

AFONSO PATRÃO

O DIREITO DERIVADO  
DA UNIÃO EUROPEIA  
À LUZ DO TRATADO DE LISBOA

Separata da  
*Revista "Temas de Integração"*  
2.º SEMESTRE DE 2008 • N.º 26

## O DIREITO DERIVADO DA UNIÃO EUROPEIA À LUZ DO TRATADO DE LISBOA

por Afonso Patrão\*

### I. Introdução

Um dos domínios onde são mais óbvias as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa é o dos actos jurídicos unilaterais da União: o novo acordo estabelece importantes inovações no que diz respeito ao direito emanado pela União Europeia<sup>1</sup>.

\* Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

<sup>1</sup> A expressão “direito emanado pela União Europeia” pretende designar o comumente apelidado “direito comunitário derivado”. De facto, as terminologias “direito *comunitário* originário” e “direito *comunitário* derivado” tornar-se-ão desadequadas em face da extinção das *Comunidades* pelo Tratado de Lisboa. Em sua substituição, ANA MARIA GUERRA MARTINS, propõe as designações *Direito Constitucional* e *Direito Subordinado*, atendendo ao facto de os Tratados institutivos formarem uma verdadeira Constituição em sentidos material e formal (Cfr. ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Curso de Direito Constitucional Europeu da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 121ss). Se a expressão *direito subordinado* não suscita qualquer óbice, menos pacífica será o epíteto de *direito constitucional*: na verdade, em face da história recente da construção europeia, considerando que o fracasso do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa motivou a expurgação do Tratado de Lisboa de todas as expressões que evocassem uma Constituição, aconselha a prudência a escolha de outra locução.

MANUEL AFONSO VAZ propõe tacitamente as expressões “direito originário da União” e “direito derivado da União” (Cfr. MANUEL AFONSO VAZ, “O sistema de fontes de direito no Tratado da Constituição Europeia – entre a «simplificação» e a «democratização»”, *Colóquio Ibérico: Constituição Europeia – Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coleção *Stvdia Iuridica* n.º 84, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2005, pp. 652). A nosso ver, pelo menos enquanto não surge um consenso alargado na Doutrina na escolha por outras expressões, afigura-se razoável a utilização dos arcaicos termos *direito originário* e *direito derivado*, pelo que seguiremos a proposta do Professor.

A intervenção do legislador originário suscita, desde logo, a questão de saber a razão da reforma do sistema de fontes. Isto é, importa perceber se, em face do *status quo*, era necessário ou desejável remodelar a estrutura normativa dos actos adoptados pelos órgãos e instituições da União Europeia. Depois do “porquê”, surge a interrogação do “como”: quais as opções do legislador de Lisboa? Qual o conteúdo da reestruturação operada pelo Tratado? Quais os vectores sobre que incidiu a reforma? As soluções coincidem com aquelas que estavam plasmadas na Constituição Europeia? Por fim, caberá reflectir sobre o sucesso e pertinência das alterações, nomeadamente procurando a correspondência entre as inovações introduzidas e os problemas que visam superar.

O objecto do presente artigo é, assim, a reforma do sistema de fontes praticada pelo Tratado Reformador, embora refiramos comparativamente, sempre que se afigure conveniente, as soluções contidas na Constituição Europeia.

## II. A Necessidade de Reforma do sistema de fontes: a ausência de relações hierárquicas, a complexidade e o deficit democrático

É assumida desde 1990 a necessidade de reformar o sistema de fontes de direito derivado da União Europeia. Na verdade, a Declaração n.º 16 da conferência que culminou na conclusão do Tratado da União Europeia afirma o desígnio de “*rever a classificação dos actos comunitários de modo a estabelecer uma hierarquia adequada das diferentes categorias de normas*”<sup>2</sup>.

Está assim identificado há quase duas décadas um dos graves problemas de que padece o actual sistema de fontes: **a inexistência de relações verticais entre os actos adoptados pelos órgãos e Instituições**. A estruturação vertical de normas jurídicas é tida como exigência do Princípio do Estado de Direito (e, assim, do correspondente princípio da Comunidade de Direito<sup>3</sup>), desempenhando um papel preponderante na garantia de estabilidade e previsibilidade do sistema: é a hierarquia

<sup>2</sup> Sobre o conteúdo e história da Declaração n.º 16 anexa ao Tratado de Maastricht, vide ROBERT KOVAR, “La déclaration n.º 16 annexée au Traité sur l’Union Européenne: chronique d’un échec annoncé?”, *Cahiers de Droit Européen*, n.º 1 e 2, 1997, pp. 3-11.

<sup>3</sup> Neste sentido, JOËL RIDEAU, “Communauté de Droit et États de Droit”, *Humanité et Droit International: Mélanges René-Jean-Dupuy*, A. Pedone, Paris, 1991, pp. 250.

das normas que dirime o conflito entre regras potencialmente aplicáveis ao mesmo caso que conduzam a resultados diferentes<sup>4</sup>.

No quadro comunitário, o princípio tem assentado tão-somente na supremacia dos Tratados e dos Princípios Gerais de Direito Comunitário sobre do direito emanado pela União Europeia, inexistindo uma hierarquização dos vários instrumentos outorgados pela União que, assim, são dotados de idêntico valor normativo.

Em face desta dificuldade, a Doutrina e a Jurisprudência vêm avançando esforços de hierarquização, sem contudo almejar uma solução unanimemente aceite. São exemplos o critério da natureza geral ou particular do acto, pelo qual os actos gerais prevaleceriam sobre os individuais<sup>5</sup>; o juízo que atenta no procedimento de decisão utilizado, através do qual os actos adoptados pelo procedimento de co-decisão preponderariam sobre os demais; a Instituição que adoptou o acto, conferindo aos actos adoptados pelo Parlamento Europeu um valor cimeiro na hierarquia de fontes; por fim, o critério da ligação imediata ou mediata aos Tratados<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Neste sentido, cfr. ROLAND BIEBER e ISABELLE SALOMÉ, “Hierarchy of norms in European Law”, *Common Market Law Review*, Vol. 33, n.º 5, 1996, pp. 909.

<sup>5</sup> É a proposta de JEAN-CLAUDE GAUTRON e LOÏC GRARD, “Le droit internationale dans la construction de l’Union européenne”, *Droit Internationale et Droit Communautaire: perspectives actuelles*, Société Française pour le Droit Internationale – Colloque de Bordeaux, Editions A. Pedone, Paris, 2000, pp. 19, nota de rodapé n.º 20.

<sup>6</sup> É este último juízo que tem merecido o maior apoio doutrinário: sob o direito originário, figuraria um segundo nível hierárquico constituído pelos instrumentos baseados directamente nos Tratados; em terceiro lugar, figurariam os actos fundados noutros instrumentos de direito derivado, cujo exemplo mais paradigmático são os regulamentos de execução. Aceitando esta tese, explicar-se-ia a supremacia dos regulamentos de base sobre os regulamentos de execução. Neste sentido, EBERHARD GRABITZ, “Liability for Legislative Acts”, *Non-Contractual Liability of the European Communities*, Martinus Nijhoff Publishers, Haia, 1988, pp. 4; KOEN LENAERTS e DIRK ARTS, *Procedural Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, Londres, 1999, pp. 263; TAKIS TRIDIMAS, “Liability for breach of Community Law: Growing up and Mellowing down?”, *Common Market Law Review*, Vol. 38, n.º 2, Abril de 2001, pp. 329; CARLOS MANUEL ALVES, “La hiérarchie du droit dérivé unilatérale à la lumière de la Constitution Européenne: Révolution juridique ou sacrifice au nominalisme”, *Cahiers de Droit Européen*, 2004, n.º 5 e 6, pp. 695; HENRY SCHERMERS e DENIS WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Union*, 6ª Edição, Kluwer Law International, Haia, 2005, pp. 9; JOÃO MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Comunitário*, 5.ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2007, pp. 318, 319 e 336. Transparecendo ideia similar, embora de modo mais cauteloso, cfr. ainda FAUSTO DE QUADROS e ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Contencioso União Europeia*, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2007, pp. 183.

Por nossa parte, não aderimos a nenhum dos critérios expostos, pelo que continuamos a julgar inexistir uma hierarquização dos actos adoptados pela União<sup>7</sup>, o que fundamos em duas razões principais. **Por um lado**, cremos que uma ordenação vertical do direito derivado apenas pode ser operada pelos Tratados e não pela Doutrina: só estes estariam legitimados a determinar uma relação entre os instrumentos jurídicos comunitários<sup>8</sup>. **Por outro**, mesmo nos casos em que o Tribunal de Justiça, em sede de contencioso da legalidade, aprecia a conformidade de um acto de direito comunitário secundário com outro instrumento emanado pela União (*maxime* a conformidade de uma Decisão com o Regulamento que a prevê ou de um Regulamento de Execução com o Regulamento de Base que o autoriza), não pode inferir-se a estruturação de diferentes graus valorativos. Na verdade, o Juiz comunitário preocupa-se em deslocar o problema para a análise de um dos fundamentos de anulação previsto no Tratado<sup>9</sup> e, assim, pela desconformidade com o direito comunitário primário<sup>10</sup>.

Ora, a inexistência de uma estrutura de subordinação entre os diversos instrumentos outorgados pela União Europeia revela imaturidade da ordem jurídica comunitária<sup>11</sup>, conduzindo a soluções difícil-

<sup>7</sup> É o que vimos defendendo na nossa dissertação de mestrado, *Responsabilidade Extracontratual da Comunidade Europeia*, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 296ss.

<sup>8</sup> Para este efeito, não parece bastar a referência do artigo 207.º TCE ao exercício de “*poderes legislativos*”, expressão que o artigo 7.º do Regulamento Interno do Conselho equipara à adopção de “*normas juridicamente vinculativas nos Estados-Membros ou para aplicação nesses Estados, por via de regulamentos, directivas, decisões-quadro ou decisões*”: esta ligação de qualquer acto vinculativo ao poder “*legislativo*” não estabelece relações hierárquicas, já que se têm por “*legislativos*” as decisões individuais ou os regulamentos de execução. Neste sentido, cfr. BARBOSA DE MELO, “*Legitimidade Democrática e Legislação Governamental na União Europeia*”, *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares*, Coleção Studia Iuridica n.º 61, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pp. 104, nota de rodapé n.º 2.

<sup>9</sup> Cfr., a título de exemplo, Acórdão do TPI de 28 de Setembro de 1999, *Fruchthandelsgesellschaft*, proc. T-254/97, *Colectânea da Jurisprudência*, 1999, pp. II-2743, n.ºs 61 a 77.

<sup>10</sup> De facto, os fundamentos de anulação de actos inválidos fornecidos pelo artigo 230.º TCE abrangem apenas violações do direito comunitário originário: violação de formalidades essenciais *prescritas pelo direito comunitário primário*; incompetência, isto é, desrespeito pelo equilíbrio institucional *estabelecido nos Tratados*; violação *dos Tratados*; desvio de poder, que se consubstanciará sempre em tornear ou transgredir obrigações *previstas nos Tratados*.

<sup>11</sup> Neste sentido, cfr. ROLAND BIEBER e ISABELLE SALOMÉ, “*Hierarchy of norms...*”, pp. 912.

mente aceitáveis. Na verdade, a paridade dogmática dos actos jurídicos implica, em teoria<sup>12</sup>, que um acto individual possa livremente interrogar uma norma de natureza geral ou que um Regulamento de Execução contradiga o Regulamento de Base em que se funda.

O segundo problema de que padece o actual sistema de fontes de direito derivado europeu radica na sua **excessiva complexidade**, atribuível não apenas à mencionada ausência de relações verticais entre os diversos instrumentos jurídicos como a outros importantes factores. Aliás, a necessidade de simplificação do sistema de fontes foi um dos pontos principais da Declaração de Laeken, de 14 e 15 de Dezembro de 2001, que constituiu o início da construção do Tratado constitucional europeu.

A opacidade do sistema é imputável, principalmente, a duas circunstâncias: **por um lado**, à inexistência de correspondência entre as várias espécies de actos e normas e as funções dos órgãos da União, naturalmente acarretando uma indesejável obscuridade do sistema. Na verdade, os actos jurídicos europeus não exprimem o exercício de funções legislativas ou executivas, pois servem indistintamente todas as funções da Comunidade<sup>13</sup>. **Por outro**, à coexistência e proliferação de uma multiplicidade de formas, entre actos típicos e atípicos (problema agravado pela presença de fontes específicas nas matérias do II e III pilares), cuja variedade implica indiscutivelmente obscuridade do sistema<sup>14</sup>.

A terceira deficiência do sistema de fontes reside na já clássica acusação de **deficit democrático** resultante da delegação do poder decisório em Instituições que apresentam imperfeições ao nível da sua legitimação: “*qualquer das principais instituições «políticas» da União Europeia – o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão – sofre, no seu actual estágio de evolução, de deficiências consideráveis para*

<sup>12</sup> Na prática, o problema não se tem colocado em face da referida deslocação da análise para a verificação de uma contradição com as normas dos Tratados. Cfr. nota de rodapé n.º 10.

<sup>13</sup> Neste sentido, ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Curso de Direito...*, pp. 373 e ALICIA LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, “*De la Directiva a la Ley Marco Europea*”, *Colóquio Ibérico: Constituição Europeia - Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, *Studia Iuridica*, n.º 84, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pp. 440.

<sup>14</sup> Neste sentido, MANUEL AFONSO VAZ, “*O sistema de fontes...*”, pp. 652 e ALICIA LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, “*De la Directiva...*”, pp. 430.

um exercício da função legislativa concordante com o postulado de legitimidade política assumido na ideia de Estado de Direito Democrático<sup>15</sup>. Na verdade, a iniciativa cabe em regra à Comissão que, apesar do controlo que preside à sua nomeação, decide em segredo, em gabinete, sem que se possam conhecer as razões que fundaram o conteúdo de cada iniciativa<sup>16</sup>; o Conselho, que reúne os órgãos executivos dos Estados-Membros, é dotado de poder decisório, muitas vezes sem qualquer controlo democrático *a posteriori*<sup>17</sup>. Mesmo o Parlamento Europeu, instituição dotada de legitimidade popular directa, tem poder peremptório apenas no procedimento de co-decisão que, embora previsto em bases jurídicas crescentes, não compreende as matérias mais sensíveis; por outro lado, são-lhe assacáveis insuficiências ao nível da legitimação, como a reduzida taxa de participação dos cidadãos nas eleições europeias ou a incoerência e falta de coesão ideológica dos grupos políticos europeus<sup>18</sup>.

### III. A Hierarquização dos actos jurídicos adoptados pela EU

#### A) O critério da hierarquização

O Tratado de Lisboa, à semelhança do que já sucedia na Constituição Europeia, vem resolver a dificuldade dogmática da ausência de estruturação vertical das normas, organizando os actos jurídicos da União em dois patamares normativos distintos. Assim, as fontes de direito emanado pela União Europeia passam a dividir-se em *actos legislativos* e *actos não legislativos*.

Simplesmente, o caminho seguido pelo legislador de Lisboa é bem diferente que aquele que havia sido trilhado pelos autores da

<sup>15</sup> BARBOSA DE MELO, "Legitimidade Democrática...", pp. 105.

<sup>16</sup> Cfr. artigo 9.º do Regulamento interno da Comissão Europeia: "As reuniões da Comissão não são públicas. Os debates são confidenciais".

<sup>17</sup> Com efeito, em muitas tradições jurídicas não é aceite a atribuição de poder legislativo ao Governo; mesmo naquelas onde tal é possível (como na nossa), o Parlamento pode controlar a actividade legiferante do executivo. Ora, no âmbito europeu, inexistente fiscalização dos Governos além do procedimento de co-decisão.

<sup>18</sup> Sobre o deficit democrático na adopção de actos comunitários, *vide*, p. todos, BARBOSA DE MELO, "Legitimidade Democrática...", pp. 117ss, que aqui seguimos de muito perto.

Constituição Europeia. Na verdade, no Tratado Constitucional a relação vertical entre normas era operada **por referência à forma** das fontes: as Leis e Leis-Quadro Europeias (que correspondiam, aos actuais Regulamentos e Directivas comunitários) assumiam o título de *actos legislativos*, prevalecendo sobre os demais actos da União, os *actos não legislativos*<sup>19</sup>. Estes consubstanciariam categorias normativas distintas (o regulamento europeu e a decisão europeia), adoptados por uma única Instituição (o Conselho ou a Comissão), e destinar-se-iam a executar ou a concretizar as opções tomadas pelos actos legislativos<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Cfr. artigos I-33.º, I-34.º e I-35.º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

Plasmava-se, assim, um figurino muito próximo daquele que conhecemos no seio de uma ordem constitucional estadual, em que é a forma exterior do acto que determina a sua posição normativa vertical, como sublinha MANUEL AFONSO VAZ, "O sistema de fontes...", pp. 653.

A forma dos actos não era, porém, o único vector de autoridade das Leis e Leis-Quadro Europeias. Tais fontes eram dotadas de superior legitimidade ao estabelecer-se que seriam sempre adoptadas por processo legislativo ordinário (co-decisão) ou por processo legislativo especial (aprovadas pelo Conselho com a participação do Parlamento Europeu, ou por este com a intervenção daquele) — cfr. art. I-34.º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

A opção parecia dar azo ao fundamento da superior dignidade dos actos legislativos — a vontade popular — a qual estaria mais conformada nos casos em que o Parlamento Europeu houvesse sido convocado. *Vide* MARTA CHANTAL RIBEIRO, *Da responsabilidade do Estado pela violação do Direito Comunitário*, Coimbra, Almedina, 1996, pp. 108: "A lei é, em princípio, irreprovável enquanto expressão da vontade geral. No mesmo sentido, cfr. MANUEL AFONSO VAZ, *A Responsabilidade Civil do Estado — Considerações Breves sobre o seu estatuto constitucional*, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 1995, pp. 11.

<sup>20</sup> A distinção entre o *regulamento europeu* e a *decisão europeia* radicava no carácter geral ou individual. Cfr. art. I-33.º, n.º 1, terceiro e quarto parágrafos do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

Importa notar duas características inerentes aos actos não legislativos tal-qualmente vinham edificados na Constituição Europeia. **Por um lado**, deve constatar-se que os regulamentos europeus podiam adoptar o figurino de um verdadeiro regulamento administrativo, concretizando e desenvolvendo minuciosamente as opções tomadas no acto legislativo, ou a estrutura que hoje conhecemos das actuais directivas comunitárias, executando os actos legislativos mediante a imposição às autoridades nacionais de fins a atingir, deixando a liberdade quanto à escolha da forma e dos meios. **Por outro**, deve reparar-se se admitiam regulamentos livres, não dependentes de um acto legislativo europeu. Na verdade, a Constituição definia aquela fonte como "acto não legislativo de carácter geral destinado a dar execução aos actos legislativos e a certas disposições da Constituição" [sublinhado nosso].

A competência de execução, como bem ensina MANUEL AFONSO VAZ, encontrar-se-ia implicitamente conferida à Comissão Europeia, sempre que os instrumentos de valor legislativo não pudessem ser executados individualmente pelos Estados-Membros<sup>21</sup>.

O Tratado de Lisboa consagra igualmente uma hierarquização das fontes, distinguindo entre *actos legislativos* e *actos não legislativos* da União Europeia. Porém, deve notar-se que o elenco de actos típicos coincide com o que conhecemos do actual Tratado que institui a Comunidade Europeia (regulamentos, directivas, decisões, pareceres e recomendações), sem que se opere qualquer hierarquização entre cada uma das formas<sup>22</sup>. A opção tomada pelo legislador de Lisboa é, assim, de veras original, porquanto faz depender o valor hierárquico dos actos jurídicos **de factores externos à sua forma**. Na verdade, existirão regulamentos, directivas e decisões, com força *legislativa* e regulamentos, directivas e decisões de valor *infra-legislativo*.

Os Autores do Tratado optaram por associar o patamar hierárquico das fontes de direito derivado **ao procedimento que tiver presidido à sua adopção**. Assim, terão valor superior – constituindo *actos legislativos* – os regulamentos, as directivas e as decisões que tiverem sido “*adoptados por processo legislativo*”<sup>23</sup> e serão *actos não legislativos* as fontes produzidas mediante qualquer outro procedimento decisório. A concessão de valor superior depende, assim, do *iter* que tiver presidido à concepção do instrumento de direito derivado.

#### b) Os Actos Legislativos e os Actos Não Legislativos

Como vimos, têm força legislativa as fontes aprovadas mediante *processo legislativo*, o qual pode assumir as vestes de “processo legislativo ordinário” ou “processo legislativo especial”.

<sup>21</sup> Cfr. MANUEL AFONSO VAZ, “O sistema de fontes...”, pp. 656. O Autor vê nas normas do §4 do artigo I-33.º e nos n.ºs 2 e 4 do artigo I-34.º da Constituição base normativa suficiente para tal ilação, posição que subscrevemos.

<sup>22</sup> Cfr. artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), na redacção conferida pelo Tratado de Lisboa.

Assiste-se assim, também neste domínio, à expurgação do Tratado de Lisboa de todos os termos que, no quadro da Constituição Europeia, remetiam para a estrutura típica de uma organização estadual. Sobre o tema, cfr. CHRISTIAN PENNERA, “Les enjeux du Traité modificatif”, *Era-Forum*, Volume 9, N.º 1 (Abril de 2008), pp. 15ss.

<sup>23</sup> Cfr. n.º 3 do art. 289.º TFUE.

O *processo legislativo ordinário* é o rebaptismo do procedimento de co-decisão<sup>24</sup>: após iniciativa da Comissão, sucedem-se trâmites de alguma complexidade que geram uma relação dialógica entre Parlamento Europeu e o Conselho, subordinando-se a aprovação à expressa anuência de ambos. Sempre que os Tratados prescrevam a regulação de determinada matéria através deste procedimento decisório<sup>25</sup>, o acto gerado reveste valor superior, assumindo as vestes de *acto legislativo*, quer seja geral e abstracto ou individual e concreto<sup>26</sup>.

Compreende-se a concessão de maior valia às fontes nascidas do procedimento de co-decisão. De facto, elas resultam de um consenso alargado entre os Estados-Membros (no Conselho) e os representantes dos povos europeus (no Parlamento Europeu), o que traduz uma maior autoridade, consentânea com a atribuição do patamar cimeiro na hierarquia do direito derivado. Ademais, a partilha do poder decisório com o Parlamento Europeu confere ao acto gerado uma superior legitimidade democrática, a qual funda, nos direitos nacionais, a preeminência da *lei*<sup>27</sup>.

Mais controversa é a instituição do *processo legislativo especial*, igualmente capaz de outorgar fontes de valor superior. O Tratado define-o como a adopção de instrumentos jurídicos pelo Conselho com a participação do Parlamento Europeu ou por este com a participação daquele<sup>28</sup>. Note-se, porém, que a redacção não é linear: dispõe-se que “*nos casos específicos previstos pelos Tratados, a adopção de um regulamento, de uma directiva ou de uma decisão pelo Parlamento Europeu, com a participação do Conselho, ou por este, com a participação do Parlamento Europeu, constitui um processo legislativo especial*”<sup>29</sup>. Ou seja, nem todos os instrumentos jurídicos adoptados

<sup>24</sup> Deve notar-se que houve um importante esforço do legislador originário na redacção do procedimento, agora muito mais clara e objectiva. Compare-se o art. 294.º TFUE, na redacção do Tratado de Lisboa, com o actual art. 251.º TCE, na formulação do Tratado de Nice.

<sup>25</sup> Note-se que, ao invés do que sucedia na Constituição Europeia (n.º 1 do art. I-34.º), o *processo legislativo ordinário* não é o procedimento regra, pelo que, no Tratado de Lisboa, todas as bases jurídicas continuam a indicar o procedimento decisório aplicável.

<sup>26</sup> Cfr. art. 289.º TFUE.

<sup>27</sup> Cfr. o que dissemos na parte final da nota de rodapé n.º 19.

<sup>28</sup> Cfr. n.º 2 do art. 289.º TFUE.

<sup>29</sup> Sublinhados nossos.

pelo Parlamento Europeu, com a participação do Conselho ou deste com a intervenção daquele, têm valor legislativo; tal dependerá de menção expressa na base jurídica.

Uma análise superficial permitiria a conclusão de que os *processos legislativos especiais* se descobririam nas bases jurídicas que continuam a indicar o procedimento comum e o procedimento do parecer favorável, já que são estes os procedimentos decisórios típicos<sup>30</sup> que se subsumem na definição genérica de *processo legislativo especial*. Se bem atentarmos, rapidamente concluímos pela invalidade desta tese. Na verdade, a generalidade das bases jurídicas que preservam a prescrição do procedimento comum ou do procedimento do parecer favorável não qualificam o *iter* de formação do acto jurídico como *processo legislativo*, não conduzindo portanto à adopção de actos legislativos<sup>31</sup>. Efectivamente, só há um caso em que o Tratado admite que o procedimento comum possa levar à adopção de um acto legislativo: trata-se do mecanismo de ampliação dos poderes da União<sup>32</sup>, constante no art. 352.º TFUE (que corresponde ao actual art. 308.º TCE).

Percebe-se a opção do legislador de Lisboa. De facto, o consenso alargado que subjaz a um acto adoptado pelo procedimento de co-decisão, e que funda o superior valor normativo das fontes geradas, não se descobre nestes procedimentos decisórios, pelo que se compreende que o seu produto seja menos valioso. Também a excepção se entende, porquanto a ampliação de poderes da União, ponderada a materialidade dos seus efeitos, deverá ser operada pela fonte mais digna, sobrepondo-se assim aos actos jurídicos que nela se fundem.

Se o *processo legislativo especial* não corresponde ao procedimento comum ou o procedimento do parecer favorável, cabe questionar quais são, afinal, os seus trâmites. O Tratado estabelece vários

<sup>30</sup> Sobre os procedimentos de decisão, vide GORJÃO-HENRIQUES, *Direito Comunitário*, 4.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2007, pp. 205ss; MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito...*, pp. 205ss; FAUSTO DE QUADROS, *Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 237ss.

<sup>31</sup> Cfr., por exemplo, as medidas relativas à cooperação administrativa entre Estados-Membros em matéria de Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (art. 74.º TFUE); a não discriminação das condições de transportes (n.º 3 do art. 95.º TFUE); as medidas adoptadas no quadro da política da concorrência (art. 103.º TFUE); a regulação dos auxílios de Estado (art. 109.º TFUE).

<sup>32</sup> É o mecanismo que, na Constituição Europeia, assumia o epíteto de "*cláusula de flexibilidade*", então regulada no art. I-18.º.

processos legislativos especiais, isto é, procedimentos decisórios que, por menção expressa, conduzem à adopção de *actos legislativos*<sup>33</sup>.

O *processo legislativo especial* mais repetido atribui ao Conselho o poder decisório, embora prescreva a obrigatoriedade do parecer do Parlamento Europeu<sup>34</sup> (ou, em dois casos, a obrigatoriedade de *aprovação* por este<sup>35</sup>). No fundo, difere do procedimento comum apenas pelo facto de **prescindir da iniciativa da Comissão Europeia**. Ou seja, os seus trâmites envolvem *menos consenso* e *menos controlo* que o procedimento comum, porquanto o Conselho não está sequer limitado por uma proposta da Comissão.

Em certas bases jurídicas, o processo legislativo assume outro figurino, atribuindo-se o poder decisório (e de iniciativa) ao Parlamento Europeu, embora com obrigatoriedade de consulta da Comissão e aprovação pelo Conselho<sup>36</sup> ou necessidade de aprovação pelo Conselho e pela Comissão<sup>37</sup>. Noutros domínios, o *processo especial*

<sup>33</sup> Não incluímos aqui o caso do art. 352.º TFUE, a que nos referimos *supra*. De facto, nesse caso trata-se tão-somente do procedimento comum de decisão mas a que é atribuído valor legislativo, atentos os efeitos daquele acto da União.

<sup>34</sup> Cfr., por exemplo, as medidas necessárias para combater a discriminação (n.º 1 do art. 19.º TFUE); medidas relativas à segurança social destinadas a assegurar a livre circulação de cidadãos europeus (n.º 3 do art. 21.º TFUE); o regime relativo à capacidade eleitoral activa e passiva para eleições municipais no Estado da residência (art. 22.º TFUE); as medidas destinadas a facilitar a cooperação na prestação de auxílio diplomático aos cidadãos europeus (art. 23.º TFUE); as medidas que constituem retrocesso na livre circulação de capitais com países terceiros (n.º 4 do art. 64.º TFUE); certas medidas em matéria de documentos pessoais (n.º 3 do art. 77.º TFUE); a cooperação judiciária civil em matéria com influência no direito da família (n.º 3 do art. 81.º TFUE); a instituição da Procuradoria Europeia (art. 86.º TFUE); alguns domínios da cooperação policial (art. 87.º e 89.º TFUE); a harmonização de alguns impostos (art. 113.º TFUE); aproximação das legislações (art. 115.º TFUE); regimes linguísticos de títulos europeus (art. 118.º TFUE); medidas a aplicar no caso de um Estado se encontrar em situação de défice excessivo (n.º 14 do art. 125.º TFUE); concessão de certas competências ao Banco Central Europeu (n.º 6 do art. 127.º); alguns domínios da política social (art. 153.º TFUE); certas medidas no quadro da política do ambiente (n.º 2 do art. 192.º TFUE); atribuição de competências extraordinárias ao Tribunal de Justiça (art. 262.º TFUE); regime dos recursos próprios da União (art. 311.º TFUE).

<sup>35</sup> São os casos do regime jurídico das eleições para o Parlamento Europeu (art. 223.º TFUE) e dos financiamentos plurianuais (art. 312.º TFUE).

<sup>36</sup> É o caso do estatuto dos eurodeputados (n.º 2 do art. 223.º TFUE) e do estatuto do Provedor de Justiça (n.º 4 do art. 228.º TFUE).

<sup>37</sup> É o caso do regime jurídico das comissões de inquérito (art. 226.º TFUE).

reconduz-se a uma submodalidade do procedimento da co-decisão<sup>38</sup> ou à previsão de procedimentos alternativos<sup>39</sup>.

Importa perceber o fundamento que terá motivado o legislador de Lisboa a conferir força legislativa a estes actos, sabendo de antemão que estes não gozam da legitimidade e autoridade procedimental que motivou semelhante decisão no que tange ao processo legislativo ordinário. Julgamos que a decisão se prende com o conteúdo das matérias de cuja regulação a co-decisão foi apartada. Na verdade, os domínios cobertos por estes procedimentos revestem uma importância particular que funda a instituição de um caminho deliberativo próprio, atribuindo maior importância ao Conselho (se a matéria se situa mais perto do cerne de soberania dos Estados) ou ao Parlamento Europeu (nos domínios relativos à sua actividade de fiscalização). Ora, se as matérias têm uma sensibilidade tal que justifica o recurso a processos deliberativos *especiais*, a mesma razão legitima a atribuição a estas fontes o lugar de cúpula da estrutura hierárquica: tais fontes, porque versam sobre matérias de especial importância, assumem posição cimeira no seio do direito derivado.

Quanto aos actos *não legislativos*, estes são, antes de mais, todos aqueles os que se fundem em base jurídica que prescreva um procedimento decisório *não legislativo* ou a sua adopção por uma única Instituição<sup>40</sup>.

Porém, não são somente esses os actos comunitários de valor hierárquico inferior. Pelo contrário, a generalidade dos *actos não legislativos* serão aqueles que forem adoptados **por uma única instituição mediante concessão de competência de um acto legislativo**. Isto é, um regulamento, directiva ou decisão com força *legislativa*

<sup>38</sup> Cfr. o procedimento fixado para a aprovação do orçamento (art. 314.º TFUE).

<sup>39</sup> É o caso da alteração dos estatutos do BEI, cujo acto pode ser adoptado pelo Conselho, a pedido do Banco Europeu de Investimento e após consulta ao Parlamento Europeu e à Comissão, ou sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu e ao Banco Europeu de Investimento (art. 308.º TFUE).

<sup>40</sup> Apesar de raras, existem bases jurídicas que prevêm a adopção de actos apenas pela Comissão. Veja-se, por exemplo, o art. 96.º TFUE (actual, art. 76.º TCE), que confere à Comissão competência para adoptar decisões em matéria de política de transportes; o n.º 3 do art. 105.º TFUE e o n.º 3 do art. 106.º TFUE (actual art. 86.º TCE), que atribuem à Comissão o poder de adoptar actos jurídicos no domínio da concorrência.

(adoptado mediante processo legislativo) confere à Comissão ou ao Conselho competência para vir desenvolver, concretizar, executar as opções fixadas pelo acto *legislativo*. O *instrumento de execução*, adoptado apenas por uma instituição no uso de competências que lhe foram conferidas por acto legislativo, tem valor inferior, subordinando-se ao primeiro<sup>41</sup>.

### C) *Apreciação do sistema*

Importa reflectir sobre a opção do legislador de Lisboa. Iniciando a análise pelos pontos positivos, a técnica do legislador comunitário originário merece aplauso por almejar uma hierarquização das fontes que satisfaz simultaneamente muitas das propostas doutrinárias de estruturação do sistema a que nos referimos *supra*.

**Em primeiro lugar**, corresponde ao critério democrático. Na verdade, os actos dotados de superior valor normativo envolvem sempre a participação do Parlamento Europeu, o que indicia uma superior legitimação democrática. Nessa medida, surge uma aproximação com o conceito de *acto legislativo* do direito interno, porquanto aparece democraticamente legitimado e, assim, reveste-se de maior autoridade.

**Por outro lado**, deve reconhecer-se que o critério procedimental torna mais valiosos os instrumentos jurídicos que provierem do procedimento de co-decisão; ou seja, é atribuído o lugar cimeiro das fontes de direito derivado aos actos que *resultem de um amplo consenso*, originado de uma proposta da Comissão que mereceu o acordo quer dos Estados-Membros – no Conselho –, quer dos representantes dos Povos europeus – no Parlamento Europeu.

**Por fim**, compraz ainda a tese doutrinal que assenta na estruturação de graus hierárquicos por referência ao alicerce directo nos Tratados ou em acto de direito derivado. Na verdade, mediante o critério de Lisboa, os actos de *execução*, adoptados por uma única instituição e fundados em instrumento jurídico *legislativo* alicerçado directamente no texto do Tratado, terão valor normativo inferior.

São visíveis, todavia, duas deficiências no sistema desenvolvido.

<sup>41</sup> Cfr. n.º 2 do art. 291.º TFUE. Voltaremos *infra* a este tema, em capítulo especificamente dedicado aos actos de execução. Deixamos de lado, por ora, os actos não legislativos *delegados* a que se refere o art. 290.º TFUE, a que nos dedicaremos autonomamente.

**Em primeiro lugar**, deve reconhecer-se que o expediente encontrado apresenta um problema de obscuridade. De facto, o intérprete não conhece o valor normativo de determinado acto pela sua forma exterior, devendo indagar os trâmites seguidos na sua adopção. O legislador de Lisboa parece ter-se apercebido do óbice criado pelo original sistema, procurando minimizá-lo através da aposição ao título dos actos que desenvolvem os instrumentos legislativos da expressão “*de execução*”<sup>42</sup>, pois no fundo, atribui uma consequência *formal* à distinção. Todavia, a dificuldade subsiste no que tange a todos os instrumentos jurídicos que se fundem directamente no Tratado, em procedimento decisório *não legislativo*<sup>43</sup>.

**Em segundo lugar**, pode criticar-se alguma ilogicidade neste modo de distinção entre actos legislativos e não legislativos. De facto, as fontes de direito derivado são estrutural e funcionalmente idênticas, revistam ou não força legislativa. Aliás, os actos comunitários (legislativos ou não) vinculam identicamente os Estados-Membros e os particulares, pelo que os efeitos da hierarquização se limitam às relações internas.

Tal cisão surge, assim, assumidamente artificial. Fica a sensação de que o legislador originário, arrebatado pelo propósito de solucionar o urgente problema da inexistência de hierarquia de normas, construiu uma estrutura vertical que não diferencia funcionalmente as fontes, com óbvios prejuízos no que tange à transparência e coerência do sistema de fontes da União.

#### IV. Os Actos não Legislativos Delegados

##### i) O instituto da delegação legislativa

A reforma do direito derivado importou a adição de uma nova figura, já prevista no projecto de Constituição Europeia e então apelidada “*porventura, a grande novidade em matéria das fontes de direito da União*”<sup>44</sup>. Referimo-nos à disposição do Tratado de Lisboa

<sup>42</sup> Cfr. n.º 4 do art. 291.º TFUE. Trataremos autonomamente o problema dos actos não legislativos *delegados*.

<sup>43</sup> Por exemplo, os domínios a que referimos nas notas de rodapé n.º 31 e 40.

<sup>44</sup> MANUEL AFONSO VAZ, “O sistema de fontes...”, pp. 656. Cfr. art. 1-36.º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

que estabelece que “*um acto legislativo pode delegar na Comissão o poder de adoptar actos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem certos elementos não essenciais do acto legislativo*”<sup>45</sup>.

O instituto inspira-se nas figuras jurídico-constitucionais que permitem ao órgão legislativo (o parlamento) atribuir ao órgão executivo (o governo) a faculdade de aprovar normas em domínios que constituem *reserva de lei* e cuja regulação estaria atribuída exclusivamente apenas ao órgão legiferante. Referimo-nos às *autorizações legislativas* (denominação entre nós) ou *delegações legislativas* (nomenclatura mais vulgar noutros Estados-Membros)<sup>46</sup>.

Na verdade, se são actos legislativos europeus aqueles que houverem sido adoptados por processo legislativo, sempre que o Tratado

<sup>45</sup> Cfr. primeiro parágrafo do n.º 1 do art. 290.º TFUE.

<sup>46</sup> Vide, na **Constituição da República Portuguesa** (CRP), o art. 165.º, que estabelece a lista das matérias de *reserva relativa* da Assembleia da República e o regime das autorizações legislativas ao Governo. Na **Constituição Espanhola**, os arts 82.º a 85.º regulam o instituto das delegações legislativas, onde se dispõe que “*Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluídas en el artículo anterior. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo*”. Na **Constituição Italiana**, o art. 76.º estabelece: “*L’esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti*”. Na **Constituição Alemã**, plasma o art. 80.º: *Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung*. Na **Constituição Francesa** estatui-se que “*Le Gouvernement peut, pour l’exécution de son programme, demander au Parlement l’autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi*”.

Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 536, anotação ao art. 165.º; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, 3ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 311 ou “Autorizações Legislativas”, *Revista de Direito Público*, Ano I, N.º 2, Maio de 1986, pp. 11; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 761.

Fazendo uma resenha dos vários institutos em diversos países, cfr. TERESA FREIXES SANJUÁN “La legislación Delegada”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Ano 10, n.º 28, Janeiro-Abril de 1990, pp. 121ss.

determina a regulação de certa matéria através de fonte aprovada por tal processo, estabelece *ipso facto* uma **reserva de acto legislativo**. Ora, a delegação da competência legislativa na Comissão constitui uma *autorização* para emitir normas num domínio cuja regulação estava limitada a acto legislativo. Conclui-se assim que a prescrição pelo Tratado de regulação de certa matéria através de acto legislativo constitui uma **reserva relativa de lei**: o domínio será regrado por acto legislativo *salvo* delegação desse poder na Comissão.

A delegação está, todavia, sujeita a certos limites. De facto, estatui-se que aquela não pode abranger a totalidade do domínio de intervenção da União, pois “*os elementos essenciais de cada domínio são reservados ao acto legislativo e não podem, portanto, ser objecto de delegação de poderes*”<sup>47</sup>. Isto é, no seio de cada matéria existe uma **reserva absoluta de acto legislativo**, ocupada pelos seus “elementos essenciais”. A noção de “elementos essenciais” de cada domínio – enquanto *limite material* das autorizações legislativas – será, porventura, um foco de controvérsia. Segundo cremos, não bastará a enunciação de um critério genérico pelo Tribunal de Justiça, aplicável a todos os domínios, pois os “elementos essenciais” variarão consoante a política objecto da acção legiferante<sup>48</sup>.

Quanto aos requisitos do acto legislativo delegante, avultam as similitudes com as figuras jurídico-constitucionais onde o legislador de Lisboa foi beber. O acto autorizante deve delimitar “*explicitamente os objectivos, o conteúdo, o âmbito de aplicação e o período de vigência da delegação de poderes*”<sup>49</sup>, estabelecendo directrizes a executar pela Comissão.

A criação de um regime de delegações legislativas comporta, desde logo, uma consequência: os actos legislativos concluídos sob o Tratado de Lisboa (inclusive os Regulamentos) não serão necessariamente exaustivos, regrando com todo o detalhe as matérias que vêm disciplinar. Isto é, deixa de poder ser apontada como característica dos regulamentos “legislativos” a sua *autosuficiência*, enquanto norma

<sup>47</sup> Cfr. segundo parágrafo do n.º 1 do art. 290.º TFUE.

<sup>48</sup> Pense-se, por exemplo, na comparação entre a política do ambiente e o domínio da cooperação judiciária penal. Com toda a certeza, o critério da essencialidade será mais estrito no segundo campo que no primeiro, onde é admissível uma maior intervenção da Comissão Europeia nas matérias reservadas a acto legislativo.

<sup>49</sup> Cfr. n.º 1 do art. 290.º TFUE.

total e completa de todo o domínio<sup>50</sup>. Pelo contrário, os actos legislativos poderão bastar-se pelos “elementos essenciais” de cada matéria, delegando depois na Comissão a legislação dos demais aspectos<sup>51</sup>. Sublinhe-se, porém, que a delegação é uma faculdade e não uma obrigação do legislador europeu: podem os actos legislativos ocupar todo o espaço normativo ou limitar-se aos elementos essenciais.

## ii) O Regime das delegações legislativas

Se é inequívoca a inspiração nos institutos jurídico-constitucionais da autorização ou delegação legislativa, também é certo que o regime europeu não coincide com aquele que vigora na Constituição pátria, apresentando **cinco dissemelhanças importantes**, cujo alcance deve ser merecer reflexão.

**Em primeiro lugar**, repare-se que, em aplicação de uma delegação, a Comissão não adopta instrumentos jurídicos com valor formal de lei. De facto, o Tratado é inequívoco ao estabelecer que a Comissão, no uso de poderes delegados, aprova *actos não legislativos*. Ora, em Portugal, é característica fundamental o facto de o órgão executivo outorgar instrumentos legislativos com *força de lei*, o que aqui surge peremptoriamente afastado. A opção deverá justificar-se em razões simbólicas, procurando evitar-se a atribuição formal à Comissão de poder legislativo, ainda que, materialmente, a Comissão o exerça neste caso<sup>52</sup>.

**Em segundo lugar**, encontramos uma discrepância preponderante face ao instituto das autorizações legislativas da Constituição portuguesa: no direito nacional, há uma plena subordinação do acto

<sup>50</sup> Sobre a característica da *autosuficiência* dos regulamentos comunitários no quadro anterior ao Tratado de Lisboa, vide, p. todos, RUI MOURA RAMOS, *Das Comunidades à União Europeia — Estudos de Direito Comunitário*, 2ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1999, pp. 84.

<sup>51</sup> Cfr. MANUEL AFONSO VAZ, “O sistema de...”, pp. 655.

<sup>52</sup> Diga-se, porém, que a solução não é original. De facto, no direito alemão, o Governo exerce o poder delegado através de regulamentos administrativos. Isto é, pela delegação admite-se ao Governo regular por actos *não legislativos* uma matéria que constitui reserva de lei. Sobre o tema, cfr. TERESA FREIXES SANJUÁN “La legislación...”, pp. 134. Vide ainda JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, “Contribuição à Teoria da Delegação Legislativa”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 31, n.º 30/31 (1987-1988), pp.145-212.

autorizado face à lei autorizante, pelo que esta se revela o *limite e pressuposto* daquele. Ora, se bem atentarmos na norma do Tratado, nada disto sucede. Com efeito, a *lei autorizante pode ser derogada pelo instrumento delegado, conquanto se não alterem os “elementos essenciais” do acto legislativo*. Isto é, admite-se que o acto não legislativo delegado modifique as disposições fixadas pelo acto legislativo delegante<sup>53</sup>.

Do ponto de vista da hierarquia das normas, a solução padece de uma insanável ilogicidade. **Por um lado**, admite-se que um acto de valor inferior (não legislativo) derogue normas de um instrumento jurídico de valor superior (o acto legislativo delegante), o que coloca em causa a estruturação hierárquica das fontes de direito derivado. **Por outro**, o acto delegado, que deve a sua validade ao instrumento jurídico delegante, pode contradizê-lo e modificá-lo. **Por fim**, os limites ao poder ab-rogatório residem num vago conceito de “elementos essenciais” do acto legislativo, cujo significado e alcance serão certamente objecto de discussão em pleitos diante do Tribunal de Justiça. Note-se que a baliza aqui erigida pode não ser a da *reserva absoluta de acto legislativo* a que aludimos *supra*: aí o Tratado remete-nos para os elementos essenciais *de cada domínio*, matérias sobre as quais não pode existir delegação legislativa. Nesta sede, ao invés, o Tratado impede à Comissão de alterar os “elementos essenciais” *do acto legislativo*. Ora, é discutível se os “*elementos essenciais do acto legislativo*” coincidem com “*os elementos essenciais de cada domínio*”, pois é admissível (e talvez até preferível) o entendimento de que, mesmo fora da reserva absoluta de acto legislativo, certas opções do legislador delegante sejam inderrogáveis pela Comissão.

Parece-nos insatisfatória a opção do legislador de Lisboa. De facto, o sistema construído permite, teoricamente, a outorga de um cheque em branco à Comissão, autorizando-a a legislar livremente num espaço que constituía reserva do acto legislativo; e esse poder não é sequer controlável pelo acto delegante, uma vez que a Comissão poderá derogar as respectivas disposições. Nessa medida, o único controlo do exercício dos poderes legislativos delegados por parte da Comissão reside na interpretação dos “elementos essenciais” do acto delegante, os únicos não derogáveis pela Comissão, cuja difícil identificação caberá, em última análise, ao Tribunal de Justiça.

<sup>53</sup> Cfr. n.º 1 do art. 290.º TFUE.

Creemos, todavia, que a teleologia da norma implicará que a delimitação dos “*objectivos, conteúdo, âmbito de aplicação e período de vigência*”<sup>54</sup> constituam *sempre* “elementos essenciais” do acto legislativo que, assim, não podem ser ab-rogados. Isto é, julgamos que os limites ao poder derogatório da Comissão não se descobrem somente no substrato material do acto legislativo mas abrangerão a estrutura da delegação propriamente dita. Se assim não for, a delegação desempenhará uma função meramente genética ou matricial no nascimento do poder legislativo da Comissão, podendo depois ser eliminada pelo acto que autorizou.

**Em terceiro lugar**, ressalta a inexistência de matérias excluídas da eventualidade de uma delegação. Isto é, não se encontram domínios de *reserva absoluta de acto legislativo* que não possam ser delegadas ao Executivo.

A opção é perceptível: de facto, vimos *supra* que os elementos essenciais de cada matéria não podem ser objecto de delegação. Nessa medida, não seria necessária a estatuição de uma lista de domínios jurídicos de exclusão da delegação (como sucede na CRP), uma vez que em todos eles, apenas os elementos *não essenciais* podem ser objecto de autorização legislativa<sup>55</sup>. Isto é, cria-se uma reserva absoluta de acto legislativo que abrange todos os domínios de intervenção da União Europeia, sem necessidade de uma enumeração.

**Em quarto lugar**, não parece haver extinção da delegação pela sua utilização como sucede no direito nacional. Entendamo-nos: no âmbito do direito pátrio, “*o Governo não pode revogar, alterar ou substituir o decreto-lei autorizado, mesmo que ainda não esteja esgotado o prazo por que a autorização tinha sido concedida. A utilização é irrepitível*”<sup>56</sup>. Este regime (da extinção da autorização por força da sua utilização) resulta expressamente de norma constitucional (o n.º 3 do art. 165.º CRP), sem a qual não se poderia inferir tal solução<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. segundo parágrafo do n.º 1 do art. 290.º TFUE.

<sup>55</sup> Neste sentido, cfr. MANUEL AFONSO VAZ, “O sistema de fontes...”, pp. 657.

<sup>56</sup> GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Edição Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pp. 680, anotação ao artigo 168.º (actual artigo 165.º).

<sup>57</sup> Parece ser este o pensamento que subjaz ao discurso de JORGE MIRANDA, “Autorizações Legislativas”, *Revista de Direito Público*, Ano I, N.º 2, Maio de 1986, pp. 12, ou *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, 3ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 313: “Estabeleceu também a nova Lei Fundamental [...] um

No quadro europeu, o regime não é líquido e, em nosso entender, propende para solução oposta à do direito nacional. Efectivamente, ao dispor-se que o acto legislativo delegante deve fixar o “*período de vigência da delegação*”, pode inferir-se que esta vigorará durante determinado tempo dentro do qual a Comissão pode legislar as vezes que entender necessárias, modificando e revogando o regime que houver estabelecido sob a delegação. Neste sentido jogam a escolha do termo “período” em detrimento de “prazo” e a inexistência de uma norma no Tratado que determine a caducidade da delegação pela sua utilização.

**Por último**, sublinhe-se que, em Portugal, as *leis de autorização* são geralmente (ainda que não forçosamente<sup>58</sup>) leis autónomas, que não dispõem sobre o regime material mas que se limitam a autorizar o Governo a desenvolver tal função. Tais leis não dispõem *directamente* sobre a matéria objecto da delegação, não obstante interferirem de forma mais ou menos intensa no regime que o Governo adoptará por via dos limites e condições impostos.

Ao invés, o Tratado aponta inequivocamente para a solução oposta, obrigando a que o acto comunitário delegante seja *sempre* um acto legislativo material, que disponha *directamente* sobre a matéria a regular. O acto legislativo comunitário delegante dispõe **necessariamente** sobre os *elementos essenciais* da matéria a regular, apenas delegando na Comissão o poder de *completar ou alterar* os elementos *não essenciais*. Isto é, parece vedada a adopção de actos legislativos delegantes que se esgotem na mera *autorização legislativa*.

Exposto o regime dos actos delegados, importa apontar uma perplexidade: aos olhos do legislador de Lisboa, a sua introdução não é uma alteração substancial, pois o próprio lhe pretende retirar

*regime complexo das autorizações legislativas, abrangendo a necessidade de definição do objecto, da extensão e da duração (n.º 1); o esgotamento da autorização por um só exercício, embora com possibilidade de utilização parcelar (n.º 2 – na esteira, portanto, das duas Constituições anteriores); e a caducidade na ocorrência de exoneração do Governo a que tivessem sido concedidas, de termo da legislatura e de dissolução da Assembleia da República*” [sublinhado nosso]. Como se vê, o Professor atribui o regime da utilização única da autorização à norma expressa, deixando inferir a contrario que a inexistência de tal disposição resultaria na solução oposta.

<sup>58</sup> Sobre o tema, cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República...*, pp. 680.

visibilidade por via do Quadro de correspondência constante do Protocolo n.º 1 anexo ao Tratado de Lisboa. Nessa sede, estatui-se que o novo artigo 290.º TFUE apenas reproduz, em substância o revogado terceiro travessão do artigo 202.º TCE<sup>59</sup>. Como é evidente, não é disso que se trata. Se a revogada disposição plasmava a faculdade de o Conselho delegar na Comissão a *execução* dos actos que adopta, ficou demonstrado que o Tratado de Lisboa consagra um instituto claramente distinto da mera delegação de competências de execução. É, pois, com alguma estupefacção, e sem que o consigamos explicar de forma alguma, que encontramos o texto da mencionada nota.

## V. Os actos não legislativos de execução

Como vimos, são actos *não legislativos* aqueles que forem adoptados mediante procedimento decisório não dotado do título de *processo legislativo*.

Ora, a grande maioria das fontes não legislativas não se descobrirá nos actos fundados nas bases jurídicas que prescrevem trâmites *não legislativos* mas sim nos instrumentos necessários à execução dos actos legislativos. Entendamo-nos: é certo que as medidas tendentes à realização dos actos comunitários, de acordo com o princípio da administração indirecta que caracteriza o figurino europeu, caberão em primeira linha às autoridades nacionais, o que o legislador de Lisboa vem sublinhar expressamente<sup>60</sup>. Simplesmente, certo domínio pode carecer de regras uniformes de execução, necessidade que autoriza a intervenção da União também nesse domínio. Em tal caso, o Tratado estatui que os actos jurídicos comunitários adoptados nos termos do Tratado **devem conferir à Comissão as necessárias competências de execução**<sup>61</sup>. Ora, os actos que a Comissão adoptar em execução das fontes baseadas *directamente* no Tratado revestirão o grau hierárquico

<sup>59</sup> Referimo-nos à nota de fim n.º 28, relativa ao quadro de correspondências da numeração entre o Tratado que institui a Comunidade Europeia na redacção conferida pelo Tratado de Nice e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia na redacção do Tratado de Lisboa.

<sup>60</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 291.º TFUE: “*Os Estados-Membros tomam todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos actos juridicamente vinculativos da União*”.

<sup>61</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 291.º TFUE.

inferior, pois serão adoptados por uma única instituição, sem que seja seguido um procedimento que o Tratado considere *legislativo*.

A concessão da competência de execução a órgãos mais burocratas, com funcionamento menos complexo e mais rápido do que os órgãos legislativos por excelência, é um fenómeno normal nos Estados democráticos<sup>62</sup>. No quadro europeu, não pode ser considerada uma novidade. De facto, desde sempre os actos jurídicos de *base* conferiram à Comissão competência para adoptar regulamentos ou directivas de *execução*, quando se revelava necessária a intervenção europeia nesse domínio.

Duas novidades podem, porém, descobrir-se no regime de Lisboa, às quais já fizemos referência. A primeira reside no grau hierárquico inferior que o Tratado atribui aos actos de execução. Até aqui, embora avultassem razões no sentido da subalternidade destas fontes, a verdade é que o direito comunitário originário não estabelecia tal hierarquização, pelo que formalmente um regulamento de base se encontrava *ao lado* e não *acima* do regulamento de execução que o desenvolvia.

A segunda manifesta-se, como já sublinhava MANUEL AFONSO VAZ<sup>63</sup>, na atribuição de uma competência genérica da Comissão para adoptar actos de execução, sempre que seja necessário reservar à União essa função. De facto, se no Tratado de Nice se estabelecia a competência do Conselho para *delegar* na Comissão a execução dos seus actos<sup>64</sup>, surgindo tal concessão como uma *faculdade* do Conselho que, pelo contrário, podia reservar tal poder<sup>65</sup>, no Tratado de Lisboa dispõe-se que as competências de execução **devem ser conferidas à Comissão**. No fundo, não parece poder continuar a afirmar-se que

<sup>62</sup> Neste sentido, STIJN SMISMANS, "Functional Participation in EU Delegated Regulation: Lessons from the United States at the EU's «Constitutional Moment»", *Indiana Journal of Legal Studies*, Summer 2005, Vol. 12, n.º 2, pp. 599: "Given the complexity of contemporary societies and the broad range of issues (often of a technical nature) in which the state intervenes, regulation cannot entirely be assured by normal legislative procedure, as this is too cumbersome, not flexible enough to adapt to rapidly changing conditions, and often not able to integrate the necessary technical expertise. Legislation will, therefore, delegate part of the regulatory process to less cumbersome bodies".

<sup>63</sup> Cfr. o que dissemos na nota de rodapé n.º 21

<sup>64</sup> Cfr. terceiro travessão do art. 202.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, na versão que lhe foi conferida pelo Tratado de Nice.

<sup>65</sup> Neste sentido, RUI MOURA RAMOS, *Das Comunidades...*, pp. 30, nota de rodapé n.º 29.

está no Conselho o poder de execução, embora delegável na Comissão<sup>66</sup>. Em face da norma do n.º 2 do art. 291.º TFUE, é mais consentâneo entender-se que passa a ser **a Comissão a titular da competência de execução dos actos europeus** sempre que esta deva ser exercida pela União e não pelos Estados.

A nossa leitura não é posta em causa pelo facto de o exercício da normal competência de execução estar subordinado à concessão de tais poderes pelo acto jurídico a desenvolver; de facto, a necessidade dessa confirmação não surge propriamente como uma *delegação* do legislador europeu na Comissão (como sucede no quadro do Tratado de Nice) mas apenas e tão-somente como a assunção de que, naquele caso, não devem ser os Estados-Membros a tomar medidas de execução individualmente, considerando-se necessária uma execução uniforme daquela legislação. Esta tese encontra apoio na norma do n.º 3 do mesmo artigo, que prevê a atribuição aos Estados-Membros de mecanismos de controlo, sempre que certo acto comunitário confira à Comissão poderes de execução. Tal disposição vem demonstrar que a concessão de poderes de execução não se trata de uma *delegação* mas da reserva das competências de execução para as autoridades comunitárias, importando assim verificar o cumprimento do princípio da subsidiariedade.

## VI. Simplificação e Democratização do sistema: uma oportunidade perdida?

### i) A Simplificação

A solução para a complexidade do sistema de fontes estaria, segundo a doutrina, na racionalização, redefinição, redução e red denominação (para expressar melhor o seu carácter) dos actos jurídicos europeus<sup>67</sup>. Simplificar seria, assim, tornar o sistema lógico perceptível,

<sup>66</sup> É a posição que sustenta a maioria da doutrina, em face da redacção actual dos Tratados. Cfr. GORJÃO-HENRIQUES, *Direito...*, pp. 132; MARIA LUÍSA DUARTE, *Direito da União e das Comunidades Europeias*, Vol. I, Tomo I, Lex, Lisboa, 2001, pp. 117; MOTA DE CAMPOS, *Manual...*, pp. 108.

<sup>67</sup> Neste sentido, cfr. ALICIA LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, "De la Directiva...", pp. 441.

o que dependeria da atribuição de funções específicas a cada um dos actos jurídicos.

O Tratado de Lisboa desenvolve um importante esforço nesta área. Na verdade, partindo da actual multiplicidade de actos jurídicos hoje, com um elenco específico de fontes em cada um dos pilares, chega-se à sua recondução a apenas 5 actos jurídicos típicos: Regulamentos, Directivas, Decisões, Recomendações e Pareceres<sup>68</sup>. Assim, o legislador de Lisboa ditou o fim das decisões-quadro, estratégias comuns, ou acções comuns, porquanto os actos jurídicos previstos no art. 288.º são igualmente mobilizáveis nos domínios da Política Externa ou da Cooperação Judiciária<sup>69</sup>.

Porém, não será excessivo concluir que o esforço de simplificação ficou por aqui. Na verdade, **todos os demais problemas subsistem**, dos quais o mais preocupante é indiscutivelmente a desarrumação das funções públicas da União nos diversos actos jurídicos. Isto é, se até aqui dizíamos que um dos focos de ilogicidade do sistema residia no facto de a mesma fonte poder desempenhar funções materialmente legislativas, administrativas ou políticas, a redução do número de tipos agravou esse problema. Toda a actividade da União se passou a reconduzir a cinco actos jurídicos, indistinguíveis quanto à função ou ao órgão emissor – existirão regulamentos *legislativos*, regulamentos *não legislativos*, regulamentos *delegados*, regulamentos *executivos*, aprovados ou pelo Conselho, ou pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho ou ainda pela Comissão. Ademais, o fim dos instrumentos específicos dos actuais II e III pilares veio implicar que as decisões de cariz eminentemente político (como as *estratégias comuns* ou as *acções comuns*) viessem a integrar actos jurídicos, contribuindo dessa forma para um aumento da complexidade do sistema. Por outro lado, o esforço de hierarquização veio agravar o *status quo*, porquanto se estabelece uma divisão artificiosa entre actos *legislativos* e *não legislativos* que não se espelha na estrutura, conteúdo ou função da respectiva fonte: os *regulamentos legislativos* são funcionalmente idênticos aos seus homólogos de valor inferior, diferindo apenas no procedimento que conduziu à sua adopção.

O caminho seguido pelo legislador de Lisboa afasta-se daquele que havia sido trilhado na Constituição Europeia. Aí, embora criando-

<sup>68</sup> Art. 288.º TFUE.

<sup>69</sup> Cfr., por exemplo, art. 83.º TFUE.

se um maior elenco de fontes de direito derivado, a distinção entre as funções legislativa (lei europeia e lei-quadro europeia) e regulamentar (regulamento europeu e decisão europeia) era mais clarividente e perceptível, cristalizando o sistema.

O abandono do sistema construído para a Constituição Europeia afigura-se um retrocesso. De facto, seria possível expurgar do sistema então criado a nomenclatura típica das estruturas normativas estaduais (pois terá sido esse o intuito da eliminação dos termos *lei europeia e lei-quadro europeia*<sup>70</sup>) sem eliminar a divisão entre actos legislativos e regulamentares. Assim, o Tratado de Lisboa continua a evidenciar graves insuficiências no que tange à transparência e perceptibilidade do sistema, o que não pode deixar de considerar-se o desperdício de uma oportunidade.

## ii) A democratização

Conclusão diversa se pode inferir no que respeita à democratização do sistema de fontes, onde o Tratado de Lisboa dá um importante passo. Referimo-nos a três factores essenciais.

O primeiro encontra-se no aumento substancial de bases jurídicas que prevêem a adopção de actos jurídicos mediante procedimento de co-decisão (na terminologia de Lisboa, *processo legislativo ordinário*)<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Neste sentido, CHRISTIAN PENNERA, "Les enjeux...", pp. 16.

<sup>71</sup> Cfr., por exemplo, a organização comum de mercados agrícolas (n.º 2 do art. 37.º TCE), a exclusão de certas actividades da liberdade de estabelecimento (art. 45.º TCE), a extensão da liberdade de circulação de serviços a nacionais de Estados terceiros (art. 49.º TCE), a liberalização de serviços (art. 52.º TCE), a livre circulação de capitais com países terceiros (n.º 2 do art. 57.º TCE), as medidas em política de transportes susceptíveis de afectar a vida e o emprego em certas regiões (n.º 2 do art. 71.º TCE); as medidas relativas à eliminação de disparidades legislativas que falseiem as condições de concorrência (art. 96.º TCE), hoje dependentes da aprovação de actos através de procedimento comum de decisão. O Tratado de Lisboa passa a prever para a sua regulação o *processo legislativo ordinário* – vide, respectivamente, n.º 2 do art. 43.º TFUE; art. 51.º TFUE; art. 56.º TFUE; art. 59.º TFUE; n.º 2 do art. 64.º TFUE; n.º 2 do art. 91.º TFUE; art. 116.º TFUE.

Também o regime jurídico dos fundos estruturais (actual art. 161.º TCE), definido actualmente pelo procedimento do parecer favorável, dará lugar ao *processo legislativo ordinário* – cfr. art. 177.º TFUE, na redacção conferida pelo Tratado de Lisboa.

Cfr. igualmente as matérias cuja regulamentação se sujeita actualmente às complexas regras do art. 67.º TCE que passam, na sua maioria, a prever o processo

De facto, vimos *supra* que é este o *iter* de aprovação de actos jurídicos que supre melhor as insuficiências de legitimação do direito comunitário, ao atribuir verdadeiro poder decisório a uma instituição popularmente legitimada. Ademais, não se consagrando a co-decisão como procedimento-regra (ao invés do que sucedia no Tratado Constitucional), o nome de processo legislativo *ordinário* traduz, sem dúvida, uma preocupação de traduzir a *norma* neste *modus* de actuação.

O segundo vector da democratização do sistema está na atribuição de um valor superior aos actos jurídicos adoptados com a participação do Parlamento Europeu. De facto, vimos *supra* que o critério de distinção entre *actos legislativos* e *actos não legislativos* radica no procedimento que presidiu à sua adopção, sendo o nível cimeiro da hierarquia de fontes de direito secundário ocupado pelos actos adoptados com intervenção do Parlamento Europeu. Ou seja, um acto jurídico em que a instituição directa e popularmente legitimada teve uma palavra é mais valioso do que todos os outros que apresentam um maior deficit democrático. Nessa medida, o sistema avança na democratização: os actos democraticamente fundados são, qualquer que seja o seu conteúdo, intrinsecamente mais valiosos que os demais.

Por fim, importa referir a importante inovação que se consubstancia na vocação dos Parlamentos Nacionais ao processo legislativo. De facto, todos os projectos de actos legislativos são remetidos aos Parlamentos Nacionais<sup>72</sup>, os quais podem intervir quer exercendo um importante poder de controlo na aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade<sup>73</sup>, quer cooperando com o Parlamento Europeu no exercício da sua actividade<sup>74</sup>.

legislativo ordinário (art. 78.º e n.º 1 do art. 81.º TFUE). Da mesma forma, o processo decisório do III Pilar – decisão do Conselho por unanimidade sob proposta da Comissão ou de um Estado-Membro (n.º 2 do art. 34.º TUE) – dá lugar, em regra, à co-decisão, mesmo nos sensíveis domínios da cooperação judiciária em matéria penal (art. 83.º TFUE) e da cooperação judicial (art. 87.º TFUE).

<sup>72</sup> Cfr. art. 2.º do Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais da União Europeia, anexo ao Tratado de Lisboa.

<sup>73</sup> Cfr. art. 4.º do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado de Lisboa. No limite, os Parlamentos nacionais podem emitir pareceres no sentido da inobservância, por parte da União, do princípio da subsidiariedade e, se reunido algum consenso, forçar a reanálise do projecto de acto legislativo (art. 7.º do Protocolo).

<sup>74</sup> Cfr. art. 10.º do Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais da União Europeia, anexo ao Tratado de Lisboa.

A participação dos Parlamentos Nacionais no processo legislativo é verdadeiramente significativa, pois dá um passo importante na legitimidade democrática dos actos comunitários. De facto, a reduzida participação dos cidadãos nas eleições para o Parlamento Europeu envolve uma sombra de ilegitimidade dos actos comunitários, mesmo nos casos em que a instituição directamente eleita tem uma palavra decisiva. Ora, se é verdade que é impossível decretar o interesse dos cidadãos nos processos de decisão europeus, é viável implicar os órgãos legislativos nacionais dos Estados-Membros (indiscutivelmente legitimados democraticamente) no processo legislativo comunitário. Conferir aos Parlamentos Nacionais uma palavra na geração dos actos jurídicos europeus contribui preponderantemente para a redução do deficit democrático europeu.

#### Bibliografia citada:

- ALVES, Carlos Manuel, “La hiérarchie du droit dérivé unilatérale à la lumière de la Constitution Européenne: Révolution juridique ou sacrifice au nominalisme”, *Cahiers de Droit Européen*, 2004, n.º 5 e 6, pp. 691-726;
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira, “Contribuição à Teoria da Delegação Legislativa”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 31, n.ºs 30/31 (1987-1988), pp.145-212;
- BIEBER, Roland / SALOMÉ, Isabelle, “Hierarchy of norms in European Law”, *Common Market Law Review*, Vol. 33, n.º 5, 1996, pp. 907-930;
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003;
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes/MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1993;
- CAMPOS, João Mota de/CAMPOS, João Luiz Mota de, *Manual de Direito Comunitário*, 5ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2007;
- DUARTE, MARIA LUÍSA, *Direito da União e das Comunidades Europeias*, Vol. I, Tomo I, Lex, Lisboa, 2001;
- FREIXES SANJUÁN, Teresa, “La legislación Delegada”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 10, n.º 28, Janeiro-Abril de 1990, pp. 119-174;
- GAUTRON, Jean-Claude/GRARD, Loïc, “Le droit internationale dans la construction de l’Union européenne”, *Droit Internationale et Droit Communautaire: perspectives actuelles*, Société Française pour le Droit Internationale – Colloque de Bordeaux, Editions A. Pedone, Paris, 2000, pp. 10-152;

- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *Direito Comunitário*, 4.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2007;
- GRABITZ, Eberhard, "Liability for Legislative Acts", *Non-Contractual Liability of the European Communities*, Martinus Nijhoff Publishers, Haia, 1988, pp. 1-11;
- KOVAR, Robert, "La déclaration n.º 16 annexée au Traité sur l'Union Européenne: chronique d'un échec annoncé?", *Cahiers de Droit Européen*, n.ºs 1 e 2, 1997, pp. 3-11;
- LENAERTS, Koen e ARTS, Dirk, *Procedural Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, Londres, 1999;
- LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, Alicia, "De la Directiva a la Ley Marco Europea", *Colóquio Ibérico: Constituição Europeia – Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, *Studia Iuridica*, n.º 84, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pp. 429-452;
- MARTINS, Ana Maria Guerra, *Curso de Direito Constitucional Europeu da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2004;
- MELO, António Moreira Barbosa de, "Legitimidade Democrática e Legislação Governamental na União Europeia", *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares*, Coleção *Studia Iuridica* n.º 61, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pp. 103-129;
- MIRANDA, Jorge, "Autorizações Legislativas", *Revista de Direito Público*, Ano I, N.º 2, Maio de 1986, pp. 7-26;
- , *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, 3.<sup>a</sup> Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2004;
- MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006;
- MONCADA, Luís Cabral de, "A reserva de lei no actual direito público alemão", *Estado e Direito*, n.ºs 7-10 (1991-1992), pp. 71-81;
- MORAIS, Carlos Blanco de, *As Leis Reforçadas: As Leis Reforçadas Pelo Procedimento no Âmbito dos Critérios Estruturantes das Relações entre Actos Legislativos*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998;
- PENNERA, Christian, "Les enjeux du Traité modificatif", *Era-Forum*, Volume 9, N.º 1 (Abril de 2008), pp. 7-24;
- QUADROS, Fausto de, *Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2004;
- QUADROS, Fausto de/MARTINS, Ana Maria Guerra, *Contencioso União Europeia*, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2007;
- RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura, *Das Comunidades à União Europeia – Estudos de Direito Comunitário*, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1999;
- RIBEIRO, Marta Chantal da Cunha, *Da responsabilidade do Estado pela violação do Direito Comunitário*, Almedina, Coimbra, 1996;
- RIDEAU, Joël, "Communauté de Droit et États de Droit", *Humanité et Droit International: Mélanges René-Jean-Dupuy*, A. Pedone, Paris, 1991, pp. 249-269;

- SCHERMERS, Henry/WAELBROECK, Denis, *Judicial Protection in the European Union*, 6.<sup>a</sup> Edição, Kluwer Law International, Haia, 2005;
- SMISMANS, Stijn, "Functional Participation in EU Delegated Regulation: Lessons from the United States at the EU's «Constitutional Moment»", *Indiana Journal of Legal Studies*, Summer 2005, Vol. 12, n.º 2, pp. 599-630;
- TRIDIMAS, Takis, "Liability for breach of Community Law: Growing up and Mellowing down?", *Common Market Law Review*, Vol. 38, n.º 2, Abril de 2001, pp. 301-332;
- VALLE, Jaime, *A participação do Governo no Exercício da Função Legislativa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004;
- VAZ, Manuel Afonso, *A Responsabilidade Civil do Estado – Considerações Breves sobre o seu estatuto constitucional*, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 1995;
- , "O sistema de fontes de direito no Tratado da Constituição Europeia (entre a «simplificação» e a «democratização»)", *Colóquio Ibérico: Constituição Europeia – Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Coleção *Studia Iuridica* n.º 84, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2005, 651-663.

