

O PARLAMENTO EUROPEU E AS NOVAS PERSPECTIVAS DO PROCESSO DE DECISÃO¹

Nuno Ruiz

Originariamente, como sabemos, eram muito limitadas as competências da então Assembleia. A instituição, que adoptou posteriormente a designação de Parlamento Europeu dispunha, essencialmente, de uma competência consultiva e, em muitos casos, essa consulta nem sequer era obrigatória. O controlo político da Comissão através da moção de censura tinha um interesse puramente teórico. Essa prerrogativa nunca foi usada. Das funções que são normalmente apanágio das instituições parlamentares nacionais, o Parlamento Europeu podia apenas desenvolver o debate político e questionar o executivo comunitário. Por isso, desde o início, envidou esforços no sentido de obter do Conselho e da Comissão o reconhecimento de que a sua consulta deveria ter lugar mesmo nos casos em que os Tratados a não exigiam.

A primeira modificação substancial das competências do Parlamento Europeu surgiu em 1970 com a assunção de um papel mais importante no processo de aprovação do orçamento e de uma influência acrescida na definição das despesas não obrigatórias. Tratou-se do acolhimento de uma reivindicação de natureza tipicamente parlamentar, associada à instituição de um sistema de recursos próprios para a Comunidade, que veio acelerar a necessidade de uma legitimação diferente da instituição representativa dos povos dos Estados-membros. A modificação do sistema de designação dos membros do Parlamento

¹ Conferência proferida em 14 de Maio de 1996 no âmbito do "Ciclo de conferências sobre a revisão do Tratado de Maastricht", organizada pelo Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa.

que, a partir de 1976, passaram a ser eleitos por sufrágio universal directo, impôs seguidamente uma dinâmica de constante desafio à estabilidade das competências originárias da instituição, não obstante terem permanecido fundamentalmente constantes até ao Acto Único Europeu.

Assim, até 1986, o Parlamento deteve uma competência estritamente consultiva, a que acrescia a possibilidade de desenvolver algum controlo político, ou através da colocação de questões à Comissão, ou da audição do Conselho, ou ainda mediante a abertura de "crises" orçamentais proporcionadas pela influência que detinha na aprovação das despesas não obrigatórias. Uma natural solidariedade entre instituições débeis, aliada à total falta de meios para influenciar a escolha do colégio de comissários, determinou porventura que o Parlamento nunca viesse a lançar mão da moção de censura – capaz de provocar o abandono colectivo de funções por parte de todos os membros da Comissão – apesar de ser essa a única forma através da qual poderia marcar indelevelmente uma dissensão grave relativamente à condução dos assuntos comunitários por parte das demais instituições.

Com o Acto Único Europeu surgiu a primeira modificação substancial das competências do Parlamento Europeu ao nível do procedimento legislativo. Trata-se da criação de um novo processo de decisão, hoje em dia previsto no artigo 189º-C do Tratado CE, assente num princípio de cooperação entre a Comissão, o Parlamento e o Conselho. A grande diferença entre o processo de cooperação e o processo de consulta tradicional é a de que no processo de cooperação o Parlamento tem a possibilidade de rejeitar a posição comum do Conselho por maioria absoluta dos membros que o compõem. Se tal acontecer, o Conselho só pode adoptar o acto por unanimidade o que, em regra, será impossível. Na verdade, por norma, a proposta da Comissão serve apenas o consenso de uma maioria. O processo de cooperação, ao dar um quase poder de veto ao Parlamento, força as três instituições ao diálogo e ao concerto de posições.

Este procedimento que, aparentemente, só complicaria e dificultaria o processo de decisão, teve, na prática, o efeito inverso. Os resultados da cooperação ficaram patentes no grande número de actos de direito derivado que foram adoptados dessa forma antes de 1992 com vista à realização do mercado interno, em particular no sucesso do

programa de directivas de harmonização de legislações. É um facto que para isso contribuiu muito o alargamento da regra da maioria qualificada nas deliberações do Conselho. Mas o sucesso da cooperação é também o resultado desse esquema de decisão, concebido com o objectivo de proporcionar o diálogo entre o Conselho, a Comissão e o Parlamento. Em lugar de conduzir ao sistemático bloqueio da decisão do Conselho por parte do Parlamento, acabou por induzir a procura e o acerto de consensos capazes de evitar situações de ruptura.

Uma vez mais o Parlamento aproveitou a necessidade de revisão dos Tratados, no caso vertente, a crise institucional que se desenhava de forma inevitável antes do Acto Único Europeu, agravada pela perspectiva do terceiro alargamento a Portugal e Espanha. Subjacente a esta modificação do envolvimento do Parlamento no processo de decisão está, sem dúvida, a verificação de que o processo de decisão não poderia continuar a ser conduzido com base na regra da unanimidade do Conselho, e que a perda ou o desaparecimento desta garantia para cada um dos Estados-membros, isto é, do direito de veto, poderia ser compensada com o reforço dos poderes de decisão ou dos poderes de controlo político da instituição parlamentar, ou seja, com uma redefinição dos equilíbrios institucionais de decisão.

A regra da unanimidade inviabilizava o desenvolvimento da Comunidade uma vez que a capacidade de produção legislativa dos Estados-membros, com incidência na circulação intra-comunitária de factores de produção, era bastante superior à capacidade de resposta da Comissão e do Conselho se se mantivesse o direito de veto de cada Estado-membro. Pode assim afirmar-se que a modificação do sistema de decisão e do sistema institucional consagrada no Acto Único foi ainda ditada por razões que têm uma ligação íntima com a realização dos objectivos da Comunidade tal como estavam desenhados originariamente. Este determinismo do económico em relação ao institucional poderá ter-se perdido, pela primeira vez, com a dinâmica política subjacente à adopção do Tratado da União.

A componente política no Tratado da União é muito mais forte e evidente do que era no Acto Único. Este foi ainda marcado por uma lógica livre-cambista, mesmo quando aceitou a comunitarização crescente de novas políticas. Não admira pois que, com o Tratado da União, o Parlamento Europeu veja uma vez mais alterada a esfera das

suas competências em vários aspectos, em especial, no domínio do processo de decisão, em que passa a partilhar com o Conselho poderes de co-decisão que lhe permitem inviabilizar – não apenas de facto, mas também de direito – a adopção de actos legislativos à revelia do processo de conciliação. O sistema pode de novo conduzir ao impasse, isto é, ao bloqueamento do processo de decisão. Mas o seu resultado normal será o melhoramento dos mecanismos de consulta e aproximação de pontos de vista entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão tendo como resultado uma aceleração do processo de decisão.

Para além deste aspecto do Tratado da União, convém não esquecer outros que, embora laterais, têm evidente influência no processo de decisão. Veja-se o alargamento das competências puramente consultivas, o reconhecimento de matérias em que o parecer do Parlamento não é apenas obrigatório mas também vinculativo, a provedoria de justiça e, por último, o envolvimento na designação dos membros da Comissão, que permite ao Parlamento examinar e aprovar cada um dos futuros comissários. Em caso de moção de censura deixa de se colocar a questão do vexame da recondução da equipa. Em síntese, é num novo contexto de capacidade de controlo político que se inscreve o exercício das antigas e novas competências do Parlamento no processo de decisão: consulta facultativa; consulta obrigatória não vinculativa; consulta obrigatória e vinculativa (adesão de novos Estados-membros e alguns Tratados internacionais); possibilidade de rejeitar a posição comum do Conselho, ou de rejeitar o texto confirmado pelo Conselho.

Sendo este o estado actual das competências do Parlamento Europeu quais são as condicionantes previsíveis da sua evolução relacionadas com aquilo que se costuma designar por “equilíbrio institucional”? Este conceito de referência, usado para diversos efeitos, significa, no actual contexto, que a evolução das competências do Parlamento Europeu está limitada por um equilíbrio originário dos Tratados cuja modificação não está em causa na revisão prevista no artigo N do Tratado de Maastricht e que constitui, por assim dizer, um limite material de revisão. Esse equilíbrio originário supõe que o Conselho, enquanto órgão fundamentalmente inter-governamental, mantenha o poder de decisão; que a Comissão conserve, em regra, o monopólio de iniciativa legislativa; e que o

Parlamento tenha, essencialmente, funções consultivas e de controlo político.

A questão consiste pois em saber até onde pode ir a influência do Parlamento Europeu sem que ocorra uma ruptura com a natureza consultiva das suas competências. Na realidade, as novas formas de controlo político sobre a Comissão podem transformar uma normal capacidade de pré-iniciativa num poder de iniciativa de facto. Da mesma forma que o Comité de Conciliação pode evoluir naturalmente no sentido de um novo "Conselho paritário" cujos actos, adoptados com base numa posição comum proveniente da Comissão e do Conselho, são submetidos a aprovação parlamentar. Esta evolução é possível ainda que, no processo de co-decisão, o parecer do Parlamento não seja formalmente mais do que uma resposta à consulta, mesmo quando desencadeia os mecanismos de conciliação. Em conclusão, hoje em dia, apesar de já não serem nítidos os contornos do originário equilíbrio institucional, não parece que esteja em causa a sua modificação.

Na realidade o Conselho não deseja partilhar a sua competência legislativa, a não ser no âmbito da delegação de competências na Comissão, e a Comissão não quer perder o monopólio da iniciativa. No entanto, o Parlamento pretende ver alargada a influência da sua competência consultiva aproximando-a progressivamente de uma verdadeira competência legislativa. A revisão do Tratado de Maastricht será pois, antes de mais, o resultado da síntese entre a tendência conservadora do equilíbrio institucional existente e a pressão reformadora do Parlamento. Como fiel desta balança surge, uma vez mais, a questão da evolução da Comunidade e, em concreto, da revisão enquanto resposta a uma exigência simultânea de aprofundamento e de alargamento. A dinâmica própria da Comunidade impõe que se vá mais longe e mais fundo no exercício das competências, reivindicando-se maiores poderes de acção, sem perder de vista as expectativas de adesão de um conjunto de países que fará ascender o número de membros a aproximadamente trinta.

O alargamento é efectivamente uma questão decisiva para alguns Estados-membros, mesmo que para outros pouco significado tenha. Este desafio coloca, desde logo, problemas complicados de resolver. Ao nível da composição das instituições, todas reconhecem vantagem na manutenção do princípio da representatividade nacional. Mas esta

conveniência é dificilmente praticável. Na Comissão, admitindo que cada Estado dispunha de um comissário – o que é dificilmente aceitável para os que actualmente têm dois – não há pelouros suficientes para distribuir por trinta comissários. O aumento do número de juízes apressaria o tratamento dos processos mas comportaria um risco para a uniformidade da jurisprudência. A hipótese de ultrapassagem do número de 700 deputados é vista com maus olhos pelo Parlamento, mas a duplicação dos Estados e a manutenção do número de parlamentares suscita naturais questões de representatividade.

No que toca ao Conselho, os Estados-membros são sensíveis a um sistema de repartição de votos que, a manter-se, ou seja, a não ter qualquer ligação com a base demográfica, pode conduzir à necessidade de se definirem maiorias qualificadas complexas que evitem a possibilidade de um conjunto de pequenos Estados-membros adoptarem actos vinculativos com oposição dos quatro ou cinco grandes. A modificação das regras de votação no Conselho será inevitavelmente uma consequência dos futuros alargamentos, o que significa que estes poderão dar origem a novos equilíbrios políticos intra-institucionais. Neste contexto quais são as perspectivas de modificação de competências do Parlamento Europeu e quais as alterações previsíveis do sistema de decisão?

Um dos pontos que parece reunir largo apoio é o de que o processo de decisão terá de ser simplificado. Estamos habituados a falar de quatro processos de decisão típicos: consulta, consulta com parecer vinculativo, cooperação e co-decisão. Simplesmente esta classificação é bastante redutora porque, na realidade, se tivermos em conta as diversas variantes, existem cerca de trinta processos de decisão diferentes. A título de exemplo, nuns casos exige-se parecer favorável e unanimidade por parte do Conselho, noutros co-decisão e maioria qualificada, noutros co-decisão e unanimidade, noutros cooperação, noutros consulta simples com unanimidade do Conselho, noutros consulta simples com maioria qualificada do Conselho, noutros ainda unanimidade do Conselho sem consulta. É natural que preocupações de transparência apontem no sentido, não apenas de simplificar o processo de decisão, mas também de reduzir os tipos de processos de decisão.

As propostas nesta matéria podem no entanto sair goradas se, por impossibilidade de melhorar a representação dos interesses nacionais, houver necessidade de sofisticar e diversificar os processos de decisão

em função das especificidades de cada caso. O Parlamento, por exemplo, propôs a redução de todos os processos de decisão a três, acabando com os casos em que o Conselho decide por maioria qualificada no processo de cooperação e no de consulta. Nesses casos seguir-se-ia o processo de co-decisão. Manter-se-iam os processos de consulta vinculativa e, em alguns casos de menor importância, os processos de consulta simples. Em cima da mesa está também a redução do número de deliberações por unanimidade, limitando-as às decisões de carácter constitucional – recursos próprios, modificações dos tratados, tratados de adesão, tratados com terceiros Estados – e subordinando-as ao parecer favorável do Parlamento.

O Conselho e a Comissão não parecem entusiasmados com este tipo de sugestões. O Conselho, influenciado pelos grandes Estados, reconhece que é necessário alargar o âmbito da maioria qualificada, mas entende que o sistema de ponderação dos votos terá de ser revisto. Para além disso considera que a experiência do Tratado da União é curta e que, nessa medida, talvez fosse preferível testar por mais tempo os mecanismos de decisão actuais antes de os modificar. Além disso, o bom funcionamento da co-decisão não se encontraria ainda suficientemente comprovado. Por exemplo, a coordenação entre o Parlamento Europeu e os seus representantes no Comité de Conciliação pode revelar-se insuficiente não estando assegurado que os resultados desta sejam depois respeitados ao nível do plenário.

Quais são então, no fundo, as perspectivas de evolução do sistema de decisão? A Comissão continuará, sem dúvida, a manter o poder de iniciativa. É natural que haja uma simplificação dos processos de decisão ou, pelo menos, uma redução dos tipos principais com vantagens em termos de transparência. É também provável que os domínios em que é possível a decisão por maioria qualificada venham a ser aumentados. Neste como noutros casos é no entanto preciso superar dilemas típicos uma vez que todos parecem estar de acordo em apoiar a regra da maioria mas ninguém quer perder o direito de veto. E, perante este género de dificuldades, surgem de novo fórmulas complexas demasiado talhadas à medida dos casos concretos e de duvidoso interesse jurídico como sejam as que recorrem a figuras como a “abstenção positiva” ou a diversas gradações da qualificação das maiorias. Não obstante, apesar do cepticismo de alguns, é natural que possam surgir soluções e compromissos imaginativos.

Tudo indica que, a ocorrer novo retrocesso da regra da unanimidade, terão de se encontrar fórmulas de decisão que assentem em consensos suficientemente alargados, mesmo que baseados em maiorias qualificadas complexas que atendam simultaneamente à representatividade clássica do Conselho e à ponderação da importância demográfica de cada um dos Estados-membros. No entanto, o tema da redistribuição do número de votos no Conselho em função da importância demográfica de cada Estado é controverso. Os pequenos Estados, que mais beneficiam com a actual ponderação sustentam que o carácter inter-governamental do Conselho não se adequa a esse tipo de representatividade que tem a sua sede própria no Parlamento. Para os grandes é inaceitável que determinadas decisões possam ser tomadas por uma minoria de cidadãos da União. Esta querela pode vir a colocar a revisão perante a necessidade de encontrar um equilíbrio entre o alargamento das competências do Parlamento Europeu e o reforço da representatividade demográfica do Conselho.

De uma forma ou de outra, tudo indica que as competências do Parlamento acabarão por sair uma vez mais reforçadas, tudo dependendo da medida em que ficará, ou não, debilitado, uma vez mais, o figurino inter-governamental do processo de decisão. O parecer favorável do Parlamento Europeu poderá passar a ser uma condição para adopção de todos os actos em que o Conselho decide por unanimidade, sobretudo nas questões constitucionais e de competência duvidosa. O controlo político do Parlamento Europeu sobre as demais instituições tem ainda margem para reforço, sobretudo no que se refere à designação do presidente da Comissão, matéria em relação à qual se reivindica a nomeação pelo Parlamento com base numa lista de nomes propostos pelo Conselho. Dentro da mesma lógica pretende-se que a designação dos juízes do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância envolva também a aprovação parlamentar.

As questões que se colocam a propósito da revisão do Tratado de Maastricht – aprofundamento e alargamento – são talvez demasiado importantes para que da Conferência Inter-governamental saiam reformas ambiciosas. Os Estados-membros desejam continuar a ser donos dos Tratados num sistema institucional e decisional que se encontra desfasado desse objectivo e que se submete à crescente deriva de tensões federalizantes. Neste ambiente é de esperar um reforço – de direito e de facto – das competências de controlo político do

Parlamento, e é também previsível um aumento da sua influência no processo de decisão, designadamente no que respeita ao peso do seu parecer nas matérias sujeitas à unanimidade do Conselho. É contudo pouco provável que a revisão traga um novo equilíbrio institucional e, conseqüentemente, um novo processo de decisão. Neste aspecto tudo indica que não se irá mais longe do que a racionalização e simplificação dos processos existentes.