

AS INSTITUIÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA¹

Manuela Ribeiro da Silva Gomes

SUMÁRIO

- 1 – Introdução
- 2 – Enumeração das Instituições da União Europeia
- 3 – Parlamento Europeu
 - 3.1 – Composição
 - 3.2 – Funcionamento
 - 3.3 – Competências
 - 3.3.1 – Poder legislativo
 - 3.3.2 – Poder orçamental
 - 3.3.3 – Poder de controlo democrático
- 4 – O Conselho Europeu
 - 4.1 – Origem do Conselho Europeu
 - 4.2 – Composição
 - 4.3 – Funcionamento
 - 4.4 – Competências
- 5 – O Conselho de Ministros (Conselho)
 - 5.1 – Composição
 - 5.2 – Funcionamento
 - 5.3 – Competências

¹ O presente trabalho terá apenas por objecto a análise de parte das instituições da União Europeia, mais concretamente, o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros, dado que constitui um relatório elaborado no âmbito de um programa de Doutoramento (Novas Orientações do Direito Público perante a União Europeia – “O Tratado que institui uma Constituição para a Europa) ministrado pela Universidade de Vigo, o qual partilhei com outra colega que se encarregou da análise das restantes Instituições Europeias (Comissão e o Tribunal de Justiça).

NOTA PRÉVIA

Ao darem origem às comunidades, os seis Estados que inicialmente concorreram para a sua formação (a França, a Alemanha, a Itália, a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo) constituíram três organizações internacionais, ou seja, na definição de Paul Reuter, “grupos de Estados susceptíveis de manifestar de uma maneira permanente uma vontade juridicamente distinta da dos seus membros”². Fazendo-o, inseriram-se no movimento de criação de entes jurídicos de carácter pluriestadual, cujas origens mais remotas encontram-se nas uniões administrativas que a Europa do século XIX conheceu, tendo produzido até ao imediato pós-guerra apenas organizações de vocação universal: A Sociedade das Nações, a Organização Internacional do Trabalho e a Organização das Nações Unidas³.

Ao contrário destas, as instituições de que aqui curamos demarcam-se pelo seu carácter regional (europeu) e apresentam características de estruturação interna que claramente as distinguem das precedentes e de outras que, também com carácter regional, delas são contemporâneas.

Assim, as Comunidades Europeias eram associações permanentes de Estados soberanos, constituídas por tratados internacionais de tipo clássico com vista à prossecução de objectivos comuns aos seus membros através de órgãos próprios habilitados a exprimir, na conformidade do respectivo acto constitutivo e das pertinentes regras de Direito Internacional, uma vontade própria, juridicamente distinta da dos Estados que as compõem⁴.

Assim, cabia aos órgãos representativos das Comunidades Europeias, às Instituições Comunitárias, exprimir, no âmbito das respectivas competências e na conformidade do Direito Comunitário, a vontade destas particulares organizações internacionais⁵.

Do que ficou dito neste último parágrafo, é patente a importância que reveste o estudo das Instituições Comunitárias, hoje, das Instituições da União Europeia. É sobre estas últimas que o presente trabalho incidirá.

² PAUL REUTER, *Droit International Public*, 5.^a Edição, Paris, Presses Universitaires de France, 1976, pág. 193.

³ RUI MANUEL GENS DE MOURA RAMOS, *Das Comunidades à União Europeia – Estudos de Direito comunitário*, 2.^a edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, págs. 10/11.

⁴ JOÃO MOTA DE CAMPOS e outros, *Organizações Internacionais - Teoria Geral e Estudo Monográfico das principais Organizações Internacionais de que Portugal é membro*, Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2000, pág. 733.

⁵ JOÃO MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Comunitário*, 3.^a edição, pág. 63.

I - Introdução

A estrutura institucional da Comunidade Europeia, primeiro, e da União Europeia, depois, foi-se alterando ao longo do tempo de acordo com as necessidades funcionais decorrentes do desenvolvimento do processo de integração europeia⁶.

De início, o Tratado de Paris, que instituiu a CECA, criou quatro instituições principais: a ALTA AUTORIDADE, o CONSELHO DE MINISTROS, a ASSEMBLEIA PARLAMENTAR e o TRIBUNAL DE JUSTIÇA EUROPEU. E os Tratados de Roma constitutivos da CEE e da EURATOM criaram também quatro instituições principais: a COMISSÃO, o CONSELHO DE MINISTROS, a ASSEMBLEIA PARLAMENTAR e o TRIBUNAL DE JUSTIÇA EUROPEU, sendo estas duas últimas instituições comuns às três organizações comunitárias.

Nos primeiros anos de funcionamento, as três organizações comunitárias tinham órgãos executivos distintos (Alta Autoridade para a CECA, Comissão para a CEE e a CEEA) e Conselhos de Ministros separados. Mas, a partir de 1 de Julho de 1967, data da entrada em vigor do Tratado de Bruxelas de 8 de Abril de 1965, que fundiu as Instituições comunitárias, passou a existir uma só Comissão e um só Conselho de Ministros para as três Comunidades, exercendo a totalidade das atribuições, nas mesmas condições e segundo as mesmas regras estipuladas nos Tratados Comunitários.

Além das Instituições referidas e previstas nos Tratados, foi decidido, em 1974, que os Chefes de Governo, juntamente com os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-Membros, se reunissem três vezes por ano, a fim de analisar as questões fundamentais relativas ao bom funcionamento da Comunidade e à estabilidade internacional. Essas reuniões deram origem ao CONSELHO EUROPEU – que não estava previsto nos Tratados originários⁷.

Esta estrutura institucional tornou-se mais complexa com a entrada em vigor do Acto Único Europeu, em 1 de Julho de 1987, devido

⁶ ANTÓNIO JOSÉ FERNANDES, *Direito Institucional Europeu (das Organizações Europeias)*, Bertrand – Cruz, pág. 59.

⁷ ANTÓNIO JOSÉ FERNANDES, *Direito Institucional... cit.*, pág. 59.

à criação de alguns órgãos complementares que vieram juntar-se aos órgãos complementares já existentes^{8/9}.

Mas foi sobretudo com a aprovação e entrada em vigor do Tratado de Maastricht (1 de Novembro de 1993) que a estrutura institucional da União sofreu alterações substanciais, na medida em que este Tratado criou novas Instituições, alterou o estatuto jurídico de outras já existentes e modificou, em alguns aspectos e relativamente a certas matérias, o processo decisório e as competências de algumas daquelas instituições.

A estrutura institucional da União Europeia definida pelo Tratado de Maastricht difere, pois, da estrutura orgânica que o Tratado de Bruxelas, de 8 de Abril de 1965, delineou para as três Comunidades, e que o Tratado de Bruxelas, de 22 de Julho de 1975, veio ampliar, com a criação do Tribunal de Contas.

A complexidade da estrutura institucional da Comunidade (União Europeia) reflecte-se nas competências e funcionamento das instituições principais, pois não são comparáveis aos de nenhum sistema institucional existente a nível nacional: a repartição tradicional entre as competências correspondentes à função legislativa, administrativa e judicial não foi transferida para o sistema institucional comunitário. Este assenta em concepções e métodos nunca ensaiados, tanto no contexto nacional como nas relações internacionais¹⁰.

Neste trabalho iremos analisar as instituições da União Europeia face à Constituição Europeia, aprovada pelo Tratado que institui uma Constituição para a Europa, assinado na cidade de Roma, em 29 de Outubro de 2004.

⁸ Como é sabido, o Tratado que instituiu a CECA também criou um Conselho Consultivo para as questões do carvão e do aço. O Tratado que instituiu a CEE e a CFEA também criou o Conselho Económico e Social para os assuntos económicos e o Tratado de Bruxelas de 22 de Julho de 1975 criou o Tribunal de Contas.

⁹ O acto único Europeu veio criar uma Instância Jurisdicional junto do Tribunal de Justiça Europeu, um Comité Político, a formação de um Grupo de Correspondentes europeus e a instalação de um Secretariado em Bruxelas para assistir à presidência da cooperação política.

¹⁰ ANTÓNIO JOSÉ FERNANDES, *Direito Institucional... cit.*, págs. 60 e 61.

2 – Enumeração das Instituições da União Europeia

O artigo I -19.º da Constituição Europeia (CE) enuncia as instituições da União^{11/12}.

A saber:

- O Parlamento Europeu;
- O Conselho Europeu;
- O Conselho de Ministros (adiante designado “Conselho”);
- A Comissão Europeia (adiante designada “Comissão”);
- O Tribunal de Justiça da União Europeia.

Este quadro institucional tem como objectivos promover os valores da União, prosseguir os seus objectivos, servir os seus interesses, bem como os interesses dos cidadãos e os dos Estados-membros e assegurar a coerência, a eficácia e a continuidade das políticas e das acções da União (artigo I – 19.º, n.º1).

Poder-se-á dizer que as instituições da União Europeia são os órgãos de soberania da União. Exercem funções que correspondem aos órgãos de soberania nacionais.

A partir deste momento iremos apenas analisar as instituições da União Europeia cujo tratamento nos foi incumbido no âmbito do presente trabalho (Parlamento Europeu, Conselho Europeu e Conselho de Ministros).

3 – Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu foi uma das instituições comunitárias comum às três Comunidades (CECA, CEE e CEEA) desde a Convenção de Roma de 1957.

A introdução de um órgão de controlo de tipo parlamentar na primeira organização comunitária – a CECA – que não fora prevista na

¹¹ O objecto deste trabalho é constituído, apenas, e de acordo com a terminologia alemã, pela análise das instituições “principais”, deixando de lado as “secundárias”, estas últimas são tratadas na CE como “outras instituições e órgãos consultivos da União” (artigo I – 30.º e segs.), por contraposição àquelas que fazem parte do quadro institucional da União (artigo I - 19.º e segs.).

¹² Todos os artigos referidos neste trabalho são da Constituição Europeia (CE), salvo indicação em contrário.

proposta inicial – esta apenas apontava para a constituição de uma Alta Autoridade com dilatados poderes de direcção – ficou a dever-se à pertinência reconhecida à ideia de que, implicando a transferência de soberania realizada pela CECA, o exercício de competências, inicialmente pertencentes aos Estados, por parte da Alta Autoridade deixaria de ficar sujeito a um controlo parlamentar, dado que os actos em questão não seriam objecto de uma actividade fiscalizadora por parte dos parlamentos nacionais.

Ora, reconhecendo-se a indesejabilidade de uma tal solução, haveria que dotar a organização de um órgão que pudesse exercer o controlo parlamentar que, com a transferência de competências estaduais para a organização, deixou de ter lugar.

Foi isso que levou à criação da Assembleia Comum da CECA, órgão representativo dos povos dos Estados reunidos na Comunidade, autónomo na sua actividade e dotado de poderes de sanção política sobre o Executivo da organização internacional. Com a constituição da CEE e da CEEA, o esquema manteve-se e com a Convenção relativa a certas instituições comuns às Comunidades Europeias surge, em 1958, a Assembleia única comum às três organizações, que pouco depois passou a designar-se por Assembleia Parlamentar Europeia, até adoptar, em 1962 (Resolução da “Assembleia Parlamentar Europeia” datada de 30 de Março e publicada no JOCE, de 26 de Abril de 1962), a designação de Parlamento Europeu¹³ em virtude da sua denominação não ser idêntica nas quatro línguas oficiais da Comunidade e, por outro lado, devido ao facto de aquela denominação ser susceptível de confusão com a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.

O Parlamento Europeu era considerado o espelho e consciência da Europa, dado representar os povos dos Estados-Membros reunidos na Comunidade. Para sublinhar o seu carácter democrático, o Parlamento Europeu era a primeira instituição mencionada no Tratado. Apesar do nome, esta instituição não tinha prerrogativas comuns aos parlamentos nacionais. Não obstante representar os povos dos Estados-Membros, pouco tinha a ver com os seus homónimos nacionais ou com a função legislativa a que se referia Montesquieu.

¹³ RUI MANUEL GENS DE MOURA RAMOS, *Das Comunidades...*, cit., págs. 48/49.

Poucos poderes lhe foram atribuídos, pois, previa-se que fosse o arcópio de quezílias e de interesses nacionais quando sucedeu, precisamente, o contrário: motor da integração europeia.

Em face da CE, o Parlamento Europeu também é a primeira Instituição a ser referida, representando os cidadãos ao nível da União (artigo I-46.º, n.º 2) mas tem um carácter distinto, na medida em que lhe foi atribuída a função legislativa, embora conjuntamente com o Conselho.

Assim, actualmente, o Parlamento Europeu possui funções de natureza legislativa e de natureza orçamental. Tem poderes de controlo político e funções consultivas (artigo I-20.º, n.º 1).

Estas funções do Parlamento Europeu foram o resultado da “luta” que ao longo do tempo o Parlamento Europeu foi travando para alcançar o seu lugar como representante do povo. As suas responsabilidades foram aumentando com o decorrer dos anos, em especial desde que os deputados passaram a ser directamente eleitos em toda a União, mais precisamente, a partir de 1979. O actual Parlamento, eleito por cinco anos em Junho de 2004, tem 732 deputados que representam os países que fazem parte da União.

3.1 – Composição

O Parlamento Europeu é composto por representantes directos dos eleitores¹⁴ dos Estados-Membros, numa proporção aproximada do peso demográfico de cada um destes Estados. Cabe ao Conselho Europeu adoptar, por unanimidade, mas por iniciativa e aprovação do Parlamento Europeu, uma decisão europeia que determine a composição do Parlamento Europeu com observância do limite máximo dos seus membros, que é de 750, tendo em conta que a representatividade no parlamento Europeu é degressivamente proporcional, com um limite mínimo de seis membros por cada Estado-Membro, não podendo ser atribuído a cada Estado-Membro mais do que noventa e seis lugares (artigo I-20.º, n.º2).

¹⁴ Têm direito a voto todos os cidadãos da União Europeia que estejam recenseados enquanto eleitores, pelo que o Parlamento Europeu exprime a vontade democrática dos cerca de 380 milhões de cidadãos da União, representando os seus interesses nas discussões com as outras instituições da União Europeia.

É constituído por parlamentares eleitos por um período de cinco anos (artigo I-20.º, n.º 3), distribuídos, não segundo as respectivas nacionalidades (critério institucional), mas de acordo com a respectiva filiação partidária (critério funcional), formando os grupos políticos europeus que associam todos os principais partidos políticos que actuam nos Estados-Membros da União Europeia¹⁵. Aos partidos políticos, a nível europeu, exige-se que contribuam para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União (artigo I - 46.º, n.º 4).

O Parlamento Europeu elige de entre os seus pares o seu Presidente e a sua Mesa (artigo I-20.º, n.º 4).

3.2 – Funcionamento

O Parlamento Europeu, actualmente, tem sedes em França (Estrasburgo), Bélgica (Bruxelas) e Luxemburgo.

As sessões plenárias mensais, isto é, as sessões para todos os deputados, realizam-se em Estrasburgo (que é a sede principal do Parlamento). As reuniões das Comissões Parlamentares e de quaisquer sessões plenárias adicionais realizam-se em Bruxelas, enquanto no Luxemburgo estão sedeados os serviços administrativos (o Secretariado-Geral)¹⁶.

Em face da CE, cabe ao Conselho, através de lei ou lei-quadro europeia¹⁷, tomada por unanimidade, mas por iniciativa do Parlamento Europeu e após a sua aprovação por maioria dos membros que o com-

¹⁵ DOCUMENTAÇÃO EUROPEIA, COMISSÃO EUROPEIA, DIRECÇÃO-GERAL IMPRENSA e COMUNICAÇÃO, *Como Funciona a União Europeia – Um guia sobre as instituições da União Europeia*, pág. 14.

¹⁶ DOCUMENTAÇÃO EUROPEIA, COMISSÃO EUROPEIA, DIRECÇÃO-GERAL IMPRENSA e COMUNICAÇÃO, *Como Funciona... cit.*, pág. 15.

¹⁷ Queremos chamar a atenção do leitor para o facto de quando o artigo I-20.º, n.º 2 estipula que compete ao Conselho Europeu adoptar por unanimidade, por iniciativa do Parlamento Europeu e com a aprovação deste, uma decisão europeia que determine a composição do Parlamento Europeu está a referir-se apenas à questão da composição do Parlamento Europeu, isto é, ao número de deputados que compõem o Parlamento Europeu. Enquanto que o artigo III-330.º, n.º 1, quando se refere à competência do Conselho para tomar as medidas necessárias para permitir a eleição dos membros do Parlamento Europeu, já tem a ver com o funcionamento do Parlamento Europeu, mais concretamente, com as regras de eleição.

põem, adoptar as medidas necessárias para permitir a eleição dos membros do Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros ou baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros.

A lei ou lei-quadro entra em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais (artigo III-330.º, n.º1).

O estatuto e as condições gerais de exercício das funções dos membros do Parlamento Europeu são definidos por lei europeia do Parlamento Europeu. Este delibera, por iniciativa própria, após parecer da Comissão e após aprovação do Conselho. O Conselho delibera por unanimidade sobre quaisquer regras ou condições respeitantes ao regime fiscal dos membros ou ex-membros (artigo III-331.º).

De acordo com o artigo III-336.º, o Parlamento Europeu realiza uma sessão anual, reunindo-se, por direito próprio, na segunda terça-feira de Março, podendo, contudo, reunir-se em período extraordinário de sessões, a pedido da maioria dos membros que o compõem, do Conselho ou da Comissão.

Salvo disposição em contrário da CE, o Parlamento Europeu delibera por maioria dos votos expressos, sendo o quórum fixado pelo seu Regimento¹⁸ (artigo III-338.º).

Das reuniões do Parlamento Europeu serão lavradas as respectivas actas às quais será dada a publicidade nas condições previstas pela CE e pelo Regimento do Parlamento Europeu (artigo III-339.º, 2.º parágrafo).

3.3 – Competências

O Parlamento Europeu tem três tipos de competências principais, a saber:

- Poder legislativo;
- Poder orçamental;
- Poder de controlo democrático (artigo I-20.º, n.º 1).

¹⁸ O Regimento do Parlamento Europeu é adoptado por maioria dos membros que o compõem (artigo III-339.º).

3.3.1 - Poder legislativo

O poder legislativo do Parlamento Europeu é exercido conjuntamente com o Conselho, consubstanciando-se num processo de “co-decisão” que coloca o Parlamento Europeu e o Conselho em igualdade de circunstâncias, abrangendo uma vasta gama de domínios de actuação.

Assim, em face da CE, os actos legislativos são as Leis e as Leis Quadro europeias que são adoptadas, sob proposta da Comissão, conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de acordo com o processo legislativo ordinário estabelecido no artigo III-396.º. Se as duas instituições não chegarem a acordo, o acto não será adoptado (artigo I-34.º, n.º 1).

Contudo, a CE permite a qualquer uma destas instituições assumir a paternidade do acto legislativo, mas com a participação da outra, nos casos especificamente previstos na CE e de acordo com processos legislativos especiais (artigo I-34.º, n.º 2)¹⁹.

Nos casos expressamente previstos na CE, a iniciativa das leis e das leis-quadro europeias pode ser de um grupo de Estados-Membros ou do Parlamento Europeu, por recomendação do Banco Central Europeu ou a pedido do Tribunal de Justiça ou do Banco Europeu de Investimento (artigo I-34.º, n.º 3)²⁰.

3.3.2 – Poder orçamental

O orçamento anual da União Europeia é decidido conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, segundo o procedimento estabelecido no artigo III-404.º, n.º 2 e segs. Terminado este procedimento, o Presidente do Parlamento Europeu declara que a lei europeia que aprova o Orçamento foi definitivamente adoptada (artigo III-404.º, n.º 9).

O Parlamento Europeu controla a execução do orçamento, tendo todos os anos de decidir se aprova a forma como a Comissão executou o Orçamento do exercício financeiro precedente. Este processo de aprovação designa-se de “quitação” (artigos III-407.º e segs.).

¹⁹ Exemplo: artigo III-330.º, n.º 1.

²⁰ Exemplo: artigo III-333.º, último parágrafo.

3.3.3 – Poder de controlo democrático

O Parlamento Europeu exerce, em várias circunstâncias, um controlo democrático das outras instituições europeias através, poder-se-á dizer, das suas funções de controlo político e das suas funções de natureza consultiva.

Desde logo, a Comissão é politicamente responsável perante o Parlamento Europeu que pode aprovar uma moção de censura à Comissão, e que se for aprovada por uma maioria de dois terços dos votos expressos que representam a maioria dos membros que compõem o Parlamento Europeu, os membros da Comissão devem demitir-se colectivamente das suas funções e o Ministro dos negócios Estrangeiros da União deve demitir-se das funções que exerce na Comissão (artigo III-340.º).

Os membros da Comissão podem assistir a todas as sessões do Parlamento Europeu, sendo ouvida quando assim o solicitar. Os membros do Parlamento Europeu também podem dirigir perguntas orais e escritas à Comissão (artigo III-337, n.º 2).

O Conselho Europeu e o Conselho também são ouvidos pelo Parlamento Europeu nas condições previstas nos respectivos regulamentos internos, permitindo ao Parlamento Europeu acompanhar os trabalhos daquelas duas instituições.

O Parlamento Europeu pode exercer o seu poder de controlo democrático através da análise das petições apresentadas por cidadãos ou por qualquer outra pessoa singular ou colectiva com residência ou sede oficial num Estado-Membro sobre qualquer questão que se integre nos domínios de actividade da União e lhe diga directamente respeito (artigo III-334.º).

É também o Parlamento Europeu que elege o Provedor de Justiça Europeu, tendo este que apresentar anualmente ao Parlamento Europeu um relatório sobre os resultados dos inquéritos que tenha efectuado (artigo III-335.º). A demissão do Provedor de Justiça Europeu depende da vontade do Parlamento Europeu, dado que a pedido deste último, o Tribunal de Justiça Europeu pode demiti-lo, se este deixar de preencher os requisitos necessários ao exercício das suas funções ou tiver cometido falta grave (artigo III-335.º, n.º 2, 2.º parágrafo).

O poder de controlo democrático do Parlamento Europeu é exercido, também, através da constituição de comissões de inquérito, a pedido de um quarto dos seus membros, das alegações de infracção ou de

má administração na aplicação do direito da União (artigo III-333.^o).

Um outro poder de grande relevância, no que diz respeito ao controlo democrático, reside na possibilidade que o Parlamento Europeu tem de, por maioria dos seus membros, solicitar à Comissão que submeta à sua apreciação todas as propostas adequadas sobre as questões que se lhe afigurem requererem a elaboração de um acto da União para efeitos de aplicação da Constituição. Se a Comissão não o fizer, terá que informar o Parlamento Europeu dos motivos que a levaram a adoptar tal comportamento (artigo III-332.^o).

Por fim, dir-se-á, sem receios para sérios desmentidos, que o Parlamento Europeu possui uma vastíssima competência de natureza consultiva no âmbito das políticas da União, pelo que facilmente se encontram normas na Parte III da CE que atribui poderes consultivos ao Parlamento Europeu.

4 – O Conselho Europeu

Desde a criação das Comunidades que se sentia a necessidade de harmonizar pontos de vista em domínios excluídos dos Tratados. As Comunidades eram um grande bloco económico. Mal seria que não pudessem, por isso, transformar-se num pilar único de suporte de políticas coerentes, nomeadamente, em matéria de política externa. Desde sempre, foi sentida a necessidade de reuniões ao mais alto nível para harmonizar as políticas dos Estados-Membros em domínios subtraídos aos Tratados.

Tais reuniões começaram a acontecer, sem qualquer periodicidade, designando-se de cimeiras (ou conferências diplomáticas) que reuniam os Chefes de Estado e de Governo dos países membros. A sua convocação e realização eram feitas à margem dos mecanismos comunitários.

Essas cimeiras produziram alguns resultados práticos. Contudo, sentia-se a necessidade de instituir um órgão de cúpula, vocacionado para resolver as graves questões políticas que afectassem a Comunidade e que somente ao mais alto nível poderiam ser convenientemente enfrentadas²¹.

Através das Cimeiras foi dado impulso às instituições comunitárias, tomaram-se iniciativas e foram assumidos compromissos solenes.

²¹ JOÃO MOTA DE CAMPOS, *Manual...*, cit., pág. 111.

Esta a razão por que surgiu o Conselho Europeu, órgão de natureza ambígua que desempenhou e desempenha um papel fundamental no quadro institucional da União Europeia, e cujo funcionamento convém, por isso, conhecer.

4.1 – Origem do Conselho Europeu

Desde 1961 a 1974 que se realizaram várias Conferências Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros.

Famosas ficaram a Cimeira de Haia de 1969 e a Cimeira de Paris de 1974. Foi na Cimeira de Haia que se desbloquearam as negociações de adesão do Reino Unido às Comunidades e se lançou a ideia da União Económica e Monetária.

Não obstante o grande interesse que as Cimeiras possuíam para as Comunidades, dado que destinavam-se à troca de informações e à concertação política, influiu, assim, na vida comunitária. O certo é que o sistema de cooperação política instituído no quadro das Cimeiras, embora útil, era manifestamente insatisfatório: sempre que um problema particularmente importante surgia, era aos responsáveis supremos dos Estados-Membros, reunidos para o efeito em Cimeiras europeias, que se impunha apelar.

Mas estas Cimeiras não eram mais do que conferências diplomáticas de alto nível, não periódicas, cuja convocação e realização ocorriam à margem das engrenagens institucionais da Comunidade, apesar de as decisões tomadas nestas Cimeiras poderem ter uma repercussão profunda no âmbito comunitário.

Por um lado, as Cimeiras apresentavam-se, do ponto de vista comunitário, como uma realidade ambígua: enquanto instrumento de informação mútua e de concertação política entre os Estados-Membros era, sem dúvida, um facto exterior e estranho às Comunidades. Por outro lado, apesar de as resoluções ali tomadas poderem reflectir-se pesadamente na vida da Comunidade, elas resultavam de um sistema de que as instituições Comunitárias estavam excluídas, não podendo, por isso, fazer-se ouvir e tentar influenciar o processo de decisão política.

O Presidente Giscard d'Estaing compreendeu perfeitamente a necessidade de institucionalizar as Conferências Diplomáticas de alto nível, inserindo-as no sistema comunitário de decisão. Assim sendo, propôs, na famosa Cimeira de Paris, que ocorreu em Dezembro de

1974, uma nova fórmula de concertação política, ao mais alto nível, integrada no sistema comunitário.

Nesta conformidade, os Chefes de Estado ou de Governo dos então nove Estados-Membros resolveram instituir, com carácter de permanência, um Conselho Europeu cujas reuniões periódicas passaram a substituir as anteriores Cimeiras.

Assim, ficou decidido que os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros se reunissem, acompanhados pelos respectivos Ministros dos Negócios Estrangeiros, três vezes por ano.

Segundo o comunicado publicado após a Cimeira de Paris, o Conselho Europeu detinha quatro funções principais:

- era o lugar de intercâmbio de pontos de vista livres e informais entre os principais dirigentes dos Estados-Membros;
- deliberava sobre temas de competência da Comunidade, temas de cooperação política ou qualquer outro tema de interesse comum;
- impulsionava o aprofundamento, acabamento e alargamento da Comunidade, o chamado tríptico comunitário;
- era uma instância de recurso para as questões que não encontrassem solução nas instâncias inferiores, nomeadamente, no Conselho das Comunidades.

Contudo, o Conselho Europeu somente foi constitucionalizado, isto é, consagrado no Tratado, em 1986 através do Acto Único Europeu²². Até esta data, o Conselho Europeu tinha, pois, origem num acto informal dos Estados-Membros que se exprimiu no já referido Comunicado final da Cimeira de Paris.

Posto isto, iremos analisar a composição e funcionamento do Conselho Europeu face à CE.

4.2 – Composição

O Conselho Europeu é composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, bem como pelo seu Presidente e pelo Presidente da Comissão²³. O Ministro dos Negócios Estrangeiros da

²² O Acto Único Europeu, que alterou o Tratado CEE, foi assinado em Fevereiro de 1986 e entrou em vigor em 1 de Julho de 1987.

²³ O Presidente do Conselho Europeu e da Comissão não participam nas votações do Conselho Europeu (artigo 1 – 25.º, n.º 4).

União participa nos trabalhos do Conselho Europeu (artigo I – 21.º, n.º 2), podendo o Presidente do Parlamento Europeu ser convidado para ser ouvido pelo Conselho Europeu (artigo III – 341.º, n.º 2). O Secretário-Geral do Conselho assiste o Conselho Europeu (artigo III – 341.º, n.º 4).

4.3 – Funcionamento

O Conselho Europeu reúne-se uma vez por trimestre (quatro vezes por ano), por convocação do seu Presidente²⁴. Quando a ordem de trabalhos o exija, os membros do Conselho Europeu podem decidir que cada um seja assistido por um ministro e, no caso do Presidente da Comissão, por um membro da Comissão (artigo I – 21.º, n.º 3).

O Conselho Europeu pronuncia-se por consenso, salvo disposição em contrário da CE (artigo I – 21.º, n.º 4).

Em caso de votação, cada membro do Conselho Europeu só pode representar, por delegação, um dos outros membros (artigo III – 341.º, n.º 1).

A abstenção dos membros do Conselho Europeu presentes ou representados não obsta à adopção das deliberações do Conselho Europeu que exijam unanimidade (artigo III – 341.º, n.º 1, 2.º parágrafo).

Quanto às questões processuais, bem como no que diz respeito à adopção do seu Regulamento interno, o Conselho Europeu delibera por maioria simples (artigo III – 341.º, n.º 3). Quando haja de deliberar por maioria qualificada aplicam-se-lhe as mesmas regras de maioria qualificada previstas para o Conselho (artigo I – 25.º, n.º 1 e n.º 2, por remissão do n.º 3).

O Presidente do Conselho Europeu é eleito pelos seus pares por maioria qualificada²⁵, por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez. Em caso de impedimento ou de falta grave, o Conselho Europeu pode pôr termo ao seu mandato, de acordo com o mesmo procedi-

²⁴ O Presidente do Conselho Europeu, quando a situação assim o exigir, poderá convocar uma reunião extraordinária do Conselho Europeu (artigo I – 21.º, n.º 3, parte final).

²⁵ A maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 55% dos membros do Conselho Europeu, num mínimo de quinze, devendo estes representar Estados-Membros que reúnam, no mínimo, 65% da população da União. A minoria de bloqueio deve ser composta por, pelo menos, quatro membros do Conselho Europeu; caso contrário, considera-se

mento, isto é, por maioria qualificada (artigo I – 22.º, n.º 1). Compete ao Presidente do Conselho Europeu presidir e dinamizar os trabalhos do Conselho Europeu, assegurar a preparação e continuidade dos trabalhos do Conselho Europeu, em cooperação com o Presidente da Comissão e com base nos trabalhos do Conselho dos assuntos Gerais; actuar no sentido de facilitar a coesão e o consenso no âmbito do Conselho Europeu; apresentar um relatório ao Parlamento Europeu após cada uma das reuniões do Conselho Europeu (artigo I – 22.º, alíneas a), b), c) e d) do n.º 2).

O Presidente do Conselho Europeu assegura, ao seu nível e nessa qualidade, a representação externa da União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum, sem prejuízo das atribuições do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (artigo I – 22.º, n.º 2, 2.º parágrafo).

Finalmente, em relação à pessoa do Presidente do Conselho Europeu, a CE impõe uma incompatibilidade, dado que o Presidente do Conselho Europeu não pode exercer qualquer mandato nacional (artigo I – 22.º, n.º 3).

4.4 – Competências

O Conselho Europeu não tem qualquer função de natureza legislativa, competindo-lhe dar à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e definir as orientações e prioridades políticas gerais da União (artigo I – 21.º, n.º 1).

No fundo, a CE não se desviou das funções que, desde logo, na Cimeira de Paris de 1974 foram conferidas ao Conselho Europeu. Em jeito de conclusão, poder-se-á dizer que o Conselho Europeu é a reunião do Conselho ao mais alto nível, tendo como função primordial a definição da política global da União, resolvendo os problemas que não podem ser resolvidos a um nível inferior.

alcançada a maioria qualificada (artigo I – 25.º, n.º 1).

Quando o Conselho Europeu não delibere sob proposta da Comissão ou do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, a maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 72% dos membros do Conselho Europeu, devendo estes representar Estados-Membros que reúnam, no mínimo, 65% da população da União (artigo I – 25.º, n.º 2).

5 – O Conselho de Ministros (Conselho)

O Conselho é o principal órgão de tomada de decisões da União Europeia. Tal como o Parlamento Europeu, o Conselho foi instituído pelos Tratados que criaram as Comunidades Europeias. É o órgão representativo dos interesses dos Estados-Membros, participando nas suas reuniões um representante do governo nacional de cada um dos países membros da União Europeia.

Como já deixámos referido²⁶, o Tratado de Bruxelas, de 8 de Abril de 1965 procedeu à unificação do Conselho, passando a existir um único Conselho para as três Comunidades.

Tendo em conta a sua composição e modo de funcionamento, poderemos dizer que o Conselho corresponde ao conceito tradicional de órgão intergovernamental de carácter representativo, o que equivale a dizer que os seus membros participam na tomada das deliberações na qualidade de representantes dos Estados-Membros (que neles delegam um poder de representação)²⁷.

Assim, pela sua composição e processo de decisão poder-se-ia pensar, à partida, que o Conselho poderia ser considerado como uma mera assembleia de representantes de nível governamental dos países membros, que se reúnem periodicamente, em conferência diplomática, para confrontar as concepções e pontos de vista nacionais, para tentar resolver problemas comuns e para negociar o ajustamento dos respectivos interesses.

Acontece, contudo, que o Conselho, podendo assemelhar-se a uma conferência diplomática, é na realidade coisa bem diversa²⁸.

O Conselho não é apenas, com efeito, um centro de debate, de confronto de políticas e de concertação de interesses nacionais, por vezes divergentes senão mesmo contraditórios. O Conselho é, na realidade, um órgão comunitário, um ponto de convergência de vontades nacionais distintas, mas providas de um objectivo comum que é o de realizar o interesse geral da União Europeia ainda que, por vezes, com sacrifícios dos interesses imediatos de algum ou alguns dos países membros.

²⁶ Supra pág. 329.

²⁷ JOÃO MOTA DE CAMPOS, *Manual... cit.*, pág. 94.

²⁸ JOÃO MOTA DE CAMPOS, *Manual... cit.*, pág. 95.

A natureza de órgão comunitário manifesta-se quando o Conselho procura realizar objectivos e interesses que não se reconduzem aos interesses e objectivos de qualquer dos Estados que os seus membros representam e, especialmente, sempre que não está vinculado à regra da unanimidade para tomar decisões válidas e oponíveis a todos os Estados-Membros.

O Conselho surge, pois, como uma Instituição dotada de uma dupla natureza – intergovernamental e comunitária – em que o carácter de órgão da União Europeia ou de órgão da colectividade dos Estados-Membros manifesta-se mais ou menos consoante os problemas de que se ocupa e os termos em que é chamado a resolvê-los²⁹.

5.1 – Composição

Como já ficou referido, o Conselho é composto por um representante de cada Estado-Membro ao nível ministerial, com poderes para vincular o Governo do respectivo Estado-Membro e exercer direito de voto (artigo I-23.º, n.º 2).

Os representantes dos Governos nacionais no Conselho não são representantes permanentes dos Estados-Membros. Cada Governo far-se-á representar pelo seu membro que, consoante as matérias a tratar e as circunstâncias do momento, lhe pareça o mais indicado para assegurar em cada reunião do Conselho a defesa dos interesses nacionais.

A esta configuração do Conselho dá-se o nome de “formações”, o mesmo será dizer que o Conselho reúne-se em diferentes formações (artigo I-24.º, n.º 1). Estas reuniões, em princípio, não são públicas, excepto aquelas em que o Conselho delibere e vote sobre um projecto de acto legislativo, porque neste caso já serão públicas (artigo I-24.º, n.º 6, *primeira parte*). Para o efeito, cada reunião do Conselho será dividida em duas partes, consagradas, respectivamente, às deliberações sobre actos legislativos da União Europeia e às actividades não legislativas (artigo I-24.º, n.º 6, *parte final*).

Assim:

O *Conselho dos Assuntos Gerais* assegura a coerência dos trabalhos das diferentes formações do Conselho, competindo-lhe preparar as

²⁹ JOÃO MOTA DE CAMPOS, *Manual...* cit., pág. 96.

reuniões do Conselho Europeu, bem como assegurar o seu seguimento, em articulação com o presidente do Conselho Europeu e com a Comissão (artigo I-24.º, n.º2).

O Conselho dos Negócios Estrangeiros elabora a acção externa da União Europeia, de acordo com as linhas estratégicas fixadas pelo Conselho Europeu, assegurando a coerência da acção da União Europeia (artigo -24.º, n.º 3).

Quanto a outras possíveis “formações”, compete ao Conselho Europeu adoptar, através de maioria qualificada, uma decisão europeia que estabeleça a lista das restantes “formações” do Conselho (artigo -24.º, n.º 4).

A presidência das “formações” do Conselho, com excepção da dos Negócios Estrangeiros, é assegurada pelos representantes dos Estados-Membros no Conselho, com base num sistema de rotação igualitária em conformidade com as condições estabelecidas numa decisão europeia, tomada por maioria qualificada, do Conselho Europeu (artigo -24.º, n.º 7)³⁰.

5.2 – Funcionamento

O Conselho reúne-se por convocação do seu Presidente, por iniciativa deste, de um dos seus membros ou da Comissão (artigo III- 342.º).

A preparação dos trabalhos do Conselho é da responsabilidade de um Comité de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros (artigo I-24.º, n.º 5 e artigo III-344.º, n.º 1). Este Comité também é responsável pela execução dos mandatos que o Conselho lhe confia, podendo adoptar decisões de natureza processual nos casos pre-

³⁰ Actualmente, a Presidência do Conselho é objecto de rotação de seis em seis meses. Por outras palavras, cada país da União Europeia dirige a agenda do Conselho por períodos sucessivos de seis meses, assegurando a Presidência de todas as respectivas reuniões e promovendo os compromissos necessários entre os diversos Estados-Membros (artigo 203.º, 2.º parágrafo do TCE).

O roteiro para o período de 2003-2006 é o seguinte:

2003 – primeira metade do ano foi a Grécia, na segunda metade a Itália.

2004 – primeira metade do ano foi a Irlanda, na segunda metade os Países Baixos.

2005 – primeira metade do ano foi a Luxemburgo, na segunda metade do ano: Reino Unido.

2006 – primeira metade do ano: Áustria, na segunda metade do ano: Finlândia.

vistos no Regulamento interno do Conselho (artigo III-344.º, n.º 1).

O Conselho é assistido por um Secretariado-Geral, colocado na dependência de um Secretário-Geral nomeado pelo Conselho, decidindo, por maioria simples, a organização do Secretariado-Geral (artigo III-344.º, n.º 2).

Em caso de votação, cada membro do Conselho só pode representar, por delegação, um dos outros membros (artigo III-343.º, n.º 1).

As deliberações do Conselho são tomadas, em regra, por maioria qualificada³¹, salvo disposição em contrário da CE (artigo I-23.º, n.º 3)³².

Relativamente às deliberações que exijam, apenas, maioria simples³³, o Conselho delibera por maioria dos membros que o compõem (artigo III-343.º, n.º 2).

No que concerne à adopção de deliberações que exijam unanimidade, a abstenção dos membros presentes não obsta à sua adopção (artigo III-343.º, n.º 3).

5.3 – Competências

De acordo com os artigos I-23.º, n.º 1 e I-35.º, n.º 2, da CE, o Conselho tem competência em cinco domínios essenciais, a saber:

I – Exerce, juntamente com o Parlamento Europeu, a função legislativa.

³¹ As regras para a obtenção de maioria qualificada encontram-se no artigo I-25.º, n.º 1 e n.º 2, cujo conteúdo já foi objecto de transcrição neste trabalho, pelo que se remete o leitor para a nota 25.

³² Actualmente a regra é a da maioria (artigo 205.º do TCE), sendo a maioria qualificada a excepção.

³³ São exemplos de deliberações que podem ser tomadas por maioria simples as que versam sobre questões processuais e sobre a adopção do Regulamento interno do Conselho (artigo III-344.º, n.º 3).

O Conselho também pode deliberar por maioria simples quando pretenda solicitar à Comissão que proceda a todos os estudos que ele considere oportunos para a realização dos objectivos comuns e que lhe submete todas as propostas adequadas para esse fim (artigo III-345.º). Será de referir que se porventura a Comissão não apresentar quaisquer propostas, terá que informar, fundadamente, o Conselho de tal atitude (artigo III-345.º, *parte final*).

O Conselho também poderá adoptar por maioria simples, após consulta à Comissão, decisões europeias que definam o estatuto dos comités previstos na CE (artigo III-346.º).

2 – Adopta decisões europeias nos termos dos artigos I-35.º, n.º 2, I-37.º, n.º 2 e I-40.º, n.º 3.

3 - Exerce, também juntamente com o Parlamento Europeu, a função orçamental.

4 - Compete-lhe definir as políticas da União Europeia.

5 – Compete-lhe exercer funções de coordenação.

Todas estas funções serão desenvolvidas em conformidade com as regras estabelecidas na CE (artigo I-23.º, n.º 1, *parte final*).

BIBLIOGRAFIA *

CAMPOS, JOÃO MOTA DE - Manual de Direito Comunitário, 3.ª edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CAMPOS, JOÃO MOTA DE e outros – Organizações Internacionais – Teoria Geral e Estudo Monográfico das principais Organizações Internacionais de que Portugal é membro, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

FERNANDES, ANTÓNIO JOSÉ – Direito Institucional Europeu (das Organizações Europeias), Braga, Livraria Bertrand, 1995.

RAMOS, RUI MANUEL GENS DE MOURA – Das Comunidades à União Europeia – Estudos de Direito Comunitário, 2.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1999.

REUTER, PAUL – Droit International Public, 5.ª edição, Paris, Presses Universitaires de France, 1976.

DOCUMENTAÇÃO EUROPEIA

COMISSÃO EUROPEIA, DIRECÇÃO-GERAL IMPRENSA E COMUNICAÇÃO – Como Funciona a União Europeia (Um guia sobre as instituições da União Europeia), texto concluído em Junho de 2003.

* Apenas indicaremos as obras que foram utilizadas directamente na elaboração do presente trabalho, omitindo-se, assim, aquelas que foram utilizadas a título indirecto.