

# PARLAMENTO EUROPEU

2004



2009

---

*Documento de sessão*

**A6-0183/2009**

18.3.2009

## **RELATÓRIO**

sobre os aspectos financeiros do Tratado de Lisboa  
(2008/2054(INI))

Comissão dos Orçamentos

Relatora: Catherine Guy-Quint

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU .....	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	14
PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS EXTERNOS.....	39
PARECER DA COMISSÃO DA AGRICULTURA E DO DESENVOLVIMENTO RURAL .....	42
RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO .....	46

## PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

### sobre os aspectos financeiros do Tratado de Lisboa (2008/2054(INI))

*O Parlamento Europeu,*

- Tendo em conta o Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007<sup>1</sup> (a seguir denominado "Tratado de Lisboa"),
  - Tendo em conta o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia com as alterações neles introduzidas pelo Acto Único Europeu e pelos Tratados de Maastricht, Amesterdão e Nice,
  - Tendo em conta o Acordo Interinstitucional de 17 de Maio de 2006, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira<sup>2</sup>,
  - Tendo em conta a sua resolução de 11 de Março de 2003 sobre a reforma do processo orçamental: possíveis opções na perspectiva da revisão dos Tratados<sup>3</sup>,
  - Tendo em conta a sua resolução de 29 de Março de 2007 sobre o futuro dos recursos próprios da União Europeia<sup>4</sup>,
  - Tendo em conta a sua resolução de 8 de Junho de 2005 sobre os desafios políticos e os recursos orçamentais da União alargada 2007-2013<sup>5</sup>,
  - Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 2008 sobre a iniciativa de retomar os trabalhos relativos ao Tratado de Lisboa,
  - Tendo em conta o artigo 45.º do seu Regimento,
  - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Orçamentos e os pareceres da Comissão dos Assuntos Externos e da Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (A6-0183/2008),
- A. Considerando que o Tratado de Lisboa introduz profundas modificações em matéria de finanças da União, nomeadamente no que diz respeito às relações interinstitucionais e aos processos de decisão,
- B. Considerando que o Tratado de Lisboa estabelece uma hierarquia precisa entre os actos fundamentais da vida financeira e orçamental da União, contribuindo assim para a

---

<sup>1</sup> JO C 306 de 17.12.2007, p. 1.

<sup>2</sup> JO C 139 de 14.6.2006, p. 1.

<sup>3</sup> JO C 61 E de 10.3.2004, p. 143.

<sup>4</sup> JO C 27 E de 31.1.2008, p. 214.

<sup>5</sup> JO C 124 E de 25.5.2006, p. 373.

necessária clarificação do sistema de tomada de decisão,

- C. Considerando que o quadro financeiro plurianual (QFP), que representa a programação para vários anos das despesas que traduzem as prioridades políticas da União em termos financeiros e que estabelece o montante máximo das despesas da União durante um período determinado, adquire, com o Tratado de Lisboa, um carácter juridicamente vinculativo, assente numa nova base jurídica específica para a adopção do regulamento que contém este quadro,
- D. Considerando que a inexistência de sincronismo entre os quadros financeiros, por um lado, e os mandatos do Parlamento Europeu e da Comissão, por outro lado, tem contribuído até ao momento para privar em parte o Parlamento dos seus poderes em matéria orçamental, uma vez que este está frequentemente vinculado a um quadro financeiro negociado e adoptado na legislatura anterior,
- E. Considerando que, se não for efectuada qualquer alteração ao calendário, algumas legislaturas do Parlamento nunca estarão em posição de tomar decisões orçamentais que as vinculem, dado o quadro financeiro adoptado pelos seus antecessores cobrir toda a duração do seu mandato,
- F. Considerando que a baixa amplitude das margens actualmente disponíveis em cada rubrica, bem como a dotação reduzida dos mecanismos de flexibilidade disponíveis, torna muito difícil a reacção adequada da União a elementos políticos imprevistos e corre o risco de esvaziar da sua substância o processo orçamental anual,
- G. Considerando que a entrada em vigor do Tratado de Lisboa exige que as instituições responsáveis pelas decisões financeiras e orçamentais da União cheguem a acordo sobre a transição óptima para os novos actos jurídicos e os novos processos de decisão,
- H. Considerando que, no interesse do bom funcionamento da União Económica e Monetária, o orçamento da UE deve ser tomado em conta na coordenação das estratégias orçamentais dos Estados Membros,
- I. Considerando que o Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 2008 reafirmou que o Tratado de Lisboa é necessário para ajudar a União alargada a funcionar de forma mais eficiente, mais democrática e mais eficaz, nomeadamente no palco internacional, e definiu uma abordagem e garantias legais em resposta às preocupações manifestadas pelo eleitorado irlandês, com vista a permitir que o Tratado entre em vigor antes do final de 2009, no respeito pelos fins e objectivos dos Tratados,

### ***Apreciação global***

- 1. Congratula-se com os progressos realizados pelo Tratado de Lisboa em matéria de controlo democrático e de transparência das finanças da União; assinala a necessidade de reforçar e adaptar os mecanismos de concertação interinstitucional e os métodos de cooperação interna a fim de permitir que o Parlamento utilize plenamente os seus novos poderes;

### ***Recursos próprios***

2. Lamenta, no que diz respeito aos recursos próprios da União, que os Estados-Membros não tenham aproveitado a ocasião para instaurar um sistema de verdadeiros recursos próprios da União, mais equitativo, mais transparente, mais facilmente compreensível pelo cidadão e sujeito a um processo de decisão mais democrático;
3. Lamenta, em especial, que não tenham sido realizados quaisquer progressos no sentido de associar o Parlamento à definição dos limites e do tipo de recursos próprios de que a União dispõe; recorda que se mantém a separação entre a decisão sobre as receitas e a decisão sobre as despesas;
4. Congratula-se, em contrapartida, com os esforços realizados no que diz respeito à possibilidade de adopção das medidas de execução da decisão sobre os recursos próprios graças um procedimento legislativo especial segundo o qual o Conselho só decide, por maioria qualificada, após a aprovação do Parlamento;
5. Solicita ao Conselho que faça a máxima utilização desta modalidade a fim de tornar o processo de decisão mais flexível;

#### ***Quadro financeiro plurianual***

6. Congratula-se com a formalização no Tratado de Lisboa do QFP, o qual se torna um acto juridicamente vinculativo; recorda que o QFP constitui a programação das despesas da União e estabelece o montante máximo das despesas da União durante um período determinado, contribuindo para o reforço da disciplina orçamental;
7. Acolhe com agrado o facto de o regulamento que fixa o QFP dever ser aprovado conjuntamente pelo Parlamento e pelo Conselho, mediante um procedimento especial;
8. Lamenta, no entanto, que o Tratado de Lisboa tenha mantido a exigência de decisão por unanimidade no Conselho para a adopção do QFP, o que torna o processo de decisão muito difícil e favorece uma negociação com base no "menor denominador comum"; insta, por conseguinte, o Conselho Europeu a utilizar, o mais depressa possível, a cláusula que lhe permite, deliberando por unanimidade, passar para a maioria qualificada no que se refere à adopção do QFP;
9. Lamenta igualmente que, no âmbito do novo procedimento, o Parlamento tenha apenas um direito de aprovação e não um verdadeiro poder de co-decisão; insiste, contudo, no facto de o Tratado de Lisboa prever que as instituições devem envidar todos os esforços desde o início do procedimento para garantir o seu êxito final; convida, por conseguinte, o Conselho a demonstrar disponibilidade desde o início do procedimento para construir um diálogo político estruturado com o Parlamento a fim de ter plenamente em conta as prioridades do último;
10. Regista que o Tratado de Lisboa indica que o QFP não só "fixa os montantes dos limites máximos anuais das dotações para autorizações por categoria de despesa e do limite

máximo anual das dotações para pagamentos" como também "prevê todas as demais disposições que sejam úteis para o bom desenrolar do processo orçamental anual"<sup>1</sup>;

### *Duração do QFP*

11. Congratula-se pelo facto de o Tratado de Lisboa prever a possibilidade de uma programação financeira de cinco anos, de forma a, se forem feitas as adaptações necessárias, fazê-la coincidir, na medida do possível, com o mandato do Parlamento e da Comissão, tal como exige a lógica democrática; salienta que poderá ser necessário prever disposições especiais para dar resposta às necessidades de políticas específicas em caso de período de programação mais longo;
12. Apoia, por conseguinte, a passagem a um QFP de cinco anos, mas está consciente de que pode ser difícil a coincidência total entre o QFP e a legislatura do Parlamento Europeu e o mandato da Comissão, uma vez que pode ser necessário um período de negociação de, pelo menos, um ano, para permitir que cada legislatura do Parlamento e cada mandato da Comissão tomem as decisões político-financeiras fundamentais durante a seu período de vigência;
13. Considera muito positiva a integração do QFP numa lógica global de programação estratégica interinstitucional - noção aliás reforçada no Tratado de Lisboa - tal como sugerida no relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais sobre o equilíbrio institucional<sup>2</sup>;
14. Apoia a proposta formulada neste relatório segundo a qual o novo colégio de Comissários, aquando da apresentação do seu "programa para a legislatura", deve apresentar propostas sobre as orientações do quadro financeiro que considera necessárias para o cumprimento das prioridades políticas do seu mandato, prioridades essas que, uma vez acordado entre as instituições o programa da legislatura, serão desenvolvidas através das suas propostas no QFP;
15. Considera ademais que, aquando dos debates em sessão plenária e das audições perante as comissões parlamentares, o candidato à presidência da Comissão deveria estar já em condições de fornecer indicações sobre as consequências financeiras previsíveis dos objectivos políticos que a nova Comissão tenciona perseguir;
16. Sublinha que a transição para um sistema de programação financeira de cinco anos, tal como mencionado acima, pode exigir a prorrogação e o ajustamento do actual QFP até 2016 inclusive, para que o próximo QFP de cinco anos possa entrar em vigor, o mais tardar, no início de 2017<sup>3</sup>; recomenda que as negociações do próximo QFP sejam, de

<sup>1</sup> Artigo 312.º, n.º 3, do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (versão consolidada) (JO C 115 de 9.5.2008, p. 47).

<sup>2</sup> Relatório de 18 de Março de 2009 sobre o impacto do Tratado de Lisboa sobre o desenvolvimento do equilíbrio institucional da União Europeia (A6-0142/2009).

<sup>3</sup> Segundo o modelo descrito no seguinte quadro do relatório da Comissão dos Orçamentos de 26 de Fevereiro de 2009 sobre a revisão intercalar do quadro financeiro 2007-2013 (A6-0110/2009):

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
-----	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

qualquer modo, concluídas antes do fim do primeiro trimestre de 2016, para que o processo orçamental de 2017 possa já ter em conta os parâmetros do quadro que estará em vigor em 2017;

17. Sublinha que as negociações deveriam ser conduzidas de modo a que as instituições possam considerar a hipótese de um novo QFP entrar em vigor já em 2016;
18. Considera que a prorrogação e o ajustamento do actual QFP devem ser considerados em 2010, quando for efectuada a nova revisão intercalar;

#### *Flexibilidade*

19. Salaria que o carácter juridicamente vinculativo do QFP exige a introdução de uma maior flexibilidade a fim de permitir que a União reaja aos desafios imprevistos de forma suficientemente ágil e eficaz, tanto no interior como no exterior da União Europeia;
20. Chama a atenção para o facto de o Tratado de Lisboa prever a prorrogação dos limites máximos e das outras disposições correspondentes ao último ano do QFP em curso se o novo QFP não puder ser adoptado antes da expiração do anterior; entende que tal constitui um argumento suplementar em prol de uma maior flexibilidade;
21. Insiste, nesta perspectiva, na importância de reforçar os mecanismos de flexibilidade no interior de cada rubrica e entre rubricas diferentes, por um lado, e através dos instrumentos de flexibilidade especializados e mobilizáveis para além das margens, por outro lado;
22. Recorda que a Comissão dos Orçamentos será chamada a pronunciar-se sobre estas questões aquando da aprovação do seu relatório sobre a revisão intercalar do quadro financeiro 2007-2013;

#### *Passagem do Acordo Interinstitucional ao QFP*

23. Recorda a necessidade de alcançar, em tempo útil antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, um acordo entre as instituições sobre a forma de passar do actual acordo interinstitucional a um QFP contido num acto legislativo, tal como previsto no Tratado de Lisboa; relembra que é necessário um período de oito semanas para que os parlamentos nacionais possam examinar os projectos de actos legislativos;
24. Considera, a este respeito, que será necessário chegar a acordo sobre a distribuição das disposições actualmente constantes do acordo interinstitucional e que devem passar a fazer parte do QFP, sobre as disposições que deverão ser incluídas no futuro regulamento financeiro ou ainda sobre aquelas que justifiquem, caso necessário, a manutenção de um

Prep. orçamento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Legislatura	2004 / 2009		2009 / 2014					2014 / 2019				
QFP	Revisão intercalar 2007 / 2013						2013 / 2016			2017 / 2022		

acordo interinstitucional – eventualmente enriquecido com novas disposições – sobre a cooperação orçamental; recorda que esta repartição das disposições do actual acordo interinstitucional deverá ser feita tendo em conta os critérios enunciados no próprio Tratado de Lisboa;

### *Processo orçamental anual*

25. Acolhe muito favoravelmente a supressão da distinção entre as despesas obrigatórias (DO) e as despesas não obrigatórias (DNO), que tem por corolário o direito do Parlamento de decidir, em pé de igualdade com o Conselho, sobre o conjunto das despesas da União;
26. Sublinha que a eliminação da distinção entre DO e DNO não está em contradição com a obrigação da União de respeitar os seus compromissos financeiros e congratula-se com o facto de o Tratado de Lisboa reconhecer que compete ao Parlamento, ao Conselho e à Comissão velar "pela disponibilidade dos meios financeiros necessários para permitir que a União cumpra as suas obrigações jurídicas para com terceiros"<sup>1</sup>;
27. Observa que as alterações ao processo anual deverão tender para a simplificação do mesmo, criando uma leitura única para cada instituição e instaurando vários dispositivos destinados a facilitar o acordo entre os dois ramos da autoridade orçamental; salienta que estas alterações devem conduzir a uma diminuição da burocracia;

### *Papel da Comissão*

28. Salienta o reforço do papel conferido à Comissão, a qual adquire o direito de iniciativa em matéria orçamental e pode modificar o seu projecto de orçamento até ao momento em que o comité de conciliação é convocado;
29. Congratula-se com o facto de o Tratado reconhecer igualmente que compete à Comissão tomar todas as iniciativas necessárias para aproximar as posições do Parlamento e do Conselho durante os trabalhos do comité de conciliação, convidando-a assim a assumir plenamente o seu papel de mediador entre o Parlamento e o Conselho com vista à obtenção de um acordo;

### *Uma lógica completamente nova*

30. Chama a atenção para o facto de o novo procedimento comportar apenas uma leitura única de cada uma das instituições sobre o projecto de orçamento; sublinha que o novo procedimento e a sua leitura única deixarão de permitir de facto que as instituições corrijam a sua posição em segunda leitura como podia acontecer anteriormente; por conseguinte, está convicto de que este procedimento implicará que o Parlamento defina as suas prioridades políticas numa fase mais precoce e adapte em conformidade as suas abordagem e organização operacionais no sentido de atingir a totalidade dos objectivos fixados;

---

<sup>1</sup> Artigo 323.º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (versão consolidada).



31. Recorda que esta leitura deve afirmar as prioridades políticas do Parlamento, mas deve também permitir-lhe alcançar um acordo com o Conselho na sequência do comité de conciliação (ou aprovar novamente as suas alterações por uma ampla maioria, em caso de aprovação pelo Parlamento e de rejeição pelo Conselho do texto saído do comité de conciliação);
32. Insiste, neste contexto, na importância da manutenção de um calendário pragmático semelhante ao actual, apelando simultaneamente a uma aplicação em tempo útil dos mecanismos de concertação; recorda ainda que a introdução de mecanismos informais de diálogo entre as instituições é crucial para facilitar o acordo antes do início do procedimento e, em seguida, durante todo o período de duração do mesmo;
33. Está convicto de que o Tratado de Lisboa reforçará os poderes do Parlamento se este se dotar dos meios de gerir eficazmente a intensificação do calendário e a necessidade de maior antecipação decorrentes do novo procedimento;
34. Entende que, no futuro, a resolução do Parlamento antes da primeira reunião de concertação terá uma maior importância, dado permitir que o Parlamento enuncie formalmente as suas prioridades para o exercício orçamental, sem estar condicionado por considerações táticas decorrentes da posição do Conselho sobre o projecto de orçamento; considera que a referida resolução permitirá assim que as outras instituições conheçam claramente as prioridades do Parlamento antes das negociações interinstitucionais; mais acrescenta que tal permitirá ao Parlamento apresentar as directrizes iniciais relativas aos projectos-piloto e às acções preparatórias;
35. Recorda que estas prioridades serão também de grande utilidade para o Parlamento enquanto linhas directrizes para a sua leitura sobre o projecto de orçamento, mas também como mandato para a sua delegação aquando das negociações no comité de conciliação;
36. Insiste na importância de organizar um trólogo no mês de Julho para possibilitar que cada instituição obtenha uma indicação clara das prioridades das outras partes e permitir que o Parlamento leve ao conhecimento das outras instituições o conteúdo da resolução de Julho sobre o projecto de orçamento;
37. Destaca a utilidade política da instauração - no respeito das competências próprias de cada um - de um diálogo aprofundado com as comissões homólogas dos parlamentos nacionais sobre o projecto de orçamento e as prioridades do Parlamento para o processo orçamental anual;

#### *Comité de conciliação*

38. Realça a importância que terá no futuro o comité de conciliação, enquanto instância de resolução das divergências políticas entre os dois ramos da autoridade orçamental; recorda que este comité será encarregado alcançar, num prazo de 21 dias, um acordo sobre um texto de compromisso, o qual entrará em vigor se não for rejeitado pela autoridade orçamental; considera que é necessário assegurar que este comité tenha uma composição política ao mais alto nível;

39. Congratula-se com o facto de o Tratado de Lisboa atribuir um papel decisivo ao Parlamento no fim do procedimento; com efeito, nota que:
- o texto do comité de conciliação ("projecto comum") não será considerado adoptado se o Parlamento se lhe opuser (por maioria dos membros que o compõem);
  - se o Conselho rejeitar o projecto comum e o Parlamento o aprovar, ou o projecto entra em vigor tal como está redigido, ou o Parlamento pode impor as alterações que aprovou aquando da sua leitura do projecto de orçamento, por maioria qualificada (a maioria dos membros que o compõem mais três quintos dos votos expressos);
40. Sublinha que seria desejável que a delegação do Parlamento ao comité de conciliação fosse chefiada pelo presidente da Comissão dos Orçamentos e integrasse, se necessário e sem prejuízo do carácter político da nomeação dos seus membros pelos grupos políticos, além dos membros desta comissão, membros das comissões parlamentares especializadas caso uma questão específica no âmbito do seu domínio político seja alvo de negociação;
41. Convida o Conselho a chegar rapidamente a acordo com o Parlamento sobre o modo de funcionamento do comité de conciliação;
42. Considera, pelo seu lado, que o comité de conciliação deveria poder reunir-se pelo menos duas vezes, se tal for necessário para chegar a acordo, ao mais alto nível político, devendo as suas reuniões ser precedidas de um tríplice político preparatório, segundo a fórmula tradicional; recorda a necessidade de que os representantes do Conselho disponham, aquando destes encontros, de um mandato político de negociação;
43. Propõe que estes trabalhos sejam preparados por um grupo preparatório interinstitucional, composto pelo relator geral acompanhado de representantes dos grupos políticos, pelo Parlamento, e pelo representante permanente do país que exerce a Presidência da União, deixando em aberto a possibilidade de este ser acompanhado pelas outras duas presidências da tróica;
44. Recorda também que as instituições devem chegar a acordo sobre a composição do secretariado deste comité, o qual deverá provavelmente ser constituído por funcionários dos dois ramos da autoridade orçamental e contar com a assistência da Comissão;

#### *Questões agrícolas*

45. Chama a atenção para o facto de a regra segundo a qual a Comissão já não pode modificar o seu projecto após a convocação do comité de conciliação deixar de permitir o recurso à tradicional carta rectificativa do Outono para ter em conta as previsões actualizadas para a política agrícola e as suas implicações orçamentais; considera que, nesse caso, o processo mais adequado seria a apresentação pela Comissão – se necessário – de um projecto de orçamento rectificativo específico ("OR agrícola") uma vez estabelecidos definitivamente todos os dados agrícolas;

#### *Relações com o poder legislativo*

46. Sublinha que o paralelismo entre a extensão do poder orçamental do Parlamento a todas as despesas da União e a quase generalização da co-decisão em matéria legislativa exige uma maior tomada em consideração da dimensão orçamental da actividade legislativa; considera necessário, neste sentido, aumentar a cooperação entre a Comissão dos Orçamentos e as comissões sectoriais a fim de tomar devidamente em conta o impacto da actividade legislativa do Parlamento em matéria financeira, nomeadamente no que diz respeito ao seu impacto no QFP e no orçamento anual; propõe, por conseguinte, que os comités de conciliação legislativa sobre matérias que tenham impacto financeiro incluam um membro da Comissão dos Orçamentos; recorda, neste contexto, os trabalhos do grupo de trabalho sobre a reforma parlamentar, nomeadamente no que diz respeito às formas específicas de cooperação entre as comissões parlamentares evocadas no terceiro relatório intercalar;
47. Relembra ainda que o Tratado de Lisboa estende a todas as instituições da União a obrigação de velar pelo respeito da disciplina orçamental; recorda que o Regimento do Parlamento já prevê um procedimento específico para garantir o respeito deste princípio; considera que será necessário tornar este procedimento mais operacional e eficiente;

### *Regulamento financeiro*

48. Congratula-se com o facto de o Regulamento Financeiro passar a ser um regulamento adoptado nos termos do processo legislativo ordinário (co-decisão) pelo Parlamento e pelo Conselho, após parecer do Tribunal de Contas;
49. Recorda que o Tratado de Lisboa contém as principais disposições que permitem distinguir entre as disposições do actual acordo interinstitucional que deverão fazer parte do futuro acordo interinstitucional e as que deverão ser integradas no QFP;
50. Observa, no entanto, que o Regulamento Financeiro deveria incluir todas as disposições necessárias para definir o procedimento em conformidade com o disposto no Tratado<sup>1</sup>; considera que esta formulação cobriria o funcionamento do comité de conciliação, o mecanismo de activação e, como é evidente, a actualização das disposições do Regulamento Financeiro directamente afectadas pelas modificações do Tratado de Lisboa (ou seja, a abolição da diferença entre DO e DNO, um novo procedimento de co-decisão para as transferências, etc.);
51. Considera crucial que as instituições cheguem a acordo político sobre estas questões em tempo útil, para que, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as modificações necessárias do Regulamento Financeiro possam ser introduzidas rapidamente segundo o novo procedimento e, se necessário, prevejam acordos provisórios que permitam um prosseguimento sem escolhos do processo orçamental;

---

<sup>1</sup> Nos termos do artigo 322.º, n.º 1, alínea a), do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (versão consolidada), deve incluir "as regras financeiras que definem, nomeadamente, as modalidades relativas à elaboração e execução do orçamento".

52. Convida a Comissão a apresentar em tempo útil uma proposta susceptível de permitir que o Parlamento e o Conselho cheguem a acordo sobre a aplicação da distinção referida no n.º 49 ao conteúdo do actual acordo interinstitucional;
53. Defende que esta adaptação do Regulamento Financeiro não deve em caso algum ser confundida com a revisão trienal do mesmo prevista para 2010;

#### ***Impacto orçamental das modificações institucionais e das novas competências da União***

54. Observa que a entrada em vigor do Tratado de Lisboa terá também um impacto no orçamento da União no que diz respeito às inovações que introduz a nível institucional, nomeadamente a elevação do Conselho Europeu à qualidade de instituição acompanhada da criação de uma Presidência fixa, bem como da criação do lugar de Alto Representante e do serviço europeu para a acção externa que tem por função apoiar a sua acção;
55. Reafirma desde já a sua intenção de exercer plenamente os seus poderes orçamentais no que diz respeito a estas inovações institucionais e sublinha a importância de chegar, em tempo útil, a um acordo político com o Conselho sobre o financiamento do Conselho Europeu, e em especial da sua Presidência fixa, bem como sobre o financiamento do futuro serviço europeu para a acção externa; sublinha que o financiamento deste serviço deve permanecer inteiramente sob o controlo da autoridade orçamental;
56. Assinala que, no âmbito da PESC e da política de segurança e defesa comum, o Tratado de Lisboa prevê o estabelecimento de novos procedimentos para permitir um acesso rápido ao orçamento da União e para estabelecer um fundo de arranque de contribuições dos Estados-Membros; salienta, porém, que todas as acções externas da União devem, por via da regra, ser financiadas por dotações comunitárias e apenas excepcionalmente – em caso de emergência – com base em contribuições à parte do orçamento da União;
57. Verifica que o Tratado de Lisboa terá também um impacto financeiro, se bem que limitado, na sequência das novas competências específicas atribuídas à União; declara-se disposto a analisar, no momento oportuno, as consequências concretas do exercício destas novas competências; considera que a aplicação destas competências, no seu conjunto, não acontecerá certamente de imediato após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, mas à medida que as propostas legislativas que lhe dizem respeito forem sendo elaboradas; entende, no entanto, que o seu financiamento não deve ser feito em detrimento do financiamento das actividades actuais da União;

#### ***Coordenação com os orçamentos nacionais***

58. Deseja convidar os parlamentos nacionais a participar, todos os anos, num debate comum e público sobre as orientações das políticas orçamentais nacionais e comunitária, antes da apreciação dos projectos de orçamento respectivos, por forma a introduzir, desde o início, um quadro de reflexão comum para a coordenação das políticas nacionais dos Estados-Membros, tendo simultaneamente em conta a contribuição comunitária;
59. Observa que a decisão sobre a repartição das despesas do orçamento da União relativamente aos grandes objectivos da UE beneficiária, em termos de transparência,

com a publicação anual, por cada Estado-Membro, das dotações orçamentais nacionais e, eventualmente, regionais, que contribuem para a realização desses objectivos;

o

o o

60. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão, bem como aos parlamentos dos Estados-Membros.

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

### I - Introdução

1. O Tratado de Lisboa introduz profundas modificações em matéria de finanças da União, nomeadamente no que respeita às relações interinstitucionais e aos processos decisórios. Estabelece paralelamente uma hierarquia rigorosa entre os actos fundamentais da vida financeira e orçamental da União, contribuindo assim para a necessária clarificação do sistema decisório.
2. O princípio, que decorre das disposições do Tratado de Lisboa, articula-se em torno de quatro eixos principais:
  - os Estados-Membros continuam, fundamentalmente, a ser senhores da receita orçamental, através dos recursos próprios da União.
  - O Conselho e o PE têm necessariamente de se entender, dentro do limite dos recursos próprios, sobre a programação da despesa, que se tornará juridicamente vinculativa.
  - A distinção entre despesas obrigatórias e despesas não obrigatórias é abolida: o orçamento, na sua globalidade, deve ser adoptado em conjunto pelo PE e pelo Conselho, no respeito do quadro financeiro plurianual. Por outro lado, os poderes do PE são reforçados no processo de aprovação do orçamento: nenhum orçamento anual pode ser aprovado sem o acordo do PE, ao passo que este pode forçar a aprovação de um orçamento contra a vontade do Conselho.
  - A responsabilidade do Parlamento é maior no domínio da disciplina orçamental. Segundo as disposições do Tratado de Lisboa, a seguir designado por TL, o Regulamento Financeiro deverá ser adoptado pelo PE e pelo Conselho de acordo com o processo legislativo ordinário (artigo 279.º TFUE), isto é, em processo de co-decisão.
3. A relatora propõe-se explorar as modificações que a adopção do Tratado de Lisboa implicaria no processo orçamental e nos poderes do Parlamento nesse domínio. Com efeito, importa compreender que, se por um lado reitera certos princípios de base da organização financeira da União (disciplina orçamental, boa gestão financeira, etc.), por outro, o Tratado introduz alterações significativas, nomeadamente no que respeita ao processo orçamental.
4. Os principais temas abordados são a articulação entre o futuro quadro financeiro e o Regulamento Financeiro no que respeita às disposições previstas actualmente no AII, as implicações orçamentais das modificações institucionais e as novas competências da União.

### II - O financiamento da União (artigo 269.º TFUE)

1. O Tratado não modificou a lógica do financiamento da União. A decisão fundamental do sistema dos recursos europeus continua a ser da competência dos Estados-Membros: uma decisão do Conselho adoptada por unanimidade, que só entra em vigor após a aprovação de todos os Estados-Membros e segundo as respectivas normas constitucionais. Ainda que a iniciativa pertença à Comissão e o PE participe no processo, emitindo o seu parecer, este poder pertence fundamentalmente aos Estados-Membros.
2. O princípio da suficiência de meios foi mantido exactamente como nos actuais Tratados: "*A União dota-se dos meios necessários para atingir os seus objectivos e realizar com êxito as suas políticas*" (primeiro parágrafo do artigo 269.º do TFUE). Este princípio é, aliás, confirmado no princípio fundamental da disciplina orçamental, que afirma que "*a União não adoptará medidas de execução susceptíveis de ter uma incidência sensível no orçamento, sem dar a garantia de que essas propostas ou medidas podem ser financiadas nos limites dos recursos próprios da União e na observância do quadro financeiro plurianual referido no artigo 270.º-A.*".
3. No entanto, o Tratado de Lisboa clarificou simultaneamente certos aspectos e deu início a uma "comunitarização" do sistema. Com efeito, introduz um elemento novo no conteúdo da decisão sobre os recursos próprios, prevendo a possibilidade de "*criar novas categorias de recursos próprios ou revogar uma categoria existente*". Contudo, isto é apenas a confirmação da realidade já vigente: não intervindo o Tratado a este nível, é na decisão "recursos próprios" que se fixam os tipos de recursos próprios de que a União dispõe. O mesmo acontece em relação ao montante destes recursos, o que inclui, naturalmente, a possibilidade de os modificar, suprimir ou criar novos. A relatora considera que isto abre, a prazo, uma via que permitirá evoluir para um sistema de recursos próprios mais equitativo, mais transparente e mais visível aos olhos dos cidadãos.
4. Um novo parágrafo aditado ao artigo 269.º do TFUE prevê que as medidas de execução do sistema de recursos próprios serão adoptadas por regulamento do Conselho, por maioria qualificada e com a aprovação do PE. Apesar da restrição segundo a qual as medidas de execução são tomadas dentro dos limites previstos pela decisão "recursos próprios", esta disposição abre uma via para um papel mais participativo do PE em matéria de recursos próprios.

Em suma, embora possamos ver nas inovações do Tratado o início de uma evolução positiva, é de lamentar que não se tenha aproveitado a oportunidade para fazer progressos substanciais, a saber, a transformação do sistema em verdadeiros recursos próprios da União que proporcionaria uma verdadeira participação das Instituições da União no processo e concederia um papel mais preponderante ao Parlamento Europeu.

### **III – O quadro financeiro plurianual**

1. O TL, tal como o Parlamento o solicitara antes por várias vezes, consagra o princípio segundo o qual o quadro financeiro plurianual será um acto juridicamente vinculativo<sup>1</sup>, assente na criação de uma base jurídica específica para a adopção do regulamento que estabelece este quadro. Este regulamento deve ser adoptado pelo Conselho, através de um processo legislativo especial, no qual o PE tem um poder decisivo.
2. O artigo 270.º-A, no seu n.º 1, atribui ao quadro financeiro plurianual a função de "*garantir que as despesas da União sigam uma evolução, ordenada dentro dos limites dos seus recursos próprios*". Acrescenta, no último paragrafo, que "*o orçamento anual da União respeita o quadro financeiro plurianual*". Este parágrafo, como complemento do princípio enunciado no n.º 4 do artigo 269.º ("*a União não adoptará medidas de execução susceptíveis de ter uma incidência sensível no orçamento, sem dar a garantia de que essas propostas ou medidas podem ser financiadas nos limites dos recursos próprios da União e na observância do quadro financeiro plurianual referido no artigo 270.º-A.*"), estabelece as balizas da disciplina orçamental da União<sup>2</sup>.

### *O conteúdo do QFP*

3. O Tratado institucionaliza a prática actual. O artigo 270.º-A dispõe que o QFP "*fixa os montantes dos limites máximos anuais das dotações para autorizações por categoria de despesa e do limite máximo anual das dotações para pagamentos*".
4. No entanto, o TL determina que "*O quadro financeiro prevê todas as demais disposições que sejam úteis para o bom desenrolar do processo orçamental anual*" (n.º 3, primeiro parágrafo). Quer isto dizer que o QFP abrange uma parte do conteúdo das duas partes do Acordo Interinstitucional sobre a disciplina financeira<sup>3</sup> actualmente em vigor, e não apenas a indicação dos limites das despesas. Este aspecto específico será tratado no capítulo VI.

### *O procedimento*

---

<sup>1</sup> Segundo os Estados-Membros, esta formalização juridicamente vinculativa constituía a contrapartida necessária para a supressão da distinção DO/DNO, na medida em que vários Estados-Membros consideravam que a extensão do poder orçamental do PE à totalidade das despesas da União deveria ser enquadrada por uma disciplina orçamental rigorosa. O PE defendia já há anos medidas tendentes a tornar mais clara e transparente a disciplina orçamental, consciente do papel essencial que esta desempenhou na pacificação do antigo conflito orçamental entre Conselho e Parlamento e na possibilidade de a União desenvolver de forma equilibrada e programada as suas políticas.

<sup>2</sup> Verificar-se-á para o efeito, que o princípio enunciado no n.º 4 do artigo 269º do TFUE corresponde em grande medida ao artigo 270º do actual TCE, com a diferença significativa (para além do aditamento do limite do quadro financeiro plurianual) de que este se referia apenas à Comissão, quando o novo artigo se refere à União no seu conjunto, por conseguinte a todas as suas Instituições. Quer isto dizer que o TL considera a disciplina orçamental como uma obrigação jurídica que se impõe a todas as Instituições, as quais terão, por conseguinte, de a aplicar integralmente, cada uma no seu domínio específico de competências.

<sup>3</sup> O Acordo Interinstitucional (AII) entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira (JO C 139 de 14.06.2006) tem como objectivo a aplicação da disciplina orçamental. Vincula todas as instituições e aplica-se a todas as despesas abrangidas pelo quadro financeiro plurianual 2007-2013. Visa melhorar o desenrolar do processo orçamental anual e a cooperação interinstitucional no domínio orçamental e permite assegurar uma boa gestão financeira.



5. O quadro financeiro plurianual é um regulamento adoptado por meio de um processo legislativo especial que exige a sua adopção pelo Conselho, por unanimidade, após a aprovação do PE. O PE tem, pois, um poder decisivo. Lembramos que se trata de uma formalização da prática dos acordos interinstitucionais destes últimos anos.
6. Para além disso, o n.º 5 do artigo 270.º-A reitera que "*Durante todo o processo que conduz à adopção do quadro financeiro, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão tomam todas as medidas necessárias para facilitar essa adopção*". Esta disposição visa distinguir o processo orçamental do processo de co-decisão e atenuar a lógica de um procedimento do tipo "parecer favorável".

#### *Uma solução provisória para superar um eventual fracasso das negociações*

7. O n.º 4 do artigo 270.º-A reflecte a eventualidade de surgirem dificuldades durante a negociação das perspectivas financeiras e considera a possibilidade de um fracasso do acordo, fracasso esse que é ainda mais provável a partir do momento em que se mantém a regra da unanimidade no seio do Conselho, muito embora a possibilidade de passar à maioria qualificada esteja inscrita no Tratado. Neste caso, prevê-se que, se o novo QFP "*não tiver sido adoptado no final do quadro financeiro precedente, os limites máximos e outras disposições correspondentes ao último ano deste quadro são prorrogados até à adopção desse acto.*"

#### *A duração do QFP*

8. O TL prevê que o quadro financeiro plurianual tenha uma duração mínima de cinco anos. O objectivo visado é fazer coincidir, na medida do possível, a duração do QFP com o mandato do PE e da Comissão, tal como o PE tem vindo a defender desde há muito. A conclusão de cada acordo interinstitucional sobre as perspectivas financeiras deverá representar a oportunidade de lançar um programa legislativo que corresponda realmente a um programa político e financeiro. Assim sendo, este deverá estar, logicamente, associado ao mandato democrático do Parlamento eleito e de uma Comissão politicamente responsável perante o Parlamento<sup>1</sup>. A prática do quadro das perspectivas financeiras levou certas legislaturas do PE a "herdar" um quadro financeiro relativamente ao qual não foram tidas nem achadas<sup>2</sup>. O mesmo sucede com a Comissão,

---

<sup>1</sup> Na sua resolução sobre os desafios políticos e os recursos orçamentais da União alargada 2007-2013 (2004/2209(INI)), o Parlamento reitera "*por razões de responsabilidade e responsabilização democráticas, a sua posição a favor da existência de um paralelismo entre a duração das Perspectivas Financeiras e os mandatos de cinco anos do Parlamento Europeu e da Comissão*".

<sup>2</sup> Por conseguinte, poderia prever-se um QFP de 5 anos que começaria dois anos, ou mesmo três, após o início do mandato do PE e da Comissão (5 anos a partir de N+2 ou N+3, sendo "N" o ano do início dos mandatos do PE e da Comissão). De notar que, como as eleições europeias têm lugar em Junho do ano N e a Comissão começa o seu mandato em Outubro/Novembro, na prática, N+2 significa pouco mais de um ano para as negociações – o que pode não bastar para a adopção de um novo QFP.

que por vezes é obrigada a executar o quadro financeiro negociado anteriormente por uma outra Comissão. A Comissão é, pois, obrigada a subscrever as escolhas políticas feitas pelo executivo anterior<sup>1</sup>.

9. Nestas circunstâncias, a relatora preconiza a ideia de se articular de forma mais directa o QFP e os mandatos políticos, designadamente no que se refere à nomeação dos comissários europeus. Se o Colégio for submetido colectivamente à aprovação do Parlamento Europeu, este poderá igualmente deliberar em função de uma proposta financeira de política geral formulada pelo Colégio. De igual modo, na campanha para as eleições europeias, o Parlamento Europeu poderá defender um projecto político e financeiro e assumir perante os cidadãos o compromisso de o realizar.

#### *A transição para o novo sistema*

10. Esta disposição não resolve, contudo, o problema específico da transição do sistema actual para o regime previsto no TL. O terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 270.º-A afirma que o orçamento tem de respeitar o QFP. Por conseguinte, será preciso dispor de um QFP devidamente adoptado segundo as regras em vigor do novo Tratado para que o PE e o Conselho possam aprovar o orçamento anual.
11. No entanto, como medida transitória, e no caso de não ser possível concluir os procedimentos antes da aprovação do orçamento anual, poderia considerar-se, com base no princípio da continuidade, a possibilidade de realizar uma votação do orçamento em conformidade com os procedimentos previstos pelo Tratado e de acordo com o quadro financeiro actual.

O quadro financeiro plurianual passa a ser um acto juridicamente vinculativo. Trata-se de um regulamento adoptado por meio de um processo legislativo especial que exige a sua adopção pelo Conselho, por unanimidade, após a aprovação do PE. O n.º 5 do artigo 270.º-A lembra, aliás, que as Instituições são obrigadas a tomar "*todas as medidas necessárias para facilitar a adopção*" do quadro financeiro durante todo o processo. Esta disposição reforça o papel da cooperação interinstitucional que se deverá instaurar logo no início do processo a fim de garantir a sua conclusão favorável.

O Tratado de Lisboa prevê que o quadro financeiro plurianual deve ter uma duração mínima de cinco anos. O objectivo é, na medida do possível, fazer coincidir a duração do QFP com o mandato do PE e da Comissão, tal como o PE já havia solicitado por várias vezes. O Parlamento poderia, assim, deliberar sobre as audições dos futuros Comissários europeus em função de uma proposta financeira de política geral formulada pelo Colégio. De igual modo, na campanha para as eleições europeias, o Parlamento Europeu poderia defender um projecto político e financeiro e assumir perante os cidadãos o compromisso de o realizar.

---

<sup>1</sup> É de lembrar aqui as dificuldades que uma situação deste tipo causou durante a negociação do último acordo interinstitucional, quando o PE teve de forçar a Comissão Barroso, com a qual haviam sido concluídas as negociações, a confirmar a sua aceitação do pacote de propostas que tinham sido elaboradas pela Comissão Prodi como bases para a conclusão do acordo.

## IV - O orçamento anual

1. O processo orçamental anual foi profundamente transformado pelo novo Tratado. Em primeiro lugar, o TL institui a supressão da distinção entre despesas obrigatórias (DO) e despesas não obrigatórias (DNO). A consequência lógica é que, de futuro, o PE e o Conselho decidirão em igualdade de circunstâncias sobre a totalidade do orçamento.
2. As despesas com carácter vinculativo continuam a existir. O Tratado, no seu artigo 279.º-A, deixa de facto intacta a regra, à primeira vista supérflua, segundo a qual o PE, o Conselho e a Comissão "*velam pela disponibilidade dos meios financeiros necessários para permitir que a União cumpra as suas obrigações jurídicas para com terceiros.*"
3. A segunda modificação é o abandono da segunda leitura, que tem como consequência a criação de um novo processo de conciliação orçamental. Trata-se de um processo especial que, em virtude do carácter particular do acto em discussão, tem obrigatoriamente de chegar a um resultado<sup>1</sup>.

### A. O desenrolar do processo orçamental anual

(Para uma descrição completa do processo (artigo 314.º do TL), ver o anexo 1).

4. Na primeira fase do processo, e na ausência de regras específicas no Tratado, será preciso que as instituições consigam entender-se sobre os pormenores associados ao processo ou ao calendário. A primeira etapa para o PE é a conservação do calendário pragmático actualmente em vigor. As Instituições deverão também chegar a acordo sobre os mecanismos de concertação informal de maneira a fazer tudo o que for preciso para garantir o sucesso do processo orçamental anual (ver *infra* ponto 2.).
5. A relatora faz, aliás, questão de insistir no facto de os trólogos, os processos de conciliação ou de concertação informal, bem como todas as formas de diálogo interinstitucional actualmente existentes, deverem ser revistos, e eventualmente adaptados, à luz das modificações do processo. O artigo 279.º-B do TFUE prevê encontros regulares entre os Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, convocados por iniciativa desta última. O TL vai ainda mais longe, estabelecendo que estes encontros regulares devem ter lugar no quadro de todos os

---

<sup>1</sup> Com efeito, salvo nos casos específicos para os quais os tratados prevêem a adopção específica de um determinado acto legislativo, a co-decisão pode saldar-se por um sucesso ou por um fracasso com a mesma legitimidade. Na "*co-decisão*" orçamental, impõe-se chegar a um acordo, pois o acto em discussão é indispensável à sobrevivência da União. Daí, algumas particularidades do processo – a possibilidade de o PE ultrapassar a rejeição do Conselho, ou a disposição no Tratado segundo a qual o fracasso implica que a Comissão apresente um novo projecto de orçamento.

processos financeiros e orçamentais e que os Presidentes devem tomar todas as medidas necessárias para “*promover a concertação e a aproximação das posições das instituições a que presidem, a fim de facilitar a aplicação das disposições do presente título*». Torna-se, pois, evidente que esta disposição reforça o dever geral de cooperação leal entre as Instituições, criando praticamente uma obrigação de concertação entre as mesmas.

6. É, portanto, legítimo colocar a questão de se saber se o comité deve ser necessariamente composto por todos os membros do Conselho (e, em contrapartida, por um número igual de membros do PE), ou se pode ser composto por delegações reduzidas, mas sempre paritárias. A redacção do n.º 5 do artigo 272.º (“...os membros do Conselho...”) parece pender a favor da primeira hipótese. Se esta tese se confirmar, será preciso prever um método de trabalho que inclua trilogos preparatórios para os trabalhos do Comité de Conciliação. Em todo o caso, o PE deverá certificar-se do nível político da representação no Conselho.

#### *As consequências em caso de fracasso das negociações*

7. Tal como indicado no anexo, um fracasso das negociações no âmbito do processo de conciliação implica que a Comissão apresente um novo projecto de orçamento. Desta forma, fica reforçado o papel da Comissão, a quem incumbe retirar as conclusões desse fracasso, identificando os pontos de divergência entre o PE e o Conselho, e propor um novo projecto, susceptível de gerar um acordo entre as duas Instituições.
8. O TL mantém a regra que prevê a aplicação do regime dos duodécimos provisórios no caso de não ser possível, “em definitivo”, aprovar o orçamento antes do início do exercício orçamental.

A hipótese segundo a qual o Parlamento adquiriria uma posição predominante no novo processo orçamental confirma-se. Nenhum orçamento pode ser aprovado contra a vontade do PE, mas em contrapartida, é-lhe possível aprovar um orçamento contra a vontade - ou na sequência do silêncio - do Conselho. Com efeito, na hipótese de o Parlamento Europeu aprovar o projecto comum enquanto o Conselho o rejeita, o Parlamento Europeu pode, deliberando por maioria dos membros que o compõem e três quintos dos votos expressos, confirmar o conjunto ou uma parte das alterações apresentadas ao PO da Comissão.

Também a Comissão vê reforçado o seu papel no processo orçamental. Com efeito, a Comissão dispõe de um verdadeiro direito de iniciativa, que é reforçado pela possibilidade de alterar o seu texto em qualquer altura até à convocação do Comité de Conciliação. O seu papel de mediador durante os trabalhos do Comité é reconhecido de forma explícita. Por fim, é à Comissão que compete procurar a melhor alternativa em caso de fracasso do processo.

Por outro lado, é de salientar que certos mecanismos do processo obrigam os dois ramos da autoridade orçamental a chegar a acordo: é mais fácil adoptar o texto de compromisso do que

## B. Implicações práticas do novo processo orçamental

9. As alterações no processo e a decorrente redução dos prazos implicam também uma boa preparação, tanto ao nível interno de cada instituição como ao nível interinstitucional, de todas as fases do processo, dado que haverá menos possibilidades de "correções".

### *Consequências ao nível do calendário (Cf. Anexo 1).*

10. À primeira vista, o PE deve apoiar a antecipação, ou pelo menos ou a conservação, do calendário informal actual:
- a Comissão apresenta o seu PO durante o mês de Abril;
  - realização do trílogo em Março/Abril, o qual será mais proveitoso se cada uma das instituições proceder apenas a uma leitura;
  - conciliação em Junho/Julho.

### *Consequências ao nível do trabalho interno do PE.*

11. A resolução sobre o PO permitirá, tendo em vista a primeira leitura:
- indicar as orientações estratégicas sobre as prioridades do PE
  - tomar decisões sobre os projectos-piloto e as acções preparatórias

### *Consequências ao nível da elaboração da leitura única do Parlamento.*

12. O facto de haver apenas uma leitura modifica sensivelmente a sua natureza e reforça consideravelmente a sua importância estratégica. Tratar-se-á, na realidade, de tomar posição sobre todas as rubricas orçamentais (incluindo as antigas DO), expressando as prioridades políticas do PE. **A relatora concede uma atenção especial ao facto de as alterações adoptadas em primeira leitura já não poderem, conseqüentemente, ser modificadas apenas pelo PE. Sendo assim, estas devem responder a um duplo imperativo:** permitir chegar a um acordo satisfatório no Comité de Conciliação, mas também poderem ser reiteradas pelo PE (por uma maioria particularmente elevada) no caso de o Conselho rejeitar o texto do Comité de Conciliação, por sua vez, aprovado pelo PE.
13. Por conseguinte, torna-se essencial elaborar, a montante da primeira leitura, um mecanismo de diálogo interno reforçado entre a COBU e as comissões parlamentares envolvidas, assim como com os grupos políticos.

### *Consequências ao nível da composição do Comité de Conciliação.*

14. A natureza específica da concertação orçamental leva a que se coloque, internamente, a questão da composição da delegação do PE. Haverá, por conseguinte, que prever desde logo um sistema específico.
15. Daí que seja razoável prever uma participação significativa da Comissão dos Orçamentos e assegurar, simultaneamente, a participação a um nível adequado das comissões parlamentares com um impacto orçamental digno de nota.
16. Podemos eventualmente prever uma estrutura mais vasta de acompanhamento com vista a reforçar a capacidade de negociação da delegação, assim como a sua coerência estratégica. Em todo o caso, haverá que adoptar todas as disposições úteis para assegurar a máxima representatividade da delegação, de forma a reforçar o seu peso durante as negociações e garantir o apoio mais amplo possível do plenário.

#### *Consequências ao nível da conclusão do processo*

17. A organização do processo e do calendário deve permitir a utilização dos dispositivos previstos para o Parlamento no Tratado. Isto significa que o PE deveria pronunciar-se sobre o texto do Comité de Conciliação no mês de Novembro, de modo a poder, sendo caso disso, votar as suas alterações de primeira leitura em Dezembro. Esta margem de segurança poderia possibilitar a obtenção de um eventual acordo sobre uma nova iniciativa da Comissão em caso de fracasso no primeiro processo orçamental.

#### **V- Regulamento Financeiro**

1. Por último, uma outra inovação importante do TL reside na adopção do Regulamento Financeiro que será, de agora em diante, submetido ao processo legislativo ordinário (artigo 277.º TFUE), o que confere um verdadeiro poder de co-decisão ao PE. Lembremos que, nesta matéria, actualmente, o Parlamento é apenas consultado.
2. Trata-se de um progresso legislativo importante. A revisão do Regulamento Financeiro deverá ser feita antes da entrada em vigor do Tratado. O PE deverá então negociar e posteriormente decidir sobre o modo de repartir as disposições do AII entre o Regulamento Financeiro e o Quadro Financeiro. Esta reflexão será submetida à vossa apreciação no capítulo VI.

#### **VI - O impacto do Tratado de Lisboa no actual Acordo Interinstitucional (AII)**

1. A entrada em vigor do Tratado de Lisboa terá um impacto especial no actual Acordo Interinstitucional (AII) sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira e no

## Regulamento Financeiro.

### *O actual AII e o QDP*

2. No que se refere ao AII, o artigo 312.º TFUE cria o **Quadro Financeiro Plurianual (QFP)** que ficará consagrado num regulamento adoptado através de um procedimento legislativo especial, em que o Conselho decide por unanimidade após ter obtido o consentimento do PE, devendo este adoptar o referido regulamento por uma maioria absoluta dos seus deputados. Isto significa que o quadro financeiro – até agora definido através das Perspectivas Financeiras, acordadas voluntariamente pelas Instituições através de um AII – passará a ser juridicamente vinculativo. Além disso, o artigo 312.º estipula que:

*"1. [...] O orçamento anual da União respeita o quadro financeiro plurianual."*

3. Relativamente ao conteúdo do QFP, que terá uma duração de, pelo menos, cinco anos, o mesmo artigo estipula o seguinte:

*"3. O quadro financeiro fixa os montantes dos limites máximos anuais das dotações para autorizações por categoria de despesas e do limite máximo anual das dotações para pagamentos. As categorias de despesas, em número limitado, correspondem aos grandes sectores de actividade da União."*

***O quadro financeiro prevê todas as demais disposições que sejam úteis para o bom desenrolar do processo orçamental anual."***

Isto significa que o futuro QFP deve conter não só os limites máximos mas também as normas contidas no actual AII destinadas a facilitar o bom andamento do processo orçamental anual, especialmente as que regulam o funcionamento do QFP, nomeadamente, os procedimentos de revisão e flexibilidade.

### *O Regulamento Financeiro nos termos do Tratado de Lisboa (TL)*

4. O Regulamento Financeiro passará a ser adoptado através do processo legislativo ordinário (co-decisão) pelo PE e pelo Conselho, na sequência de um parecer do Tribunal de Contas. Nos termos do n.º 1 do artigo 332.º TFUE, o Regulamento Financeiro deverá conter

***"a) As regras financeiras que definem, nomeadamente, as modalidades relativas à elaboração e execução do orçamento..."***

5. É nítido que o novo Tratado terá um impacto directo em alguns domínios do Regulamento Financeiro, por exemplo, no que se refere ao novo processo orçamental e, em especial, à abolição da distinção entre despesas obrigatórias e despesas não obrigatórias. Mas o futuro Regulamento Financeiro também deverá incorporar algumas das disposições actualmente previstas no AII (isto é, as normas relativas à disciplina orçamental e aos actos jurídicos) que se enquadrariam melhor neste regulamento do que no regulamento relativo ao QFP.

## *Calendário e critérios*

6. Estes dois actos apenas poderão ser adoptados após a entrada em vigor do Tratado, mas devem sê-lo a tempo de permitir que a execução de orçamento de 2009 e a elaboração do orçamento de 2010 decorram sem problemas e em conformidade com o novo quadro jurídico. Isto significa que as negociações políticas entre as instituições devem ter início imediatamente, a fim de permitir que se chegue a um acordo político até ao final do ano em curso, de modo que, assim que o TL entre em vigor – desde que todos os processos de ratificação estejam concluídos –, se possa iniciar o mais brevemente possível o processo formal de adopção dos dois instrumentos. Para além da necessidade evidente de o processo orçamental de 2010 decorrer já em conformidade com as novas normas previstas no TL, há alguns aspectos de carácter prático que demonstram que é urgente que assim seja: quais as normas que regularão as transferências de dotações a partir de 1 de Janeiro de 2009 se o Tratado entrar em vigor nesta data? Ou qual o procedimento a utilizar para autorizar transferências durante esse ano? Ou como se procederá então à adopção de um orçamento rectificativo?
7. O TL define directamente os critérios que devem nortear a distinção entre as disposições do AII que devem integrar o futuro AII e aquelas que será mais apropriado incorporar no QFP:
  - O **regulamento relativo ao QFP** deve prever "*todas as demais disposições que sejam úteis para o bom desenrolar do processo orçamental anual*". Isto significa todos os mecanismos relacionados com o funcionamento do actual AII: mobilização dos diferentes fundos e flexibilidade, procedimento de revisão e disposições especiais relacionadas com políticas específicas (PESC, Agências, etc.).
  - O **Regulamento Financeiro** deve prever todas as disposições necessárias para definir "*as modalidades relativas à elaboração e execução do orçamento*", em conformidade com o novo processo estabelecido no Tratado. Isto parece abranger o funcionamento do Comité de Conciliação, o mecanismo de activação e, evidentemente, a actualização das disposições do Regulamento Financeiro directamente afectadas pelas modificações introduzidas pelo novo Tratado (nomeadamente, a abolição da distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias, um novo procedimento de co-decisão para as transferências, etc.).
8. A relatora considera que este ajustamento do Regulamento Financeiro apenas deve ter em conta as modificações que decorram directamente do novo Tratado e as que decorram da desagregação do actual AII (em conformidade com os critérios estabelecidos no Tratado) e não deve, de modo algum, ser confundido com a revisão trienal prevista no próprio Regulamento.

## *Qual o futuro do AII?*

9. Querirá isto dizer que o AII de Maio de 2006 se tornará totalmente supérfluo e se irá desagregar nestes dois instrumentos jurídicos financeiros de base? Provavelmente não: o novo processo orçamental continuará a necessitar de uma série de disposições de



carácter prático, tais como um novo calendário pragmático, o processo de cooperação interinstitucional, as modalidades de funcionamento do Comité de Conciliação, o seu secretariado, o formato dos documentos comuns e a sua tradução, etc. Todos estes aspectos e, provavelmente, outros (artigos 31.º e 33.º do actual AII, parte do seu Anexo 2, por exemplo) poderiam ser consolidados num novo AII sobre o processo orçamental.<sup>1</sup> Dito isto, a relatora considera ser prematuro, nesta altura do processo, indicar exactamente os artigos do actual AII que poderão ser integrados no futuro AII ou numa das duas bases jurídicas.

10. Para concluir, a relatora considera que o Tratado de Lisboa abrirá a porta a uma nova abordagem das relações orçamentais, baseada numa decisão conjunta do Parlamento e do Conselho, agindo em condições de igualdade. Assim, o presente documento pretende propor alguns princípios, a serem acordados pela Comissão dos Orçamentos, tendo em vista o lançamento de um debate construtivo com o Conselho e a Comissão.
11. A relatora tem plena consciência de que o Tratado de Lisboa apenas entrará em vigor quando – e se – todos os processos de ratificação de todos os Estados-Membros estiverem concluídos. Entretanto, a urgência em poder-se dispor de alguns dos actos anteriormente referidos o mais brevemente possível após a entrada em vigor do TL implica que se devem iniciar imediatamente discussões preliminares entre as Instituições sobre as medidas necessárias à aplicação do Tratado. Efectivamente, todas as Instituições concordam que, quando – e se – o Tratado entrar em vigor, o processo deve iniciar-se atempadamente, de modo a evitar um vazio jurídico. Para esse efeito, é necessário chegar a um acordo político sobre o conteúdo das medidas em causa até ao final do ano em curso.

## **VII - O impacto orçamental das inovações contidas no Tratado de Lisboa: aspectos institucionais e novas competências da União**

1. O objectivo deste capítulo é o de proceder a uma leitura do Tratado de Lisboa na perspectiva do seu possível impacto sobre o orçamento, isto é, proceder a um inventário das inovações introduzidas pelo Tratado susceptíveis de produzirem um impacto sobre o orçamento da UE.
2. Evidentemente que não compete à relatora introduzir elementos quantitativos neste documento, introdução essa que decorrerá das reflexões no âmbito da revisão intercalar, ou que terá lugar após a celebração do acordo sobre as actuais Perspectivas Financeiras. Em contrapartida, é evidente que as políticas ou instituições a seguir citadas não foram tidas em conta na altura da adopção do actual quadro financeiro plurianual.

---

<sup>1</sup> Com efeito, o novo Tratado prevê especificamente a possibilidade de as instituições celebrarem acordos interinstitucionais, com carácter juridicamente vinculativo ou não. O artigo 295.º TFUE diz o seguinte: "*O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão procedem a consultas recíprocas e organizam de comum acordo as formas da sua cooperação. Para o efeito, podem, respeitando os Tratados, celebrar acordos interinstitucionais que podem revestir-se de carácter vinculativo*".

## **A. Disposições orçamentais decorrentes das novas competências da União**

3. O Tratado de Lisboa não confere nenhuma competência exclusiva à União. Em contrapartida, confere um certo número de novas competências nas seguintes categorias:
  - "competências partilhadas" (como o espaço e a energia)
  - "acções de apoio, coordenação e complementares" (como por exemplo a protecção civil, a propriedade intelectual, o turismo, a cooperação administrativa e o desporto).A este domínio aplicar-se-á o processo legislativo ordinário (co-decisão com o Parlamento Europeu e maioria qualificada no Conselho de Ministros), com algumas excepções.
4. Assim, as novas bases jurídicas autorizam a intervenção legislativa da UE. Algumas dessas novas bases jurídicas referem-se no entanto a actos que não parecem implicar consequências financeiras para a União Europeia. Outras só aparentemente incluem novas competências, pois, em certos casos, era já a União que actuava nos domínios em causa (no sector da energia, por exemplo), com base em disposições diferentes dos Tratados, por vezes mesmo com base no artigo 308.º.
5. Todavia, neste estágio do processo, é precoce avaliar concretamente as consequências orçamentais dessas disposições. Além disso, recorde-se que essas eventuais despesas imputadas ao orçamento da União exigem a adopção prévia de actos jurídicos específicos (n.º 4 do artigo 268.º/310.º do TFUE<sup>1</sup>).

A decisão relativa à dotação orçamental obriga a que se aguarde a adopção dos respectivos actos legislativos.
6. Em matéria de política agrícola, note-se que as disposições constantes dos artigos 36.º e 37.º do actual Tratado transitarão para o novo n.º 2 do artigo 37.º, ou seja, para o procedimento de co-decisão. Estas disposições são válidas para os seguintes textos: Organização Comum dos Mercados Agrícolas, regulamento sobre os pagamentos directos, regulamento sobre o desenvolvimento rural e o financiamento da política agrícola comum.
7. O Tratado de Lisboa prevê, com efeito, a extensão da co-decisão a perto de 50 novos domínios legislativos. As dotações orçamentais dos programas em co-decisão inscrever-se-ão dentro dos limites do quadro financeiro plurianual, que se torna juridicamente vinculativo. A relatora recorda que é por conseguinte essencial reflectir numa abordagem que permita à Comissão dos Orçamentos colaborar activamente com as comissões parlamentares responsáveis quanto à matéria de fundo. Trata-se de reforçar a coerência do voto do Parlamento Europeu sobre estas matérias, no que respeita tanto ao QFP como aos orçamentos anuais.
8. O ponto C deste capítulo contém um inventário das novas competências e das suas

<sup>1</sup> "A execução de despesas inscritas no Orçamento requer a adopção prévia de um acto juridicamente vinculativo da União que confira fundamento jurídico à sua acção e à execução da despesa correspondente, em conformidade com o regulamento referido no artigo 322.º, salvo excepções que este preveja".

consequências mais evidentes em matéria orçamental.

## **II. Aspectos institucionais**

9. Para além das disposições relativas às finanças da União, analisadas nos Documentos de Trabalho 1 e 2, podemos identificar as seguintes disposições referentes s alterações institucionais com um impacto sobre o orçamento da União Europeia.

a) *Parlamento Europeu*

A presumível entrada em vigor da decisão que fixa a composição do PE, que já fora objecto de negociações políticas (relatório Lamassoure/Severin), tendo em vista as próximas eleições europeias, deverá ser adiada. Segundo o Tratado de Lisboa, a partir de Junho de 2009, o número de deputados do PE deverá ser de 751. Mas como não entrou em vigor no fim de 2008, o PE manterá inicialmente os 736 deputados já previstos no Tratado de Nice, devendo posteriormente, se o Tratado de Lisboa entrar em vigor, passar para 754, de acordo com as conclusões do Conselho Europeu de 11-12 de Dezembro de 2008. Teremos de ter esse facto em conta no orçamento do Parlamento Europeu.

*(Data prevista: Junho de 2009)*

b) *O Conselho Europeu e a sua Presidência fixa:*

O Conselho Europeu torna-se uma Instituição autónoma, pelo que passará a dispor de um orçamento próprio. Nos termos do artigo 273.º-A/316.º TFUE, este orçamento deverá pertencer à mesma secção que o orçamento do Conselho. O n.º 4 do artigo 210.º-A/235.º do TFUE TL especifica, por outro lado, que o secretariado do Conselho assegurará assistência ao Conselho Europeu.

Assim, uma boa parte do funcionamento do Conselho Europeu poderá ser assegurada pelo orçamento do Conselho. Este facto coloca a questão de se saber se e como o PE poderá controlar na prática as despesas relativas ao secretariado do Conselho Europeu e se deve ser mantido o "acordo de cavalheiros" entre os dois ramos da autoridade orçamental.

Por fim, quanto ao Presidente do Conselho Europeu, há que prever no orçamento as despesas inerentes à sua função (remunerações do Presidente e dos membros do gabinete, despesas de deslocações, etc.) na Presidência fixa do Conselho Europeu.

*(Data prevista: Janeiro de 2009)*

c) *Alto Representante (AR)*

Nos termos da Declaração 12 ("Declaração *ad* artigo 9.º-E do Tratado da União Europeia") anexa ao TL, o AR deverá também entrar em funções no início do próximo ano (se o TL entrar em vigor no início de 2009, evidentemente). Poderia estabelecer-se que essas despesas fossem cobertas pelo orçamento da Comissão, uma vez que o Alto Representante ocupará o lugar de um actual Comissário.

*(Data prevista: Janeiro de 2009)*

d) *Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE)*

O problema do financiamento do SEAE não é directamente um problema de disponibilidade de dotações, uma vez que os serviços externos já são financiados pelo orçamento da Comissão e do Conselho. Trata-se, sobretudo, de um problema de nomenclatura orçamental, problema esse que, como é óbvio, não será técnico, mas sim político. Há que ter em conta a eventual assumpção por parte do orçamento da UE dos membros do Serviço oriundos dos serviços diplomáticos nacionais, como prevê o Tratado de Lisboa.

O PE está a preparar dois relatórios sobre o assunto (relatório Brok, Comissão dos Assuntos Constitucionais, sobre os aspectos institucionais do SEAE, e relatório Neyts, Comissão dos Assuntos Externos). O Parlamento Europeu terá um interesse decisivo na definição do modelo concreto de funcionamento do SEAE e estará disposto a utilizar os seus poderes orçamentais na matéria. A relatora considera que não deveria ser adoptada nenhuma decisão orçamental relativa ao futuro do SEAE antes de se chegar a um acordo político sobre a configuração do serviço.

*(Data prevista: ao longo de 2009 - Prever eventualmente várias fases de instalação do Serviço distribuídas por diversos orçamentos anuais)*

e) *Comissão*

Independentemente das alterações decorrentes da criação do cargo de AR e do SEAE, as consequências directas do TL para o orçamento da Comissão deverão tornar-se efectivas a partir de 2014, quando a redução do número de membros da Comissão para 2/3 do número de Estados-Membros deveria entrar em vigor. No entanto, as decisões do Conselho Europeu de 11-12 de Dezembro de 2008 parecem apontar para a manutenção da actual composição da Comissão.

*(Data prevista: 2014)*

- f) *Tribunal de Justiça (Declaração ad artigo 222.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia sobre o número de advogados-gerais do Tribunal de Justiça)*

O número de advogados-gerais poderá aumentar de 8 para 11, nos termos da Declaração 41 *ad* artigo 252.º do TFUE, se o Tribunal de Justiça assim o solicitar. Tal facto terá implicações no orçamento do Tribunal.

*(Data prevista: em função do pedido do TJCE)*

- g) *Comité Económico e Social e Comité das Regiões*

A composição destes dois comités encontra-se actualmente estabelecida no Tratado da seguinte forma: nenhum deles pode ultrapassar 350 membros, sendo neste momento compostos por 344 membros. O Tratado de Lisboa altera o processo de definição da sua composição, mas o limite de 350 membros mantém-se. No futuro, "a composição dos Comités será definida por decisão do Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão". Para já, não podemos prever as consequências orçamentais desta alteração do processo de definição do número de membros dos dois comités.

- h) *Criação de uma Procuradoria Europeia (artigo 86.º do TFUE)*

A Procuradoria Europeia deverá substituir o actual OLAF. A sua criação terá certamente consequências financeiras a cargo do orçamento da União (remunerações, pessoal, instalações, etc.). Porém, essas consequências só poderão ser devidamente avaliadas por altura da adopção da decisão relativa à sua criação.

*(Data prevista: aguarda-se a adopção dos respectivos actos legislativos)*

### **C. As políticas da União: novas competências e novas bases jurídicas**

- a) *Novas funções da Eurojust (artigo 85.º do TFUE)*

As funções da Eurojust são alargadas, o que pode implicar necessidades financeiras acrescidas. Essas eventuais necessidades só poderão ser determinadas por altura da adopção dos actos legislativos previstos no Tratado.

*(Data prevista: aguarda-se a adopção dos actos legislativos/médio-longo prazo)*

b) *Cooperação judiciária em matéria penal (n.º 1, alínea (c), do artigo 82.º)*

A nova competência atribuída à União em matéria de apoio à "formação de magistrados e de funcionários e agentes de justiça" poderá ter também consequências orçamentais, apesar de este tipo de acções já ser financiado pela UE...

*(Data prevista: aguarda-se a adopção dos actos legislativos)*

c) *Juventude e desportos (artigo 165.º)*

Juventude - É acrescentada uma nova competência: "estimular a participação dos jovens na vida democrática da Europa" (quinto travessão do n.º 2 do artigo 165.º). Esta competência terá seguramente consequências financeiras, apesar de acções semelhantes serem já, hoje em dia, financiadas.

Desporto - Nos termos do n.º 1 do artigo 165.º, a União adquire competência em matéria de desporto: "contribui para a promoção dos aspectos europeus do desporto, tendo simultaneamente em conta as suas especificidades, as suas estruturas baseadas no voluntariado e a sua função social e educativa". As consequências orçamentais serão, também neste caso, determinadas por altura da adopção dos actos legislativos.

*(Data prevista: aguarda-se a adopção dos respectivos actos legislativos)*

d) *Saúde pública (artigo 168.º)*

A competência da UE é acrescentada em matéria de "vigilância das ameaças graves para a saúde com dimensão transfronteiriça, ao alerta em caso de tais ameaças e ao combate contra as mesmas". Trata-se de medidas de incentivo, e não de harmonização. A União incentiva também "a cooperação entre os Estados-Membros, a fim de aumentar a complementaridade dos seus serviços de saúde nas regiões fronteiriças". Além disso, a União pode também adoptar "medidas que tenham por objectivo directo a protecção da saúde pública relativamente ao tabagismo e ao alcoolismo". A harmonização legislativa está excluída.

*(Data prevista: aguarda-se a adopção dos actos legislativos/médio-longo prazo)*

e) *Espaço Europeu da Investigação (artigo 179.º)*

O artigo 179.º prevê a criação de um espaço europeu da investigação com vista ao reforço das bases científicas e tecnológicas da União. O objectivo é o de permitir aos investigadores, aos conhecimentos tecnológicos e aos cientistas

circularem livremente nesse espaço.

Assim, em complemento das acções previstas no programa-quadro plurianual, "o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo de co-decisão, estabelecem as medidas necessárias à realização do espaço europeu de investigação".

*(Data prevista: aguarda-se a adopção dos actos legislativos/médio-longo prazo)*

f) *Política espacial (artigo 189.º)*

O TFUE define os contornos de uma política espacial europeia, que visa "favorecer o progresso científico e técnico, a competitividade industrial e a execução das suas políticas" (n.º 1), incluindo um novo programa espacial europeu (com exclusão da harmonização legislativa).

Com vista à implementação desta nova competência, a União "pode promover iniciativas comuns, apoiar a investigação e o desenvolvimento tecnológico e coordenar os esforços necessários para a exploração e a utilização do espaço".

Os actos legislativos adoptados "de acordo com o processo legislativo ordinário estabelecem as medidas necessárias, que podem assumir a forma de um programa espacial europeu". A harmonização legislativa está mais uma vez excluída (n.º 2).

O n.º 3 prevê também que a União estabeleça toda "a articulação necessária com a Agência Espacial Europeia", fornecendo um fundamento jurídico à cooperação com aquela Agência.

*(Data prevista: aguarda-se a adopção dos actos legislativos/médio-longo prazo)*

g) *Ambiente/luta contra as alterações climáticas (artigo 191.º)*

Os objectivos da política da União em matéria de ambiente estendem-se à "promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas".

Não é prevista nenhuma base jurídica específica nova. Este objectivo seria, portanto, integrado nos instrumentos (nomeadamente nos programas) já disponíveis, o que poderá provocar consequências orçamentais assinaláveis.

*(Data prevista: aguarda-se a adopção dos actos legislativos/médio-longo prazo)*

h) *Energia (artigo 194.º)*

A União terá competência para tomar medidas destinadas a:

- "- assegurar o funcionamento do mercado da energia;
- assegurar a segurança do aprovisionamento energético da União;
- promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento de energias novas e renováveis; e
- promover a interconexão das redes de energia".

É também acrescentada uma referência à solidariedade a nível energético entre os Estados-Membros.

Estas medidas não podem afectar "o direito de os Estados-Membros determinarem as condições de exploração dos seus recursos energéticos, a sua escolha entre diferentes fontes energéticas e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético", o que se inscreve na limitação estabelecida no n.º 2, alínea c), do artigo 192.º, que permite a adopção, por parte do Conselho, de acordo com um processo legislativo especial, de medidas que afectam sensivelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes energéticas e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético. Caso as medidas previstas sejam essencialmente de natureza fiscal, devem ser adoptadas pelo Conselho por unanimidade (n.º 3 do artigo 194.º).

*(Data prevista: aguarda-se a adopção dos actos legislativos/médio-longo prazo)*

i) *Turismo (artigo 195.º)*

A União adquire novas competências para "incentivar a criação de um clima propício ao desenvolvimento das empresas neste sector" e "fomentar a cooperação entre os Estados-Membros, nomeadamente através do intercâmbio de boas práticas" (com exclusão da harmonização legislativa).

*(Data prevista: aguarda-se a adopção dos actos legislativos/médio-longo prazo)*

j) *Protecção civil (artigo 196.º)*

A União terá competência para tomar medidas de apoio destinadas a "incentivar a cooperação entre os Estados-Membros a fim de reforçar a eficácia dos sistemas de prevenção das catástrofes naturais (ou de origem humana) e de protecção contra as mesmas".

*(Data prevista: aguarda-se a adopção dos actos legislativos/médio-longo prazo)*

k) *Cooperação administrativa (artigo 197.º do TFUE)*



A União terá competência para "apoiar os esforços dos Estados-Membros para melhorar a sua capacidade administrativa de dar execução ao direito da União". Tal acção consistirá, "designadamente, em facilitar o intercâmbio de informações e de funcionários, bem como em apoiar programas de formação". A harmonização legislativa está excluída.

*(Data prevista: aguarda-se a adopção dos actos legislativos/médio-longo prazos)*

l) *Ajuda humanitária (artigo 214.º do TFUE)*

O Tratado de Lisboa cria uma nova base jurídica para as intervenções da União Europeia em matéria de ajuda humanitária nos países terceiros. Estas acções podem ter "por objectivo prestar assistência, socorro e protecção às populações dos países terceiros vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana, de modo a fazer face às necessidades humanitárias resultantes dessas diferentes situações" (n.º 1).

Estas acções devem também complementar e reforçar mutuamente as acções dos Estados-Membros. Devem ainda respeitar os objectivos gerais da acção externa da UE e os princípios do direito internacional, bem como os princípios de imparcialidade, de neutralidade e de não discriminação (n.º 2).

"O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem o quadro em que são executadas as acções de ajuda humanitária" (n.º 3). A União pode também celebrar acordos com os países terceiros e as organizações internacionais (n.º 4).

"A fim de enquadrar os contributos comuns dos jovens europeus para as acções de ajuda humanitária da União, é estabelecida uma nova base legal, que permite a criação de um Corpo Europeu de Voluntários para a Ajuda Humanitária" (deliberando o Parlamento Europeu e o Conselho de acordo com o processo legislativo ordinário).

A União já possui competência em matéria de ajuda humanitária. Contudo, a definição deste novo quadro de competências mais concretas nesta matéria é susceptível de ter um impacto financeiro não negligenciável.

*(Data prevista: aguardam-se decisões ou actos legislativos/médio-longo prazo)*

m) *Cláusula de solidariedade (artigo 222.º TFUE)*

"A União e os seus Estados-Membros actuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana" (n.º 1). Actualmente, a União financia já acções de natureza semelhante ao abrigo do Fundo de Solidariedade (mil milhões de euros por ano, nos termos do Acordo

Interinstitucional – a confirmar), mas o domínio de intervenção da cláusula de solidariedade é mais vasto, nomeadamente no que se refere à protecção contra actos terroristas, que pode conduzir a operações de natureza militar. É portanto possível que as actuais disponibilidades financeiras tenham de ser aumentadas.

As regras de execução desta cláusula de solidariedade são definidas por uma decisão adoptada por maioria qualificada pelo Conselho, sob proposta conjunta da Comissão e do Alto Representante (quando a decisão tenha implicações no domínio da defesa, o Conselho delibera por unanimidade). O PE será informado.

*(Data prevista: aguarda-se decisão do Conselho/médio-longo prazo)*

## O desenrolar do processo orçamental anual

### 1. A iniciativa da Comissão: o projecto de orçamento

O processo orçamental inicia-se formalmente antes do dia 1 de Setembro, com base numa proposta da Comissão, a quem cumpre a iniciativa legislativa: o projecto de orçamento. Isto tem consequências, nomeadamente ao nível da definição da maioria qualificada no seio do Conselho, dado que se aplica neste caso a maioria qualificada ordinária<sup>1</sup>. Em contrapartida, o artigo 250.º do TFUE modificado prevê que, no processo orçamental,<sup>2</sup> não se aplica a regra segundo a qual o Conselho só pode alterar uma proposta da Comissão decidindo por unanimidade. Além do mais, o segundo parágrafo do n.º 2 especifica que a Comissão poderá modificar a sua proposta até à convocação do Comité de Conciliação, o que visa facilitar o seu papel de mediador entre o PE e o Conselho.

Para elaborar o projecto de orçamento, a Comissão deverá tomar em consideração as previsões de despesas definidas por cada instituição. Porém, não é necessariamente obrigada a tê-las em conta, e o projecto de orçamento pode conter previsões diferentes, de acordo com o artigo 270.º-A.

### 2. A tomada de posição do Conselho e do PE

A primeira leitura começa pelo Conselho, que deverá adoptar a sua posição sobre o PO o mais tardar até 1 de Outubro e transmiti-la ao PE. O PE deverá então pronunciar-se no prazo de 42 dias após essa transmissão.

Se o PE o aprovar tal qual, ou não se pronunciar, o orçamento é considerado aprovado.

Se o PE aprovar alterações (por maioria dos membros que o compõem), o projecto, na versão alterada, é transmitido ao Conselho e à Comissão.

O Presidente do PE deverá então, de acordo com o Presidente do Conselho, convocar "*sem demora*" o Comité de Conciliação<sup>3</sup>.

No entanto, se o Conselho informar o PE, no prazo de dez dias a contar da transmissão do projecto alterado, que aprova todas as suas alterações, o Comité de Conciliação não se reúne, dado que se considera aprovado o orçamento na versão alterada.

### 3. O Comité de Conciliação

O Comité de Conciliação, que deverá ser composto "*pelos membros do Conselho ou seus*

---

<sup>1</sup> E não a maioria qualificada mais elevada prevista para os casos em que um acto não é adoptado com base numa proposta da Comissão. Cf. artigos 9º-C TUE e 205º TFUE.

<sup>2</sup> E também nos processos de adopção: das medidas de execução dos recursos próprios; do quadro financeiro plurianual depois de o Conselho Europeu ter autorizado a passagem para a maioria qualificada; ou ainda da decisão do Conselho autorizando que se vá além do limite dos duodécimos provisórios.

<sup>3</sup> Evidentemente que será preciso obter o acordo do Presidente do Conselho e dar tempo de preparação técnica (documentos de base, etc.) para que o comité possa trabalhar.

*representantes" e "outros tantos membros" em representação do PE, dispõe então de 21 dias para chegar a um acordo. A Comissão participa nos trabalhos do comité e o TL atribui-lhe a tarefa de tomar "todas as iniciativas necessárias para promover uma aproximação das posições do Parlamento Europeu e do Conselho" (segundo parágrafo do n.º 5 do artigo 272.º do TFUE)*

#### *4. A conclusão do processo: uma posição teoricamente predominante do PE*

No caso de o Comité de Conciliação não chegar a um acordo dentro dos 21 dias previstos, o orçamento é considerado não aprovado, e deverá ter início um novo processo através da apresentação, pela Comissão, de um novo projecto de orçamento.

Caso o Comité de Conciliação chegue a um acordo sobre um texto de compromisso, o PE e o Conselho têm 14 dias para se pronunciarem sobre esse texto. A redacção do n.º 7 não é das mais claras, mas, ainda assim, podemos concluir que o orçamento é aprovado se nenhuma das duas instituições o rejeitar, o Conselho por maioria qualificada e o PE por maioria dos membros que o compõem<sup>1</sup>.

Se as duas instituições o rejeitarem, a Comissão deverá apresentar um novo projecto de orçamento.

O mesmo acontece se o PE o rejeitar (maioria absoluta dos seus membros), mesmo que o Conselho não o faça (quer o aprove, quer não se pronuncie).

Em contrapartida, se o PE o aprovar (por maioria simples) e o Conselho o rejeitar, o PE terá ainda a possibilidade de reiterar – nos 14 dias que se seguem à rejeição por parte do Conselho – as alterações que havia aprovado em primeira leitura, desde que as aprove mais uma vez por maioria dos membros que o compõem e por três quintos dos votos expressos<sup>2</sup>. Nesse caso, o orçamento é considerado aprovado com as alterações confirmadas pelo PE. Se o PE não conseguir confirmar todas as suas alterações, é o texto do Comité de Conciliação que é aceite para as rubricas em questão.

Por razões de clareza, é possível apresentar sinteticamente todos os casos relativos à reacção das duas instituições ao projecto comum do Comité de Conciliação da seguinte forma:

PE aprova + Conselho aprova = orçamento aprovado
PE aprova + Conselho não se pronuncia = orçamento aprovado
PE aprova + Conselho rejeita = orçamento aprovado segundo alterações PE ou texto comum
PE não se pronuncia + Conselho aprova = orçamento aprovado
PE não se pronuncia + Conselho não se pronuncia = orçamento aprovado
PE não se pronuncia + Conselho rejeita = orçamento rejeitado

<sup>1</sup> Dito de outra forma: se as duas (instituições) o aprovarem, se nenhuma das duas chegar a pronunciar-se ou se uma delas o aprovar e a outra não chegar a pronunciar-se.

<sup>2</sup> A articulação deste período de 14 dias com o resto do conteúdo do número em questão não é das mais fáceis: poderá concluir-se que, se a rejeição do Conselho suceder após a aprovação do PE, o prazo tem início após a data da rejeição do Conselho (ou da comunicação dessa rejeição ao PE). Mas *quid* se o Conselho rejeitar o texto antes de o PE se pronunciar? O período dos 14 dias começa imediatamente a correr? Deverá o PE, em primeiro lugar, aprovar o texto antes de passar à eventual reconfirmação das alterações, ou poderá fazê-la em primeiro lugar, para em seguida aprovar o texto na versão alterada?

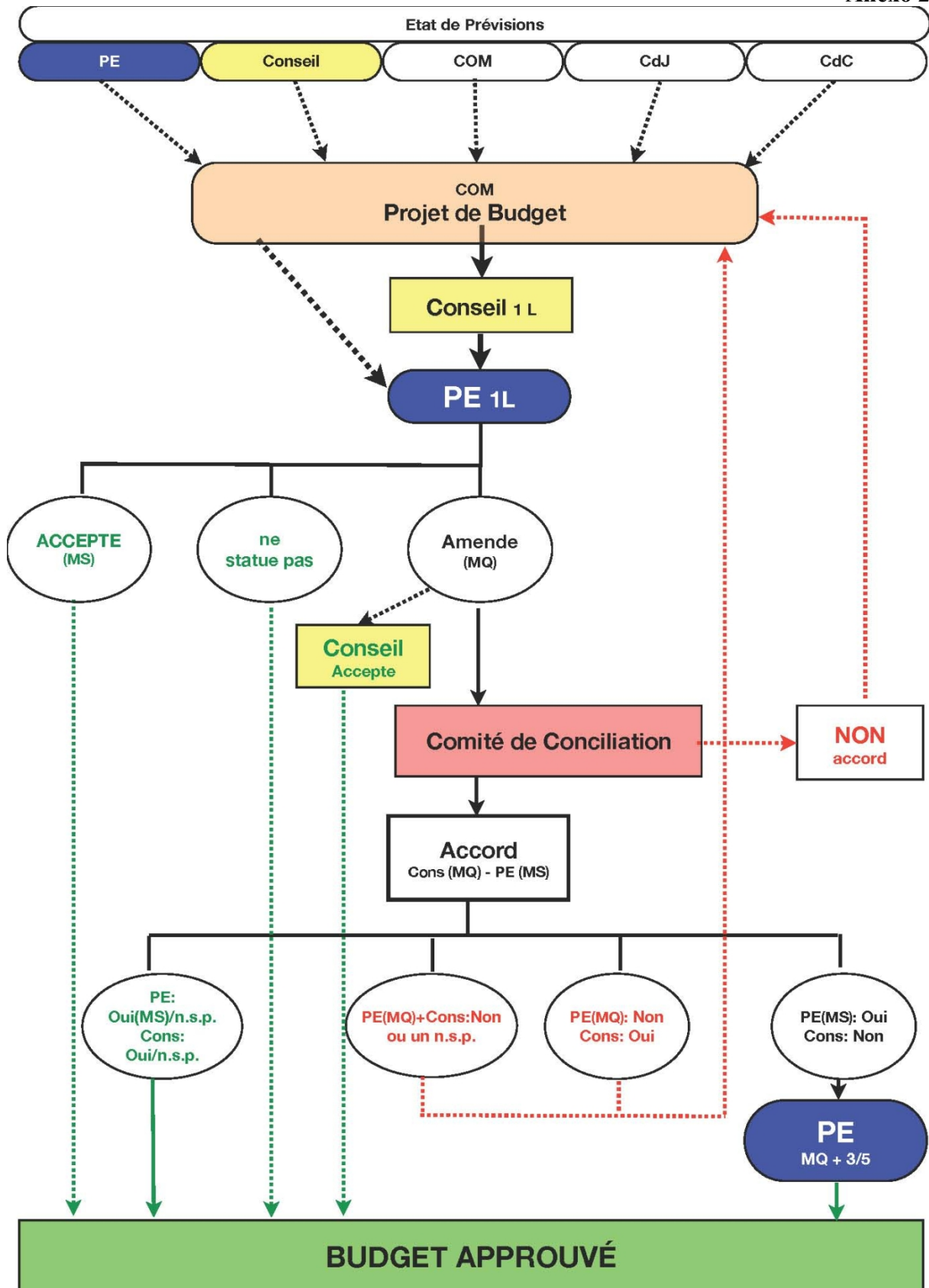
PE rejeita + Conselho aprova = orçamento rejeitado  
PE rejeita + Conselho não se pronuncia = orçamento rejeitado  
PE rejeita + Conselho rejeita = orçamento rejeitado

Importa ainda lembrar que a aprovação do texto por parte do PE se faz por maioria simples, enquanto que a rejeição requer a maioria dos membros que o compõem<sup>1</sup>.

Em caso de conclusão positiva do processo, cabe, como actualmente, ao Presidente do PE constatar que o orçamento está definitivamente adoptado.

---

<sup>1</sup> *Quid* se o PE rejeitar o texto por uma maioria inferior à prevista? Isso equivale à aprovação, como parece indicar o n.º 7 do artigo 272.º do TFUE? Em contrapartida, parece claro que, se o Conselho, que normalmente decide por maioria qualificada, não chegar a aprovar o texto por maioria qualificada nem a rejeitá-lo por maioria qualificada, a consequência é que não chega a pronunciar-se.



24.2.2009

## **PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS EXTERNOS**

dirigido à Comissão dos Orçamentos

sobre os aspectos financeiros do Tratado de Lisboa  
(2008/2054(INI))

Relator de parecer: István Szent-Iványi

### **SUGESTÕES**

A Comissão dos Assuntos Externos insta a Comissão dos Orçamentos, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

1. Nota que o Tratado de Lisboa terá implicações substantivas para a Política Externa e de Segurança Comum ao reorganizar as responsabilidades administrativas e ao introduzir novos domínios de intervenção,
2. Salienta que, uma vez que a configuração institucional ainda não está determinada, é necessário que as dotações orçamentais sejam disponibilizadas gradualmente, à medida que o âmbito e o papel das novas estruturas organizacionais se tornar mais claro; solicita à Comissão e ao Conselho que garantam que as economias de escala em termos de estruturas de apoio conduzam a uma redução dos custos administrativos,
3. Salienta que, nem as mudanças institucionais, nem as disposições da nova PESC devem colocar sob maior pressão o nível actual de dotações para autorizações, já cronicamente subfinanciadas, da categoria 4 e, conseqüentemente, espera que a próxima revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) venha a assegurar recursos adicionais,
4. Nota que o Tratado de Lisboa prevê o estabelecimento de novos procedimentos para permitir um acesso rápido ao orçamento da União e para estabelecer um fundo de arranque de contribuições dos Estados-Membros; salienta, porém, que todas as acções externas da União devem, por via da regra, ser financiadas por dotações comunitárias e apenas excepcionalmente - em caso de emergência - por contribuições à parte do orçamento da União,
5. Congratula-se com o facto de o novo processo orçamental suprimir todas as distinções

entre os diferentes capítulos do orçamento e tipos de despesas; considera, portanto, que as despesas relativas à PESC devem ser sujeitas às mesmas regras e procedimentos que os aplicáveis a outros capítulos do orçamento,

6. Salienta que o carácter juridicamente vinculativo do QFP previsto no Tratado de Lisboa exige uma maior flexibilidade das despesas; considera, assim, que as disposições do actual Acordo Interinstitucional relativas ao Instrumento de Flexibilidade devem ser revistas no sentido de aumentar a margem anual à disposição da autoridade orçamental e de permitir ajustamentos limitados e, quando necessário, transferências de carácter temporário entre as diferentes categorias de despesas do QFP.



## RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

<b>Data de aprovação</b>	24.2.2009
<b>Resultado da votação final</b>	+ :           32 - :           6 0 :           0
<b>Deputados presentes no momento da votação final</b>	Vittorio Agnoletto, Angelika Beer, Bastiaan Belder, Marco Cappato, Philip Claeys, Maciej Marian Giertych, Ana Maria Gomes, Klaus Hänsch, Maria Eleni Koppa, Vytautas Landsbergis, Francisco José Millán Mon, Pasqualina Napoletano, Janusz Onyszkiewicz, Ioan Mircea Paşcu, João de Deus Pinheiro, Hubert Pirker, Pierre Pribetich, Flaviu Călin Rus, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, György Schöpflin, Charles Tannock, Geoffrey Van Orden, Andrzej Wielowieyski, Zbigniew Zaleski
<b>Suplente(s) presente(s) no momento da votação final</b>	Maria Badia i Cutchet, Andrew Duff, Pierre Jonckheer, Evgeni Kirilov, Alexandru Nazare, Antolín Sánchez Presedo, Jean Spautz
<b>Suplente(s) (n.º 2 do art. 178.º) presente(s) no momento da votação final</b>	Carlos Coelho, Pilar del Castillo Vera, Cristina Gutiérrez-Cortines, Manolis Mavrommatis, José Javier Pomés Ruiz, José Ribeiro e Castro, Ewa Tomaszewska

27.5.2008

## **PARECER DA COMISSÃO DA AGRICULTURA E DO DESENVOLVIMENTO RURAL**

dirigido à Comissão dos Orçamentos

sobre os aspectos financeiros do Tratado de Lisboa  
(2008/2054(INI))

Relator de parecer: Jan Mulder

### **SUGESTÕES**

A Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural insta a Comissão dos Orçamentos, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

1. Congratula-se com as novas competências atribuídas ao Parlamento no âmbito do processo orçamental, especialmente no que diz respeito às despesas agrícolas; nota que foi, com toda a justiça, atribuída ao Parlamento autoridade orçamental em todos os domínios, de acordo com os princípios democráticos; salienta que o Parlamento passará a ter poder e competência para decidir sobre o financiamento dos programas agrícolas; manifesta o seu desejo de manter a boa cooperação estabelecida com o Conselho em todas as questões orçamentais;
2. Salienta que a classificação das despesas em obrigatórias e não obrigatórias foi suprimida no Tratado de Lisboa; sublinha, no entanto, que uma grande parte do orçamento deverá continuar a ser reservada para as despesas obrigatórias devido à programação plurianual e à legislação; assinala que, embora o financiamento esteja, deste modo, assegurado, o orçamento se tornou também mais rígido e inflexível; assinala que, por esse motivo, as novas prioridades só poderão ser financiadas com dinheiro fresco ou através da revisão das prioridades no seio dos programas existentes e do volume de despesas previsto; sublinha, por isso, que se acentuou a necessidade de garantir margens suficientes nas diversas categorias dos montantes inicialmente inscritos no orçamento, a fim de deixar a margem necessária para as prioridades do Parlamento;

3. Observa que existe uma contradição entre a competência orçamental absoluta e a competência de co-decisão no domínio agrícola, previstas no n.º 2 do artigo 37.º do Tratado de Lisboa, por um lado, e no n.º 3 do artigo 37.º do mesmo Tratado, por outro; considera que o n.º 3 do artigo 37.º não prevê, por si, só uma competência independente;
4. Observa que o Tratado de Lisboa integra a institucionalização do Acordo Interinstitucional (AI) e do Quadro Financeiro Plurianual (QFP), o que significa que ambos os acordos financeiros terão de ser traduzidos em actos legislativos, utilizando-se um processo de deliberação especial no caso do QFP; salienta que, se o Parlamento e o Conselho não chegarem a acordo sobre o novo QFP, o quadro em vigor será prorrogado até que seja alcançado um acordo;
5. Solicita que se estabeleça um paralelismo entre os períodos de vigência do AI e do QFP e os mandatos de cinco anos do Parlamento e da Comissão; considera que tal facilitaria a tarefa do Parlamento e da Comissão de estabelecer as prioridades a médio prazo; solicita, por isso, que o termo de vigência do AI e do QFP seja prorrogado de 2013 para 2015;
6. Realça que o novo Tratado modifica consideravelmente o processo orçamental anual e sublinha que o facto de existir uma única leitura altera significativamente o carácter desta leitura e reforça consideravelmente a sua importância estratégica; solicita que, se for necessário, se proceda a uma rápida revisão do Regimento do Parlamento para o adaptar ao processo orçamental modificado para o exercício de 2010 e para que as comissões parlamentares, que não a Comissão dos Orçamentos, disponham de prazos suficientes para emitir os seus pareceres; solicita à Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural que redefina os seus processos de consulta orçamental, a fim de elaborar pareceres de alta qualidade com base em debates aprofundados;
7. Observa que, actualmente, as despesas totais com a agricultura o desenvolvimento rural representam uma parte substancial do orçamento da União Europeia, mas que esta percentagem tem diminuído significativamente, em termos relativos, nos últimos anos; salienta que, conforme foi decidido, é necessário garantir a segurança da planificação e a fiabilidade do Quadro Financeiro Plurianual; sublinha a necessidade de a Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural estar representada nas reuniões do Comité de Conciliação pelos membros competentes da comissão, sobretudo porque, a partir de agora, também as despesas anteriormente obrigatórias são sujeitas a co-decisão; sublinha ainda a necessidade de garantir a coordenação entre a Comissão dos Orçamentos e as comissões especializadas no que se refere aos aspectos orçamentais das actividades legislativas, dado o impacto que têm sobre o quadro financeiro plurianual e o processo orçamental anual;
8. Sublinha que a política agrícola comum é integralmente financiada a nível europeu, ao passo que outras políticas apenas conhecem um financiamento comunitário parcial, e que as despesas com a política agrícola na União Europeia também têm de ser ponderadas nesta perspectiva;
9. Observa que, no novo processo orçamental, o papel da Comissão na fase de conciliação é um papel de mediação que visa a obtenção de um acordo entre o Parlamento e o Conselho; se o Parlamento e o Conselho não chegarem a acordo no Comité de Conciliação, a Comissão deve apresentar uma nova proposta; assinala, porém, que se o Conselho adoptar uma posição comum com o Parlamento na fase de conciliação, mas não

conseguir obter a maioria qualificada no próprio Conselho, o Parlamento pode voltar atrás à primeira leitura, aplicando a cláusula "anti-bloqueio", e aprovar o orçamento em conformidade;

10. Observa que o Tratado de Lisboa suprime a taxa máxima de aumento (TMA) no processo orçamental; nota que esta medida se deve à supressão das despesas não obrigatórias;
11. Interroga-se se o calendário do novo processo orçamental, com uma única leitura, permitirá à Comissão apresentar a carta rectificativa no Outono, questão importante, pois permite ter em conta as previsões das colheitas e as despesas orçamentais correspondentes;
12. Observa que o novo Tratado conserva a disposição relativa ao sistema de duodécimos provisionais, caso o orçamento não possa ser aprovado definitivamente antes do início do exercício; assinala que isto significa que o orçamento será executado numa base mensal, tomando basicamente como referência o limite máximo das despesas do orçamento anterior.

## RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

<b>Data de aprovação</b>	27.5.2008
<b>Resultado da votação final</b>	+ :            37 - :            0 0 :            0
<b>Deputados presentes no momento da votação final</b>	Vincenzo Aita, Peter Baco, Bernadette Bourzai, Niels Busk, Luis Manuel Capoulas Santos, Giuseppe Castiglione, Giovanna Corda, Joseph Daul, Albert Deß, Gintaras Didžiokas, Constantin Dumitriu, Michl Ebner, Ioannis Gklavakis, Lutz Goepel, Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf, Esther Herranz García, Lily Jacobs, Elisabeth Jeggle, Heinz Kindermann, Vincenzo Lavarra, Stéphane Le Foll, Mairead McGuinness, Rosa Miguélez Ramos, James Nicholson, María Isabel Salinas García, Agnes Schierhuber, Czesław Adam Siekierski, Alyn Smith, Petya Stavreva, Witold Tomczak, Donato Tommaso Veraldi, Janusz Wojciechowski, Andrzej Tomasz Zapałowski
<b>Suplente(s) presente(s) no momento da votação final</b>	Liam Aylward, Esther De Lange, Hans-Peter Mayer, Brian Simpson, Struan Stevenson, Kyösti Virrankoski

## RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

<b>Data de aprovação</b>	11.3.2009
<b>Resultado da votação final</b>	+: 26 -: 0: 2
<b>Deputados presentes no momento da votação final</b>	Richard James Ashworth, Reimer Böge, Brigitte Douay, James Elles, Göran Färm, Szabolcs Fazakas, Vicente Miguel Garcés Ramón, Salvador Garriga Polledo, Ingeborg Gräble, Catherine Guy-Quint, Jutta Haug, Ville Itälä, Anne E. Jensen, Vladimír Maňka, Mario Mauro, Jan Mulder, Gérard Onesta, Margaritis Schinas, Nina Škottová, Theodor Dumitru Stolojan, László Surján, Gary Titley, Helga Trüpel, Kyösti Virrankoski, Ralf Walter
<b>Suplente(s) presente(s) no momento da votação final</b>	Călin Cătălin Chiriță, Marusya Ivanova Lyubcheva, Peter Šťastný