

O ACTO ÚNICO EUROPEU: OS NOVOS EQUILÍBRIOS INSTITUCIONAIS

Pela Dr.ª Maria Eduarda Azevedo ()*

1. Introdução

As Comunidades Europeias foram dotadas de um sistema institucional que, desde sempre, evidenciou um claro distanciamento face às construções tradicionais consagradas tanto pelo modelo federalista, como pelas organizações intergovernamentais clássicas. Na génese desta solução original pesaram argumentos atinentes à particular natureza das Comunidades, à sua filosofia inspiradora e aos objectivos visados.

O referido carácter singular encontra-se patente na estrutura quadripartida firmada nos Tratados — Conselho de Ministros, Comissão, Assembleia e Tribunal de Justiça — e, bem assim, na natureza e funções reconhecidas a cada uma das instituições (1).

Na verdade, se o Conselho, composto por representantes dos governos dos países membros, corresponde à imagem típica do órgão intergovernamental presente nas organizações internacionais clássicas, o seu modo de deliberação — não restringido à unanimidade — e os poderes decisórios próprios — sem exigên-

(*) Advogada e Docente no Instituto Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e no Centro de Estudos Europeus da Universidade Católica.

(1) Cf., Étienne Cerexhe, *Le Droit Européen — Les Institutions*, Éd. Nauwelaerts, Leuven 1982; Jean Boulouis, *Droit Institutionnel des Communautés Européennes*, Éd. Les Cours de Droit, Paris 1982.

cia de ratificação ou de recepção pelos Estados — constituem já em si mesmos uma primeira e importante manifestação da integração.

Mais significativo é o papel da Comissão, cuja existência traduz a vontade de dotar as Comunidades de um órgão próprio, totalmente independente dos Estados membros. A Comissão é, assim, a encarnação institucional da defesa dos interesses comuns, caracterizada por uma tónica supranacional constrangedora da soberania dos Estados.

A Assembleia, por seu turno, ainda que apenas investida de funções de controlo e de deliberação com alcance meramente consultivo, testemunha, através da sua simples existência, a intenção de não reduzir as Comunidades à condição de organização inter-governamental e, antes, estabelecer um nexo directo entre as Comunidades e a população comunitária.

O Tribunal de Justiça não encontra, também ele, paralelo nas organizações internacionais. Com efeito, se por um lado reveste a natureza de jurisdição administrativa, por outro assume-se enquanto jurisdição comunitária plena e cabal, a que têm acesso os próprios particulares e que mantém estreita cooperação com os tribunais nacionais dos Estados membros no que concerne à aplicação do direito comunitário cuja uniformidade de interpretação procura garantir.

Ao longo dos trinta anos de vida das Comunidades, o sistema institucional emergente dos Tratados instituidores sofreu alguma evolução, que se nuns casos significou um evidente progresso no *modus operandi* de certas instituições e a respectiva afirmação no panorama comunitário, noutros foi sinónimo de uma efectiva diminuição de operacionalidade institucional e responsável pelo retardamento na progressão para formas mais avançadas de integração.

No primeiro caso, cumpre assinalar: a eleição dos eurodeputados por sufrágio universal e directo ⁽²⁾ — importante «atentado» contra a soberania dos Estados membros —, facto que

(2) Cf., Decisão n.º 76/787, de 8 de Outubro; Conselho Europeu de Copenhaga, de 7-8 de Abril de 1978.

conferiu às Comunidades: um lugar ímpar entre as organizações europeias dotadas de um órgão parlamentar representativo; o reforço dos poderes orçamentais do Parlamento Europeu; e a criação de processos de concertação institucional ⁽³⁾. Da segunda situação são exemplo paradigmático os Acordos do Luxemburgo, que, ao consagrarem a procura sistemática do consenso sempre que invocado o «interesse vital» por um Estado membro, contribuíram para atrasar o processo legislativo comunitário ⁽⁴⁾.

Eminentemente dinâmico, o processo de integração acusou as insuficiências do «decision-making process» comunitário e os atritos inter-institucionais em matéria de competências, umas e outros subjacentes às múltiplas tentativas reformistas ocorridas ao longo dos anos 70 e da presente década. De todos esses ensaios extrai-se com clareza a cristalização de uma dupla exigência: a primeira, atinente à restauração de uma melhor capacidade decisória, indispensável à concretização do projecto de um Mercado Interno até finais de 1992; a segunda, relativa a uma crescente legitimidade democrática, substrato dos procedimentos utilizados.

Destas preocupações se fez eco o Acto Único Europeu, que corresponde ao culminar de um longo esforço de relançamento do movimento de integração orientado para a construção de uma União Europeia.

Reflectindo a vontade de progredir nos domínios institucional e da cooperação política, bem como na definição de novas políticas comuns, os trabalhos encetados, tanto ao nível comunitário — pelo grupo de eurodeputados liderado por Spinelli e pelo próprio Parlamento, cujos esforços conjuntos se traduziram no projecto de Tratado da União (1984) —, como no plano intergovernamental — projecto Genscher-Colombo, submetido ao Conselho Europeu de Estugarda sob a forma de Declaração Solene relativa à União Europeia (1983) —, viram-se, porém, confron-

⁽³⁾ Cf., J-P. Jacqué, R. Bieber, V. Constantinesco, D. Nickel, *Le Parlement Européen*, Ed. Economica, Paris 1984.

⁽⁴⁾ Cf., Mota de Campos, *Direito Comunitário*, Ed. Gulbenkian, Lisboa, vol. I, pp. 318-333.

tados com situações de impasse que só permitiram a assinatura do Acto Único Europeu em 14 de Fevereiro de 1986 ⁽⁵⁾.

No decurso das negociações, a vertente institucional mereceu uma atenção muito especial, consciencializadas as carências e a urgência em modificar o *statu quo*. Daí a criação da Comissão Dooge ⁽⁶⁾, que procurou determinar o campo de acção das Comunidades e as alterações institucionais susceptíveis de viabilizarem uma intervenção crescente e mais eficaz ⁽⁷⁾.

No final, o Acto Único consagrou soluções situadas na confluência das propostas Spinelli e Dooge: democratização das instituições europeias e promoção de eficiência acrescida. Para tanto, impunha-se não só simplificar o processo decisório no seio do Conselho de Ministros mediante o recurso mais frequente à maioria qualificada, mas, também, confiar uma competência executória alargada à Comissão. Por fim, preconizava-se ainda uma associação mais estreita do Parlamento Europeu ao processo legislativo ⁽⁸⁾.

2. Conselho de Ministros

Órgão colegial, as deliberações do Conselho de Ministros foram inicialmente perspectivadas para serem tomadas por maioria, simples ou qualificada, consoante a importância das questões em causa — ponderado o segundo regime de votação em ordem ao estabelecimento de um desejável equilíbrio entre os Estados membros —, uma vez terminado o período transitório com

⁽⁵⁾ Em 14 de Fevereiro de 1986, apenas nove Estados membros assinaram o Acto Único Europeu. À data, Grécia, Itália e Dinamarca abstiveram-se; todavia, após referendo em 28 de Fevereiro, os três Governos viriam também a assinar o documento.

⁽⁶⁾ Composta por representantes dos Chefes de Estado e de Governo, dos Estados membros, a Comissão Dooge mereceu a designação de «Comissão Spaak II».

⁽⁷⁾ A Comissão Dooge apresentou um relatório preliminar ao Conselho Europeu de Dublin e, em 1985, endereçou ao Conselho Europeu de Milão a versão definitiva (cf., *Bull. CE* n.º 3/1985).

⁽⁸⁾ As disposições relativas ao Tribunal de Justiça foram introduzidas no último momento, a solicitação daquela instituição, e redigidas após o Conselho Europeu de Bruxelas.

a realização da União Aduaneira e as primeiras concretizações em sede de Mercado Comum.

Todavia, pouco tempo após o termo da transição acordada pelos Seis, a Comunidade sofria já de uma «enfermidade decisória» a nível do Conselho, gerada pela perpetuação do voto unânime nos termos consagrados pelos Acordos do Luxemburgo de 1966. Acrescia ainda que o incremento da actividade comunitária começava a pôr em evidência o desequilíbrio — quantitativo e de importância — entre as matérias para que o Tratado CEE havia previsto o recurso à maioria e os domínios que, por força do silêncio normativo, estavam destinados à aplicação da regra da unanimidade.

Semelhante entorse ao processo decisório definido pelo Tratado CEE iria inibir a própria evolução da integração económica europeia, ao entrar a célere tomada das decisões necessárias. Assim,urgia não só retornar à ortodoxia do Tratado, mas também estender o «decision-making process» originário a outros domínios.

Se o primeiro esforço envolvia uma questão de «hábitos», o segundo exigia a clara reforma dos textos.

O Acto Único Europeu procurou veicular estas tendências, embora se tenha mostrado incapaz de afastar liminarmente os Acordos do Luxemburgo. Na verdade, a adopção de disposições oficiais sobre os Acordos era difícil e potencialmente perigosa uma vez que susceptível de relançar velhas discussões⁽⁹⁾; no entanto, a ausência da revogação expressa do compromisso, embora tenha sido a solução mais pacífica e diplomática encontrada, não deixou de manter viva a necessidade de um ajustamento futuro⁽¹⁰⁾.

No final, o Acto Único limitou-se a alargar o leque de matérias em que o Conselho de Ministros deliberará por maioria qualificada, denotando uma evidente prudência quer quanto à escolha

(9) Saliente-se o carácter desnecessário — numa óptica jurídica — de semelhantes disposições, visto tratar-se de um mero «gentlemen's agreement».

(10) A Comissão Dooge preocupou-se com os Acordos do Luxemburgo, criando assim a expectativa de que fosse pôr termo ao entorse institucional que os mesmos representavam. No final, porém, a Comissão Dooge limitou-se a expor as teses em confronto, salientando a ausência de consensos: Bélgica e Holanda mostraram-se frontalmente contra os Acordos, negando-lhes existência jurídica; os restantes Estados membros consideram-nos «um mal necessário».

do sistema de votação — ao preterir a regra da maioria simples como solução expansionista —, quer no tocante às áreas visadas — ao sujeitar à regra da maioria qualificada questões antigas, objecto de acordo prévio entre os Estados membros ⁽¹¹⁾, e questões novas, desde que colhida a unanimidade dos países em relação às grandes linhas orientadoras ⁽¹²⁾.

Dir-se-á, em síntese, que o Acto Único acolheu um sistema binário, assente na «unanimidade inicial» e desenvolvido através da «maioria subsequente» ⁽¹³⁾.

3. Comissão

No tocante à Comissão, a ideia-chave centrou-se no reforço dos respectivos poderes de execução, orientação consagrada desde sempre em todos os documentos de índole reformista das Comunidades Europeias ⁽¹⁴⁾.

Durante os trabalhos preparatórios do Acto Único, a Comissão propôs a alteração do artigo 155 do Tratado CEE de modo que a competência para elaborar diplomas de execução fosse independente de qualquer decisão específica do Conselho ⁽¹⁵⁾. A este reconhecia-se tão-só a possibilidade de avocar tal competência em casos excepcionais, ou de fazer assistir a Comissão de comités de natureza exclusivamente consultiva ⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾.

⁽¹¹⁾ Cf., v.g.: Artigos 57, 70, 75 e 84.

⁽¹²⁾ Cf., v.g.: Artigos 8B, 100 A e 100 B e, especialmente, 130 S.

⁽¹³⁾ Cf., Marie — José Domestici — Met, *Les procédures législatives communautaires après l'Acte Unique*, Revue du Marché Commun, 1987, n.º 310, pp. 556 e ss.

⁽¹⁴⁾ Apesar de o artigo 155 do Tratado CEE dispor que a Comissão exerce *de lege lata* as competências que o Conselho lhe confere para execução das normas dele emanadas, a prática mostrou que este não tem utilizado plenamente tal faculdade. De facto, na maioria dos casos, o Conselho impõe a co-participação de comités compostos por representantes dos Estados membros, cujo parecer favorável significa luz verde para a Comissão, mas que, quando negativo, impõe a decisão do Conselho.

⁽¹⁵⁾ Também no projecto de Tratado, da autoria do Parlamento, se cometa expressamente à Comissão uma competência executiva «autónoma».

⁽¹⁶⁾ A nova redacção do artigo 155, proposta pela Comissão, era a seguinte: «Exercer les compétences d'exécution des règles établies par le Conseil. Sous réserve

Todavia, o artigo 10 do Acto Único veio colocar a norma relativa às competências de execução na sequência do artigo 145 do Tratado CEE.

Dispôs-se, como regra, que o Conselho deverá conferir à Comissão as necessárias competências de execução, ainda que em casos excepcionais possa reservá-las para si. Por outro lado, àquela instituição foi reconhecida ainda a faculdade de condicionar semelhante atribuição à intervenção de determinados comités incumbidos, pela participação no processo, de fiscalizarem o exercício dos poderes por parte do executivo comunitário (18).

A Comissão viu-se, assim, privada de uma competência executiva autónoma, tornando-se evidente que o novo artigo 145 se posiciona na linha de melhorar a capacidade decisória do Conselho.

Na verdade, o mencionado normativo procurou responder a duas críticas tradicionalmente dirigidas ao Conselho: por um lado, a necessidade de promover uma maior delegação de competências na Comissão; por outro, a urgência em pôr termo às frequentes e aparentemente intermináveis discussões entre os representantes dos Estados membros a propósito da forma como a Comissão vem exercendo tais competências. Num caso e noutro

de l'article 205, le Conseil peut, lors de l'adoption des règles susmentionnées, soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Le Conseil peut également, statuant à l'unanimité, se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement certaines de ces compétences. Les modalités visées doivent répondre aux principes et règles que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission après avis du Parlement européen, aura préalablement établis».

(17) O artigo 155 do Tratado CEE seria completado por uma outra norma inserida no âmbito das medidas relativas ao mercado interno, que confiava à Comissão a competência de execução após parecer de um comité consultivo. Ao Conselho de Ministros reconhecia-se a possibilidade de reserva de tais competências mediante decisão unânime. O interesse do artigo residia no facto de impor o recurso ao comité consultivo em matéria de mercado único.

(18) Ficou levemente frisada a preferência da Comissão pelos comités consultivos numa breve declaração saída da própria conferência e em que aquela «convidou o Conselho a reservar um lugar de destaque, nomeadamente, ao procedimento do comité consultivo, em função da rapidez e eficácia do processo decisório, para exercício dos poderes de execução confiados à Comissão no âmbito do artigo 100-A do Tratado CEE».

estão subentendidas preocupações atinentes ao funcionamento do Conselho: aliviar a sua «performance» e racionalizar as discussões nele havidas, respectivamente.

De momento, afigura-se ainda prematuro qualquer juízo crítico respeitante ao primeiro ponto. De facto, a resposta que vier a ser dada irá depender da interpretação e alcance efectivo que o Conselho fizer da ressalva que lhe viabiliza guardar para si determinadas competências executivas. E se tal depende da vontade política dos Estados membros em se submeterem ao Acto Único, não é menos certo que a realização do Mercado Interno até 1992 impõe a efectivação de semelhante atribuição em escala alargada.

Já no que concerne ao segundo aspecto, a pretendida racionalização encontrou um primeiro eco na Decisão de 13 de Julho de 1987 ⁽¹⁹⁾, norma-padrão disciplinadora das negociações sobre as modalidades de exercício das competências executivas cometidas à Comissão ⁽²⁰⁾.

Atentando na Decisão de Julho de 1987, observa-se que o Conselho acolheu quatro processos de execução — *comité consultivo*, *comité de gestão*, *comité de regulamentação* e *processo da cláusula de salvaguarda* —, atribuindo à enumeração um carácter exaustivo. Neste particular, o Conselho seguiu de perto a proposta da Comissão, conquanto tenha introduzido variantes nas modalidades «comité de gestão» e «comité de regulamentação» e haja juntado ao rol a última fórmula, de cunho particular.

Em choque com a proposta da Comissão, o Conselho recusou-se, porém, a definir os critérios atendíveis para utilização das modalidades adoptadas por sector da actividade comunitária; por igual, recusou subscrever as posições do Parlamento e da Comissão relativamente aos processos anteriores que, quando incompatíveis com a nova regulamentação, deveriam ser suprimidos.

No essencial, a disciplina aprovada não corresponde aos anseios e às ambições da Comissão, instituição que não deixou de

⁽¹⁹⁾ Cf., JO n.º L 197, de 18 de Julho de 1987.

⁽²⁰⁾ Sobre os projectos e o amplo debate: cf., C.-D. Ehlermann, *Compétences d'exécution conférées à la Commission — La nouvelle décision — cadre du Conseil*, Revue du Marché Commun, 1988, n.º 316, pp. 234-236.

expressar a sua decepção pelas variantes introduzidas que, em seu entender, favorecem a não-decisão.

Em termos gerais dir-se-á que *na base do*

- comité consultivo está a recomendação, dirigida à Comissão, para que se esforce por tornar as suas propostas consentâneas com as tendências predominantes emergentes do Comité;
- comité de gestão persiste a possibilidade de a Comissão aplicar de imediato medidas que, por ela propostas e tendo recebido parecer negativo do comité, hajam subido ao Conselho para decisão. Todavia, tal discricionariedade da Comissão ficou circunscrita à gestão das Organizações Comuns do Mercado (Política Agrícola Comum), para deste modo garantir as exigências de celeridade que os mercados agrícolas impõem;
- comité de regulamentação está a privação da Comissão poder chamar a si a questão e decidir a seu respeito, caso o Comité não tenha emitido parecer ou este haja sido negativo, e o projecto da Comissão, transformado em proposta do Conselho, não tenha por esta instituição sido aprovado; ⁽²¹⁾
- processo da cláusula de salvaguarda está a inovação consistente em a cláusula de salvaguarda, decidida pela Comissão, cessar a sua aplicação na data em que expire o prazo previsto para a decisão do Conselho, ainda que este tenha sido incapaz de se pronunciar a tal respeito. ⁽²²⁾

Mau grado as críticas, a Decisão de 13 de Julho de 1987 tem o inequívoco mérito de pôr fim aos esforços imaginativos das delegações nacionais dos Estados membros no sentido de inventar novas fórmulas que correspondam a compromissos políticos da Comissão.

⁽²¹⁾ É o mecanismo do «contre-filet» que pode ser posto em acção por votação do Conselho de Ministros segundo o sistema da maioria simples.

⁽²²⁾ A Comissão mostrou-se contrária a esta inovação, embora o precedente no âmbito da Política Comercial Comum lhe tivesse retirado peso à argumentação. Ainda assim, conseguiu evitar que no contexto daquela política se recorresse exclusivamente a esta modalidade gestionária das cláusulas de salvaguarda, como aliás chegou a ser proposto.

4. Parlamento

O problema das competências do Parlamento Europeu, mormente no âmbito do processo decisório comunitário, tem-se mantido no centro das discussões sempre que se abordam o desenvolvimento e o futuro das Comunidades Europeias.

As principais teses em confronto ora apontam para uma instituição titular de meros poderes consultivos — solução insuficiente e insatisfatória num contexto de crescente democratização —, ora a encaram enquanto representante do interesse comunitário.

Após a Decisão do Conselho de Ministros de 21 de Abril de 1970 (recursos próprios), era inevitável que ao Parlamento Europeu acabassem por ser cometidos importantes poderes de natureza orçamental. ⁽²³⁾ Contudo, semelhantes progressos não foram acompanhados de uma transferência genérica de poderes legislativos, tendo os Estados membros estabelecido um processo de concertação ⁽²⁴⁾ que, devendo reforçar o diálogo Parlamento — Conselho, deixou porém o poder decisório expressa e exclusivamente reservado ao segundo. ⁽²⁵⁾

Assim, a conferência convocada pelo Conselho Europeu de Milão (Junho de 1985) teve de analisar duas questões fundamentais: por um lado, o alcance — geral ou particular — das novas atribuições do Parlamento; por outro, as respectivas modalidades de aplicação.

Das várias propostas sujeitas à apreciação da conferência mereceram especial ênfase: a da República Federal da Alemanha — pelo leque tripartido de sugestões que apontava para o recurso mais frequente e generalizado à consulta parlamentar, para a ins-

⁽²³⁾ Cf., Tratados de 22 de Abril de 1970 (*JO* n.º L 2, 1971) e de 22 de Julho de 1975 (*JO* n.º L 359, 1977), introdutórios de modificações em sede de disposições orçamentais e financeiras.

⁽²⁴⁾ Cf., *Declaração Comum da Assembleia, do Conselho e da Comissão*, de 4 de Março de 1975 (*JO* n.º C 89, 1975).

⁽²⁵⁾ A experiência, pouco satisfatória, levou o Parlamento Europeu, no projecto da União Europeia, a prever a participação integral em matéria legislativa. Face a tal projecto, o relatório Dooge significou um evidente retrocesso.

tuição da co-decisão Parlamento/Conselho em certos domínios ⁽²⁶⁾ e para a instauração de um processo de colaboração ⁽²⁷⁾ ⁽²⁸⁾ —; e a da Comissão — favorável à generalização do dever de consulta ao Parlamento e à consagração, ao nível do Tratado, do processo de concertação, aplicando-se a co-decisão aos recursos próprios, revisão do Tratado e adesão de novos países, e à cooperação em sede de mercado interno e de novas políticas comuns. ⁽²⁹⁾

Em termos críticos, dever-se-á referir que a primeira alternativa continha dois perigos manifestos: o afastamento — leia-se, a exclusão — da Comissão dos debates, e a aparência de democratização, visto o afastamento do Conselho relativamente ao parecer do Parlamento não ter outra consequência que a simples sujeição ao processo de concertação. Já quanto à segunda, é evidente o lugar de destaque que confere à Comissão, sem que, no entanto, envolva o efectivo aumento dos poderes parlamentares.

Dos restantes Estados membros, alguns tomaram a iniciativa de apresentar novas propostas originais ou de alterar as antigas.

Nestes termos, a Itália propôs o diálogo exaustivo entre o Parlamento e o Conselho de Ministros até à obtenção de con-

⁽²⁶⁾ Cf., Artigos 236 (revisão do Tratado), 237 (adesão) e 238 (associação).

⁽²⁷⁾ Cf., v.g., artigos 7 § 2.º, 43 § 2.º, 54 §§ 2.º e 3.º, 56 § 2.º, 57 §§ 1.º e 2.º, 63 § 2.º, 75 § 1.º, 87 §§ 1.º e 2.º, 100, 126 e 235.

⁽²⁸⁾ Nos termos da tese alemã, o Parlamento deliberaria sobre proposta da Comissão. O Conselho, após debruçar-se sobre o texto adoptado e desejando afastar-se das soluções nele contempladas, deveria abrir um processo de conciliação: se o comité de conciliação — composto por doze representantes do Conselho e doze parlamentares — obtivesse uma maioria de três quartos, o acordo seria confirmado por ambas as instituições; em caso de divergência ou de recusa de confirmação pelo Conselho, este decidiria em definitivo por maioria qualificada.

⁽²⁹⁾ Proferido o parecer pelo Parlamento, o Conselho pronunciar-se-ia após uma primeira leitura, posto o que aquele seria de novo consultado: em caso de acordo, o Conselho tomaria a decisão; em caso de divergência, o Parlamento poderia adoptar emendas ou rejeitar o diploma por maioria absoluta dos membros que o integram. A Comissão emitiria parecer sobre as propostas do Parlamento: se favorável, o Conselho adoptaria as emendas por maioria qualificada; se desfavorável, decidiria por unanimidade.

senso, dispondo qualquer uma das instituições de poder de rejeição. ⁽³⁰⁾ ⁽³¹⁾

A França introduziu alterações na posição da Comissão, defendendo a concertação em caso de oposição Conselho — Parlamento: se falhasse, o Conselho de Ministros decidiria definitivamente por maioria qualificada.

No final, a manifesta falta de interesse patenteada pelo Parlamento, relativamente à extensão do processo de consulta e à oficialização da concertação, centrou a revisão do Tratado em dois pontos: por um lado, na co-decisão; por outro, na reforma do artigo 149 do Tratado CEE, de modo a permitir um efectivo sistema de cooperação.

A co-decisão foi instaurada em matéria de adesão e de associação: no primeiro caso, o Conselho fica vinculado ao parecer parlamentar, ainda que ao Parlamento não tenha sido conferida qualquer competência para intervir directamente nas negociações; no segundo, a exigência de um parecer concordante do Parlamento pode permitir a esta instituição o exercício de uma maior influência nas negociações e a obtenção de satisfação quanto a algumas das suas reivindicações relativas ao conteúdo dos acordos CEE — ACP. ⁽³²⁾

A cooperação ficou circunscrita às situações para que o Acto Único prevê decisão do Conselho por maioria qualificada; ⁽³³⁾ nos sectores de que tal procedimento foi excluído ⁽³⁴⁾, o recurso à concertação torna-se possível se já antes fosse aplicável.

⁽³⁰⁾ Existiu também uma proposta belga semelhante, prevendo, porém, que o texto entrasse em vigor mediante mera aprovação tácita, caso não fosse modificado nem rejeitado pelo Conselho de Ministros.

⁽³¹⁾ Proposta inaceitável pela conferência, cuja presidência preparava um grupo de trabalho incumbido de encontrar uma solução viabilizadora de uma crescente participação do Parlamento, sem contudo alterar o equilíbrio institucional existente.

⁽³²⁾ Em ambas as hipóteses, os pareceres do Parlamento não-de ser obtidos por maioria absoluta dos membros que o integram.

⁽³³⁾ Exceptua-se, em especial, o meio-ambiente, em que se mantém a consulta parlamentar.

⁽³⁴⁾ Cf., v.g.: artigos 28, 43, 55, 59, 63, 69, 70 § 1.º e 84.

O processo de cooperação foi inserido no art. 149 do Tratado CEE, vindo acrescer ao processo de consulta (primeira fase), e conservando relativamente ao procedimento anterior duas características fundamentais: o Conselho só se pode afastar da proposta da Comissão decidindo por unanimidade; a Comissão tem a possibilidade de alterar a proposta em qualquer momento.

Neste contexto, e uma vez ouvido o Parlamento, o Conselho define uma posição comum, adoptada por maioria qualificada se assente numa proposta da Comissão, e por unanimidade se afastada dela. ⁽³⁵⁾

Em segunda leitura, o Parlamento, informado das razões da Comissão e do Conselho, debruça-se novamente sobre a posição comum, dispondo para o efeito de três meses prorrogáveis por um mês mediante acordo com o Conselho. Então, a aprovação expressa do Parlamento ou o seu silêncio — equivalente à aprovação tácita — permitem ao Conselho uma tomada de posição definitiva, em consonância com a posição comum. ⁽³⁶⁾ A rejeição, por maioria absoluta dos membros que integram o Parlamento, exige que o Conselho, para aprovar a medida, recolha a unanimidade dos votos. ⁽³⁷⁾

Quando o Parlamento emendar a posição comum do Conselho por maioria absoluta dos seus membros, as modificações devem se transmitidas ao Conselho e à Comissão, dispondo esta do prazo de um mês para reexaminar a proposta e transmiti-la ao Conselho, com as alterações parlamentares por ela não subscritas e acompanhadas de parecer. ⁽³⁸⁾ O Conselho poderá,

⁽³⁵⁾ Se o Conselho de Ministros se afastar demasiado da proposta do Parlamento corre o sério risco de ver rejeitada a «posição comum».

⁽³⁶⁾ O Acto Único não refere a maioria exigida para exprimir a posição do Conselho. Gerada a polémica entre uma aprovação automática e o requisito da maioria qualificada, a segunda tese parece dominante porque mais conforme ao Tratado e aos Estados que intentaram evitar a consagração da aprovação tácita.

⁽³⁷⁾ Bastará que o Parlamento tenha o apoio de um Estado membro para que a respectiva posição vença; tanto mais que, se o Conselho não tomar uma decisão no prazo de três meses, a proposta será considerada não adoptada.

⁽³⁸⁾ Na medida em que, incumbida de rever a sua proposta após a leitura parlamentar, a Comissão dispõe de um verdadeiro lugar de charneira em todo este processo.

nessas condições: adoptar a proposta da Comissão (maioria qualificada), ou modificar a proposta da Comissão (unanimidade) retomando eventualmente as alterações parlamentares não apoiadas pelo executivo comunitário.

Em termos sintéticos e à guisa de balanço, dir-se-á que o processo de cooperação não traduz uma importante inovação, visto a possibilidade de o referido resultado ser já susceptível de verificação no contexto anteriormente existente. A Comissão havia adquirido o hábito de reexaminar as suas próprias propostas à luz do parecer parlamentar, acolhendo muitas das sugestões aventadas. Todavia, a oficialização do processo, com a introdução da hipótese de rejeição constitui o passo realmente significativo. ⁽³⁹⁾ ⁽⁴⁰⁾

Convirá também frisar que o novo processo propicia um amplo campo de manobra para a tão desejada democratização das instituições comunitárias, devendo o seu funcionamento ser tanto mais eficaz quanto os acordos formais ou informais entre elas sejam capazes de completar o Acto Único. ⁽⁴¹⁾ No entanto, importa não omitir dois importantes limites à referida democratização: um, de carácter quantitativo, prende-se com o facto de as intervenções do Parlamento serem desigualmente desenvolvidas nos diferentes sectores do direito derivado; outro, de natureza qualitativa, tem a ver com a circunstância de o Parlamento não emergir do Acto Único como um legislador pleno.

Quanto ao primeiro, saliente-se que a intervenção parlamentar no processo legislativo não foi nem generalizada — a cooperação é, assim, pontual —, nem sistematizada. De facto, não só a cooperação ficou limitada ao campo de acção da regra da

⁽³⁹⁾ Para alguns também merece referência a exigência de votação por maioria dos deputados no seio do Parlamento, dado que semelhante facto obriga não só a uma efectividade dos membros, mas também à constituição de largas — e necessárias ... — maiorias.

⁽⁴⁰⁾ De salientar ainda o papel cometido à Comissão — na linha da ortodoxia dos tratados — enquanto porta-voz e defensora dos interesses minoritários, num claro esforço de acentuar a democratização das instituições comunitárias.

⁽⁴¹⁾ Cf., J.-P. Jacqué, *L'Acte Unique Européen*, Revue Trimestrielle de Droit Comparé, 1986, n.º 4, pp. 575 e segs.

maioria qualificada — a que escapam ainda importantes matérias —, não o cobrindo inteiramente, como também o Acto Único não foi além do alargamento do leque de hipóteses de consulta parlamentar obrigatória, sem tornar sistemático tal procedimento.

No tocante ao segundo aspecto, bastará referir que o processo legislativo comunitário persiste com a sua feição triangular, uma vez que a Comissão, longe de se apagar para deixar estabelecer-se um verdadeiro diálogo Conselho de Ministros-Parlamento, continua presente em todas as fases da elaboração normativa. (42)

5. Conclusões

Embora conscientes de que qualquer balanço sobre o real impacto do Acto Único Europeu na vida da Europa dos Doze é ainda prematuro, por não se terem esgotado todas as virtualidades do novo instrumento, parece indiscutível o seu contributo para tornar mais eficiente e democratizado o «decision-making process» comunitário.

Na verdade, são de assinalar o retorno selectivo à votação por maioria qualificada no seio do Conselho de Ministros (em vez da generalizada votação por unanimidade), o reforço dos poderes executivos da Comissão e o aumento das competências do Parlamento Europeu, legitimado, aliás, enquanto tal. Todavia, como atrás deixámos expresso, nem os poderes da Comissão revestem a amplitude e autonomia ambicionadas pelo executivo comunitário, nem a cooperação significa o reconhecimento da maioridade política do Parlamento.

Acresce ainda que o Acto Único não deixa de acusar uma certa ambiguidade, patente sobretudo a dois níveis: por um lado, ao deixar que os novos procedimentos e formas de articulação inter-institucionais por ele criados coexistam com a gama dos antigos e criticados métodos, agravando, no mínimo, a questão da

(42) Cumpre salientar o monopólio da Comissão no tocante à iniciativa legislativa e a sua função catalisadora no debate legislativo.

escolha da base legal adequada a cada decisão; por outro, ao reforçar as instituições, contribuindo indirectamente para a renovação do velho problema do veto, conquanto encarado numa diferente perspectiva.

No primeiro caso, constata-se que o Tratado indica a propósito de cada decisão a tomar pelas instituições comunitárias a base legal adequada, que, constante da proposta apresentada pela Comissão, dita, simultaneamente, o modo de decisão no seio do Conselho de Ministros e o tipo de intervenção do Parlamento. Todavia, existem medidas que a Comissão pode associar a várias disposições legais ⁽⁴³⁾, havendo ainda a possibilidade de aquelas outras instituições — Conselho e Parlamento — acrescentarem novas bases legais às eventualmente propostas.

Ora, o alargamento do leque de procedimentos operado pelo Acto Único e o papel reconhecido à instituição parlamentar no âmbito da cooperação são factores que contribuem poderosamente para aumentar as hipóteses de potenciais conflitos de bases legais.

Daí que a Comissão venha incitando os seus serviços a observar a maior prudência na escolha da base legal, evitando situações de duplicidade ou multiplicidade de fundamento jurídico. Quanto ao Parlamento, a sua posição é diversa, assente no intuito da democratização crescente das instituições comunitárias: põe em prática uma contestação sistemática da base legal escolhida pela Comissão desde que se trate de propostas que apenas exijam o seu parecer consultivo.

Quanto ao segundo caso, verifica-se que em relação ao processo de cooperação o Acto Único comporta importantes lacunas em matéria de contagem dos prazos e de interpretação de certos silêncios.

No tocante à contagem dos prazos, por vezes a ausência de orientações concretas, consubstanciadas em normas expressas,

⁽⁴³⁾ Cf., *Harmonização de normas veterinárias*.

Refira-se que, consoante se utiliza como fundamento o artigo 100 A (harmonização legislativa para realização do mercado interno) ou o artigo 43 (política agrícola comum), a harmonização em causa envolve ou não o processo de cooperação e uma regra de votação diferente.

pode vir a estar na origem de conflitos inter-institucionais sobre a respectiva caducidade, com consequências particularmente sensíveis no que respeita a sequência e/ou o despacho do processo decisório. (44)

De igual forma, as omissões a propósito da interpretação e integração de determinadas lacunas são susceptíveis de gerar situações muito próximas do que se poderia chamar «o veto institucional». (45) Aliás, esta capacidade de bloqueamento imputável às instituições e referente ao processo normativo é passível de decorrer, também, de disposições aprovadas mas à volta das quais se gerou larga polémica, pelo que as soluções encontradas se afiguram, muitas vezes, como expressão (negativa) dos debates e dos antagonismos em jogo. (46)

(44) O art. 149 § 2.º b) do Acto Único dispõe que se o Parlamento Europeu não se pronunciar sobre a posição comum do Conselho nos três meses subsequentes, esta última instituição pode tomar uma decisão definitiva. Acresce ainda que, uma vez adoptada a posição comum, deve o Conselho transmitir, por escrito, as necessárias informações ao Parlamento. A divergência nasce quanto ao início da contagem daquele prazo de três meses, considerando o Conselho que o momento coincide com a transmissão da posição comum, enquanto que para o Parlamento o prazo só começará a correr a partir da altura em que tal posição for anunciada em sessão plenária e depois de terem sido recebidos todos os documentos a ela atinentes (i. é., a própria posição comum, as razões que levaram o Conselho a adoptá-la e a proposta da Comissão).

Daí que seja pertinente figurar a hipótese de o Conselho adoptar uma medida definitiva, na convicção de ter expirado o prazo atribuído ao Parlamento, e este, julgando-se ainda em tempo útil, proceder à rejeição da posição comum.

(45) O Acto Único concede à Comissão o prazo de um mês para reexaminar a sua própria proposta à luz das emendas sugeridas pelo Parlamento, nada se dizendo quanto às consequências emergentes do seu não aatamento. Todavia, é entendimento maioritário da doutrina que em tal hipótese o Conselho pode passar à segunda leitura, situação claramente negativa e funcionalmente muito próxima de um veto.

(46) No art. 149 § 2.º f), o Acto Único prevê que se o Conselho de Ministros não decidir dentro de três meses sobre a proposta do Parlamento, rejeitando o texto ou a emenda, ou sobre a proposta reexaminada da Comissão, esta é considerada não adoptada.

É manifesta a prudência e a diplomacia desta solução, em que se procurou não deixar a última palavra nem ao Parlamento, nem à Comissão, nem ainda ao *duo* Conselho — Parlamento.

No fundo, privilegiaram-se alguns potenciais riscos de bloqueamento devidos à sobrecarga técnica em que, por razões de diversa índole, se envolveu o processo decisório — sempre na mira de conferir maior importância relativa às instituições —, parecendo comprometer a meta da eficiência acrescida, prosseguida pela reforma; paralelamente, acolheram-se certos riscos políticos decorrentes do facto de o processo de cooperação, ao permitir ao Parlamento apoiar — associando-se — a posição do Conselho, bloquear a adopção das normas ou propor alterações, só conferindo poder real à instituição parlamentar na segunda hipótese e convidando a uma oposição sistemática como forma primária de afirmação.