

Luís Lobo-Fernandes<sup>1</sup>

# A propósito do Tratado de Lisboa: o Parlamento Europeu no trajecto democrático da União Europeia

## Introdução — O redimensionamento dos objectivos da integração europeia<sup>2</sup>

O primeiro grande sinal do redimensionamento dos objectivos da Comunidade Europeia foi dado, em 1987, pelo Acto Único Europeu (AUE) que marcou o início de uma nova fase no processo de integração. A designação de Acto Único resultou do facto de o Conselho Europeu ter decidido reunir num único acto as duas vertentes das negociações que an-

---

<sup>1</sup> Titular da Cátedra Jean Monnet de Integração Política Europeia na Universidade do Minho; Pró-Reitor na área da cooperação científica internacional e das relações internacionais.

<sup>2</sup> Uma versão inicial, mais longa, deste texto, foi apresentado como *background paper* no seminário *O Parlamento Europeu e a democracia à escala do continente*, organizado pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, que decorreu no Hotel Tivoli, em Lisboa, no dia 12 de Janeiro de 2007.

tecederam a elaboração do tratado — cooperação política e alterações aos tratados de Roma. De entre os seus principais objectivos contou-se o aperfeiçoamento do mercado comum através de provisões que permitiriam concluir o mercado interno sem restrições nem fronteiras. Todavia, longe de se esgotar nestas disposições, este tratado introduziu também outras importantes modificações, com particular destaque para a codificação da Cooperação Política Europeia (CPE) — realizada à margem dos tratados desde 1969 — e para a alteração do processo de decisão, nomeadamente através da generalização da maioria qualificada no quadro das Comunidades Europeias e da introdução do procedimento de *cooperação* que alargou ligeiramente a influência do Parlamento Europeu (PE). O Acto Único foi um marco no processo de integração na medida em que representou um novo compromisso por parte dos Estados-membros.

## A questão do défice democrático e a nova função *legislativa* do Parlamento Europeu

Este novo *élan* foi a seguir confirmado pelo Tratado da União Europeia que, criando as bases de uma União, simboliza uma mudança fundamental nas aspirações da construção europeia. Segundo Maignette e Remacle (2000, II) «...le traité de Maastricht donnait le signal d'un élargissement des objectifs de la construction européenne, qui n'était plus seulement un projet économique limité mais, au moins en puissance, une Union politique»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver Maignette, Paul, e Eric Remacle. Eds. 2000. *Le Nouveau Modèle Européen*, 2 vols., Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles.

Numa tentativa de contrariar a crítica recorrente da falta de democraticidade do modelo institucional até então prevalecente, Maastricht avançou no caminho do reforço dos poderes do Parlamento Europeu ao introduzir o procedimento de co-decisão (artigo 189º B, do TCE). A crítica era em parte justificada pelo facto de o Parlamento Europeu — única instituição europeia directamente eleita, a partir de 1979 — ter sido inicialmente dotado pelo Tratado de Roma de meros poderes consultivos, sendo a função legislativa atribuída ao Conselho, composto por representantes dos executivos nacionais. Como referira Sidjanski (1996, 246) as diferentes disposições do Tratado de Maastricht esforçavam-se, ainda que timidamente, por libertar a Comunidade das suas «doenças infantis» e por lhe dar uma «verdadeira dimensão política»<sup>1</sup>. Apesar de limitado e algo complexo, permitiu uma progressiva co-legislação (PE e Conselho de Ministros)<sup>2</sup> constituindo, desse modo, um passo importante na tentativa de ultrapassagem do problema do chamado défice democrático da UE. Caporaso (2000, 49) definiria o défice democrático como sendo «most acutely a deficit between the powers of national and EU executives and parliamentary institutions at both levels

---

<sup>1</sup> Sidjanski, Dusan. 1996. *O Futuro Federalista da Europa: a Comunidade Europeia das Origens ao Tratado de Maastricht*. Lisboa: Gradiva.

<sup>2</sup> Tal como assinala Caporaso (2000, 66) «(...) the deeper importance of the extension of EP power may lie in *professionalization of the EP* that it demands and in the *symbolism of having the EP and the Council meet as equal co-legislators*, mutually agreeing to the acts that affect the people of Europe» [itálico nosso]. Cf. Caporaso, James A. 2000. *The European Union: Dilemmas of Regional Integration*. Boulder, Colorado: Westview Press.

(...) This gap is fundamentally about the relation between executive power and representative legislatures». Como refere também o mesmo autor (2000, 42) «[A]s *the European Union creates its own rules and institutions, as it becomes more important in everyday policymaking*, in short, as it becomes more like a domestic polity than a traditional international organization *the issue of democracy becomes more central*»<sup>1</sup>. Na medida em que associa as decisões ao parecer favorável do Parlamento, o novo procedimento veio garantir uma participação mais efectiva e mais ampla do órgão representativo por excelência dos cidadãos europeus no processo legislativo comunitário. Não colocando ainda o PE no mesmo patamar do Conselho, as disposições de Maastricht nesta matéria marcam todavia uma nova fase no aprofundamento institucional. Paralelamente, o Tratado contemplou o alargamento do procedimento de cooperação tal como havia sido instituído pelo AUE, e o reforço das funções consultiva e de controlo orçamental da instituição parlamentar. Digna de nota é também a referência do Tratado (artigo 138ºA, TCE) à importância dos partidos políticos, que pode ser lida como um sinal de incentivo ao aparecimento de partidos políticos agregados a nível transnacional<sup>2</sup>. No seguimento das sugestões avançadas, em especial pelo Relatório Tindemans e pelo Projecto Spinelli, o Tratado de Maastricht determina um novo procedimento de investidura da Comissão cuja principal novidade reside precisamente na associação do Parlamento

---

<sup>1</sup> Itálico nosso.

<sup>2</sup> Tal cenário foi retomado durante a CIG 2000 que antecedeu a assinatura do Tratado de Nice.

Europeu<sup>1</sup>. De forma a tornar esta associação mais proeminente, o Tratado estipulava que a duração do mandato da Comissão passa a alinhar-se com a duração das legislaturas parlamentares, que é de cinco anos. Numa tentativa de melhorar a legitimidade democrática da UE através do reforço do poder do Parlamento Europeu no processo legislativo, o Tratado de Maastricht somou ao procedimento de cooperação um novo mecanismo — a co-decisão (artigo 189ºB): enquanto que naquele está subjacente a elaboração de uma proposta não vinculativa, neste está patente uma maior co-responsabilização das três instituições envolvidas no processo legislativo (Comissão, Conselho de Ministros e PE). Através deste novo avanço o Parlamento Europeu era dotado de um «poder de rejeição temível» que, mesmo que não utilizado, aumentava a sua capacidade de influência ao exercer pressão potencial tendo em vista um acordo (Sidjanski 1996, 257).

---

<sup>1</sup> De acordo com as disposições previstas pelo TUE, os governos dos Estados-membros, após consulta ao PE, escolhem o presidente da Comissão, ao que se segue uma segunda fase para escolha dos comissários em que intervirá o Conselho e o presidente designado. O PE volta a intervir na terceira e última fase, já que a Comissão designada é submetida a um voto de aprovação por parte do PE, que se pronuncia sobre a sua composição e programa, só depois sendo designada formalmente, de comum acordo, pelos governos dos Estados-membros (artigo 158º, nº 2, TCE).

## A reafirmação da importância do Parlamento Europeu segundo Amsterdão

De entre as alterações institucionais consagradas no Tratado de Amsterdão merecem especial destaque a extensão do procedimento de co-decisão — e o conseqüente reafirmar da importância do PE —, o reforço da regra da maioria qualificada, bem como o novo papel reservado aos parlamentos nacionais no sistema institucional. Com o intuito de reforçar a actuação do Parlamento Europeu como verdadeiro co-legislador, o Tratado alargou consideravelmente os domínios de utilização do procedimento de co-decisão introduzido por Maastricht, fazendo dele a regra que passa a funcionar entre os mecanismos de decisão da União Europeia. Tratou-se de um maior esforço para solucionar o apontado défice democrático da União, privilegiando um mecanismo que melhora significativamente a posição do Parlamento Europeu nas relações interinstitucionais. O reforço dos poderes desta assembleia é igualmente confirmado por outras medidas. Em lugar da mera consulta estipulada por Maastricht, Amsterdão fez depender a efectividade da indigitação do presidente da Comissão da aprovação do PE (artigo 214º, nº 2, TCE). No mesmo sentido, seriam também sujeitas a parecer favorável do Parlamento Europeu as novas sanções criadas para punir eventuais violações graves dos direitos fundamentais por parte de um Estado-membro. Por outro lado, Amsterdão alargou consideravelmente os casos de consulta prévia ao Parlamento, destacando-se os aspectos respeitantes às decisões em matéria de flexibilidade ou de «cooperação reforçada», ao mesmo tempo que lhe outorga a possibilidade de estabelecer o estatuto e as condições gerais de exercício das funções dos deputados (embora sujeito a parecer da Comissão e aprovação unânime do Conselho —

artigo 190º, nº 5, TCE). Na linha do que também já vinha sendo regra nas duas anteriores revisões dos tratados, Amsterdão procedeu a uma considerável extensão da votação por maioria qualificada. Terá falhado, porém, na tarefa de tornar este tipo de votação a regra geral, uma vez que da unanimidade continuaram a depender um conjunto significativo de matérias. Às vantagens de um mecanismo que facilitaria *a fortiori* o avanço do processo de integração, sobrepôs-se uma vez mais o espírito do Compromisso de Luxemburgo, o mesmo é dizer a «lei de ferro» dos interesses nacionais.

Visando conferir maior democraticidade ao processo comunitário, o Tratado de Amsterdão procurou incrementar o envolvimento dos parlamentos nacionais na tomada de decisões comunitárias. Com esta finalidade, foi elaborado um *Protocolo relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia* que formalizava o envio sistemático de informação sobre a actividade da União, de modo a que estes pudessem discutir as propostas de legislação comunitária e, assim, amplificar o conhecimento efectivo da actividade da UE. Por outro lado, o mesmo texto reconhecia também à Conferência dos Órgãos dos Parlamentos Nacionais Especializados em Assuntos Europeus (COSAC) a possibilidade de submeter às instituições comunitárias as contribuições que considerasse oportunas sobre as actividades legislativas da União.

## Nice: um pequeno passo marcado pela recuperação do poder dos Estados

A 14 de Fevereiro de 2000, menos de um ano depois da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, a União Europeia inicia nova ronda de negociações, desta feita para tentar en-

contrar uma solução para os chamados *left-overs* de Amsterdão. A nova conferência intergovernamental (CIG) que decorreu sob a égide das presidências portuguesa e francesa da União tinha um mandato muito preciso, que consistia em preparar a UE para a adesão iminente de um número significativo de novos Estados<sup>1</sup>. Versando inicialmente sobre a dimensão e a composição da Comissão bem como sobre a ponderação dos votos no Conselho, a agenda da CIG acabou por se alargar a diversos domínios, como a extensão da votação por maioria qualificada e as «cooperações reforçadas». Para além destes, foi ainda incluído na agenda um conjunto de outras matérias, destacando-se precisamente o aumento dos poderes do PE, a reforma do sistema jurisdicional, o avanço na política europeia de segurança e defesa, e a adopção de uma *Carta dos Direitos Fundamentais*<sup>2</sup>. Porém, como assinalou então o embaixador Pierre Vimont, em 2001, «Nice [was] certainly not the great reforming Treaty that many had wanted it to be. But that was never its aim (...) The aim of the Conference was therefore unambiguous. It was to find solutions to the Amsterdam left-overs and thus allow the Union to clear the way of enlargement». Nice representou, em todo o caso, um momento de bifurcação no processo de integração na exacta medida em que marcou uma nítida preocupação dos Estados em liderar e controlar os desenvolvimentos da construção europeia. O mesmo se

---

<sup>1</sup> O Conselho Europeu de Helsínquia definiu como objectivo que a primeira ronda de novas adesões à UE se concretizasse até ao final de 2002, de modo a que os novos membros pudessem participar nas eleições para o PE realizadas em 2004.

<sup>2</sup> Algumas das quais não se enquadram na imagem de *left-overs* de Amsterdão.

podia dizer em relação à reconfiguração futura da arquitetura institucional<sup>1</sup>.

Ignorando o número máximo de 700 parlamentares acordado em Amesterdão, as novas disposições de Nice previam para esta instituição um número máximo de 732 membros (artigo 189º, TCE). A distribuição de lugares entre os futuros membros da União ficou muito aquém da pretendida proporcionalidade em função da população de cada país, sobretudo quando comparada com o número de lugares atribuídos aos então membros da UE<sup>2</sup>. Parecia, pois, que a nova fixação de lugares no Parlamento Europeu, longe de inverter alguma desproporcionalidade representativa desta instituição, contribuiu em alguns casos para o seu acentuar.

Na reforma do sistema judicial ressalta ainda a extensão dos direitos do PE como «litigante», que aparece agora em igualdade de circunstâncias com o Conselho, a Comissão e os Estados-membros. Foi também alargada ao Parlamento Europeu a possibilidade, até então reservada ao Conselho, Comissão e Estados-membros, de obter a opinião do Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade com a lei comunitária de um acordo in-

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, Lobo-Fernandes, Luís. 2001. "O Tratado de Nice e o Futuro da UE: A Bifurcação", *O Mundo em Português*, Ano III, Número 27, Dezembro de 2001, pp. 12-13.

<sup>2</sup> Como notaram Monar e Wessels (2001, 326) países como a República Checa e a Hungria, cuja população é superior à da Bélgica e de Portugal, obtiveram, todavia, um número de lugares inferior a estes Estados. Por sua vez, a Estónia, com uma população três vezes superior ao Luxemburgo, viu ser-lhe atribuído o mesmo número de lugares. Idêntica situação atinge o Chipre que, quando comparado com o Luxemburgo, aparece claramente sub-representado. Ver, Monar, Jörg, e Wolfgang Wessels. 2001. *The European Union after the Treaty of Amsterdam*. London: Continuum.

ternacional a realizar entre a Comunidade e um país terceiro. Como se pode concluir pelas alterações aqui mencionadas, estas foram, talvez, as «grandes reformas» de Nice, estendendo-se as suas repercussões para lá do sistema institucional propriamente dito, para se reflectirem também numa transformação significativa do sistema legal da União. Neste contexto, é de evidenciar a Comunicação da Comissão, intitulada «Um Projecto para a Europa» (COM (2002) 247 final), onde se podia ler:

«Várias vezes se sublinhou o carácter inovador e o equilíbrio específico da construção comunitária que organiza, *não a separação, mas a divisão dos poderes*. Deste modo, o poder legislativo pertence ao Parlamento Europeu, mas também ao Conselho; por seu turno, este partilha o poder executivo com a Comissão que dispõe do monopólio da iniciativa legislativa, enquanto que a aplicação das políticas retorna em grande medida às administrações nacionais ou regionais»<sup>1</sup>.

Esta Comunicação representou uma base muito útil de reflexão, preconizando soluções que poderiam ter servido de mote a uma mais ambiciosa reforma do triângulo institucional. Referimo-nos, por exemplo, à proposta de criação de um parlamento bicamarário, capaz de traduzir a dupla legitimidade em que assenta a União (Estados e Cidadãos), talvez a forma mais eficaz de tornar o PE num real co-legislador, catapultando-o para um papel mais central numa União que aspira a uma maior legitimidade democrática<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Itálico nosso.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Lobo-Fernandes, Luís. 2003. «Por um Sistema Bicamarário na UE». *Expresso*, 07 de Junho, 30.

## O Parlamento Europeu na Convenção Europeia (Fevereiro de 2002 — Julho de 2003)

Como observou Goucha Soares (2006, 143), a reforma das instituições constituía o «ponto mais delicado» do mandato da Convenção<sup>1</sup>. No que respeita à instituição parlamentar, os contributos apresentados à Convenção convergiram num grande número de matérias. Assim, a confirmação da função *legislativa* do Parlamento Europeu — nomeadamente através da generalização do método de co-decisão — foi uma das soluções mais defendidas, o mesmo acontecendo com o alargamento das suas competências no domínio da aprovação e controlo do orçamento comunitário. Iguamente consensual parecia ser a necessidade de consagrar os princípios básicos de um procedimento eleitoral uniforme. Como forma de reforçar as medidas já adoptadas neste sentido<sup>2</sup> era sugerida, por exemplo, a possibilidade de as eleições se realizarem no mesmo dia em todos os Estados-membros, como viria efectivamente a acontecer.

Apesar desta sintonia em torno de algumas das questões-chave, não deixaram de ser introduzidas no debate soluções menos consensuais embora igualmente pertinentes. É o caso da eleição pelo PE do presidente da Comissão, ou da

---

<sup>1</sup> Goucha Soares, António. 2006. *A União Europeia*. Coimbra: Almedina.

<sup>2</sup> Sobre esta matéria refira-se que as decisões de 25 de Junho de 2002 e de 23 de Setembro de 2002 (2002/772/CE/EURATOM), que alteram o acto relativo à eleição dos representantes ao PE por sufrágio universal directo, permitem já um sistema eleitoral mais homogéneo.

criação de uma segunda câmara em representação dos Estados. Esta última hipótese, como assinalámos, poderia vir a revelar-se uma solução interessante para corrigir o desequilíbrio institucional que, desde os Tratados de Roma, penalizava a instituição que representa os cidadãos. Tal sistema não pressuporia necessariamente a criação de uma nova instituição, embora implicasse uma readaptação das instituições existentes, em particular do Conselho. Elfriede Regelsberger<sup>1</sup>, em particular, tinha apontado modelos possíveis de evolução da União: um primeiro cenário «pragmático evolutivo» que pressupunha alargamentos selectivos (portanto, limitados), secundados por uma estratégia de aprofundamento mais incrementalista (neste caso a configuração institucional mudaria de acordo com as necessidades de cada novo alargamento), e, outro cenário de cariz «federal/constitucional» que implicava uma profunda transformação do sistema comunitário. Neste último, com o aumento do número de membros aumentaria também a necessidade de eficiência e eficácia. A autora previa mesmo, entre outras alterações, um reforço efectivo da co-decisão, a metamorfose da Comissão num governo europeu (eleito pelo PE) e a transformação do Conselho de Ministros numa câmara alta do Parlamento em representação dos Estados. Segundo Sweet e Caporaso (1998, 102), constitucionalização no quadro da União Europeia referir-se-ia ao processo segundo a qual «...the European treaties were transformed from interstate compacts 'into a vertically integrated legal regime conferring judicially enforceable rights and obligations

---

<sup>1</sup> Cf. Elfriede Regelsberger. 1993. «Whither Europe» In *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, ed. Peter H. Smith. New Brunswick: Transaction, pp. 87-90.

on all legal persons and entities, public and private within EC territory'»<sup>1</sup>. A questão da constitucionalização não é aqui objecto de uma análise aprofundada. Não obstante, cumpre referir que muito embora a tentativa de constitucionalizar o sistema político da União Europeia se tenha gorado, é aparente — na linha da definição proposta por Sweet e Caporaso — a existência de fortes elementos verticais no actual quadro. Por outro lado, a expansão das áreas de intervenção da UE dita a necessidade de maior *accountability*, e com ela um maior aprofundamento institucional. No plano textual, o Tratado Reformador é em grande medida idêntico ao mal sucedido Tratado Constitucional, mas também não é menos certo que, analiticamente, ele representa uma aproximação mais pragmática à evolução europeia<sup>2</sup>.

## Parlamento Europeu: uma maior centralidade com o Tratado Reformador

Os problemas surgidos em 2005 decorrentes da não ratificação do Tratado Constitucional, e o impasse daí resultante,

---

<sup>1</sup> Cf. Stone Sweet, Alec and James A. Caporaso (1998, 102), «From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration». In *Supranational Governance: The Institutionalization of the European Union*, edited by Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet. Oxford: Oxford University Press, citado em James A. Caporaso. 2000. *The European Union: Dilemmas of Regional Integration*. Boulder, Colorado: Westview Press, p. 29.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Moravcsik, Andrew. 2007. «Marxist populism», *Prospect*, Issue 141, December 2007, [www.prospect-magazine.co.uk/article\\_details.php?id=9891](http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=9891)

conduziram a UE a lançar um processo de reflexão sobre outros caminhos para a reforma institucional. A Comissão Europeia deu um importante contributo tendo procedido à definição de uma nova agenda, que contou com a aprovação do Conselho Europeu extraordinário realizado em Hampton Court, em Outubro de 2005, e que foi prosseguida com base na abordagem estabelecida na «Agenda para os cidadãos»<sup>1</sup>. Daí resultaria, em Junho de 2006, um convite do Conselho Europeu à futura presidência alemã para que elaborasse um relatório sobre a via a seguir. Com base nesse relatório o Conselho Europeu, reunido em 21 e 22 de Junho de 2007, decidiu convocar uma CIG tendo como meta a elaboração de um «Tratado Reformador» destinado a alterar os tratados em vigor, com os objectivos explícitos «de reforçar a eficácia e a legitimidade democrática da União alargada, e bem assim a coerência da sua acção externa». Como é sabido, o Tratado Constitucional iria substituir todos os tratados europeus existentes. O Tratado Reformador é menos revolucionário, alterando unicamente os dois tratados constitutivos actuais (Tratado da Comunidade Europeia, Roma, 1957, e Tratado de Maastricht, 1992). O primeiro passa a designar-se Tratado sobre o Funcionamento da UE, pelo que a Comunidade Europeia desaparece de vez, sendo o seu espaço ocupado pela União Europeia, que passa a ser uma entidade única, com personalidade jurídica própria, não podendo, no entanto, legislar ou agir para além das competências que lhe são atribuídas pelos Estados-membros nos tratados. O novo quadro legal também se traduz no fim da

---

<sup>1</sup> Ver «Uma agenda para os cidadãos: por uma Europa de resultados», COM(2006) 211, 10.5.2006.

estrutura de pilares, simplificando a acção da União nos planos interno e externo.

Como é referido na Comunicação da Comissão ao Conselho de 10 de Julho de 2007 (COM 412 final), intitulada «Reformar a Europa para o século XXI», o impasse verificado com o processo de ratificação do Tratado Constitucional tornou a necessidade de reformar o modo de funcionamento da Europa mais imperiosa do que nunca. A comunicação acima indicada, referia, em especial, que o Tratado Reformador deverá actualizar e reforçar a infra-estrutura democrática da Europa, tornando as instituições mais abertas e proporcionando mais oportunidades de os europeus fazerem ouvir a sua voz nos trabalhos da União. Tal como acordado, a presidência portuguesa veio a elaborar um projecto de texto que foi aprovado pelo Conselho Europeu extraordinário, reunido na capital lusa, a 19 de Outubro de 2007, formalmente assinado pelos chefes de Estado e de Governo da União Europeia, no dia 13 de Dezembro de 2007, em Lisboa.

---

*A extensão do processo de co-decisão a mais de cinquenta domínios coloca o Parlamento Europeu em pé de igualdade com o Conselho relativamente à grande maioria da legislação da UE, abrangendo áreas-chave como a liberdade, a segurança e a justiça.*

---

No que respeita ao Parlamento Europeu, foi decidido que o número de parlamentares não pode ser superior a setecentos e cinquenta, mais o presidente. Neste sentido, o presidente do PE não conta para a soma total, ficando assim resolvida a reivindicação da Itália que tinha exigido um deputado adicional.

O Tratado Reformador propõe um substancial aumento da autoridade legislativa do Parlamento Europeu. A extensão

do processo de co-decisão — que passa doravante a ser a regra geral no processo legislativo — a mais de cinquenta domínios coloca o Parlamento Europeu em pé de igualdade com o Conselho relativamente à grande maioria da legislação da UE, abrangendo áreas-chave como a liberdade, a segurança e a justiça. O Parlamento ganha uma nova centralidade na arquitectura institucional da União Europeia, e adquire também novas competências importantes em matéria de orçamento e de acordos internacionais.

O novo tratado expande, pois, a co-decisão ao torná-la parte do processo legislativo regular. As novas áreas de co-decisão incluem sectores-chave como a energia, transportes, regulação delegada, e o direito de estabelecimento. Também para lá do seu poder em matéria do orçamento, o tratado confere poderes de «plafonamento» em várias categorias de despesas da UE. No que respeita ao objectivo de aumentar a transparência, o texto consagra o carácter público das reuniões, e oferece ao público o direito de livre acesso aos documentos do Parlamento. A Iniciativa dos Cidadãos prevê a possibilidade de um milhão de cidadãos — de entre uma população de cerca de 475 milhões — convidarem a Comissão a apresentar uma nova proposta. Estas provisões não têm precedentes nos actuais tratados. No entanto, continua a não ser contemplada a possibilidade de um direito de iniciativa legislativa por parte do PE.

O presidente da Comissão Europeia será eleito pelo Parlamento Europeu, sob proposta do Conselho Europeu. Esta provisão reforçará a importância das eleições europeias na medida em que o Conselho terá de ter em conta os respectivos resultados para submeter ao Parlamento o candidato à presidência da Comissão Europeia. Tal como acontecia já, o PE tem a prerrogativa de aprovar a investidura da Comissão

no seu todo e mantém o poder de votar uma moção de censura, por maioria de 2/3, o que implica a demissão da Comissão.

## Conclusão: O reforço da instituição parlamentar e a aventura europeia

A Europa viveu nos últimos anos uma espécie de crise existencial, não tendo razões de fundo para isso porque, em rigor, o processo de construção europeia é um processo de grande dinamismo. O último alargamento a mais doze países é o de maior significado em toda a história da Europa pois consagra a unificação conti-

nenal, dos Açores à Lituânia, um dado sem paralelo na história europeia. Não olvidemos, por exemplo, que as fronteiras internas da UE são hoje marcadas por uma permeabilidade quase absoluta. Uma das interrogações mais interes-

tes prende-se, aliás, com a questão de saber até que ponto será possível sustentar um elevado nível de integração económica e monetária, já alcançado, com um nível muito mais fraco de integração política, aquilo que Amitai Etzioni designou de «halfway supranationality».

O alcance da construção europeia é deveras único. Sabemos que a regra do interesse nacional reemergiu de forma mais vincada na actual fase do processo europeu, com expressões inesperadas de competição estratégica nos *Grandes*. Por outro lado, o próprio Tratado Reformador inclui ga-

---

*A Europa viveu nos últimos anos uma espécie de crise existencial, não tendo razões de fundo para isso porque, em rigor, o processo de construção europeia é um processo de grande dinamismo.*

---

rantias consideráveis para os Governos, na forma de interpretações mais restritivas da acção das instituições comuns, no sentido de acautelar quaisquer «incursões» da União nas áreas que são prerrogativas dos Estados-membros. Precisamente por isso eles também carregam uma enorme responsabilidade política. Não obstante, a afirmação do Parlamento na arquitectura institucional parece ser agora um dado inultrapassável, contribuindo quer para a hibridez do edifício europeu, quer para acentuar aquilo que tenho designado de excepcionalismo comunitário. A crescente proeminência do Parlamento Europeu pode ser ilustrada na discussão do orçamento anual de 2007, na qual o PE bloqueou até à última hora a aprovação dos meios financeiros para a PESC, enquanto não fosse reconhecida pelo Conselho o seu direito de se pronunciar sobre os temas inerentes, e sobre a possibilidade de convocar *hearings* regulares sobre matérias atinentes à acção externa da União. Na ocasião, segundo alguns protagonistas do Conselho, podia mesmo falar-se de uma estratégia de «guerrilha» por parte do PE. Nesta linha de maior força do PE, a 18 de Outubro de 2007, a CIG aprovou numa Declaração *ad* artigo 18º do Tratado da União Europeia, que serão estabelecidos os contactos adequados com o Parlamento Europeu durante os trabalhos preparatórios que precederão a nomeação do Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que deverá ocorrer na data de entrada em vigor do novo Tratado. As novas disposições confirmam o reforço da instituição parlamentar no seio da arquitectura comunitária.

Afigura-se-nos agora exigível um esforço político sério de informação sobre os aspectos essenciais do Tratado Reformador. A não ratificação poderá representar um retrocesso grave nesta etapa da construção europeia. Importa, de

facto, não perder de vista o valor fundamental do processo de integração, a saber, a consolidação de um modelo de paz para a Europa numa fase de maior incerteza nas relações internacionais e ter em mente, porventura, que todos os processos políticos são reversíveis. Persuado-me que não existe fora da UE uma alternativa credível de prosperidade, nem para Portugal, nem para as restantes nações europeias. Os custos da não-integração seriam, seguramente, incalculáveis. Por outro lado, como assinalou recentemente Moravcsik, «...the old continent strikes the most admirable balance to be found in today's world — superior to the US, Japan, Russia or China — among the three fundamental elements of modern democracy: market economics, social democracy and multilateral institutions»<sup>1</sup>. Ora, na minha opinião, o Tratado Reformador — doravante Tratado de Lisboa — permite continuar esta aventura europeia, relançada há vinte anos pelo Acto Único. E, parafraseando Lúcio Craveiro da Silva, a Europa sempre foi feliz quando soube aventurar-se<sup>2</sup>.

---

*Não existe fora da UE uma alternativa credível de prosperidade, nem para Portugal, nem para as restantes nações europeias.*

---

---

<sup>1</sup> Cf. Moravcsik, 2007, op. cit.

<sup>2</sup> Lúcio Craveiro da Silva, falecido a 13 de Agosto de 2007, foi o fundador dos estudos de Relações Internacionais na Universidade do Minho, em 1975, e era Membro da Academia das Ciências de Lisboa.