de evitar chegar a acordos antes do PE emitir uma opinião e a reconsultá-lo na eventualidade de emendar substancialmente a proposta da Comissão; a levar em consideração máxima as emendas propostas pelo PE em 2ª leitura; a retirar de cena, quando apropriado, propostas liminarmente rejeitadas pelo PE e a mantê-las apenas por razões excepcionais e após consideração total do Colégio de Comissários, justificando, posteriormente, essa decisão numa mensagem endereçada ao PE; a levar em consideração máxima as propostas introduzidas pelo PE sob o novo Artigo 138º B do TUE e a responder detalhadamente em cada caso. O PE, por seu lado, comprometeu-se a aprimorar os contactos com a Comissão, de maneira a facilitar a calendarização dos debates parlamentares, e a escolher os relatores de futuras propostas de lei lançadas pela Comissão logo após a

adoção do programa legislativo anual. Por fim, o PE comprometeu-se a levar em maior consideração as prioridades indicadas pela Comissão, especialmente aquelas presentes no programa legislativo anual. Era assim confirmada a aproximação entre estas duas instituições, numa tentativa óbvia de reforçar a legitimidade do processo legislativo comunitário.

O exercício da iniciativa pelo Parlamento Europeu

O relacionamento entre PE e Comissão, em torno da *iniciativa de iniciativa* atribuída ao PE em Maastricht, tem sido desde então polido, mediante acordos inter-institucionais, alterações ao regimento do próprio PE e através da alteração formal à própria prerrogativa, consolidada no Tratado de Lisboa. Após as revisões feitas no Tratado de Amesterdão e no Tratado de Nice, essa prerrogativa manteve-se inalterada, sendo que a única mudança de relevo está relacionada com o número do artigo: o artigo 138º b do Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE) evoluiu para o Artigo 192º. A primeira – e única, até à data de publicação deste trabalho – alteração formal ao conteúdo dessa prerrogativa verificou-se com o Tratado de Lisboa, em 2007. O antigo artigo 192º TCE evoluiu, nesse momento, para Artigo 225º do TFUE – renomeação do TEC – e a principal inovação foi a introdução de um vínculo que obriga a Comissão a responder formalmente a todos os pedidos a essa endereçados pelo PE, como se pode ler na seguinte transcrição do renovado conteúdo dessa disposição legal:

“O Parlamento Europeu pode, por maioria dos membros que o compõem, solicitar à Comissão que submete à sua apreciação todas as propostas adequadas sobre as questões que se lhe afigure requererem a elaboração de um acto da União para efeitos de aplicação dos Tratados. Caso não apresenta uma proposta, a Comissão informa o Parlamento Europeu dos motivos para tal.”

Como vamos ter a oportunidade de ver mais à frente, pelo menos desde 2006 que a Comissão tem por hábito responder formalmente às solicitações do PE.

Enquadramento institucional pós-Lisboa

Naturalmente que o funcionamento desta prerrogativa não se esgota no enquadramento jurídico garantido pelo Artigo 225º TFUE. No sentido de apreender o

exercício desta prática na sua total magnitude, urge recorrer à documentação própria das duas instituições envolvidas neste processo e que regula efectivamente este processo – referimo-nos ao *Regimento*¹²⁵ do PE e ao *Acordo-Quadro sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia*¹²⁶. Relativamente a esta prerrogativa em específico, estes dois documentos consolidam quais as expectativas que cada actor deve gerar relativamente ao comportamento do outro e asseguram a delimitação necessária ao exercício dessa – a par dos tratados, representam aquilo a que vamos denominar de *Quadro de Funcionamento das Instituições Europeias*.

O *Regimento* do PE delimita o raio de acção da assembleia para exercer as prerrogativas que lhe são conferidas pelos Tratados, isto é, é um documento direccionado somente para a acção do Parlamento, não tecendo quaisquer considerações ou vínculos em relação à acção de outras instituições comunitárias. Aludindo à última versão do *Regimento*, datada de Julho de 2013, há que, obrigatoriamente, fazer referência a quatro pontos: ao *Artigo 41º*, ao *Artigo 42º*, ao *Artigo 48º* e ao *Anexo XVIII*. O *Artigo 41º* do *Regimento* foca-se no conteúdo que deve integrar os relatórios de iniciativa elaborados pelas comissões parlamentares competentes¹²⁷ – note-se que os relatórios de iniciativa legislativa representam o materializar da acção prevista no *Artigo 225º* TFUE. Portanto, nos casos em que os tratados conferem direito de iniciativa ao PE, os relatórios a serem elaborados pelas respectivas comissões parlamentares devem incluir: uma proposta de resolução; se for o caso, um projecto de decisão ou um projecto de proposta; uma exposição de motivos que conterà, se for o caso, uma ficha financeira. O *Artigo 42º* do *Regimento* enumera que etapas e que funções estão reservadas a quem na concretização da iniciativa do PE. A iniciativa tem início mediante a elaboração de um relatório de iniciativa pela comissão parlamentar competente, nos termos do *Artigo 48º* do *Regimento*, que contenha uma resolução –

¹²⁵ *Regimento* do PE disponível em <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade2?PROG=RULES-EP&L=PT&REF=TOC> [Consultado em 29/07/2013]

¹²⁶ *Acordo-Quadro sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia* disponível em [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010Q1120\(01\):PT:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010Q1120(01):PT:NOT) [Consultado em 29/07/2013]

¹²⁷ Existem 22 comissões parlamentares permanentes. São essas: *assuntos externos; direitos do homem; segurança e defesa; desenvolvimento; comércio internacional; orçamentos; controlo orçamental; assuntos económicos e monetários; emprego e assuntos sociais; ambiente, saúde pública e segurança alimentar; indústria, investigação e energia; mercado interno e protecção dos consumidores; transportes e turismo; desenvolvimento regional; agricultura e desenvolvimento rural; pescas; cultura e educação; assuntos jurídicos; liberdades cívicas, justiça e assuntos internos; assuntos constitucionais; direitos da mulher e igualdade de género; petições.*

essa resolução poderá fixar um prazo para a Comissão apresentar uma proposta e deverá indicar a base jurídica adequada e incluir recomendações detalhadas relativamente ao conteúdo da proposta sugerida, sempre de acordo com os direitos fundamentais e o princípio da subsidiariedade. A aprovação dessa resolução concretizar-se-á, após a adopção em sede de comissão parlamentar, mediante a votação favorável da maioria dos deputados na votação final em sessão plenária do PE. Todos os deputados dispõem da possibilidade de apresentarem propostas de actos da União, sendo que essas podem ser apresentadas conjuntamente por um máximo de 10 eurodeputados e devem sempre indicar a respectiva base jurídica. Tais propostas podem ser acompanhadas por uma exposição de motivos com um máximo de 150 palavras. As propostas são entregues ao Presidente do Parlamento, que verifica o cumprimento dos requisitos legais, sendo que nessa tarefa pode transmitir as propostas, de maneira a obter um outro parecer sobre a adequação da base jurídica, à comissão parlamentar competente para efectuar tal verificação. Após este processo, se considerar a proposta admissível, o Presidente do Parlamento apresenta-a em sessão plenária e atribui funções à comissão competente. Antes de transmitir as propostas às comissões parlamentares, o Presidente deverá indicar para que línguas as propostas deverão ser traduzidas. A comissão encarregue dos trabalhos pode recomendar ao Presidente do Parlamento que a proposta seja aberta a subscrições dos deputados – se a maioria desses subscrever a proposta, o relatório sobre a mesma é autorizado pela Conferência dos Presidentes. Posteriormente, e após ouvir os autores da proposta, a comissão responsável elabora um relatório de iniciativa nos termos do Artigo 48º do *Regimento* do PE. Na eventualidade da proposta não ser aberta a subscrições adicionais ou de não ser subscrita pela maioria dos deputados, a comissão competente decidirá, no prazo de 3 meses a contar da recepção da proposta e após ouvir os autores da mesma, do seguimento a dar-lhe. No caso de propostas que contenham incidências financeiras, o PE deverá indicar os meios para assegurar a cobertura financeira suficiente. Após a concretização da solicitação do PE à Comissão, a comissão parlamentar responsável acompanhará a preparação dos respectivos projectos de actos legislativos. O *Artigo 48º do Regimento* aborda directamente o processo que envolve a autorização necessária à elaboração de um relatório de iniciativa. Aí se estipula que nos momentos em que uma comissão parlamentar deseje elaborar um relatório de iniciativa que encaixe no âmbito das suas competências e pretenda apresentar ao PE uma proposta de resolução, mas em relação à qual não tenha sido consultada nem lhe tenha sido

solicitado um parecer, deverá requerer a autorização prévia da Conferência dos Presidentes de modo a concretizar os seus intentos – qualquer recusa deverá sempre ser seguida de uma justificação. Se o relatório for baseado numa proposta apresentada por um deputado ao abrigo do nº2 do Artigo 42º do *Regimento* do PE, a Conferência dos Presidentes só poderá recusar a autorização se não se encontrarem preenchidas as condições previstas pelo Artigo 5º do Estatuto dos deputados – datado de 17/12/2003 – e pelo Artigo 225º do TFUE. Noutras palavras, se o objecto do relatório se encaixar no direito de iniciativa previsto no artigo 41º do *Regimento*, a autorização só poderá ser recusada se não estiverem preenchidas as condições previstas nos tratados. As propostas de resolução incluídas nos relatórios de iniciativa são apreciadas pelo Parlamento em conformidade com o procedimento definido no Artigo 139º do *Regimento* do PE, sendo que alterações a essas propostas de resolução só serão admissíveis em sessão plenária se forem introduzidas pelo relator, de modo a obter novas informações, ou por um mínimo de 1/10 dos deputados. De acordo com o estipulado no nº4 do Artigo 157º do *Regimento*, qualquer grupo político pode apresentar propostas de resolução alternativas. Nos casos a que os artigos 41º e 42º do *Regimento* aludem, a Conferência dos Presidentes deverá responder no prazo máximo de seis meses. Ainda em torno do processo de autorização para elaborar relatórios de iniciativa, é essencial referir o *Anexo XVIII* do *Regimento* do PE – Decisão da Conferência dos Presidentes de 12 de Dezembro de 2002¹²⁸. Essa decisão aplica-se às diversas categorias de relatórios de iniciativa¹²⁹, nomeadamente aos relatórios de iniciativa legislativa elaborados com base no actual Artigo 225º¹³⁰ do TFUE e no Artigo 42º do *Regimento*. O *Artigo 1º* do *Anexo XVIII* alude às quotas de relatórios de iniciativa reservados para cada comissão parlamentar, bem como ao período mínimo prévio à aprovação desses mesmos relatórios. Relativamente aos relatórios de iniciativa legislativa, não é imposto um limite máximo de relatórios a elaborar simultaneamente – esse tipo de restrição aplica-se somente a relatórios de outra natureza. Quanto ao período necessário à aprovação

¹²⁸ Como se pode ler no texto original – “*Esta decisão foi alterada pela Decisão da Conferência dos Presidentes de 26 de Junho de 2003 e foi consolidada em 3 de Maio de 2004. Foi de novo alterada na sequência de decisões aprovadas nas sessões plenárias de 15 de Junho de 2006 e de 13 de Novembro de 2007, e pelas decisões da Conferência dos Presidentes de 14 de Fevereiro de 2008 e de 15 de Dezembro de 2011.*” - EUROPEU, Parlamento - Regimento. 7ª legislatura. Julho 2013, p. 253.

¹²⁹ Para além dos relatórios de iniciativa legislativa, existem outros tipos de relatórios de iniciativa: de estratégia; de iniciativa não legislativa; anuais de actividade e de acompanhamento; de execução.

¹³⁰ À data em que esta decisão foi tomada, o texto aludia ao antigo Artigo 192º do TCE – o precursor do actual Artigo 225º TFUE.

desses, as comissões parlamentares que requeiram autorização para elaborar relatórios não poderão aprová-lo no prazo de 3 meses a contar da respectiva data da autorização, ou em caso de notificação, no prazo de 3 meses a contar da data da reunião da Conferência dos Presidentes das Comissões em que o relatório tenha sido notificado. O *Artigo 2º* debruça-se concretamente sobre as condições para que os relatórios sejam autorizados. Os relatórios propostos não deverão abordar assuntos que já tenham sido objecto de um relatório aprovado nos últimos 12 meses – tal só será aceite perante o surgimento de novas ocorrências relevantes. No caso de relatórios elaborados com base em documentos transmitidos ao PE a título informativo, o documento de base deverá ser um documento oficial emanado de uma instituição ou de um órgão da UE e deverá: ter sido transmitido oficialmente ao PE para consulta ou informação; ou ter sido publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, após consultas com as partes interessadas; ou ser um documento da autoria de uma instituição ou de um órgão da UE que tenha sido oficialmente apresentado ao Conselho Europeu; ou um documento proveniente deste último. O *Artigo 3º* contém as linhas de orientação do procedimento a ser seguido pela Conferência dos Presidentes. A Conferência dos Presidentes das Comissões submeterá à Conferência dos Presidentes, para obter autorização, os pedidos de elaboração de relatórios de iniciativa legislativa que considere conforme os critérios. Posteriormente, a Conferência dos Presidentes tomará uma decisão sobre os pedidos de autorização para elaborar relatórios de iniciativa legislativa no prazo máximo de 4 semanas de actividades parlamentar, a contar da apresentação dos pedidos pela Conferência dos Presidentes das Comissões. Por fim, o *Artigo 5º* delimita temporalmente a acção – tendo em vista o final da legislatura, os pedidos para elaborar relatórios de iniciativa devem ser apresentados o mais tardar no mês de Julho do ano que precede o ano das eleições, sendo que os pedidos apresentados ulteriormente só serão aceites se assumirem um carácter excepcional e se forem devidamente fundamentados.

O *Acordo-Quadro sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia* visa facilitar a cooperação entre as duas instituições, contendo inúmeras disposições relativas à organização de trabalhos que exijam a congregação de esforços de ambas. Este acordo tem por base o Artigo 295º do TFUE e reveste-se de carácter vinculativo – tal como no caso do *Regimento* do PE é um documento interpretativo das disposições presentes nos tratados e, portanto, não pode de maneira alguma desvirtuar o conteúdo factual dessas. Este tipo de acordos tem sido utilizado, ao longo da história da

integração europeia, pelas instituições, como mecanismos que, para além de facilitarem o relacionamento inter-institucional, possibilitam a maximização dos seus próprios poderes à luz de uma interpretação mais expansiva das funções atribuídas nos Tratados. A provar que este documento tem por meta superior aproximar e aprimorar o trabalho entre as duas instituições, pode ler-se logo no capítulo I relativo ao *Âmbito de Aplicação*:

“A fim de reflectir melhor a nova «parceria especial» entre o Parlamento e a Comissão, as duas instituições aprovam as medidas a seguir especificadas com o objectivo de reforçar a responsabilidade e a legitimidade políticas da Comissão, de desenvolver o diálogo construtivo e de melhorar a circulação das informações entre as duas instituições e a cooperação em termos de procedimentos e de programação.”¹³¹

No ponto 11, do capítulo III relativo ao *Diálogo Construtivo e circulação de informação* são clarificados os contornos dessa nova «parceria especial» entre Parlamento e Comissão. Aí é estipulado que Presidente do Parlamento e Presidente da Comissão manterão um regular diálogo acerca de questões horizontais essenciais e as principais propostas legislativas, devendo o Presidente do Parlamento ser convidado a participar em reuniões do Colégio de Comissários. Paralelamente, o Presidente da Comissão ou o vice-presidente responsável pelas relações interinstitucionais deve ser convidado para participar em reuniões da Conferência dos Presidentes e da Conferência dos Presidentes das Comissões, na eventualidade de serem discutidas questões específicas associadas à elaboração da ordem do dia das sessões plenárias, às relações interinstitucionais entre as duas instituições e a matérias legislativas e orçamentais. Em suma, este ponto 11 reflecte a vontade ambas as partes em estarem a par das ambições de cada um, particularmente em relação ao trabalhos legislativo – esta proximidade pode ser encarada como um mecanismo que impede o surgimento de surpresas de maior sempre que uma das partes demonstra vontade de introduzir uma questão nova na agenda. O ponto 13 do mesmo capítulo continua esta aproximação, focando-se

131 Jornal Oficial da União Europeia L 304 de 20.11.2010, p.48

especificamente no lançamento de propostas de lei e na ideia anteriormente postulada – a garantia de que não surgem surpresas na acção que enforma a relação entre ambas as instituições. Neste ponto pode ler-se que a Comissão não divulgará iniciativas legislativas nem decisões importantes sem antes informar, por escrito, o PE. Esse acordo é acomodado pelo facto do programa de trabalho da Comissão e as principais iniciativas a serem apresentadas em sessão plenária serem previamente acordados entre ambas as partes. A Comissão só apresentará as iniciativas publicamente após o ter feito em plenário. Seguindo o mesmo *modus operandi* que na preparação do programa de trabalho da Comissão, ambas as instituições determinam as propostas e iniciativas a respeito das quais serão disponibilizadas informações à Conferência dos Presidentes ou transmitidas à comissão parlamentar competente ou ao seu presidente. No ponto 15, ainda do mesmo capítulo, a Comissão dispõe-se a fornecer ao PE todas as informações e documentação das reuniões com os peritos nacionais relativas a trabalhos de preparação e/ou aplicação de legislação. Caso solicite, o PE poderá ser convidado pela Comissão a participar nessas reuniões – mais uma prova de que em todas as fases do trabalho legislativo a Comissão e o PE se mantêm bastante próximos. A terminar este capítulo III, no ponto 16 aborda-se especificamente o procedimento associado às resoluções aprovadas pelo PE que contenham solicitações relativas à introdução de propostas de lei nos termos do artigo 225º do TFUE. No prazo de três meses após a aprovação da respectiva resolução em sessão plenária do PE, a Comissão compromete-se a apresentar um relatório onde conste o seguimento concreto dado ao pedido – esse período temporal poderá ser reduzido nos casos dos pedidos urgentes ou alargado, por mais um mês, nos casos em que o pedido obrigue a investigações mais exigentes. Para além disso, a Comissão compromete-se a apresentar uma proposta de lei no prazo máximo de um ano ou a incluir a proposta no seu programa de trabalho para o ano seguinte – nos casos em que não apresentar uma proposta, a Comissão explicar-se-á pormenorizadamente ao Parlamento. Por fim, no *Anexo IV do Acordo-Quadro*, que aborda a calendarização do programa de trabalho da Comissão, fica estabelecido que esse será acompanhado por uma lista de propostas legislativas e não legislativas para os anos seguintes, podendo servir de base a um diálogo estruturado com o Parlamento tendo em vista alcançar um entendimento comum.

A iniciativa em exercício: noções práticas

Esta investigação não faria sentido se não avaliássemos concretamente o funcionamento deste procedimento, desde o momento em que os trabalhos são delegados numa das várias comissões parlamentares até ao momento em que a Comissão responde ao texto aprovado pelo plenário do PE – note-se que, pontualmente, o impulsor deste tipo de relatórios de iniciativa são documentos não legislativos de base, lançados pela Comissão. No sítio do *Observatório Legislativo* do PE¹³², os dados disponíveis apenas nos permitem avaliar as propostas feitas pelo PE desde o ano de 1994, estando apenas disponíveis as respostas oferecidas pela Comissão desde o ano de 2006 - é importante realçar que esta prática é bem anterior a 1994, como já referimos no capítulo transacto¹³³. Levando em conta os dados a que temos acesso, nas seguintes páginas propomo-nos a avaliar os seguintes indicadores: nº de relatórios de iniciativa legislativa por ano desde 1994; tempo em média de resposta da Comissão, desde 2006; nº de relatórios por cada Comissão Parlamentar. Estes dados, devidamente apresentados em gráficos, ser-nos-ão úteis na medida em que permitirão avaliar a concordância entre o que está previsto no *Quadro de Funcionamento das Instituições Europeias* e aquilo que ocorre *de facto*. De maneira a completar este momento quantitativo da nossa análise, escolhemos 10 propostas em que nos vamos focar, essencialmente, no conteúdo das respostas da Comissão, de maneira a avaliar a conformidade entre as prioridades legislativas dessa e do PE.

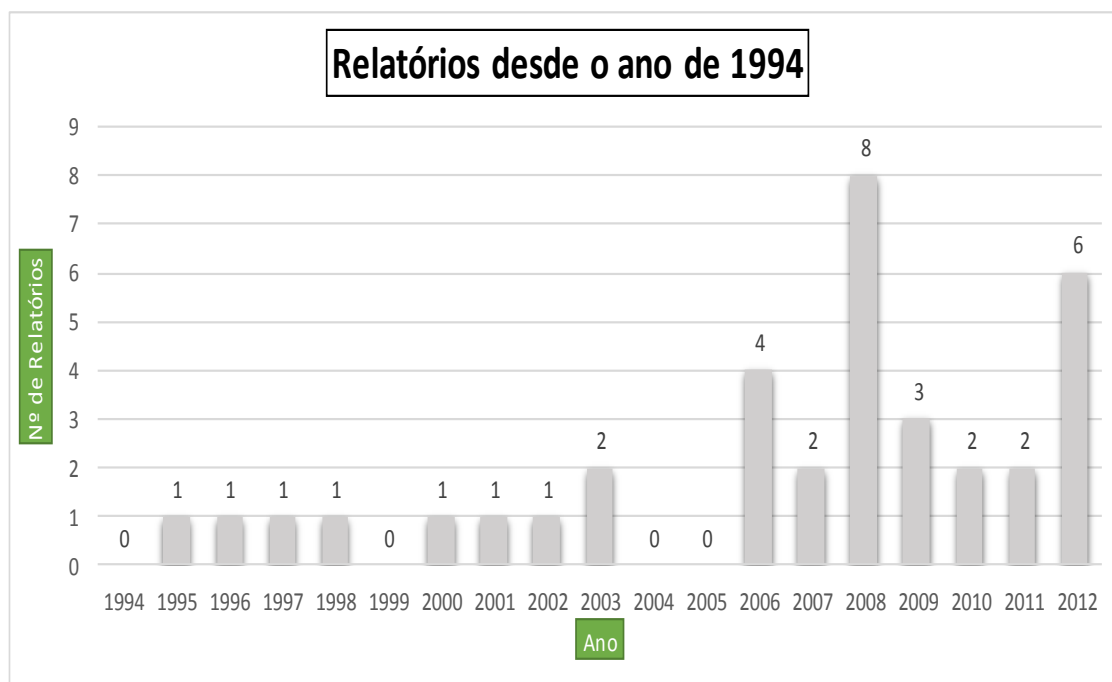
Tendo em vista facilitar a experiência do leitor, decidimos elaborar gráficos de colunas/barras onde figuram os dados relativos aos indicadores que anunciámos em cima. Começamos pela avaliação do número de relatórios aprovados desde o ano de 1994 até ao final de 2012.

A conclusão a tirar após uma avaliação superficial dos dados dispostos no **Gráfico 2** é que o número deste tipo de iniciativas, desde 1994 – 36 no total –, não é especialmente alto, podendo isso causar alguma surpresa na medida em que, como já atestámos, o PE sempre se mostrou bastante interessado em dispor de um direito de iniciativa legislativa – poderemos até afirmar que, à luz dos dados apresentados, os

¹³² Pode ser consultado em <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>

¹³³ CORBETT, Richard – *The European Parliament's role in closer EU integration*. 1ª edição. New York: Palgrave, 1998, p.121.

esforços tendo em vista maximizar essa prerrogativa estão longe de serem considerados exaustivos. Não vemos, porém, esta consideração como única e inquestionável.

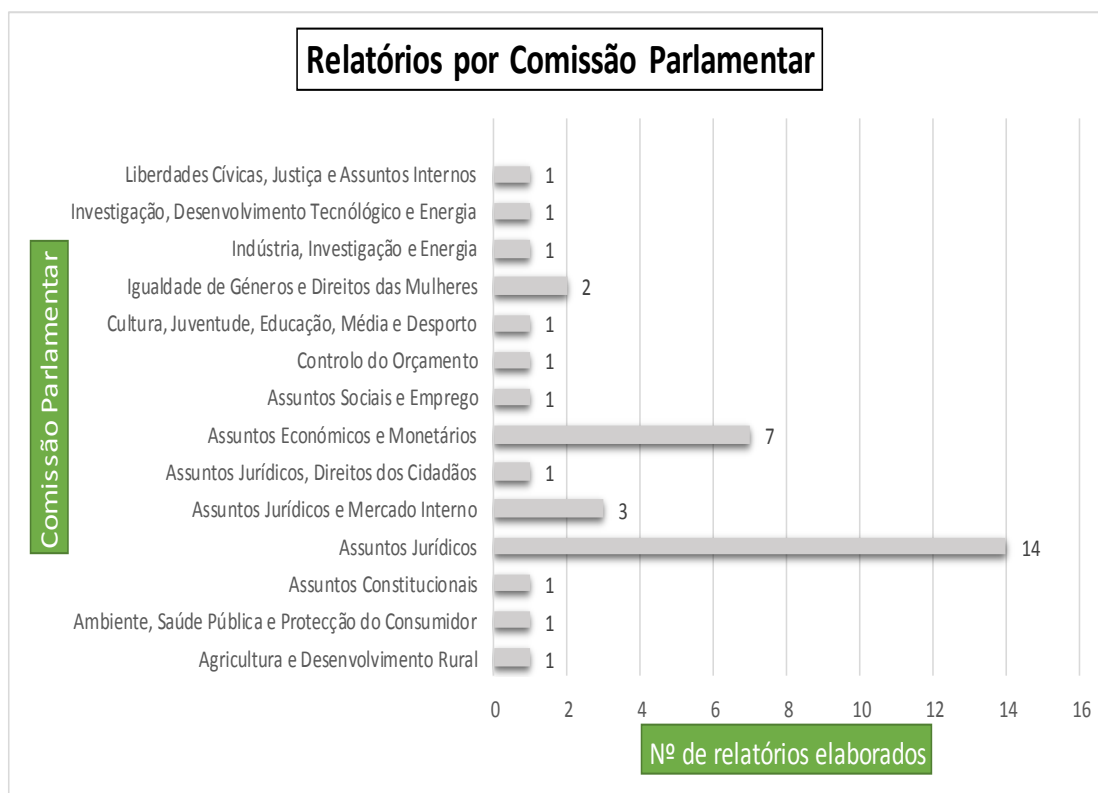


*Gráfico 2

Os dados apresentados poderão sugerir que os contactos informais entre Comissão e PE, nomeadamente antes da preparação do Programa anual de trabalho da Comissão e antes da preparação de uma determinada proposta de lei, estão agora tão aprimorados que o PE acaba por não necessitar de recorrer à *iniciativa de iniciativa* estipulada nos tratados – neste cenário, a assembleia sentirá que o seu *input* ao processo de iniciativa legislativa é suficientemente respeitado. Por último, também consideramos, como hipótese justificativa dessa aparente inércia, a vontade do PE em ser sempre bem-sucedido, contribuindo isso para que seja bastante selectivo nas propostas que solicita. O **Gráfico 2** permite-nos calcular que, desde 1994 até ao final do ano de 2012, foram aprovados 36 relatórios de iniciativa legislativa, destacando-se o ano de 2008 como aquele em que mais relatórios foram aprovados – 8 relatórios. A evolução dos dados tem-se mantido relativamente estável, sendo de notar que desde a segunda metade da década de 2000 se tem verificado um ligeiro aumento na média anual de relatórios de iniciativa legislativa, em especial de 2008 em diante – tal poderá justificado em função das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa que condicionaram a Comissão a

responder sempre ao PE, beneficiando a posição institucional deste último. Nota ainda para o facto de 7, do total de 36 relatórios, terem sido submetidos após a publicação de documentos não legislativos de base pela Comissão, relacionadas com a temática em questão, o que sugere que em alguns casos a Comissão impulsiona consideravelmente a agenda do PE.

Avaliemos, agora, que comissões parlamentares elaboraram os relatórios de iniciativa legislativa, e quantos relatórios elaborou cada comissão – os dados são apresentados no **Gráfico 3**, na página seguinte. É essencial realçar que as comissões parlamentares nem sempre assumem a mesma configuração entre diferentes legislaturas e, portanto, algumas das comissões mencionadas já não existem ou não existem com a designação apresentada. A mais óbvia conclusão a tirar, após avaliar o **Gráfico 3**, é que a comissão parlamentar dos *Assuntos Jurídicos* é, de longe, a mais activa – 14 relatórios. Se juntarmos os dados relativos às comissões dos *Assuntos Jurídicos*, *Direitos dos Cidadãos* e dos *Assuntos Jurídicos e Mercado Interno*, responsáveis por 1 e 3 relatórios, respectivamente, as matérias jurídicas assumem ainda maior relevância – dados estes que, até certo ponto, nos permitem atestar a natureza reguladora da UE e demonstram quão atento o PE está a pequenos detalhes que influem no funcionamento da comunidade e, mais especificamente, do mercado comum. Em segundo lugar, responsável pela elaboração de 7 relatórios de iniciativa legislativa, surge a comissão dos *Assuntos Económicos e Monetários*. Os dados que recolhemos permitiram-nos concluir que esta comissão tem estado especialmente activa desde 2010 – o agravar da crise da dívida pública na Zona Euro e a subsequente tensão, financeira e social, ajudam a compreender esse aumento do volume de trabalho. Por fim, o *pódio* fecha com as comissões parlamentares da *Igualdade de Géneros e Direitos das Mulheres* e *Assuntos Sociais e Emprego*, ambas responsáveis pela elaboração de 2 relatórios de iniciativa legislativa. O PE tem-se batido com alguma intensidade pelas questões de igualdade de géneros, sendo um dos actores mais participativos na reivindicação de direitos de paridade no mercado de trabalho, e tem regularmente clamado por uma Europa mais solidária, em especial no momento de crise social que atravessamos, e, portanto, não é de estranhar a proactividade destas comissões parlamentares.



***Gráfico 3**

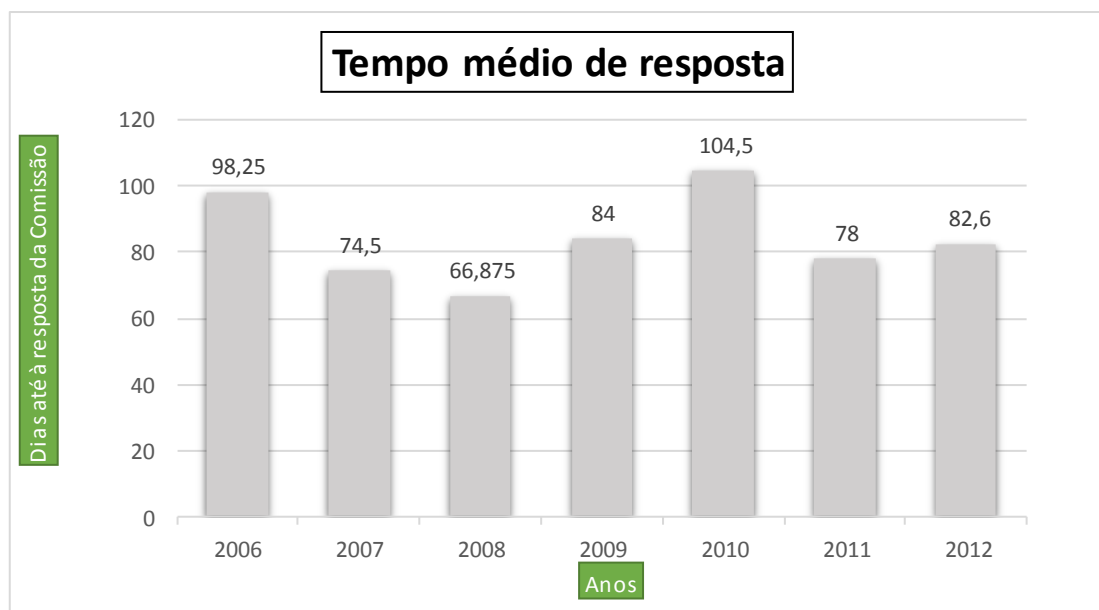
O último indicador que nos propomos a avaliar é o tempo que a Comissão leva, em média, para responder às resoluções que o PE lhe submete. Para concluir esse objectivo, calculámos o tempo decorrente entre o dia em que o relatório de iniciativa legislativa, e respectiva resolução, é aprovado em sessão plenária no PE e o dia em que a Comissão adopta a sua resposta, e fizemos a média correspondente a cada ano. Avaliámos essa relação em 26 dos 36 relatórios elaborados entre 1994 e 2012 – os dados disponíveis no *Observatório Legislativo* do PE apenas nos permitem medir este indicador a partir do ano de 2006, sendo de relevar que, desde essa data, apenas num dos relatórios a resposta não está disponível *online*¹³⁴. Como já expusemos anteriormente, no *Acordo Quadro sobre as relações entre Parlamento e a Comissão Europeia*, esta compromete-se a responder às resoluções que lhe são submetidas no

¹³⁴ Referimo-nos ao relatório de iniciativa legislativa que continha uma resolução com recomendações à Comissão sobre a alteração do Regulamento (CE) nº 864/2007 relativo à lei aplicável às obrigações extracontratuais (Roma II), datado de Maio de 2012 – arquivo 2009/2170 (INI) disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0200+0+DOC+XML+V0//PT> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

prazo aproximado de entre três a quatro meses, ou seja, entre 91 dias e 122 dias¹³⁵ – é relevante notar-se que esse Acordo está em vigor desde Novembro de 2010. Ao analisarmos o **Gráfico 4** facilmente concluimos que esse prazo vem sendo respeitado desde, pelo menos, 2006 e, portanto, o estabelecido no *Acordo Quadro* de 2010 terá representado um mero formalizar daquilo que se vinha praticando desde alguns anos a essa parte. Os anos de 2006 e 2010 correspondem àqueles em que o tempo médio de resposta foi mais longo – cerca de 98 e 105 dias, respectivamente. No caso de 2010, um dos anos em avaliação em que foram remetidos menos relatórios – somente 2 – essa excessiva demora poderá ser justificada, em parte, pelo facto de um desses relatórios se focar na questão da governação económica e do quadro de estabilidade e, portanto, representando um assunto especialmente melindroso e que requeria uma ponderação mais sensível por parte da Comissão¹³⁶. O ano de 2008, apesar de ter sido aquele em que o PE se mostrou mais activo, desde 1994, submetendo 8 resoluções de iniciativa legislativa, acabou por se revelar o ano em que o tempo médio de resposta foi mais curto – cerca de 67 dias. Nos restantes anos, o tempo que a Comissão levou, em média, para responder não foge substancialmente ao consagrado no *Acordo Quadro* de 2010, sendo de realçar que se regista a tendência para que a resposta seja adoptada antes dos 91 dias estipulados como prazo mínimo nesse documento. No total dos anos em avaliação, o tempo médio de resposta foi de cerca de 84 dias, encaixando o ano de 2009 exactamente nessa aritmética.

¹³⁵ No *Acordo Quadro* prévio a este, adoptado em Maio de 2005, o prazo de que a Comissão dispunha para responder ao PE estava debilmente acordado. Podia ler-se, no 3º parágrafo do ponto 14 do capítulo III: “A Comissão tomará em consideração todos os pedidos apresentados pelo Parlamento à Comissão ao abrigo do artigo 192º do Tratado que institui a Comunidade Europeia no sentido da apresentação de propostas legislativas, e compromete-se a dar uma resposta rápida e suficientemente pormenorizada a tais pedidos.” Essa versão do *Acordo Quadro* pode ser consultada em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0194+0+DOC+PDF+V0//PT> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

¹³⁶ Referimo-nos ao relatório que continha uma Resolução com recomendações à Comissão tendo em vista melhorar a governação económica e o quadro de estabilidade da União Europeia, em particular da zona euro – arquivo 2010/2099 (INI) disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0377+0+DOC+XML+V0//PT> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]



* Gráfico 4

Para terminar a nossa análise ao funcionamento da *iniciativa de iniciativa* de que o PE dispõe, escolhemos 10 propostas concretas endereçadas pelo PE à Comissão. O critério de escolha foi definido, essencialmente, pela tentativa de recolher propostas endereçadas durante esta legislatura, de maneira a que a nossa análise seja o mais actual possível. Das propostas que escolhemos, salvam-se 3 excepções, que integram a legislatura anterior. Vamos, com os dados disponíveis no *Observatório Legislativo* do PE, tentar avaliar a conformidade entre as sugestões contidas nas resoluções enviadas pelo PE e a réplica oferecida pela Comissão. De maneira a complementar a informação fornecida pela documentação oficial, contactámos, via correio electrónico, com os gabinetes dos relatores das iniciativas em questão, tendo isso possibilitado uma avaliação mais sólida dos procedimentos.

O **primeiro relatório**, e respectiva resposta da Comissão, que escolhemos continha uma resolução com **recomendações à Comissão sobre o acesso a serviços bancários de base (2012/2055 INI)**¹³⁷, aprovada em plenário do PE a 4 de junho de 2012. A comissão parlamentar responsável foi a dos *Assuntos Económicos e Monetários* e o relator responsável Jürgen Klute, eurodeputado do Grupo Confederal da Esquerda

¹³⁷ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0293+0+DOC+XML+V0//PT> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde Na resolução, o PE indica a seguinte solicitação:

“1. Solicita à Comissão que apresente uma avaliação pormenorizada da situação actual em todos os Estados Membros até Setembro de 2012; solicita à Comissão que, até janeiro de 2013 (...) apresente uma proposta de directiva, baseada nas recomendações pormenorizadas enunciadas no anexo da presente proposta de resolução (...).”

O excerto acima transcrito contém 3 sugestões: o tipo de acto legislativo – directiva; o prazo para o lançamento da proposta – janeiro de 2013; conformidade com as recomendações apresentadas em anexo. No anexo do relatório, podemos encontrar 4 recomendações pormenorizadas, que, entre outras questões, enfatizam o âmbito de aplicação e as funcionalidades da legislação, bem como os procedimentos a serem tidos em conta aquando da transposição da legislação pelos Estados-Membros. A resposta da Comissão ao texto adoptado em plenário chegou no dia 26 de Setembro de 2012, ou seja, 114 dias depois e conforme os prazos estipulados pelo *Acordo Quadro*. A resposta contém o seguimento dado pela Comissão aos trabalhos após a proposta do PE, e no seu conteúdo nota-se uma abertura considerável face às sugestões contidas na proposta de resolução. Verifica-se que a Comissão se compromete a levar em conta as sugestões do PE aquando da formulação da proposta de lei, conjuntamente com os resultados da consulta ao público a realizar na Primavera de 2012, as medidas tomadas a nível nacional e outras fontes de informação:

“The Parliament’s Resolution will be one important element to consider when assessing the possible need for further measures in this area.”¹³⁸

¹³⁸ EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on Access to Basic Banking Services, adopted by the Commission on 26 September 2012*. [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=21683&j=0&l=en> .

A Comissão chega mesmo a demonstrar uma grande conformidade entre as suas preferências e as recomendações feitas pela resolução do PE:

“Nevertheless, the Commission largely shares the analysis and recommendations of the Parliament’s Resolution as regards the concepts used (...), the need for determining non-discriminatory conditions for access to basic payment accounts, the list of payment services that should be included in such accounts as a minimum, the relevance of information to consumers and the use of ADR schemes and competent authorities in this field.”¹³⁹

Apesar de toda a abertura, a Comissão faz notar que algumas das recomendações apresentadas pelo PE são demasiado detalhadas e minuciosas para aquela fase do processo, em que ainda não havia sido reunida toda a informação necessária.

Os contactos que encetámos, via correio electrónico, com o gabinete do relator responsável pela proposta foram especialmente esclarecedores. A proposta de lei lançada pela Comissão não respeitou o prazo proposto pela resolução do PE – janeiro de 2013 –, porém, a mesma foi lançada dentro do prazo acordado no *Acordo Quadro* para este tipo de iniciativas – prazo máximo de um ano após a aprovação da resolução em plenário –, mais precisamente no dia 8 de maio de 2013¹⁴⁰. A directiva proposta pela Comissão – em conformidade com o tipo acto legislativo proposto pelo PE – seguiu inúmeras das recomendações contidas no anexo à resolução apresentada pelo PE, contudo, não englobou algumas das sugestões chave, nomeadamente a necessidade de determinar as condições não-discriminatórias de acesso a contas bancárias de base. O gabinete do eurodeputado Jürgen Kühle, apesar desse contratempo, não se mostrou incomodado, preferindo destacar o facto de a Comissão ter avançado formalmente com a proposta de lei após a solicitação do PE. Por fim, de acordo com a informação que

¹³⁹ EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on Access to Basic Banking Services, adopted by the Commission on 26 September 2012*. [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=21683&j=0&l=en>.

¹⁴⁰ “Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à comparabilidade dos encargos relacionados com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas” 2013/0139(COD) disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0266:FIN:PT:PDF>

obtemos nessa entrevista, é de notar que o Comissário para o Mercado Interno e Serviços – Michel Barnier – pretendia, já antes da solicitação do PE, avançar com uma proposta legislativa neste campo, enfrentando considerável oposição interna na Comissão Europeia. Portanto, a solicitação endereçada pelo PE à Comissão poderá ser encarada como uma alavanca que permitiu alcançar um consenso dentro da própria Comissão e que culminou no lançamento da proposta legislativa, representando uma tentativa de influenciar a agenda legislativa bem-sucedida.

O **segundo relatório** escolhido continha uma resolução com **recomendações à Comissão sobre o acesso aos textos das instituições (2004/2125 INI)**¹⁴¹, aprovada em sessão plenária do PE a 4 de Abril de 2006. A comissão parlamentar encarregada foi a das *Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos* e o relator responsável Michael Cashman, eurodeputado pelo *Grupo da Aliança Progresista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu (S&D)*. Na resolução, encontra-se a seguinte solicitação do PE:

“1. Insta a Comissão a apresentar ao Parlamento, em 2006, com base no artigo 255º do TCE, uma proposta legislativa sobre ‘o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão e os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, regem o exercício do direito de acesso a esses documentos’, proposta essa que deverá ser preparada em debates interinstitucionais e deverá seguir as recomendações detalhadas a seguir enunciadas”

O excerto em cima apresentado contém 3 indicações: o momento em que a proposta deverá ser lançada – ano de 2006; o modo de preparação da proposta de lei; conformidade entre o conteúdo da futura proposta e as recomendações contidas na resolução. No anexo à resolução deparamo-nos com 5 detalhadas recomendações, às

¹⁴¹ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0122+0+DOC+XML+V0//PT> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

quais a Comissão fez questão de responder individualmente¹⁴² – note-se que a resposta foi publicada no dia 30 de Junho de 2006, ou seja, 87 dias depois da solicitação do PE. Na **primeira recomendação** que figura no anexo à resolução entregue à Comissão, essa é incentivada a aprimorar a clareza das citações e considerando do Regulamento (CE) nº1049/2001, de maneira a tornar claro que o Artigo 255º do TCE é a base jurídica principal para aplicar princípios básicos do TUE – abertura e proximidade aos cidadãos – e que deve ser aplicado coerentemente pelas instituições no exercício dos seus poderes legislativos. Na resposta a esta recomendação, a Comissão fez notar que o propósito de um regulamento baseado no Artigo 255º do TCE é o de estabelecer os princípios e os limites ao acesso do público à documentação, tendo em conta os interesses públicos e privados., e comprometeu-se a avaliar, futuramente, se o propósito do regulamento supramencionado deveria ser melhor definido. Na **segunda recomendação**, sugere-se que todos os documentos preparatórios de actos legislativos devem ser directamente acessíveis ao público e que o Conselho deverá reunir-se em público quando exerce a actividade de legislador. O Regulamento (CE) nº 1049/2001 deverá ser a base legal para a publicitação de propostas de lei, a publicação electrónica e consolidação dos textos legais. Na resposta a esta recomendação, a Comissão faz notar a sua concórdia relativamente à necessidade de tornar públicos mais documentos com informações relativamente ao processo legislativo, de modo a tornar o *policy-making* o mais transparente possível, porém, faz notar que esse tipo de acção não se encaixa no âmbito do Artigo 255º TEC, sublinhando que a questão está a ser avaliada noutra contexto. Na **terceira recomendação**, o PE indica que o Regulamento (CE) nº 1049/2001 deverá definir as regras para a classificação confidencial de documentos e assegurar que o PE controla a aplicação dessas regras e o seu próprio acesso aos mesmos documentos. O regulamento deverá também definir que acordos bilaterais com países terceiros ou organizações internacionais não impedirão o Conselho e a Comissão de partilhar informação confidencial com o PE. Na resposta, a Comissão faz notar que muitos poucos dos documentos que emite são classificados como confidenciais e sublinha a necessidade de respeitar o Direito Internacional – o Conselho, e com menor frequência a Comissão, recebem informações confidenciais de países terceiros e de outras

¹⁴² EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament Resolution with recommendations to the Commission on access to the Institutions' texts* [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/oel/spdoc.do?i=4560&j=1&l=en> .

organizações internacionais e que devem ser mantidos em sigilo. A **quarta recomendação** define que os EM só deverão poder opor-se à divulgação das suas contribuições no âmbito do processo legislativo e das informações submetidas à Comissão relativas à implementação de legislação comunitária. Na resposta, a Comissão sublinha que as contribuições e emendas submetidas pelos EM no decorrer do processo legislativo, são documentos do Conselho e, portanto, os EM não se podem opor à sua divulgação. Toda a informação relativa à qual um EM invoque o Artigo 296º do TCE não será comunicada a outras instituições e, portanto, este tipo de acção não poderá ser incluída no âmbito do Regulamento (CE) nº 1049/2001. A Comissão faz ainda notar que a publicação de informação submetida pelos EM no decorrer de processos por infracção ou investigações de ajudas estatais afectaria severamente a capacidade da Comissão para desempenhar a função de *guardiã dos tratados* – uma vez que tais processos assumem uma natureza quase diplomática, um certo grau de confidencialidade é um requisito que deve ser preenchido para que tais investigações sejam eficientes¹⁴³. A **quinta recomendação** contida no anexo à resolução, aconselha a criação de um ponto único de acesso, de forma clara e estruturada, a todos os documentos preparatórios de um processo legislativo e a definição de normas comuns para o arquivo de documentos. Em resposta, a Comissão demonstrou total apoio a esse intento do PE, notando a inexistência da necessidade para alterar a legislação de maneira a assegurar a implementação desse ponto único de acesso. Por fim, em jeito complementar às repostas dadas directamente às recomendações endereçadas pelo PE, a Comissão comprometeu-se a dar início à revisão do Regulamento (CE) 1049/2001 entre Julho e Outubro de 2006 e a lançar a proposta de lei entre o final de 2006 e o início de 2007. Após contactarmos directamente com o relator da proposta – Michael Cashman – por correio electrónico, concluímos que a proposta de lei não foi lançada nem no prazo estipulado pela resolução, nem no prazo indicado pela Comissão na sua resposta. A proposta foi apenas publicada no dia 4 de Abril de 2008¹⁴⁴ e, segundo as informações

¹⁴³ A posição aqui assumida pela Comissão é sustentada pelo julgamento do TJUE no caso *David Petrie*, datado de 2001, em que ficou definido que os EM podem aguardar que a Comissão garanta confidencialidade durante as investigações susceptíveis de conduzir à instauração de processos de infracção.

¹⁴⁴ “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) nº 1049/2001 relativo ao acesso público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão”
2008/0090 (COD) disponível em

que o eurodeputado Michael Cashman nos forneceu, o seu conteúdo não convergia com os requisitos mínimos e *standards* de transparência sugeridos pela resolução do PE – ainda assim, a tendência foi para uma conformidade geral entre ambos os documentos. Dessa entrevista a Michael Cashman, é ainda de destacar a importância que o mesmo atribuiu à resolução do PE como impulsionadora desta proposta de lei, sugerindo a relevância central do poder de iniciativa do PE neste caso em concreto. Portanto, neste caso, podemos concluir que o PE foi bem-sucedido, influenciando concretamente a agenda legislativa.

O **terceiro relatório**, e respectiva resposta da Comissão, que vamos avaliar continha uma resolução com **recomendações à Comissão sobre a gestão de crises transfronteiriças no sector bancário (2010/2006 INI)**¹⁴⁵. Este relatório surgiu no seguimento de uma comunicação da Comissão – documento não legislativo de base, publicado a 20 de Outubro de 2009 – que teve como propósito abrir consultas sobre as medidas necessárias para a criação de um quadro europeu de gestão de crises transfronteiriças no sector bancário, havendo sido aprovado pelo plenário do PE a 7 de Julho de 2010. A comissão parlamentar responsável foi a dos *Assuntos Económicos e Monetários* e o relator incumbido de preparar o relatório foi Elisa Ferreira, eurodeputada pelo *S&D*. Na resolução, o PE indica objectivamente os seus desígnios:

“1. Requer à Comissão que apresente ao Parlamento, até 31 de Dezembro de 2010, nos termos dos artigos 50.º e 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma ou mais propostas legislativas relativas a um quadro da UE para a gestão de crises, um fundo de estabilidade financeira da UE (Fundo) e uma unidade de resolução, de acordo com as recomendações formuladas em anexo, tendo em conta as iniciativas tomadas por instâncias internacionais, como o G-20 e o Fundo Monetário Internacional, para garantir a igualdade de condições de funcionamento a nível global e com base numa análise exaustiva de todas as alternativas disponíveis, incluindo uma avaliação de impacto.”

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0137_/com_com\(2011\)0137_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0137_/com_com(2011)0137_pt.pdf) [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

¹⁴⁵ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0276+0+DOC+XML+V0//PT> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

No parágrafo transcrito observam-se três solicitações bem explícitas: o prazo limite para o lançamento da(s) proposta(s) pela Comissão – 31 de Dezembro de 2010; a base jurídica para a formulação dessas propostas; o tipo de propostas e os objectivos das mesmas. No anexo ao relatório, são indicadas 4 recomendações com prescrições relativamente às propostas sugeridas no parágrafo acima transcrito. A resposta da Comissão¹⁴⁶ a estas solicitações foi publicada no dia 12 de Outubro de 2010, ou seja, 97 depois da aprovação em plenário e, portanto, de acordo com os prazos acordados no *Acordo Quadro*. Essa réplica revelou uma tendencial conformidade com as recomendações incluídas no anexo da resolução entregue pelo PE. Começando por assinalar a similitude entre os problemas escolhidos pelo PE e aqueles escolhidos pela comunicação da Comissão previamente apresentada, o documento segue indicando que a Comissão concorda largamente com a proposta do PE relativamente à introdução dum quadro comum de gestão de crises. Relativamente às restantes recomendações, a Comissão demonstra concordar em grande medida com o conteúdo, alertando, todavia, que na proposta final a forma poderia não responder exactamente à pretendida pelo PE, uma vez que os trabalhos de avaliação ainda decorriam. Em alguns aspectos específicos, a Comissão mostra-se em desacordo com o recomendado pelo PE, nomeadamente quanto ao estabelecimento de uma unidade de resolução independente dentro da nova Autoridade Bancária Europeia. A Comissão sugere ainda que a abordagem a estas temáticas deverá ser progressiva, partindo das estruturas nacionais e, só posteriormente, procurando concretizar soluções extra-nacionais. O documento termina com o comprometimento pelo lançamento de propostas legislativas até à Primavera de 2011, todavia, a publicação dessa apenas se concretizou no dia 6 de Junho de 2012¹⁴⁷, em desacordo com o prazo sugerido na resolução do PE e com o estabelecido no ponto 16 do capítulo III do *Acordo-Quadro*, em que a Comissão se compromete a lançar a proposta no prazo de um ano após a aprovação do relatório ou a incluí-la no plano de trabalho para o ano seguinte. Em entrevista via e-mail, a eurodeputada Elisa Ferreira –

¹⁴⁶ EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendation to the Commission on Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector* [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=18630&j=0&l=en> .

¹⁴⁷ “Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento e que altera as Diretivas 77/91/CEE e 82/891/CE do Conselho, as Diretivas 2001/24/CE, 2004/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/55/CE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010” 2010/0150 (COD) disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0280:FIN:PT:PDF> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

relatora responsável por este relatório de iniciativa – indicou-nos que factores tais como o agravar da crise das dívidas soberanas, a criação de vários mecanismos europeus de ajuda aos EM em dificuldades e o subsequente clima de instabilidade política, contribuíram para que o Comissário para o Mercado Interno e Serviços, Michel Barnier, adiasse por mais do que uma ocasião a apresentação desta proposta de lei. Este é, portanto, um caso muito *sui generis*, em que as habituais práticas institucionais acordadas entre Comissão e Parlamento acabaram sendo prejudicadas, em função de um contexto social e político que fez surgir inesperadas adversidades. Em relação ao conteúdo da proposta, Elisa Ferreira sugere que se verificou uma tendencial conformidade com o sugerido no relatório do PE, registando-se uma convergência entre os princípios gerais aí indicados. Perante estes dados, a avaliação que fazemos é de que o PE foi bem moderadamente sucedido, não conseguindo, todavia, que a Comissão lançasse as propostas dentro do prazo definido pela resolução – neste caso em concreto, cremos que o não cumprimento dos prazos não deve ser sobrevalorizado, fruto do contexto distinto em que se desenrolou.

O **quarto relatório**, e respectiva réplica da Comissão, continha uma resolução com **recomendações à Comissão tendo em vista melhorar a governação económica e o quadro de estabilidade da UE, em particular na área do euro (2010/2099 INI)**¹⁴⁸. Tal como o relatório anteriormente apresentado, este surgiu no seguimento da publicação de um documento não legislativo de base, pela Comissão, a 9 de Maio de 2010, em que era contextualizada a problemática e justificada a necessidade de avançar com propostas concretas para a evolução do quadro institucional na Zona Euro. O relatório foi aprovado em sessão plenário no PE no dia 20 de Outubro de 2010, após ter sido preparado pela comissão parlamentar para os *Assuntos Económicos e Monetários*, e pelo relator Diogo Feio – eurodeputado membro do *Partido Popular Europeu* (PPE). Na resolução entregue à Comissão, destaca-se o seguinte pedido:

1. Requer à Comissão que apresente ao Parlamento, o mais rapidamente possível após consulta de todas as partes interessadas e com base nas disposições aplicáveis do TFUE, propostas legislativas destinadas a melhorar

¹⁴⁸ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0377+0+DOC+XML+V0//PT> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

o quadro de governação económica da União, em particular na área do euro, seguindo as recomendações pormenorizadas constantes do Anexo, tanto quanto essas recomendações ainda não tenham sido contempladas nas propostas legislativas da Comissão relativas à governação económica, de 29 de Setembro de 2010;

No anexo ao relatório apresentado à Comissão, o PE apresentou 8 recomendações tendo em vista enformar a futura proposta legislativa e, na resposta que endereçou ao PE, a Comissão focou directamente cada uma das recomendações. A resposta foi publicada no dia 9 de Fevereiro de 2011¹⁴⁹, 112 dias depois da aprovação em plenário, logo, de acordo com o previsto no *Acordo Quadro*. Nas **duas primeiras recomendações**, em termos muito latos, o PE sugere o fortalecimento da supervisão multilateral da evolução macroeconómica na UE e nos EM mediante o reforço do *Pacto de Estabilidade e Crescimento*. A resposta da Comissão sublinhou o facto de estas temáticas já haverem sido escolhidas nas propostas legislativas publicadas a 29 de Setembro de 2010 e nos acordos alcançados pelo Conselho/Conselho Europeu para *Semestre Europeu* em 2010. Na sua **terceira recomendação**, o PE clama pelo reforço da governação económica na Zona Euro e na UE como um todo, mediante o aumento da transparência das decisões nesse campo, o aprimoramento dos mecanismos de responsabilização associados às decisões do Eurogrupo e o reforço da acção do Comissário responsável pelos assuntos económicos e monetários. A resposta da Comissão fez notar um comprometimento com a avaliação das temáticas sugeridas e consequente transmissão das conclusões ao PE. Na **quarta recomendação**, o PE avança com a sugestão de avaliar a possibilidade de estabelecer um mecanismo permanente de resolução de crises na Zona Euro, aberto a membros não integrantes da Zona Euro, e de explorar a possibilidade de ligar esse mecanismo ao quadro financeiro multi-anual da UE. Em resposta, a Comissão faz notar que, com a Comunicação de 12 de Maio de 2010, lançou os trabalhos relativos ao mecanismo permanente. Para além disso, compromete-se a apresentar até Dezembro desse ano propostas efectivas para um

¹⁴⁹ EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on improving the economic governance and stability framework of the Union, in particular in the euro area* [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=18910&j=0&l=en>.

mecanismo permanente. Na **quinta recomendação**, o PE indica as seguintes sugestões: rever os instrumentos orçamentais, financeiros e fiscais da UE; estudar a possibilidade de introdução dos *eurobonds*; reforçar a política de coesão, tendo em conta os objectivos da estratégia Europa 2020. Ao responder, a Comissão fez notar que já havia lançado os trabalhos relativos ao melhoramento dos instrumentos supramencionados, tendo a Comunicação, em Outubro, sobre o re-lançamento do mercado comum, fornecido o diagnóstico necessário. A Comissão compromete-se, ainda, a estudar os *eurobonds*, juntamente com o Banco Europeu de Investimentos. A **sexta recomendação** incita à introdução duma regulação e supervisão dos mercados financeiros com uma dimensão macroeconómica clara. Em resposta, a Comissão indica que já iniciou os trabalhos nessas questões, sublinhando que uma nova estrutura de supervisão entrará em vigor em Janeiro de 2011. Na **sétima recomendação**, o PE apela a que a fiabilidade das estatísticas da UE seja melhorada. A resposta da Comissão indicou que os trabalhos já estavam em andamento, em linha com a Comunicação da Comissão, de Agosto de 2009, relativa ao método de produção de estatísticas. Na **última recomendação**, a oitava, o PE apela ao melhoramento da representação externa da União no domínio dos Assuntos Económicos e Monetários. Em resposta, a Comissão indicou que tem estado a trabalhar essa questão com os membros do G20. Podemos afirmar que se nota uma conformidade considerável entre as prioridades de ambas as instituições, sendo importante notar que a acção do PE acabou por não alterar substancialmente a agenda prevista. Após contactarmos o gabinete do eurodeputado Diogo Feio, relator responsável por este relatório da iniciativa, não obtivemos qualquer resposta e, assim sendo, não conseguimos verificar se a Comissão lançou alguma proposta de lei no âmbito do solicitado pelo PE, o que impossibilita um julgamento ao sucesso da assembleia neste caso.

O **quinto relatório** que escolhemos continha uma resolução com **recomendações sobre os processos de insolvência no contexto do direito das sociedades da UE (2011/2006 INI)**¹⁵⁰. O relatório proposta pela comissão parlamentar dos *Assuntos Jurídicos*, ao encargo do relator foi Klaus-Heiner Lehne, eurodeputado

¹⁵⁰Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0484+0+DOC+XML+V0//PT> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

pelo PPE, foi aprovado em plenário do PE no dia 15 de Novembro de 2011. No ponto 1 da resolução, são indicadas as pretensões legislativas da assembleia:

1. Solicita à Comissão que apresente, com base nos artigos 50.º, 81.º, n.º 2, e 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma ou mais propostas relativas a um regime jurídico da UE em matéria de insolvência de empresas, de acordo com as recomendações pormenorizadas formuladas no Anexo à presente proposta de resolução, a fim de assegurar condições equitativas, com base numa análise profunda de todas as alternativas viáveis.

O PE apresenta aquela que, no seu ver, deverá ser a base jurídica das futuras propostas relacionadas com a temática em causa, juntando, em anexo, recomendações divididas por quatro categorias: sobre a harmonização de determinados aspectos da abertura de processos de insolvência; sobre a revisão do Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo aos processos de insolvência; sobre a insolvência de grupos de empresas; sobre a criação de um registo de insolvências a nível da UE. Na resposta divulgada no dia 8 de Fevereiro de 2012 – ou seja, 85 dias depois da aprovação em plenário e de acordo com os prazos estabelecidos no *Acordo Quadro* – a Comissão teve o cuidado de endereçar individualmente as quatro categorias de recomendações apresentadas pelo PE. Relativamente às **duas primeiras categorias de recomendações**, a Comissão faz notar que o consenso em torno do conteúdo sugerido é grande e que, muito provavelmente, o seu conteúdo será levado em conta nos trabalhos futuros. Apesar desta réplica positiva, a Comissão faz ainda notar que em relação a determinados aspectos é necessária uma avaliação mais cuidada:

“Other suggestions (...) are more complicated and would require initial minimal procedural harmonization before such substantive issues can be

considered. The Commission will need to carry out further studies on these issues”¹⁵¹

Em relação ao **terceiro grupo de recomendações**, a Comissão refere a existência de um consenso alargado entre as partes interessadas sobre a necessidade de lidar com processos de insolvência de grupos de empresas transfronteiriças. Em último lugar, faz notar que recentemente lançou um estudo que, futuramente, ajudará na abordagem a esta questão. Em relação à **quarta categoria de recomendações**, a Comissão demonstra total quase total conformidade com o seu conteúdo, como atesta o seguinte excerto:

*“The proposals for improved cooperation between courts and implementation of a centralized insolvency register to facilitate the exchange of information are feasible suggestions (...), the Commission will consider a prompt implementation of those suggestions about the register and cooperation, as planned in the 2012 Commission work programme.”*¹⁵²

A Comissão Europeia acabaria por materializar esta tendencial concordância com a publicação de uma proposta de regulamento no dia 12 de Dezembro de 2012¹⁵³, logo, de acordo com o estipulado pelo *Acordo Quadro*. Em entrevista por e-mail, o gabinete do relator desta proposta de iniciativa, Klaus-Heiner Lehne confirmou a tendencial conformidade entre o conteúdo sugerido pelo PE e a proposta da Comissão, apesar de algumas sugestões terem sido ignoradas. Neste seguimento, é plausível

¹⁵¹ EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on insolvency proceedings in the context of EU Company Law, adopted by the Commission on 8 February 2012*. [Consultado em 9 de Agosto de 2013], Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=20685&j=0&l=en> .

¹⁵² EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on insolvency proceedings in the context of EU Company Law, adopted by the Commission on 8 February 2012*. [Consultado em 9 de Agosto de 2013], Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=20685&j=0&l=en> .

¹⁵³ “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) nº 1346/2000 do Conselho relativo aos processos de insolvência” 2012/0360 (COD) disponível em [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2012\)0744_/com_com\(2012\)0744_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2012)0744_/com_com(2012)0744_pt.pdf) [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

afirmar que o PE foi mais uma vez bem-sucedido no condicionamento da agenda legislativa.

O **sexto relatório** que escolhemos, foi aprovado em plenário no dia 2 de Fevereiro de 2012 e sua elaboração foi da responsabilidade da comissão parlamentar para os *Assuntos Jurídicos* e da relatora Evelyn Regner, eurodeputada pelo S&D. O relatório continha uma resolução com **recomendações à Comissão sobre uma 14^a diretiva relativa ao direito das sociedades sobre a transferência transfronteiriça das sedes sociais (2011/2046 INI)**¹⁵⁴. No ponto 1, encontra-se a solicitação seguinte:

1. Solicita à Comissão que apresente rapidamente, com base no artigo 50.º, n.º 1 e n.º 2, alínea g), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma proposta de diretiva relativa à transferência transfronteiriça das sedes das sociedades, tendo em conta as recomendações circunstanciadas constantes do anexo.

Para além da base jurídica a que Comissão deverá recorrer na próxima proposta, o relatório indica o tipo de acto legislativo a ser preparado – diretiva –, a urgência com que a proposta deverá ser apresentada, bem como a indicação de que as recomendações anexadas deverão ser levadas em conta. A resposta da Comissão foi publicada no dia 18 de Abril de 2012¹⁵⁵, isto é, 76 dias depois da aprovação do relatório em plenário e conforme os prazos previstos no *Acordo Quadro*. Nesse documento a Comissão relembra que numa avaliação de impacto, feita em 2007, sobre esta questão, revelou a falta de evidências relativamente ao valor económico acrescentado que uma diretiva desta natureza traria e, portanto, não foi apresentada nenhuma proposta legislativa. Apesar desta indicação de cariz contraditório aos intentos do PE, a Comissão nota que a 20 de Fevereiro de 2012 deu início a uma consulta pública contendo questões

¹⁵⁴ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0019+0+DOC+XML+V0//PT> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

¹⁵⁵ EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on a 14th company law directive on the cross-border transfer of company seats* [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=21066&j=0&l=en> .

detalhadas relativamente à necessidade e condições para uma possível diretiva e que, no final desse mesmo ano, as reflexões sobre a necessidade de mudanças legislativas estariam finalizadas. Após contactarmos com o gabinete do relator responsável por este relatório de iniciativa legislativa, fomos informados que nenhuma proposta de lei foi introduzida pela Comissão após a solicitação do PE e, conseqüentemente, é plausível afirmar que, neste caso em concreto, o PE foi mal sucedido, não abalando o monopólio da iniciativa da Comissão. Porém, fomos ainda informados que a Comissão há muito que deseja apresentar uma proposta relacionada com esta temática, não o tendo feito ainda por, provavelmente, desejar introduzir previamente outras propostas suplementares. Ainda segundo o gabinete da relatora Evelyn Regner, este terá sido um caso excepcional, em função das razões já expostas, contrariando a tendência.

O sétimo relatório escolhido continha **recomendações à Comissão sobre as propostas de medidas provisórias relativas ao congelamento e à declaração do património dos devedores (2009/2169 INI)**¹⁵⁶. A proposta, aprovada em plenário no dia 10 de Maio de 2011, ficou ao encargo da comissão parlamentar para os *Assuntos Jurídicos* e da relatora Arlene McCarthy, eurodeputada do S&D. A solicitação legislativa do PE pode ser encontrada no ponto 1 da resolução:

1. Solicita à Comissão que apresente rapidamente ao Parlamento, com base no do artigo 81.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, propostas legislativas sobre as medidas para o congelamento e declaração do património dos devedores e alegados devedores em casos transfronteiriços, na linha das recomendações detalhadas que seguem.

A solicitação identifica a base jurídica a ser seguida numa futura proposta de lei e sugere que as recomendações anexadas sejam avaliadas na preparação do projecto de lei. O Anexo continha 19 detalhadas recomendações, divididas por 4 categorias. A Comissão, na resposta publicada a 20 de Julho de 2011¹⁵⁷ – 71 depois da aprovação em

¹⁵⁶ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0193+0+DOC+XML+V0//PT> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

¹⁵⁷ EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on proposed interim measures for the freezing and disclosure of debtors' assets in cross-*

plenário e, portanto, de acordo com o prazo previsto no *Acordo Quadro* – mostrou-se agradada com a proposta que lhe foi endereçada pelo PE, sublinhando que este apoio facilitaria as futuras negociações numa proposta neste âmbito. Tentámos contactar com o gabinete da relatora responsável pela elaboração deste relatório de iniciativa, Arlene Mccarthy, mas não obtivemos qualquer resposta, ficando assim impossibilitados de apresentar mais dados relativos à subsequente acção da Comissão e de avaliar o sucesso deste relatório de iniciativa no condicionamento da agenda.

O **oitavo relatório** seleccionado continha uma resolução com **recomendações à Comissão sobre a protecção jurídica dos adultos e respectivas implicações transfronteiriças (2008/2123 INI)**¹⁵⁸, tendo sido aprovada em plenário no dia 18 de Dezembro de 2008. A comissão parlamentar responsável pela elaboração desse foi a dos *Assuntos Jurídicos*, bem como o relator Antonio White López-Istúriz, eurodeputado pelo PPE. No ponto 2 da resolução, encontra-se a seguinte solicitação:

2. Solicita à Comissão que, logo que tenha sido adquirida experiência suficiente sobre o funcionamento prático da Convenção de Haia, submeta ao Parlamento, com base no artigo 65.º do Tratado CE, uma proposta legislativa com o objectivo de reforçar a cooperação entre Estados-Membros, bem como melhorar o reconhecimento e a execução das decisões relativas à protecção dos maiores e dos mandatos em caso de incapacidade e de mandatos de representação duradouros, seguindo as recomendações pormenorizadas em anexo.

No anexo à resolução, foram introduzidas 5 recomendações que o PE esperava que orientassem a acção da Comissão. Na resposta publicada a 4 de Março de 2009¹⁵⁹ – 76 dias após a aprovação no plenário, de acordo com os prazos do *Acordo Quadro* –, e

border cases [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=20011&j=0&l=en>.

¹⁵⁸ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0638+0+DOC+XML+V0//PT> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

¹⁵⁹ EUROPEIA, Comissão - *Follow-up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on the legal protection of adults: cross-border implications* [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=16380&j=0&l=en>.

uma vez que a solicitação coincidia com disposições no âmbito da Convenção de Haia de 13 de Janeiro de 2000, a Comissão faz notar que deve ser a Conferência de Haia sobre o Direito Internacional Privado a avaliar até que medida a Convenção já foi aplicada. A única garantia relativa a uma futura acção a encetar que a Comissão deixa é a de que, assim que a Convenção esteja em prática por mais alguns anos, levará a cabo um estudo acerca da possibilidade de introduzir outras medidas e da possibilidade de desenvolver um instrumento de cooperação comunitário útil na implementação da Convenção. O gabinete do eurodeputado responsável por este relatório de iniciativa, Antonio White López-Istúriz, não ofereceu qualquer tipo de réplica aos nossos esforços de contacto, todavia, atendendo à resposta da Comissão, parece-nos pouco provável que até ao momento tenha sido lançada qualquer proposta de lei no âmbito da solicitação do PE. Apesar desta previsão, não vamos arriscar avaliar o sucesso do PE no caso deste relatório de iniciativa, pois não dispomos de dados concretos que isso permitam.

O **nono relatório** que elegemos continha uma resolução com **recomendações à Comissão sobre o alinhamento dos actos jurídicos pela nova decisão relativa à Comitologia (2008/2096 INI)**¹⁶⁰, havendo sido aprovado em plenário no dia 23 de Setembro de 2008. A comissão parlamentar responsável pelo documento foi a dos *Assuntos Jurídicos* e o relator foi József Szájer, eurodeputado pelo PPE. Na resolução, o PE indica várias solicitações de futuras propostas legislativas:

“1. Solicita à Comissão que lhe apresente (...) propostas legislativas para completar o alinhamento pela comitologia; solicita que essas propostas sejam elaboradas à luz dos debates interinstitucionais, visando em especial a lista dos diplomas legais que figura em anexo à presente resolução;

2. Solicita à Comissão que apresente as propostas legislativas correspondentes a fim de alinhar os restantes diplomas legais pela decisão relativa à comitologia, designadamente os que figuram no anexo à presente resolução;

¹⁶⁰ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0424+0+DOC+XML+V0//PT> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

3. Solicita à Comissão que apresente, caso os procedimentos de alinhamento em curso não sejam concluídos antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as propostas legislativas necessárias à adaptação dos diplomas legais que nessa data não se encontrem ainda alinhados pelo novo regime previsto no artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;

4. Solicita à Comissão que apresente em qualquer caso, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as propostas legislativas necessárias ao alinhamento da totalidade do acervo comunitário pelo novo regime;

5. Solicita à Comissão que apresente tão rapidamente quanto possível, nos termos do n.º 3 do artigo 291.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o projecto de proposta legislativa para o regulamento que define previamente as regras e princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão; ”

As 5 solicitações introduzidas nesta resolução indicam claramente os intentos do PE, sendo de notar que esta é a única das propostas do PE por nós analisada em que são, simultaneamente, solicitadas mais do que uma proposta de lei. No anexo à resolução, o PE indica também 14 actos legislativos que devem ser revistos. Na sua resposta – datada de 18 de Novembro de 2008, 56 dias depois da aprovação do relatório de iniciativa em plenário – a Comissão mostra-se cautelosa, especialmente em função do facto do processo de ratificação ainda não estar terminado na altura, mas dá mostras de abertura para com as sugestões do PE, como sugere este excerto:

*“The Commission is currently conducting a detailed analysis of each of these acts. If it appears that some of them contain provisions that should be aligned, the Commission would be in favour of taking the appropriate initiatives.”*¹⁶¹

Da parte do gabinete do relator desde relatório de iniciativa legislativa não recebemos qualquer resposta às nossas tentativas de contacto, todavia, é de salientar se têm verificado intensos conflitos entre PE e Conselho que têm como origem os Artigos 290º e 291º do TFUE e, portanto, é expectável que a Comissão já tenha agido neste âmbito. Apesar disso, não dispomos de dados que nos permitam avaliar se o PE foi, ou não, bem-sucedido neste caso e, portanto, não tecemos quaisquer considerações nesse sentido.

O último relatório de iniciativa que escolhemos, aprovado em plenário no dia 18 de Novembro de 2008, continha uma resolução com **recomendações à Comissão sobre a aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres (2008/2012 INI)**¹⁶². A comissão parlamentar da *Igualdade de Géneros e Direitos das Mulheres* e a relatora Edit Bauer, eurodeputada pelo PPE, elaboraram esta proposta. A solicitação legislativa foi apresentada nas seguintes palavras:

1. Solicita à Comissão que apresente ao Parlamento até 31 de Dezembro de 2009, com base no artigo 141.º do Tratado CE, uma proposta legislativa sobre a revisão da legislação em vigor relativa à aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres, na sequência das recomendações pormenorizadas apresentadas em anexo.

O excerto indica que o PE estabeleceu um prazo limite à Comissão para que a proposta de lei fosse apresentada e, para além disso, indicou qual deveria ser a base jurídica e 9 recomendações – anexadas à resolução – pormenorizadas sobre o conteúdo que deveria integrar a futura proposta. A resposta da Comissão chegou no dia 3 de

¹⁶¹ EUROPEIA, Comissão - *Follow-up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on the alignment of legal acts to the new Comitology Decision, adopted by the Commission on 18 November 2008*. [Consultado em 5 de Agosto de 2013]. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=16048&j=1&l=en>.

¹⁶² Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0544+0+DOC+XML+V0//PT> [Consultado em 1 de Agosto de 2013]

Fevereiro de 2009¹⁶³ – 77 dias após a aprovação do relatório em sessão plenária – e foi geralmente positiva. No texto endereçado ao PE, começou por notar que na comunicação de 18 de Julho de 2007, intitulada “*Reduzir as disparidades salariais entre homens e mulheres*”, se comprometeu a empreender, durante o ano de 2008, uma análise à legislação em vigor e, se necessário, propor emendas à mesma legislação. À data, esse trabalho preparatório decorria, sendo que a Comissão revelou que seria impossível, fruto do facto de ainda não se ter chegado às conclusões desejadas, lançar uma proposta antes do final de 2009, como solicitado pelo PE. Em relação às recomendações anexadas à resolução, apesar de realçar que o decorrer dos trabalhos a impede de julgar o conteúdo dessas, a Comissão mostra-se convergente com o PE na necessidade de incluir os parceiros sociais europeus nas negociações, realçando que reduzir as disparidades mencionadas é um dos objectivos do Quadro de Acção em Matéria de Igualdade de Género, adoptado em 2005. A resposta da Comissão termina com uma reacção entusiasta à sugestão de introdução do *Dia da Igualdade Salarial*. Avaliamos esta resposta da Comissão como um sinal de conformidade entre as preferências de ambos os actores, porém, é importante notar que neste caso em específico o PE não introduziu um item novo na agenda, contribuindo, porém, para o reforço da vontade em atacar futuramente a temática em questão. Após contactarmos com o gabinete de Edit Bauer, a relatora deste relatório de iniciativa, fomos informados de que, até à data¹⁶⁴, a Comissão não havia ainda apresentado qualquer proposta legislativa. Ainda assim, segundo a informação que nos foi prestada, a Comissão indicou, no final da Primavera de 2013, que estava a planear agir no âmbito proposto pelo relatório de iniciativa durante o quarto trimestre desse ano. Observando estes dados, somos forçados a afirmar que o PE não foi especialmente bem-sucedido, uma vez que quase 5 anos depois da aprovação do relatório de iniciativa, a Comissão ainda não agiu, apesar de recentemente ter anunciado intenções nesse sentido.

¹⁶³ EUROPEIA, Comissão - *Follow-up to the European Parliament resolution containing recommendations to the Commission on the application of the principle of equal pay for men and women* [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=16171&j=0&l=en> .

¹⁶⁴ Essa data é o dia 4 de Setembro de 2013

Relatório de Iniciativa	Proposta da Comissão	Conteúdo da proposta
2012/2055 (INI)	2013/0139 (COD)	Ignorou algumas sugestões chave do relatório
2004/2125 (INI)	2008/0090 (COD)	Tendencialmente convergente com o relatório
2010/2006 (INI)	2010/0150 (COD)	Tendencialmente convergente com o relatório
2010/2099 (INI)	(sem dados)	(sem dados)
2011/2006 (INI)	2012/0360 (COD)	Tendencialmente convergente com o relatório
2011/2046 (INI)	Nenhuma proposta publicada	Nenhuma proposta publicada
2009/2169 (INI)	(sem dados)	(sem dados)
2008/2123 (INI)	(sem dados)	(sem dados)
2008/2096 (INI)	(sem dados)	(sem dados)
2008/2012 (INI)	Nenhuma proposta publicada	Nenhuma proposta publicada

* Tabela 1

A Tabela 1 sintetiza a descrição detalhada que apresentámos relativamente à acção despoletada em função dos relatórios de iniciativa legislativa por nós escolhidos. De entre as 10 propostas que escolhemos, apenas em 6 delas fomos capazes de capturar na íntegra a subsequente acção da Comissão: os gabinetes dos relatores responsáveis pelas restantes não reagiram às nossas insistentes tentativas de contacto. Nesses casos, apesar de não termos conseguido verificar se a Comissão lançou alguma proposta no âmbito sugerido pelos relatórios, expusemos a réplica oferecida por essa ao PE e que, ainda que limitadamente, nos oferece uma ideia acerca da acção que terá sido levada a cabo. Nos restantes 6 casos, verificamos que em 4 deles foram efectivamente publicadas proposta de lei no âmbito sugerido pelos relatórios de iniciativa, cujo conteúdo se revelou tendencialmente próximo do indicado pelo PE. Se atendermos somente aos casos que em conseguimos capturar a totalidade da acção da Comissão após as solicitações do PE, verifica-se que o PE concretizou os seus intentos em 4 ocasiões, influenciando consideravelmente o conteúdo das propostas e, conseqüentemente, jogando um papel de relevo na definição da agenda legislativa num momento prévio ao da publicação de propostas de lei. A interpretação destes dados leva-nos a afirmar que os relatórios de iniciativa legislativa são uma ferramenta capaz de abalar o *monopólio* da Comissão, contribuindo para que esse epíteto seja *virtual* e meramente alusivo ao

facto das propostas serem sempre, em última instância, lançadas pelo executivo europeu.

Conclusão

Neste trabalho, buscamos a resposta às seguintes questões: ‘Em que moldes foi atribuído o *monopólio* da iniciativa à Comissão? Esse *monopólio* confirma-se *de facto*? Como conseguiu o PE adquirir uma prerrogativa de iniciativa e de que maneira isso lhe permite desafiar o *monopólio*?’. Neste capítulo conclusivo propomo-nos a sintetizar os argumentos teóricos que apresentámos e as evidências empíricas com que nos deparamos, bem como a tecer algumas considerações acerca do futuro da iniciativa legislativa na UE.

A nossa abordagem teórica consistiu, num primeiro momento, na exposição e aplicação das premissas do problema principal-agente ao caso da Comissão Europeia, de maneira a compreender em que medida é que os poderes a essa atribuídos, numa etapa inicial da integração correspondem às previsões daquele problema. Este exercício foi de superior utilidade, permitindo-nos rapidamente atingir duas conclusões essenciais: a primeira, a de que as funções delegadas na Comissão fazem dessa o arquétipo ideal do agente que facilita a cooperação entre os vários principais; a segunda, a de que as funções delegadas, ao longo da integração, no PE não correspondem minimamente a este tipo de previsão. Consequentemente, optámos por apresentar a lógica que tem guiado a atribuição de poderes ao PE e que faz deste uma instituição dotada de um cariz e de uma natureza muito próprias e que contrasta, sem sombra de dúvidas, com a Comissão Europeia – seja pelas funções que desempenha, seja pelas razões que motivaram o seu crescimento institucional. O PE revela-se um bom exemplo de uma instituição em permanente crescimento, cujos novos poderes resultam, não raras vezes, de uma replicação de práticas aceites como legítimas, e cuja principal *arma* de negociação é, em inúmeras circunstâncias, o seu superior carácter democrático, fruto da sua directa responsabilização perante os eleitores. A verificação deste paradigma, alerta-nos para a necessidade de observar a evolução institucional com especial atenção aos inúmeros factores que povoam a integração – os princípios, as ideias e os valores assumem-se como factores interventivos e devem ser equacionados com a mesma atenção que atribuímos a factores racionais e instrumentais, tradicionalmente associados às disputas de poder.

No segundo bloco do trabalho, conjugamos a apresentação de dados empíricos com a exposição de premissas teóricas que nos ajudam a compreender quais as

dinâmicas que motivaram a atribuição da *iniciativa de iniciativa* ao PE. Os dados quantitativos que apresentamos demonstram que o *monopólio* da Comissão é uma virtualidade, correspondendo, efectivamente, a uma prática tripartida entre o executivo europeu e os dois órgãos legisladores. Na verdade, o PE nem sempre dispôs da capacidade para participar nesse exercício, o que nos indica, logo à partida, que com o tempo se concretizaram mudanças que proporcionaram essa ascensão – a conquista da *iniciativa de iniciativa* é um desses exemplos. A comparação entre várias abordagens teóricas permite-nos seleccionar qual a que melhor nos ajuda a conceber este paradigma de mudança, dotado de características muito próprias e resultante de dinâmicas muito mais complexas do que aquelas que se aplicam ao caso da atribuição da iniciativa legislativa à Comissão Europeia. A escolha de premissas construtivistas assume-se como óbvia, uma vez que essas sugerem uma observação dos fenómenos a partir de uma perspectiva mais ampla e que permite, entre outros reparos, comparar quais as soluções que os variados actores tendem a adoptar em momentos semelhantes e que, portanto, se assumem como socialmente legítimas. Neste sentido, a comparação entre estas premissas teóricas e os dados empíricos que encontrámos, permite-nos concluir que a atribuição da *iniciativa de iniciativa* ao PE consistiu, em parte, no replicar daquilo que é habitualmente praticado nos sistemas políticos nacionais: existirá, no mundo Ocidental, alguma assembleia popular isenta de poderes para influenciar a agenda legislativa, num momento prévio ao da publicação das propostas de lei? A construção das preferências dos vários actores, que resultou nesta mudança, assenta em fundações que divergem em relação ao que se verificou no momento em que foi atribuído poder de iniciativa legislativa à Comissão – se nesse momento, tal atribuição resultou da busca por ganhos distributivos imediatos, na medida em que facilitou a acção colectiva, a atribuição de *iniciativa de iniciativa* ao PE não pode ser associada a ganhos instrumentais, resultando antes de uma complexa teia em que se cruzam percepções semelhantes acerca dos critérios mínimos de legitimidade democrática e em que há uma clara construção de identidades entre estruturas. Os factos históricos que apresentamos no capítulo em que abordarmos o *percurso sinuoso* que resultou na atribuição de *iniciativa de iniciativa* ao PE, indicam-nos, sem sombra de dúvidas, que a partir das primeiras eleições europeias essa assembleia assumiu um estatuto que, mediante o aprofundamento da integração, forçou a necessidade de representar os eleitores nas decisões de maior relevo tomadas a nível comunitário. Neste sentido, tal como a

introdução da modalidade de co-decisão, a introdução da *iniciativa de iniciativa* também reflectiu uma concordância com o princípio da democracia representativa, estabelecendo a possibilidade formal do PE influenciar a agenda na fase que antecede a publicação de propostas de lei pela Comissão e, num sentido mais lato, dotando a produção legislativa comunitária de maior legitimidade democrática.

Ao formalizar a possibilidade do PE solicitar à Comissão a introdução de propostas legislativas concretas, a *iniciativa de iniciativa* representou mais um desafio ao *monopólio* da iniciativa da Comissão. O modelo de análise que propomos no último bloco conjuga dados quantitativos com dados qualitativos, que nos permitem avaliar o funcionamento da *iniciativa de iniciativa* na actualidade, bem como aferir em que medida é que essa prerrogativa permite ao PE abalar o *monopólio* da Comissão. O levantamento das solicitações endereçadas pelo PE à Comissão desde 1994 demonstra que esta é uma prática que apenas se concretiza a título pontual, o que sugere uma provável confiança do PE noutro mecanismo que lhe permite influenciar a agenda legislativa: a negociação do Programa Legislativo Anual da Comissão. A análise a 10 relatórios de iniciativa legislativa, que escolhemos para completar com argumentos qualitativos o nosso modelo, indica que esta prática está já bastante consolidada entre a Comissão e o PE, registando-se em quase todos os momentos uma conformidade com os preceitos estabelecidos no *Acordo Quadro*.

O PE dispõe de capacidade de facto para introduzir propostas de lei?

O último capítulo do nosso trabalho, mediante o modelo de análise que fornece, permite-nos concluir que a resposta à pergunta de partida é um ‘não’, o que também representa o contrariar da hipótese que colocámos – ‘o PE não necessita de poder formal para introduzir propostas de lei: o actual quadro institucional garante-lhe essa possibilidade *de facto* e, sabendo os vários actores dos possíveis danos que a extensão dessa prerrogativa representariam, é pouco expectável que no futuro essa mudança se concretize’. Verifica-se que, dos 6 entre 10 casos em que conseguimos informações necessárias para caracterizar a resposta da Comissão, 4 relatórios de iniciativa legislativa foram subsequentemente seguidos pela apresentação de propostas de lei nesse âmbito, verificando-se o inverso nos outros 2 casos. Todavia, mesmo nos casos em que se verificou a publicação de uma proposta de lei, é de notar que o conteúdo

dessas nem sempre respeitou na totalidade o proposto pelos relatórios de iniciativa legislativa. Esta indicação sugere que, apesar de ter contribuído efectivamente para a introdução de uma proposta de lei relacionada com o tema que desejava ver focado, o PE não foi capaz de condicionar na totalidade o conteúdo das propostas, e esse é um dado que por si só nos leva a responder negativamente à pergunta de partida. O PE dispõe capacidade real para influenciar a agenda legislativa num momento anterior à publicação de propostas pela Comissão, todavia, seria exagerado afirmar que a assembleia dispõe de poder *de facto* para introduzir propostas – cremos que essa afirmação só seria plausível caso todos os relatórios fossem bem-sucedidos no condicionamento total do conteúdo das propostas de lei apresentadas pela Comissão. O que se verifica na prática é que a Comissão conserva o seu papel híbrido de *pivot* institucional, e que faz dela um agente essencial para a cooperação entre os vários EM no Conselho e entre esse e o PE, no seio do *processo legislativo ordinário*. O facto de, tendencialmente, não transpor na totalidade o conteúdo proposto pelos relatórios de iniciativa do PE, sugere que a Comissão procura conjugar, na proposta de lei, as preferências das várias partes interessadas, contribuindo para um salutar ambiente favorável à negociação.

Futuramente, estamos em crer que uma análise à capacidade do PE para influenciar a agenda legislativa, não só num momento prévio ao lançamento das propostas de lei, mas durante todos os momentos que conduzem à adopção de legislação, poderá ser cimentada com a avaliação de momentos subsequentes ao lançamento de propostas de lei antecedidas por solicitações desse. Uma vez que o conteúdo proposto pelo PE tende a não ser totalmente transposto pela Comissão para as propostas legislativas publicadas, o PE poderá servir-se, numa fase posterior, dos seus poderes no âmbito do *processo legislativo ordinário* para introduzir as desejadas alterações à proposta e, desse modo, alcançar um resultado final mais próxima da sua posição ideal. Nos casos em que se verificar este desfecho, cremos que será plausível afirmar que o PE foi capaz de influenciar a agenda a quase toda a linha, desde o momento que antecede a publicação da proposta até ao momento em que é tomada a decisão final – ainda assim, na eventualidade de se concretizar um cenário semelhante, cremos que será pouco rigoroso afirmar que o PE dispõe *de facto* de poder de iniciativa legislativa. Quanto à possibilidade do PE vir a adquirir, em próximas rondas de revisão dos tratados, um poder de iniciativa mais amplo e autónomo, como sugerido na nossa

hipótese, cremos que essa é uma possibilidade demasiado remota, pelo menos enquanto se mantiver o actual modelo tripartido de decisão. Primeiramente, ao longo de toda a história da integração, os EM mostraram-se adeptos do poder de iniciativa da Comissão, facto que comprovámos na análise que fizemos ao percurso que culminou na atribuição de *iniciativa de iniciativa* ao PE. Em segundo lugar, a atribuição de uma prerrogativa dessa natureza ao PE eliminaria o filtro comunitário garantido pela Comissão Europeia nas propostas de lei que elabora e que, como sugerimos anteriormente, também é aplicado nos momentos em que o PE é bem-sucedido na solicitação de propostas de lei. A dotação do PE de plenos poderes de iniciativa legislativa seria um cenário – a partir de uma perspectiva racional – pouco plausível de se concretizar sem a atribuição de uma prerrogativa semelhante ao Conselho, o que resultaria, muito provavelmente, no reforço do carácter intergovernamental da União, dificultando a concretização da acção colectiva que tanto beneficia do trabalho elaborado pela Comissão. O filtro comunitário, enquanto garante de que as propostas de lei tenderão a respeitar o *interesse geral da União*¹⁶⁵, representa também uma motivação extra para que os outros actores que participam directamente no processo de decisão – os ministros nacionais no Conselho e os eurodeputados no PE – sintam que partem para a fase decisória em igualdade de circunstâncias, isto é, confiantes de que a proposta seja imparcial e capaz acomodar os interesses de ambas as partes. Neste sentido, estamos em crer que é também muito pouco provável que a Comissão seja destituída do seu papel híbrido e que lhe garante o *virtual* monopólio da iniciativa legislativa: esse poderá ser crescentemente desafiado mas, nos moldes actuais, parece-nos pouco provável que venha a ser eliminado em definitivo. A prossecução de uma *lógica de adequação* em inúmeros momentos da integração que, entre outras mudanças, resultou na atribuição da *iniciativa de iniciativa* ao PE no Tratado de Maastricht, é outro factor que nos leva a crer como pouco provável um radical desvirtuar do poder de iniciativa da Comissão no futuro – tal como a necessidade de dotar o projecto europeu de maior legitimidade foi, em parte, saciada com a atribuição de crescente influência ao PE, o único organismo directamente eleito, atribuindo-lhe funções adequadas ao seu estatuto de órgão representativo dos eleitores, a abolição do poder de iniciativa da Comissão representaria uma afronta a uma prática que todos os actores aceitam e consideram adequada para a saúde do sistema político da

¹⁶⁵ Como se pode ler o Artigo 17º do Tratado da UE – “*A Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito. (...)*”

UE e que tem provado a sua eficácia ao longo dos anos. Consideramos, portanto, que uma característica intrínseca ao sistema político da UE – o monopólio da iniciativa ao dispor da Comissão – acaba por assumir o mesmo lugar inquestionável que outra característica intrínseca aos sistemas políticos nacionais e que provámos ter operado como um factor de relevância extrema na atribuição de *iniciativa de iniciativa* ao PE – a possibilidade das assembleias directamente eleitas introduzirem propostas de lei. A verificação desta constante interacção entre as estruturas nacionais e a estrutura comunitária acaba por ser um dos ensinamentos que retiramos deste trabalho: são realidades que se constroem mutuamente, resultando dessa interacção a definição daquelas que são as práticas institucionais socialmente aceites, legítimas e adequadas aos diferentes momentos da integração.

Bibliografia

BARNIER, Michel e VITORINO, António – *Contributo dos Comissários Michel Barnier e António Vitorino, membros da Convenção: 'O direito de iniciativa da Comissão'*. [Consultado em 23 de Novembro de 2012]. Disponível em: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/pt/02/cv00/cv00230.pt02.pdf> .

BARNIER, Michel e VITORINO, António – *Contributo dos Comissários Michel Barnier e António Vitorino, membros da Convenção: 'O método comunitário'*. [Consultado em 23 de Novembro de 2012]. Disponível em: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/pt/02/cv00/cv00231.pt02.pdf> .

CHECKEL, Jeffrey T. - «Social Construction and integration». In *Journal of European Public Policy*. London. Vol.6, Nº4, 1999, pp. 545-560.

CHECKEL, Jeffrey T. - «Social Constructivism in Global and European Politics: a review essay». In *Review of international studies*. Cambridge. Vol. 30, Nº2, 2003, pp. 209-231.

CHRISTIANSEN, Thomas, JORGENSEN, Knud Erik - «The Amsterdam process: a structurationist perspective on EU treaty reform». In *European Integration Online Papers*. Vol. 3, Nº 1, 1999. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302732 [Consultado a 18 de Abril de 2013].

CONNAISSANCE SUR L'EUROPE, Centre virtuel de la . *The Intergovernmental Conference (IGC) on Political Union*. [Consultado em: 10 de Março de 2013]. Disponível em: http://www.cvce.eu/content/publication/2003/10/16/183c7651-32ef-470a-85ac-8103435f4c58/publishable_en.pdf .

CORBETT, Richard - *The European Parliament's role in closer EU integration*. 1ª edição. New York: Palgrave, 1998.

CORBETT, Richard, JACOBS, Francis e SHACKLETON, Michael - «The European Parliament at Fifty: a view from the inside». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 41, N°2, pp.353-373

DEHOUSSE, Renaud e MAGNETTE, Paul - «Institutional change in the EU». In *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 17-34.

DELORS, Jacques - *Memórias*. 1ª edição. Lisboa: Quetzal Editores, 2004.

EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendation to the Commission on Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector* [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=18630&j=0&l=en> .

EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on a 14th company law directive on the cross-border transfer of company seats* [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=21066&j=0&l=en> .

EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on Access to Basic Banking Services, adopted by the Commission on 26 September 2012*. [Consultado em 10 de Agosto de 2013].

Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=21683&j=0&l=en> .

EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament Resolution with recommendations to the Commission on access to the Institutions' texts.* [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=4560&j=1&l=en> .

EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on improving the economic governance and stability framework of the Union, in particular in the euro area* [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=18910&j=0&l=en> .

EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on insolvency proceedings in the context of EU Company Law, adopted by the Commission on 8 February 2012.* [Consultado em 9 de Agosto de 2013], Disponível em

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=20685&j=0&l=en> .

EUROPEIA, Comissão - *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on proposed interim measures for the freezing and disclosure of debtors' assets in cross-border cases* [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=20011&j=0&l=en> .

EUROPEIA, Comissão - *Follow-up to the European Parliament resolution containing recommendations to the Commission on the application of the principle of equal pay for men and women* [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=16171&j=0&l=en> .

EUROPEIA, Comissão - *Follow-up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on the alignment of legal acts to the new Comitology Decision, adopted by the Commission on 18 November 2008*. [Consultado em 5 de Agosto de 2013]. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=16048&j=1&l=en> .

EUROPEIA, Comissão - *Follow-up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on the legal protection of adults: cross-border implications* [Consultado em 10 de Agosto de 2013]. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=16380&j=0&l=en> .

EUROPEU, Parlamento - *Regimento*. 7ª legislatura. Julho 2013.

FARRELL, Henry e HÉRITIER, Adrienne - «Codecision and institutional change». In *West European Politics*. New York. Vol. 30, Nº 2, 2007, pp. 285-300.

GRANT, Charles – *Delors: Inside the house that Jacques Built*. 1ª edição. London: Nicholas Brealey, 1994.

HAAS, Ernst B. - «The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing». In *International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Vol.24, Nº4, 1970, pp. 606-646.

HAAS, Ernst B. - *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*. 1ª edição. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HAAS, Ernst B. - *The uniting of Europe: Political, Social and Economic forces 1950-1957*. 1ª edição. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HAAS, Peter - «When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process». In *Journal of European Public Policy*. London. Vol. 11, Nº 4, 2004, pp. 569-592.

HAWKINS, Darren G., LAKE, David A., NIELSON, Daniel L. et al - «Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory». In *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 3-38.

HIX, Simon - «Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam». In *British Journal of Political Science*. Cambridge. Vol.32, Nº2, pp. 259-280.

HOOGHE, Liesbet e NUGENT, Neill - «The Commission's Services». In *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 147-168.

JUPILLE, Joseph, CAPORASO, James A. , Checkel, Jeffrey T. - «Integrating institutions: rationalism, constructivism, and the study of the European Union». In *Comparative Political Studies*. New York. Vol. 36, Nº 1, 2003, pp. 7-40.

KASSIM, Hussein e MENON, Anand - «The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?». In *Journal of European Public Policy*: New York. Vol. 10, Nº1, 2003, pp. 121-139.

KEOHANE, Robert O. - *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. 1ª edição. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KIETZ, Daniela e MAURER, Andreas - «The European Parliament in treaty reform: predefining IGCs through interinstitutional agreements». In *European Law Journal*. Oxford. Vol.13. Nº1, 2007, p. 20-46.

LINDBERG, Leon N. - *The Political Dynamics of European Economic Integration*. 1ª edição. Stanford: Stanford University Press, 1963.

MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. - «Elaborating the 'New institutionalism'». In *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 3-20.

MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. - «The new institutionalism: organization factors in political life». In *American Political Science Review*. Cambridge. Vol. 78, Nº3, 1984, pp. 734-749.

MARKS, Gary, HOOGHE, Liesbet e BLANK, Kermit - «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 34, Nº3, 1996, pp. 341-378.

MENON, Anand - «Member States and International Institutions: Institutionalizing intergovernmentalism in the European Union». In *Comparative European Politics*. New York. Vol.1, Nº1, 2003, pp. 171-201.

MONNET, Jean - *Memórias: A construção da unidade europeia*. 1ª edição. Brasília: Editora Universidade Brasília, 1986

MORAVCSIK, Andrew - «Introduction». In *Europe without illusions: the Paul-Henri Spaak lectures 1994-1999*. Maryland: University Press of America, 2005. pp.3-44.

MORAVCSIK, Andrew - «Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration». In *Journal of European Public Policy*. New York. Vol. 6, N° 4, 1999, pp. 669-681.

MORAVCSIK, Andrew - «Preferences and power in the european community: a liberal intergovernmentalist approach». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 31, N°4, 1993, pp. 473-524.

MORAVCSIK, Andrew - *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. 1ª edição. New York: Cornell University Press, 1998.

MOURY, Catherine - «Explaining the European Parliament's right to appoint and invest the Commission: interstitial institutional change». In *West European Politics*. New York. Vol. 30, N° 2, 2007, pp. 367-391.

NIEMANN, Arne e SCHMITTER, Philippe C. - «Neofunctionalism». In *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2009. pp. 45-66.

NUGENT, Neill - *The European Commission*. 1ª edição. New York: Palgrave, 2001.

PAPPAS, Spyros - «The institutional alteration of the right of initiative of the European Commission». In *Convention Bulletin. Edition 22*, 2003. [Consult. 27 Novembro de 2012]. Disponível em: <http://www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/000716.html>

PARLIAMENT, European - *Rules of procedure*. 4th edition. June 1987.

PETERSON, John - «Jacques Santer: The EU's Gorbachev». In *European Community Studies Association Newsletter*. Pittsburgh. Vol. 12, N°4, 1998, pp.4-6.

PIERSON, Paul - «Increasing returns, path dependence, and the study of politics». In *American Political Science Review*. Cambridge. Vol. 94, N°2, 2000, pp. 251-267.

PIERSON, Paul - «The path to European integration: A historical institutionalist analysis». In *Comparative Political Studies*. Cambridge. Vol.29, N°2, 1996, pp. 123-163

PIERSON, Paul e SKOCPOL, Theda - «Historical Institutionalism in contemporary political science». In *Political Science: State of the discipline*. New York: Norton, 2002. pp. 693-721.

POLLACK, Mark A. - «Delegation and discretion in the European Union». In *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. pp.165-196.

POLLACK, Mark A. - «Delegation, agency and agenda setting in the European community». In *International Organization*. Cambridge. Vol. 51, N°1, 1997, pp. 99-134.

POLLACK, Mark A. - *The engines of european integration: delegation, agency, and Agenda Setting in the EU*. 1ª edição. Oxford: Oxford University Press, 2003.

PONZANO, Paolo - «Le droit d'initiative législative de la Commission européenne: théorie et pratique». In *Revue des Affaires européennes/Law & European Affairs*. Brussels, N°1, 2009-2010, pp. 27-35.

RASMUSSEN, Anne - «Challenging the Commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability». In *West European Politics*. New York. Vol. 30, N°2, 2007, pp. 244-264.

RISSE-KAPPEN, Thomas - «Exploring the nature of the beast: international relations theory and comparative policy analysis meet the European Union». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 34, N°1, 1996, pp. 53-80.

RISSE-KAPPEN, Thomas - «Social constructivism and European integration». In *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 144-160.

RITTBERGER, Berthold - «Institutionalizing representative democracy in the European Union: the case of the European Parliament». In *Journal of Common Market Studies*. New Jersey. Vol. 50, N°S1, 2012, pp. 18-37.

RITTBERGER, Berthold - «'No integration without representation!' European integration, parliamentary democracy, and two forgotten Communities». In *Journal of European Public Policy*. London. Vol. 13, N° 8, 2006, pp. 1211 - 1299.

SANDERS, Elizabeth - «Historical Institutionalism». In *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 40-55.

SCHARPF, Fritz W. - «The joint-decision trap. Lessons from German federalism and European Integration». In *Public Administration*. Oxford. Vol.66, N°2, 1988, pp. 239-278.

SHEPSLE, Kenneth A. - «Rational Choice Institutionalism». In *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 23-38.

SOARES, António Goucha - *O Tratado de Roma: a 'reliquia' da construção europeia*. GHES, Working Paper n°39, Lisboa, 2009.

TALLBERG, Jonas - «Delegation to supranational institutions: why, how and with what consequences?». In *West European Politics*. New York. Vol. 25, N°1, 2002, pp. 23-46.

TRANHOM-MIKKELSEN, Jeppe - «Neofunctionalism: obstinate or obsolete? A reappraisal in the light of the new dynamism of the EC». In *Millennium: Journal of International Studies*. London. Vol.20, N°1, 1991, pp. 1-22.

TSEBELIS, George - «The power of the European Parliament as a conditional agenda-setter». In *American Political Science Review*. Cambridge. Vol. 88, N°1, 1994, pp. 128-142.

