



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 8 August 2013

13007/13

**PE 379
INST 457
PARLNAT 212**

COVER NOTE

from: Portuguese Parliament

received on: 30 July 2013

to: Council of the European Union

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry replacing the Decision 95/167/EC, Euratom, ECSC of the European Parliament, the Council and the Commission of 19 April 1995 [2009/2212(INI)]

- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality¹

Delegations will find attached a copy of the above opinion.

¹ Translation(s) of the opinion may be available at the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>

Exmo. Senhor
Klaus Welle
Secretário-Geral Parlamento Europeu
Rue Wiertz, 60
1047 Bruxelas
Bélgica

FAX: 0032 223 11232

Ofício n.º 1364/GABSG/2013

Data: 30 de julho de 2013

Caro colega,

Venho por este meio, em resposta à carta do Parlamento Europeu de 12 de setembro de 2012, junto enviar o Parecer da Assembleia da República de Portugal, elaborado no âmbito do processo de escrutínio parlamentar da **proposta de regulamento relativa às formas de exercício do direito de inquérito do Parlamento Europeu, que revoga a Decisão 95/167/CE, Euratom, CECA do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão**, solicitando, desde já, a melhor atenção para o seu conteúdo.

Nesta data foi, igualmente, dado conhecimento do referido documento à Comissão Europeia, ao Conselho da União Europeia e ao Parlamento Europeu, via email.

Aproveito a oportunidade para expressar a Vossa Excelência os protestos da minha elevada consideração.

Ana Leal



A Secretária-Geral
(em substituição)

Assembleia da República – Portugal

Gabinete da Secretária-Geral
Palácio de S. Bento 1249-068 Lisboa
Tel +351 213 919 213/4/5 Fax +351 213 917 423 e-mail gabs@ar.parlamento.pt



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

PE(2012)0219

Proposta de REGULAMENTO relativa às formas de exercício do direito de inquérito do Parlamento Europeu, que revoga a Decisão 95/167/CE, Euratom, CECA do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO relativa às formas de exercício do direito de inquérito do Parlamento Europeu, que revoga a Decisão 95/167/CE, Euratom, CECA do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão [PE(2012)0219].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o respetivo Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A proposta de regulamento em apreço, da autoria do Parlamento Europeu, pretende estabelecer as formas de exercício do direito do Parlamento Europeu de, no exercício das suas atribuições, analisar as alegações de infração ou de má administração na aplicação do direito da União por uma instituição ou órgão da União Europeia, um organismo da administração pública dum Estado-Membro ou qualquer pessoa capacitada pela legislação da União para executar essa legislação mediante a constituição de uma comissão de inquérito¹.

Atentas as disposições da proposta em análise, cumpre suscitar as seguintes questões:

¹ Refira-se que a presente iniciativa visa apenas estabelecer o objeto e regras gerais da constituição de comissões de inquérito, pois a organização interna das comissões de inquérito é fixada no Regimento do Parlamento Europeu.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

a) Da Base Jurídica

A proposta de regulamento em apreço tem como base jurídica o artigo 226.º, terceiro parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o qual estabelece claramente que *“as regras de exercício do direito de inquérito são determinada pelo Parlamento Europeu, por meio de regulamentos adotados por iniciativa própria de acordo com um processo legislativo especial, após aprovação do Conselho e da Comissão”*.

Assim, não surgem quaisquer questões relativamente à competência atribuída ao Parlamento Europeu para apresentar a referida proposta de regulamento.

b) Dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

i. Questão prévia: da aplicação do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (Protocolo n.º 2)

O Parlamento Europeu enviou a presente proposta de regulamento aos Parlamentos nacionais nos termos do Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia (Protocolo n.º 1) por considerar, que ainda que se trate de um projeto de ato legislativo, tratando-se de matéria da sua competência interna, tal constituía competência exclusiva da União, pelo que não caberia aos Parlamentos nacionais analisar a observância do Princípio da Subsidiariedade, pois tal apenas ocorreria em situações nas quais a competência é partilhada.

No entanto, esta interpretação foi desde logo questionada por algumas Câmaras parlamentares e também pela Comissão AFCO do Parlamento Europeu².

² Sobre as posições destas instituições e órgão, cfr. Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em anexo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

De facto, o artigo 3.º do Protocolo n.º 2 enquadra na definição de "projeto de ato legislativo" as iniciativas do Parlamento Europeu "que tenham em vista a adoção de um ato legislativo", sendo que o artigo 4.º, segundo parágrafo, do mesmo Protocolo, refere que "o Parlamento Europeu envia os seus projetos de atos legislativos e os seus projetos de atos alterados aos Parlamentos nacionais". Por último, nos termos do artigo 6.º do mesmo Protocolo, "qualquer Parlamento nacional ou qualquer câmara de um desses Parlamentos pode, no prazo de oito semanas a contar da data de envio do projeto de ato (...) enviar um parecer fundamentado em que exponha as razões pelas quais considera que o projeto em questão não obedece ao princípio da subsidiariedade".

Em lado nenhum do Protocolo n.º 2 se refere que apenas os projetos de atos de competência partilhada são enviados aos Parlamentos nacionais, até porque, por maioria de razão, competindo aos Parlamentos nacionais escrutinarem a observância do princípio da subsidiariedade, também lhes cumpre analisar se o mesmo se aplica.

Acresce que o Parlamento Europeu, em 21 de maio de 2010, considerava que os Tratados são particularmente claros e inequívocos quanto à definição de ato legislativo, porque estes não apenas definem este novo conceito como determinam, em casa uma das bases jurídicas, se o procedimento é ou não legislativo. Consequentemente, nos artigos em que não se menciona a sua adoção por processo legislativo, a única conclusão a retirar é a que os legisladores do Tratado não quiseram que os atos revestissem forma legislativa com as consequências devidas, designadamente para efeitos da aplicação dos Protocolos n.º1 e n.º 2³. No entanto, o artigo 226.º, terceiro parágrafo, que serve de base à presente iniciativa refere expressamente "*de acordo com um processo legislativo especial*", consequentemente o projeto de ato em causa reveste a forma legislativa com as consequências devidas.

³ Cfr. Carta do Presidente do Parlamento Europeu ao Presidente da Comissão mista para a União europeia das Cortes Gerais espanholas, em 231 de maio de 2010.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Refira-se ainda que as competências exclusivas se encontram estabelecidas no artigo 3.º do TFUE, no qual não consta competências internas das instituições europeias como equiparadas a competências exclusivas. Mais, as competências atribuídas pelos Estados-Membros são-no na exata medida em que se encontram nos Tratados, não podendo retirar-se do artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE) a possibilidade de atribuição de fins ou poderes implícitos.

Pelo exposto, não se pode deixar de subscrever a opinião expressa pelo Relator do Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre esta questão.

ii. Dos Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

O Parlamento Europeu, de acordo com artigo 226.º do TFUE, tem iniciativa própria no que diz respeito à determinação das regras de exercício do direito de inquérito, contudo tal não pode significar que essa competência possa ser exercida sem controlo. Atesta tal, por um lado, o facto da aprovação do Conselho e da Comissão serem necessários e, por outro lado, o facto dos Parlamentos nacionais poderem escrutinar a observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Se relativamente ao princípio da subsidiariedade, suscitam-se poucas dúvidas relativamente à sua observância, pois trata-se de matéria (inquéritos parlamentares) cujo melhor nível de regulação será o do Parlamento.

Contudo, não podem deixar de subsistir dúvidas relativamente ao princípio da proporcionalidade, o qual, de acordo com o artigo 5.º, n.º 4 do TUE, estabelece que o conteúdo da ação não deve exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.

Ora não podem deixar de suscitar muitas dúvidas e reservas a extensão dos poderes de investigação do Parlamento Europeu, designadamente, porque as comissões de inquérito apenas podem ser constituídas no exercício das competências do



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parlamento Europeu, no entanto, propõe-se a audição de membros dos governos dos Estados-Membros (sem prévia consulta dos Parlamentos nacionais, aos quais os membros do Governo respondem) e a obtenção de provas de funcionários e outros agentes dos Estados-Membros (sem prévia autorização dos superiores hierárquicos).

De igual modo, suscita reservas a previsão das infrações sancionáveis, ainda que com recurso ao direito nacional, mas estabelecendo-se que as mesmas devem ser "efetivas, proporcionadas e dissuasivas". Aliás a remissão para o direito nacional, no caso português, remete para o crime de desobediência qualificada⁴.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Atendendo aos argumentos aduzidos no presente Parecer e no Relatório da comissão competente, em anexo, considera-se que o Parlamento Europeu deveria ter enviado a proposta de regulamento em apreço ao abrigo do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
2. A proposta de regulamento em apreço suscita reservas relativamente à observância do princípio da proporcionalidade, atendendo a que o seu conteúdo parece exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados;
3. As opções legislativas previstas nesta proposta de regulamento, ainda que se considere que não violam o princípio da proporcionalidade, suscitam, ainda assim, reservas relativamente ao seu mérito;

⁴ Cfr. artigo 19.º do Regime de Inquéritos Parlamentares.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

4. As dúvidas e reservas suscitadas nos considerandos devem ser objeto de acompanhamento por parte da Comissão de Assuntos Europeus, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 24 de julho de 2013

O Deputado Autor do Parecer

O Presidente da Comissão



(Jacinto Serrão)



(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS**

RELATÓRIO

**P7_TA(2012)219 - PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU
RELATIVO ÀS FORMAS DE EXERCÍCIO DO DIREITO DE INQUÉRITO DO
PARLAMENTO EUROPEU E QUE REVOGA A DECISÃO 95/167/CE, EURATOM, CECA
DO PARLAMENTO EUROPEU, DO CONSELHO E DA COMISSÃO**

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a proposta adotada pelo Parlamento Europeu, em 23 de maio de 2012, sobre um Regulamento do Parlamento Europeu relativo às formas de exercício do direito de inquérito do Parlamento Europeu e que revoga a Decisão 95/167/CE, Euratom, CECA do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

Refira-se que o Parlamento Europeu decidiu, nos termos do 3º parágrafo do artigo 41º do seu Regimento, adiar a votação do respetivo projeto de resolução, que consagraria a posição do Parlamento Europeu em 1.ª leitura.

O adiamento da votação do projeto de resolução relaciona-se com o facto de tanto o Conselho como a Comissão, cujo consentimento é necessário para a aprovação do regulamento, discordarem de vários pontos da proposta do Parlamento Europeu.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A proposta de Regulamento foi notificada aos Parlamentos Nacionais em 12 de setembro de 2012, com a menção de que o voto previsto em Plenário fora adiado e que decorrem negociações com o Conselho e com o Parlamento Europeu sobre esta matéria.

Não foi, portanto, desencadeado procedimento com vista a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Sobre esta proposta de Regulamento as Cortes Espanholas pronunciaram-se no sentido de que se trata de uma matéria sujeita ao controlo do princípio da subsidiariedade, solicitando ao Parlamento Europeu que fixasse prazo para o efeito.

Na sequência dessa pronúncia, o Presidente do Parlamento Europeu solicitou à Comissão de Assuntos Jurídicos (Comissão JURI) que se pronunciasse sobre se deveria ser solicitada aos Parlamentos Nacionais a aferição do princípio da subsidiariedade relativamente a esta iniciativa, tendo esta Comissão adotado, em 27 de novembro de 2012, uma recomendação nos termos da qual *“não seria apropriado definir uma data para o início do escrutínio de subsidiariedade nos termos do Protocolo 2”*, pois trata-se de *“uma questão de organização interna e que recai, por conseguinte, no domínio da competência exclusiva da União”*.

Posteriormente, a Comissão de Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu (Comissão AFCO) considerou, na sua reunião de 22 de janeiro de 2013, que deveria ser estabelecido o prazo previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, resolvendo dar nota deste seu entendimento ao Presidente do Parlamento Europeu.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Todavia, essa mesma Comissão AFCO acabou depois por reconhecer que a competência para decidir sobre esta matéria pertence à Comissão JURI (Assuntos Jurídicos), pelo que não deu seguimento à decisão de escrever ao Presidente do PE solicitando que fosse contado o prazo para o escrutínio da subsidiariedade.

Entretanto, também o Senado Francês aprovou, por unanimidade, em 31 de janeiro de 2013, uma Resolução que conclui no sentido de que a proposta de Regulamento deve ser examinada pelos parlamentos nacionais, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Esta proposta de Regulamento visa definir as regras a que deve obedecer o direito de inquérito do Parlamento Europeu para analisar *“as alegações de infração ou de má administração na aplicação do direito da União por uma instituição ou órgão da UE, um organismo da administração pública dum Estado-Membro ou qualquer pessoa capacitada pela legislação da UE para executar essa legislação”* (cfr. artigo 1.º, n.º 1, da proposta).

Esta proposta de Regulamento procede ao alargamento e reforço dos poderes das comissões temporárias de inquérito do Parlamento Europeu à luz da experiência adquirida, revogando a Decisão 95/167/CE, relativa às formas de exercício do direito de inquérito do Parlamento Europeu.

As principais inovações são as que constam na secção 3 – «Investigação», constante dos artigos 12.º e seguintes, prevendo-se que as comissões de inquérito possam efetuar inspeções in loco, pedidos de documentos, ouvir membros das instituições da União e dos governos dos Estados-Membros, obter provas de funcionários e outros agentes da União e dos Estados-Membros, obter provas de quaisquer outros indivíduos residentes na União.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Saliente-se que a proposta de Regulamento prevê que os Estados-Membros assegurem a aplicação de sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas em caso de “*recusa infundada de disponibilizar documentos solicitados, recusa infundada dos indivíduos em serem ouvidos, prestação de falsos testemunhos e suborno de indivíduos*”.

A presente proposta de Regulamento compõe-se de 22 artigos, organizados da seguinte forma:

- ✓ Secção 1 – Objeto e regras da constituição de comissões de inquérito (artigos 1.º a 4.º)
 - Artigo 1.º – Objeto
 - Artigo 2.º - Constituição e mandato das comissões de inquérito
 - Artigo 3.º - Extinção das comissões de inquérito
 - Artigo 4.º - Renovação de inquéritos
- ✓ Secção 2 – Regras processuais gerais (artigos 5.º a 11.º)
 - Artigo 5.º – Incompatibilidades
 - Artigo 6.º - Caráter público dos trabalhos
 - Artigo 7.º - Pessoas mencionadas no decurso de uma investigação
 - Artigo 8.º - Confidencialidade
 - Artigo 9.º - Cooperação
 - Artigo 10.º - Comunicações
 - Artigo 11.º - Resultados dos inquéritos
- ✓ Secção 3 – Investigação (artigos 12º a 20º)
 - Artigo 12.º - Realização da investigação
 - Artigo 13.º - Inspeções in loco
 - Artigo 14.º - Pedido de documentos
 - Artigo 15.º - Testemunhas
 - Artigo 16.º - Testemunho de membros das instituições da União e dos governos dos Estados-Membros
 - Artigo 17.º - Funcionários e outros agentes da União e dos Estados-Membros



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 18.º - Peritos
- Artigo 19.º - Sanções
- Artigo 20.º - Custos
- ✓ Secção 4 – Disposições finais (artigos 21º e 22º)
 - Artigo 21.º – Revogação
 - Artigo 22.º – Entrada em vigor.

O artigo 226.º do TFUE estabelece, no seu 1.º parágrafo, que o Parlamento Europeu *"no exercício das suas atribuições (...) pode, a pedido de um quarto dos membros que o compõem, constituir uma comissão de inquérito temporária para analisar (...) alegações de infração ou de má administração na aplicação do direito da União, exceto se os factos alegados estiverem em instância numa jurisdição, e enquanto o processo judicial não se encontrar concluído."*

O terceiro parágrafo do mesmo artigo prevê que *"As regras de exercício do direito de inquérito são determinadas pelo Parlamento Europeu, por meio de regulamentos adotados por iniciativa própria de acordo com um processo legislativo especial, após aprovação do Conselho e da Comissão"*.

É neste enquadramento jurídico que surge a proposta de Regulamento ora em apreço, cuja iniciativa legislativa pertence em exclusivo ao Parlamento Europeu e cuja aprovação carece do consentimento do Conselho e da Comissão.

Foi precisamente pelo facto de o Conselho e da Comissão terem discordado de vários pontos da proposta de Regulamento que a votação do projeto de resolução foi adiada.

As principais reservas suscitadas foram as seguintes:

- Artigo 5.º: o Conselho defende que o Parlamento Europeu (PE) seja obrigado a encerrar uma comissão de inquérito se entretanto o Parlamento nacional (ou as



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

instâncias judiciais) de um Estado-Membro iniciar uma comissão de inquérito e não apenas a não constituir uma comissão de inquérito se houver alguma já em curso a nível nacional;

- Artigo 17.º: os Estados-Membros (Portugal incluído) têm defendido que não deve haver alteração do regime atual, em que é o Governo a escolher que funcionário envia para prestar esclarecimentos à comissão de inquérito do PE. Do mesmo modo, é rejeitada a abordagem do Parlamento Europeu de que se o funcionário em questão não for autorizado a prestar depoimento e fornecer provas à comissão de inquérito, um representante autorizado a falar em nome do governo deve comparecer perante a comissão e explicar as razões para tal. O principal argumento é que os funcionários dos Estados-Membros são dependentes de uma hierarquia que responde perante os Parlamentos Nacionais (PN) e, como tal, já um controlo efetivo que pode ser feito ao nível nacional;
- Artigo 13.º: o Conselho considera que as investigações *in loco* não se coadunam com a natureza política do direito de inquérito do PE e com o princípio de atribuição de competências;
- Artigo 19.º: o Conselho entende que as disposições relativas às sanções ultrapassam o âmbito do artigo 226º do TFEU, dado que regras mínimas para sanções penais apenas podem ser introduzidas ao nível de legislação da União Europeia, observadas condições específicas que não se verificam no presente contexto. A Comissão Europeia, por seu lado, considera que o artigo 226º do TFUE é claro ao referir que estas comissões de inquérito podem ser constituídas "no exercício das atribuições" do Parlamento Europeu, o que naturalmente limita o escopo e prerrogativas dessas comissões, designadamente no que diz respeito à responsabilização de agentes dos Estados-Membros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Continuam a decorrer negociações entre o Parlamento Europeu, Comissão e Conselho sobre esta matéria.

Importa referir que, antes de decidir o adiamento da votação do projeto de resolução, o Parlamento Europeu aprovou, na sessão plenária de 23 de maio de 2012, o relatório proposto pela Comissão de Assuntos Constitucionais (Comissão AFCO), cujo relator foi o Deputado David Martin (Reino Unido, S&D), o qual mereceu as seguintes declarações de voto por parte dos Eurodeputados portugueses:

Luís Paulo Alves (S&D), por escrito. – «Aprovo o presente Relatório, considerando que a fim de assegurar um vasto espetro de vias de recurso eficazes, as pessoas singulares ou coletivas que não sejam instituições ou órgãos da União e os Estados-Membros devem dispor de uma via de recurso pré-contencioso no Parlamento Europeu, para que possam contestar as decisões, tomadas ou em aplicação. Sublinho ainda a necessidade de respeitar a separação de poderes de modo a evitar-se os abusos de poder – legislativo, executivo e judicial, que devem ser separados uns dos outros.»

Regina Bastos (PPE), por escrito. – «O direito de inquérito é um aspeto importante do poder de controlo do Parlamento Europeu. O tratado de Lisboa modificou o equilíbrio institucional e reforçou a dimensão política do Parlamento. O artigo 14.º TFUE estabelece expressamente que o Parlamento exerce funções de controlo político. Assim, o presente relatório, que apoiei, defende que as comissões de inquérito devem dispor dos meios necessários para desempenhar a sua função de analisar as alegações de infração ou de má administração na aplicação do direito da União, o que é consentâneo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Por outro lado, todas as conclusões de um inquérito devem basear-se unicamente em elementos com valor probatório. Assim, uma comissão de inquérito deve poder realizar, dentro dos limites do seu mandato, qualquer investigação que considere necessária ao desempenho das suas funções. Deve poder, igualmente, convocar qualquer pessoa cujo depoimento ou conhecimentos sejam considerados necessários para apoiar a investigação em questão. Por último, refira-se que as testemunhas devidamente convocadas terão a obrigação de responder de forma espontânea, completa e sincera às perguntas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

formuladas pelos membros da Comissão. Na mesma ordem de ideias, o não cumprimento destas obrigações deve implicar a aplicação de sanções adequadas.»

Maria da Graça Carvalho (PPE), *por escrito*. – «Votei favoravelmente a presente proposta de regulamento por considerar que as comissões de inquérito devem dispor dos meios necessários para analisar as alegações de infração ou de má administração na aplicação do direito da União; que todas as conclusões de um inquérito devem basear-se unicamente em elementos com valor probatório; que as comissões podem efetuar qualquer tipo de investigação, desde que as regras sejam claras e previamente estabelecidas; solicitar documentos, ouvir funcionários e outros agentes da União ou dos Estados-Membros, convocar testemunhas e solicitar relatórios de peritos».

Edite Estrela (S&D), *por escrito*. – «Votei favoravelmente o relatório sobre as formas de exercício do direito de inquérito. As melhorias propostas prendem-se com uma configuração jurídica adequada de modo a garantir que o controlo político exercido pelo Parlamento Europeu se faça com seriedade e eficácia e seja conforme com as expectativas dos cidadãos europeus em termos de responsabilidade democrática e de boa governação.»

Diogo Feio (PPE), *por escrito*. – «O Parlamento Europeu viu reforçados os seus poderes com o Tratado de Lisboa. Sequência lógica deste reforço é a possibilidade de adoção de um regulamento mediante o qual se procura dar conteúdo operacional à figura das comissões de inquérito, se reforça o seu potencial âmbito de ação e os meios de que estas dispõem para que possam funcionar com dignidade, rigor e eficácia, à luz do que já sucede noutros parlamentos. Relevo que este tipo de comissões não pode deixar de ter presente o direito ao contraditório dos inquiridos. Recordo, a este título, alguns episódios menos edificantes ocorridos em audições de candidatos ao lugar de comissário em que estes foram objeto de comportamentos menos adequados por parte de alguns deputados que exploraram abusivamente as declarações prestadas. Espero, por isso, que o desejável reforço da operacionalidade destas comissões tenha como contraponto uma utilização responsável deste instrumento que se quer útil e justo.»

João Ferreira (GUE/NGL), *por escrito*. – «Este relatório pretende criar as condições para reforçar o exercício de inquérito do Parlamento Europeu (PE) que, decorrente do Tratado de Lisboa e da subtração de competências das instituições de soberania nacional que dele



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

decorrem, viu reforçado o seu poder. O reforço do poder de inquérito do PE não reforça a sua legitimidade, nem garante a idoneidade política que lhe deveria estar associada. O *analisar das alegações de infração ou de má administração na aplicação do direito da UE* pelo PE – uma instituição cuja composição numérica expressa o seu domínio pelas grandes potências – está à partida condenado a servir os interesses das forças que o dominam. Não podemos estar de acordo com o reforço do poder de *investigação*, ou seja, de ingerência do PE, obrigando países soberanos a ceder documentos, convocando testemunhas, ouvindo funcionários e outros agentes da UE e dos Estados-Membros; a obrigatoriedade de cidadãos e Estados-Membros deixarem o PE ter acesso a documentos que este considere *pertinentes*; a aplicação de sanções efetivas a decidir pelo PE e a serem aplicadas pelos Estados-Membros. Embora o relatório se pronuncie a favor da separação de poderes (político e judicial), a confusão é evidente e não confere um caráter mais democrático ao PE.»

Nuno Melo (PPE), *por escrito*. – «Com a aprovação do Tratado de Lisboa, foi renovado e melhorado o equilíbrio institucional na União. A presente proposta de regulamento relativo às formas de exercício do direito de inquérito do Parlamento Europeu e que revoga a Decisão 95/167/CE, Euratom, CECA do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão veio confirmar o direito de inquérito como um elemento importante do controlo parlamentar, conferindo poderes específicos, legítimos e claramente delimitados às comissões de inquérito do Parlamento Europeu.»

Vital Moreira (S&D), *por escrito*. – «Votei favoravelmente a proposta de revisão do regime de poder de inquérito do Parlamento Europeu (Relatório David Martin) porque ela reforça o poder de controlo do Parlamento sobre o governo e a administração da União Europeia. Trata-se de uma oportuna atualização desse instrumento parlamentar depois do Tratado de Lisboa, que conferiu à assembleia representativa dos cidadãos europeus todos os poderes próprios de um genuíno Parlamento, designadamente no que respeita aos poderes de controlo e escrutínio político. Trata-se de uma importante contribuição para a construção de uma democracia parlamentar da União.»

Maria do Céu Patrão Neves (PPE), *por escrito*. – «Votei favoravelmente o presente relatório em que se reveem as formas de exercício do direito de inquérito do Parlamento Europeu. Destaco a introdução da norma que prevê que as comissões de inquérito devem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

respeitar plenamente os direitos das pessoas a quem pedirem para testemunhar, em conformidade com a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE.»

Paulo Rangel (PPE), *por escrito*. – «O direito de inquérito é um aspeto muito importante do poder de controlo do Parlamento. Tendo o Tratado de Lisboa reforçado as funções do Parlamento Europeu relacionadas com o controlo político, justifica-se que se reforcem também as respetivas comissões de inquérito, atribuindo-lhes os meios necessários para que estas possam desempenhar cabalmente a sua função de analisar as alegações de infração ou de má administração na aplicação do direito da UE. O regulamento que aqui se propõe tem justamente por objeto o exercício do direito de inquérito por parte do Parlamento Europeu, estabelecendo um conjunto de regras que se pretende venham a contribuir para melhorar o funcionamento e a eficácia das futuras comissões de inquérito. Mereceu, por isso, o meu voto favorável.»

Nuno Teixeira (PPE), *por escrito*. – «O direito de inquérito é um aspeto importante do poder de controlo de um parlamento. Este direito é exercido de modos muito diferentes pelos parlamentos democráticos em todo o mundo. O Parlamento Europeu tem utilizado este direito com grande prudência, mas o Tratado de Lisboa veio atribuir explicitamente o direito de iniciativa ao Parlamento. Dado que o procedimento mudou, o Parlamento não apresenta alterações às antigas propondo antes um novo regulamento. Assim, as comissões poderão efetuar qualquer tipo de investigação, nomeadamente, realizar investigações *in loco*, solicitar documentos, ouvir funcionários e outros agentes da União ou dos Estados-Membros, convocar testemunhas e solicitar relatórios de peritos, devem ter acesso a todos os documentos e a todas as informações suscetíveis de facilitar o seu trabalho. Por estes motivos, votei favoravelmente o relatório em plenária.»

III - Opinião do Relator

A realidade normativa objeto da Proposta de Regulamento em análise – que fixa as modalidades de exercício do direito de inquérito do Parlamento Europeu, ainda que



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

circunscritas ao almejado desígnio de controlo de alegadas infrações e de má administração (aplicação) do Direito da União por uma instituição ou órgão da União Europeia, um organismo da administração pública, autoridades de um Estado-Membro ou qualquer pessoa capacitada pela legislação da UE para executar essa legislação – reconduz, por via indireta, à questão da natureza jurídico-política da União Europeia, não apenas à luz dos textos dos Tratados mas considerada ainda na sua dinâmica evolução global e a sua “convivência” (do bloco “constitucional comunitário”) com a ordem constitucional nacional.

Notar-se-á que o Provedor de Justiça da União Europeia dispõe já de limitados poderes de apreciação, controlo reação contra aquela eventual má-administração ou má aplicação.

O Tratado (artigo 226.º do TFUE) prevê que o Parlamento Europeu possa constituir uma comissão temporária de inquérito, sob proposta de um quarto dos membros que o integram, com o referido objeto, sem prejuízo das atribuições conferidas pelos Tratados a outras instituições ou órgãos.

O Tratado impõe, porém, uma restrição à constituição de uma comissão de inquérito se os factos alegados se encontrarem a ser objeto de apreciação perante uma jurisdição nacional e enquanto o processo se encontrar pendente.

Antes do início de vigência do Tratado de Lisboa, o TCE (artigo 193.º) reconhecia já tal faculdade ao Parlamento Europeu mas estabelecia que as modalidades de exercício de direito de inquérito deveriam ser determinadas por comum acordo pelo Parlamento, Conselho e Comissão. Assim se encontra previsto na Decisão de 19 de Abril de 1995 que integra o anexo IX do Regulamento Interno do Parlamento Europeu.

Neste âmbito, o Parlamento Europeu usou com parcimónia de tal prerrogativa: assim sucedeu no ano de 2000 com a comissão de inquérito criada para apreciação da gestão europeia da doença das “vacas loucas” e em 2003 acerca do funcionamento do Eurostat.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Porém, o Tratado de Lisboa, na matéria em apreço, reforçou as prerrogativas do Parlamento Europeu estabelecendo que *“as modalidades de exercício do direito de inquérito são determinadas pelo Parlamento Europeu, statuindo por via de regulamentos de sua própria iniciativa, em conformidade com um procedimento legislativo especial, após aprovação do Conselho e da Comissão.”*

Encontra-se pendente o ato de votação do projeto de resolução que consagraria a posição do Parlamento em primeira leitura.

O relatório aprovado pelo Parlamento Europeu em 23 de Maio de 2012 suscitou e continua a suscitar reservas por parte do Conselho (Conselho de Assuntos Gerais de 8/6/2012), pela Comissão e também pelos Estados-Membros.

As reservas do Conselho focalizam-se na circunstância de as investigações “in loco” não se coadunarem com a natureza política do inquérito e com o princípio da atribuição de competências, considerando ainda o Conselho que as disposições previstas na Proposta ultrapassam o âmbito da previsão contida no artigo 226.º, dado que as regras mínimas para as sanções penais apenas podem ser introduzidas ao nível da legislação da UE.

Também a Comissão considera que o enunciado no artigo 226.º limita o escopo e as prerrogativas das comissões, designadamente no que respeita à responsabilização dos agentes dos Estados-Membros.

Governos dos Estados-Membros manifestaram a sua oposição quanto ao regime previsto para os depoimentos a serem prestados pelos funcionários (sendo já dependentes de uma hierarquia que responde perante o Parlamento nacional, encontram-se sujeitos a um efetivo controlo que pode ser feito a nível nacional, não se justificando, pois, que se o funcionário não for autorizado a depor deva comparecer perante a comissão de inquérito e explicar as razões para não depor).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Proposta em apreço terá sido transmitida ao abrigo do n.º 2 do Protocolo 1 anexo ao Tratado de Lisboa, na consideração de que tratando-se de projeto de ato legislativo emanado do Parlamento Europeu assume natureza prevalentemente informativa dos parlamentos nacionais.

Como assinalou o Senado francês na sua “ Proposta de Resolução Europeia”, de 31 de Janeiro de 2013, em consonância, aliás, com as Cortes Espanholas e o Senado Polaco, a Proposta de Regulamento suscita sérias dificuldades pela impossibilidade de exercício de controlo da observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, aplicável também aos projetos de atos legislativos adotados por iniciativa do Parlamento Europeu.

Se formalmente adotado pelo Parlamento Europeu a proposta constituirá um “projeto de ato legislativo”, o qual, por aplicação do Protocolo n.º 2 relativo aos enunciados princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade, deverá ser transmitida aos parlamentos nacionais.

Assim não o considera o Parlamento Europeu, relevando, antes, que a Proposta institui um ato relativo ao seu funcionamento interno e que se inscreve no círculo de atribuições e competências exclusivas da União, pese embora a arrogada competência não se encontrar na “tábua” de competências exclusivas estabelecidas no artigo 5.º do Tratado.

Daí a subtração da Proposta ao controle daqueles princípios, bem como a privação, por banda dos parlamentos nacionais, de adotar um “aviso motivado”, a título de eventual inobservância dos referidos princípios da proporcionalidade e subsidiariedade.

Compreende-se, assim, a sublinhada falta de transparência, evidenciada na Proposta de Resolução do Senado Francês, e a posição adotada pela Câmara dos Comuns tornando patente que no caso em apreço o Parlamento Europeu deveria ter transmitido o projeto do ato ao Conselho, à Comissão e aos parlamentos nacionais ao abrigo do Protocolo n.º 2.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Outrossim, considera o Parlamento Europeu que as comissões de inquérito deverão ser reforçadas e dotadas de competências específicas alargadas, designadamente o poder de ouvir não apenas os membros dos Governos dos Estados-Membros, mas ainda o poder de obter provas de funcionários e outros agentes da União ou dos Estados-Membros, obter provas de quaisquer outros indivíduos residentes na União, solicitar relatórios de peritos, solicitar documentos e realizar investigações “*in loco*”.

O quadro e âmbito material da regulamentação normativa não parecem isentar, antes admitem, a imposição de obrigação de cooperação impetrada aos parlamentos nacionais. E assim:

Poderá uma comissão de inquérito, no exercício das suas atribuições, questionar deputados nacionais, realizar missões “*in loco*” nos Parlamentos, ser nelas ouvido um deputado nacional?

Eis o que falta dilucidar, visto aquela possibilidade não se encontrar nem explicitamente prevista nem liminarmente excluída!

A este propósito tem-se presente que no anexo da sua comunicação, datada de 19 de Dezembro de 2012, a Câmara dos Comuns tenha inquirido o Parlamento Europeu relativamente a várias situações que tomou como necessárias deverem ser clarificadas, nos seguintes termos: “*In answering this we ask to explain whether the expressions “ Member State authorities” “ any legal or natural person” are presumed to include nacional parliaments or their members”*”:

Exigirá a referida cooperação nacional no inquérito um acordo nacional? Dispensá-lo-á?

Eis a nosso juízo matérias que necessitam de ser convenientemente explicitadas, reclamando a sua consideração à luz dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A desconsideração daquela necessidade e daqueles mecanismos de controle possibilita que o Parlamento Europeu se auto reserve um papel excessivamente diretivo, evidencia uma pulsão constituinte implícita quer relativamente aos governos nacionais, quer à administração pública e até mesmo aos parlamentos nacionais.

Na verdade, em dissonância com o Conselho e com a Comissão – emerge da proposta de Regulamento a expressa reserva de um poder autorregulatório que não deixa de ser susceptível de provocar efeitos externos no seu domínio ou âmbito de aplicação, no quadro dos órgãos e organismos que integram as administrações públicas estaduais dos Estados-Membros da União.

A forma genérica como algumas das proposições normativas que integram a proposta de Regulamento se mostram redigidas, tornam muito vasto o seu campo de aplicação. Outrossim, os órgãos e instituições dos Estados-Membros poderão mesmo ser objeto da incidência normativa integrada no respetivo âmbito de aplicação. A dúvida permanece.

Poderá um Parlamento nacional ou outro dos órgãos de soberania de cada um dos Estados que integram a União Europeia ser objeto das medidas consignadas na Proposta de Regulamento em análise? Poderá o seu campo de ação brigar, colidir, suprimir ou anular o poder último em que se assume a soberania?

Como conjugar as fronteiras que circunscrevem, delimitam ou substanciam o interesse nacional e as condições que o asseguram e garantam com a realização do interesse comunitário?

Na ausência de uma rigorosa definição dos conceitos e do estabelecimento de limites negativos (ou restrições que delimitem com nitidez o campo de ação positivo do Regulamento) não poderá ser posto de parte que aquele desígnio poderá mesmo verificar-se



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

quanto aos respectivos órgão de soberania aos quais caiba, nos termos da ordem político-jurídica interna, cumprir e fazer cumprir a boa aplicação do Direito da União.

Mas, se assim for, o próprio conceito de soberania, ainda que considerado apenas “*in radice*” enquanto irrenunciável e infrangível possibilidade de autodeterminação instituidora e conformadora da sociedade política poderá encontrar-se em crise.

Essa sorte irrestrita de “tutela inspetiva” a ser exercida em algumas matérias e sobre certos órgãos previstos na proposta de Regulamento é susceptível de desencadear fundadas preocupações.

“Ex adverso” poderá sustentar-se que já não haverá – como escreveu Carl Schmidt (*Der Begriff des Politischen*, Berlim, 1963) – o Estado enquanto monopólio de decisão política ou nas palavras de J. H. Weilen, um núcleo de soberania do Estado a opor ou a ressalvar na União Europeia?

Entre a globalização e a fragmentação, a internacionalização e a regionalização, nas palavras de Francisco Lucas Pires (*Introdução ao Direito Constitucional Europeu*, Almedina, 1997), os “...pêndulos da ruptura histórica, correm a par também no plano normativo, e é sob esse duplo efeito que a Constituição deixa de ser o fecho e a chave do mundo político-jurídico para resistir sobretudo como seu alicerce e piso térreo”.

Parece incontroverso que na sua essência, no seu desiderato, nos seus lobrigados efeitos, o Regulamento em causa se mostra tributário e se situa na escala de uma “*pulsão constituinte*” ancorada em poderes (explícitos ou implícitos) que faz infletir o modelo de ordem constitucional nacional.

A questão iluminada pela proposta de Regulamento é pois de “alicerce” e não de “arquitetura de cúpula”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Até que ponto a passagem do Estado – dirigente a Estado – subsidiário, inscrito num horizonte onde o resseguro das suas funções se realiza mais além, o seu enquadramento externo se volve inexorável, a “Grundnorm” e o seu “espírito” vão primando pela ausência, poderá admitir a evidenciada “pulsão constituinte” das estruturas normativas da União à custa das interferências inscritas em algumas normas da Proposta de Regulamento?

Parece ser merecedor de séria ponderação a necessidade de compatibilizar a República soberana consagrada no artigo 1.º da Constituição e o disposto no n.º 6 do artigo 7.º da Lei Fundamental onde se refere que “*Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização económica e social, convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção da União Europeia*” com a pulsão constituinte implícita que na sua concludência a Proposta evidencia.

Parece claro que, no domínio em apreço, o Estado Português deixará de manter uma disciplina de condições estritas sobre o ato de transferência de soberania na medida em que, na matéria em questão: o objeto de “transferência” já não é o exercício mas a titularidade do poder soberano; a transferência já não tem somente um objetivo limitado e determinado de modo expresse, além do qual não pode ser exercida.

O significado da União Europeia como “união cada vez mais estreita entre os povos” (artigo 1.º), a assunção de uma “nova fase no processo de integração europeia” inscrita no Preâmbulo do Tratado da União Europeia não dispensam que “o processo de criação de uma união cada vez mais estrita entre os povos da Europa as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade”, logra o reconhecimento na ordem constitucional portuguesa de uma entidade nova, específica, que envolve decerto o Estado português num movimento de “espiral” que, nas palavras de Lucas Pires, aponta para uma unidade contínua e progressiva cujo mandato só pode “ser interpretado como de crescente convergência das Comunidades e da União, através da progressiva comunitarização dos pilares essencialmente políticos do TUE”. É o fenómeno do progressivo alargamento do “bloco da constitucionalidade” emergindo da “rota integradora”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

É essa tensão que urge resolver, isto é, o conflito entre, de lado, os princípios da independência nacional (artigo 7.º, n.º 1 da CRP) e indivisibilidade da soberania (artigo 3.º) e do outro lado a “soberania europeia compartilhada” (Gomes Canotilho e Vital Moreira) no aprofundamento da “identidade europeia” (n.º 5 do artigo 7.º).

Afigura-se ao relator que a extensão das relações de poder que conduzem à construção de uma verdadeira União Política não poderá atingir na sua identidade os princípios e as estruturas da Constituição portuguesa, ainda que esta possa beneficiar do seu prolongamento e continuidade através de medidas de integração política ou que se inscrevam no quadro de um direito constitucional europeu, visando “a civilização jurídica do poder bruto, em esferas onde a economia e a política haviam outra vez chegado antes do direito”.

Torna-se necessário que os poderes de inquérito do Parlamento Europeu se articulem com transparência, e num quadro definido com suficiência, com os poderes dos parlamentos nacionais, as jurisdições nacionais e os órgãos e organismos de controlo, no âmbito de um diálogo que assegure uma repartição adequada, motivada e justificada, de competências no respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, que assegure o exercício do direito de inquérito dos parlamentos nacionais e, bem assim, um melhor esclarecimento da função dos Estados – mandatários na aplicação de sanções cominadas ao abrigo de pressupostos distintos dos que integram os direitos nacionais.

Em remate:

Afigura-se ao relator que, no caso em apreço, deverá ser aplicado o regime do Protocolo n.º 2, designadamente quanto à fundamentação no que tange àqueles princípios, invocando, sem prejuízo do já referido, as seguintes razões:

1. O artigo 3.º do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade inclui as iniciativas do Parlamento Europeu na categoria de “projeto



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de ato legislativo” e o controlo dos parlamentos nacionais quanto à verificação do cumprimento daqueles princípios.

2. O artigo 289.º, n.º 3, do TFUE esclarece que “ Os atos jurídicos que sejam adotados mediante procedimento legislativo constituem atos legislativos”, pelo que deverá ser observado o procedimento legislativo especial, previsto nos artigos 289.º, n.º 2, e 296.º do Tratado.
3. A tramitação do ato em apreço, mediante um procedimento legislativo especial, encontra-se sujeito ao controlo do princípio da subsidiariedade, por banda dos Parlamentos nacionais.
4. Neste sentido converge a ideia de que deverão preservar-se as competências estatais perante a expansão incontrolada das atribuições comunitárias, dado o carácter amplo das atribuições no âmbito da repartição de competências.
5. A proposta deverá ser considerada sujeita ao escrutínio da observância dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade pelo Parlamento nacional.
6. No entender do signatário deverá, por todas as razões enunciadas, ser transmitido ao Parlamento Europeu o entendimento que se deixa consignado, solicitando-se que este desencadeie procedimento que conduza à possibilidade de controlo da verificação daqueles princípios, com fixação de início de prazo para apreciação e controlo da verificação dos referidos princípios.

IV – Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui que o presente relatório referente à «proposta de Regulamento do Parlamento Europeu relativo às formas de exercício do direito de inquérito do Parlamento



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Europeu e que revoga a Decisão 95/167/CE, Euratom, CECA do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão» deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 2 de julho de 2013

O Deputado Relator

(João Lobo)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)