



Opinião Pública

ISSN: 0104-6276

ISSN: 1807-0191

Centro de Estudos de Opiniao Publica da Universidade  
Estadual de Campinas

Silva, Cinthia Regina Campos Ricardo da  
O empoderamento do Parlamento Europeu no controle da Comissão  
Europeia: os casos Santer (1995-1999) e Barroso (2004-2009)  
Opinião Pública, vol. 23, núm. 2, 2017, Maio-Agosto, pp. 509-536  
Centro de Estudos de Opiniao Publica da Universidade Estadual de Campinas

DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912017232509>

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32963008009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

# O empoderamento do Parlamento Europeu no controle da Comissão Europeia: os casos Santer (1995-1999) e Barroso (2004-2009)

---

Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva

---

## Introdução

É possível estabelecer algum mecanismo de controle sobre uma instituição que, para ser efetiva, requer ampla autonomia? E quando se trata de uma instituição supranacional, responsável pela agregação de preferências que divergem tanto no âmbito interno quanto entre Estados? Esse é o contexto no qual este artigo se insere: identificar as dinâmicas político-institucionais presentes na relação interinstitucional em um ambiente de profunda integração regional.

Com base na abordagem clássica da teoria da delegação, Majone (2001) afirma que a experiência europeia revela uma dinâmica *sui generis* na interação entre suas instituições e os membros do bloco. Segundo o autor, há dois estágios de delegação: dos Estados para o ambiente supranacional; e entre as instituições responsáveis pela governança europeia. Os mecanismos envolvidos nos dois momentos da delegação possuem lógicas completamente diferentes. No primeiro, haveria uma cessão parcial de autoridade por parte dos Estados para a entidade União Europeia (UE) ou, em outras palavras, se configuraria como uma soberania estatal compartilhada. É necessário, portanto, um compromisso dos governos nacionais em abdicar da autoridade em prol da burocracia supranacional com o objetivo de torná-la mais autônoma e capaz de elaborar uma política pública comunitária mais eficiente. A dinâmica muda na segunda fase da delegação, pois os Estados membros barganham, por meio do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros, os rumos que a integração político-econômica deve seguir<sup>1</sup>.

O processo decisório é complexo e abrange principalmente os dois conselhos acima citados, mais o Parlamento Europeu (PE) e a Comissão Europeia (CE). Esta última não possui poder de voto nem de veto, no entanto, detém prerrogativas importantes como a iniciativa legislativa, além do poder de executar os atos legislativos e acompanhar a adequação dos Estados membros às normas supranacionais<sup>2</sup>. A autonomia da Comissão tem sido vista como uma das fontes do déficit democrático europeu e ao mesmo tempo

---

<sup>1</sup> Segundo Lijphart (2003), a União Europeia é considerada a democracia mais consensual existente, em virtude da dinâmica decisória que envolve diversas instituições, além da representação proporcional tanto no Conselho de Ministros (peso diferenciado dos votos por país) quanto no Parlamento Europeu (número de cadeiras por país), ambos os mecanismos aplicados com base principalmente no número de habitantes, entre outros critérios.

<sup>2</sup> Para mais detalhes sobre o processo decisório europeu, ver: <[http://europa.eu/eu-law/index\\_pt.htm](http://europa.eu/eu-law/index_pt.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2016.

apontam-se possíveis mecanismos de controle da instituição (Schmitter, 2000; Moravcsik, 2002; Hix e Follesdal, 2006). Atualmente, reside no PE a esperança de inserir maior legitimidade democrática ao processo decisório supranacional, sem que se perca o sentido de comunidade (Hix e Follesdal, 2006).

Com base no *most different systems design* (MDSD), foram selecionados dois eventos diversos de importância histórica na interação entre a CE e o PE, mas que apresentam uma característica em comum: a atuação do Parlamento Europeu como estopim para sua ocorrência. No primeiro caso, investiga-se o processo pelo qual se deu a renúncia coletiva da Comissão Santer em 1999, motivado por uma série de denúncias de fraude e favorecimento pessoal de alguns de seus membros. À época, o PE pela primeira vez se utilizou de mecanismos previstos nos regulamentos da União Europeia para pressionar a Comissão, seja para destituí-la ou para aprofundar as investigações. Em relação ao segundo caso selecionado, trata-se da ratificação da primeira gestão da Comissão Barroso em 2004, quando a probabilidade de recusa do PE fez com que o presidente da Comissão José Manuel Barroso modificasse alguns dos seus nomeados para a instituição. Tal fato ocorreu pela primeira vez e desde então tem se repetido em ocasiões posteriores<sup>3</sup>. Busca-se com esta análise averiguar o empoderamento do PE no controle democrático da Comissão Europeia, principalmente após o Tratado de Amsterdã<sup>4</sup>. Para tanto, este artigo pretende aprofundar a análise nas evidências empíricas que reforçam a afirmativa de que os dois casos mencionados representam pontos críticos no fortalecimento do PE como um ator institucional com poder efetivo de voto, em especial na sua interação com a Comissão Europeia.

### **O Parlamento Europeu como um *veto player*: a hipótese da antecipação de reação**

Desde a década de 1990, diversas reformas constitucionais foram feitas na União Europeia, que resultaram em um Parlamento Europeu mais empoderado dentro da Comunidade Europeia, seja decidindo a política pública comunitária em paridade com o Conselho, seja como um fiscalizador da CE, seja pela aprovação ou a demissão de seus membros, esta por meio de uma moção de censura. Dessa forma, pode-se *a priori* definir o PE atualmente como um *veto player* importante no sistema europeu, exercendo funções de controle e com poder de barganha ante outras instituições. Tsebelis (2009, p. 15) define

<sup>3</sup> Na segunda gestão da Comissão Barroso (2010-14), com a rejeição da indicação búlgara e por duas vezes na Comissão Juncker (2014-2018), nas quais os comitês parlamentares rejeitaram os nomes indicados pela Hungria e a Eslovênia. Para mais detalhes: <<https://www.ft.com/content/6b47b8ca-4f0d-11e4-9c88-00144feab7de>>, acesso em: 3 maio 2017; <<http://www.politico.eu/article/meps-reject-bratusek-and-force-juncker-rethink/>> Acesso em: 19 jul. 2017; <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/in\\_depth/8467345.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/8467345.stm)>. Acesso em: 3 maio 2017.

<sup>4</sup> O Tratado de Amsterdã aumentou as matérias nas quais o Parlamento passou a ter poder de voto (instituído pelo Tratado de Maastricht), além de permitir que este participasse no processo de nomeação dos membros da Comissão Europeia. O PE é a única instituição supranacional eleita diretamente pelo voto dos cidadãos do bloco. Para mais informações: <[https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures\\_pt](https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_pt)>. Acesso em: 19 jul. 2017.

por *veto players* aqueles atores, individuais ou coletivos, cuja concordância é necessária para mudar o *status quo*, ou seja, evitar a estabilidade decisória.

Quando aplica seu modelo ao caso europeu no intuito de identificar a intensidade da estabilidade decisória nos diversos procedimentos legislativos da União Europeia, Tsebelis (2009) alerta para a dificuldade de enquadrá-la em qualquer classificação mais próxima de um sistema parlamentarista ou presidencialista em virtude da complexa engenharia que esta adota. Em primeiro lugar, a União Europeia emprega diversas maiorias qualificadas de formas diferentes a depender do tipo de decisão<sup>5</sup> e da temática envolvida: duplo executivo representado pelo Conselho Europeu e o Conselho de Ministros; uma burocracia independente responsável tanto por criar os projetos de leis quanto por implementá-los, função da Comissão Executiva; e um legislativo composto de partidos e grupos organizados de forma transnacional. Para além disso, cada nova adesão provoca modificações constitucionais que tendem a aumentar a estabilidade decisória do regime (2009, p. 388).

A partir da teoria de *veto players*, alguns estudos dedicam-se a entender a dinâmica entre o Congresso e o Executivo nos Estados Unidos, um clássico exemplo de regime presidencialista. Baseado no jogo de dois níveis (Putnam, 1988), a tese da dupla presidência apresentada por Lindsay e Ripley (1992) identifica o Congresso Americano como atuante em questões domésticas. Porém, ao mesmo tempo em que o Congresso demonstra força e impõe suas preferências internamente, o cenário não se repetiria no plano externo. Em assuntos internacionais, dificilmente o Congresso teria oportunidade para moldar a proposta enviada pelo Executivo. Várias razões são apontadas pela literatura: o baixo retorno eleitoral dos parlamentares envolvidos com política externa, o desenho institucional, o aparato burocrático do Executivo, dentre outras (Lindsay e Ripley, 1992).

No entanto, é problemático afirmar que haja alguma relação causal entre opinião pública e determinado comportamento do Congresso norte-americano no que diz respeito a assuntos externos. É possível que o Congresso seja mais sensível a temas específicos de política externa, porém os próprios autores reconhecem a ausência de estudos que comprovem suas assertivas. De fato, quando o eleitor mediano tem uma opinião formada sobre uma política externa específica, não significa que sua posição seja tão forte a ponto de punir aqueles que elegeu. A saída encontrada pelos autores é a possibilidade de uma reação antecipada, em que, segundo eles, os parlamentares norte-americanos poderiam prever quais medidas historicamente se aproximam daquilo que o eleitor mediano almeja como ideal e, assim, basear seus votos no Congresso considerando essas preferências do eleitorado.

---

<sup>5</sup> Na época em que analisou a União Europeia, o processo legislativo ordinário ainda não tinha substituído os procedimentos de cooperação e consulta para a maior parte das decisões. No entanto, a princípio, a observação é ainda válida, tendo em vista que, apesar de o processo decisório ter se unificado, as maiorias qualificadas variam de acordo com a temática.

Com base no axioma da antecipação de reação, afirma-se que diversos mecanismos podem ser empregados pelo Congresso norte-americano para influenciar assuntos de política externa. Lindsay (1993) aponta que algumas ferramentas podem ser utilizadas pelo Congresso para intervir na proposta a ser enviada pelo Executivo, dentre elas: 1) reações antecipadas – como o Congresso detém o poder de voto, o Executivo precisa prever qual o momento mais propício para encaminhar o projeto para votação, o que permite às lideranças partidárias negociar informalmente os termos do projeto antes que este seja enviado ao plenário; 2) modificações no processo de tomada de decisão – o Congresso norte-americano detém poderes legislativos importantes no que se refere aos assuntos internos; dentre eles, audiências públicas, pedidos de esclarecimento e relatórios sobre a matéria em discussão. No entanto, o Executivo gerencia as agências e todo o aparato técnico-burocrático do governo e finda por obter uma vantagem informacional a que o Legislativo não tem acesso.

Dentre os mecanismos supracitados que porventura o Congresso americano lance mão, a antecipação de reação decorrente do risco do voto configura-se como hipótese a ser aplicada para entender os dois casos de estudo aqui apresentados. Questiona-se: apesar da rejeição em plenário do PE de uma moção de censura para demitir a Comissão Santer, teria esta apresentado sua demissão voluntária por ter cedido à pressão do Parlamento Europeu? E sem a clara ameaça do PE em vetar todo o time escolhido por Barroso em 2004, este teria reformulado suas escolhas? No que tange ao caso norte-americano, a antecipação de reações parte do pressuposto de que os custos impostos ao Executivo são altos diante do risco de um voto do Congresso quando negociações a respeito de um dado acordo ou tratado no plano internacional já estão em curso (Lindsay, 1994). Este artigo parte da tese de que a Comissão Europeia tem negociado com o Parlamento Europeu com o objetivo de evitar que este utilize mecanismos institucionais que paralisem o processo decisório europeu. Especificamente nos casos levantados aqui, a renúncia da Gestão Santer e as mudanças para ratificar a Gestão Barroso, a Comissão viu-se pressionada a agir antecipadamente para não enfrentar um custo político-institucional maior, provocado ou por uma moção de censura, que poderia destituir todos os comissários de seus respectivos cargos, ou por um voto total ao time formado para compor a Gestão Barroso. Na próxima seção, tratamos da metodologia do artigo e do enquadramento dos casos no modelo proposto para a análise.

## **Metodologia de pesquisa**

Enquanto pesquisas de *large-n* possibilitam a construção de teorias gerais, os estudos de caso apresentam uma vantagem interessante ao propor uma análise profunda em um dado objeto de pesquisa. À parte a funcionalidade do estudo de casos, questiona-se também como selecioná-los. Esse é um problema inexistente na pesquisa de *large-n*, na qual se aplica largamente a técnica estatística, pois a escolha das observações é aleatória. Ao contrário do que acontece nos estudos de caso, em que estes são

selecionados justamente pelos valores que apresentam. Ou seja, o resultado entre as variáveis de controle e as independentes já é conhecido ou minimamente previsto (George e Bennett, 2005).

Landman (2008) aponta algumas soluções para diminuir o problema do viés em estudos de *small-n*: a primeira delas é escolher casos que apresentem valores positivos e negativos da variável dependente. A segunda baseia-se na escolha de países em que, a partir de um conhecimento prévio, verifica-se se de fato são casos equivalentes. A terceira solução surge quando se tem uma teoria forte o suficiente que auxilie a esclarecer os resultados e as explicações obtidas a partir dos casos selecionados. Por fim, uma teoria forte também permite identificar casos em que a probabilidade de encontrar o fenômeno de interesse é menor (2008, p. 39). Este artigo adere a essas recomendações ao selecionar casos equivalentes, apesar de os casos aqui selecionados não tratarem especificamente de países, mas de dois eventos que apresentam um fator sistêmico similar, a saber, o empoderamento do PE na relação com a Comissão Europeia.

Para tal análise, aplica-se o modelo originalmente proposto por Stuart Mill (apud Landman, 2008) e que recentemente tem sido cada vez mais empregado nos estudos de poucos casos. Trata-se do *most different systems design* (MDSD)<sup>6</sup> ou, em uma tradução literal, *modelo dos sistemas mais diferentes*, que pretende comparar casos diferentes que confluem para um mesmo resultado, que neste artigo é o sucesso do PE em forçar uma modificação na composição da CE. O MDSD é comumente aplicado para o estudo comparativo entre países, como, por exemplo, a análise de regimes políticos diferentes que apresentam crescimento econômico semelhante (Landman, 2008). No entanto, entendendo que o método original proposto por Mill não considerava exclusivamente países, mas sim unidades de análise, aplicamos o MDSD para os eventos anteriormente elencados na relação entre o PE e a CE. Na Tabela 1, há uma representação tabulada de como é aplicado o MDSD neste artigo. Nela é possível perceber que, apesar de apresentarem características diferentes, todos os eventos possuem um fator em comum que implica o resultado igualmente obtido pelos eventos.

<sup>6</sup> Existe ainda a versão *most similar systems design* (MSSD), que, em uma tradução literal, seria algo como "modelo dos sistemas mais similares". Nesse modelo, países com características similares apresentam um fenômeno diferente como resultado. Um exemplo clássico desse modelo é o estudo de Putnam (2000) sobre a Itália moderna, em que, a partir de um caso único, ele faz uma análise em profundidade das regiões daquele país, que possuem características institucionais idênticas, porém a região Sul apresenta menor desenvolvimento econômico do que a Norte.

**Tabela 1**  
**Metodologia aplicada**

<b>Most different system design (MDSD)</b>		
Eventos	Renúncia da Comissão Santer	Alterações na Comissão Barroso
Mecanismos investigados	Moção de Censura	Sabatina dos indicados à Comissão
	Resoluções	
	Articulação dos grupos partidários	Votações dos pareceres nos Comitês Parlamentares
Fator explicativo chave	PE alterando indiretamente a composição da CE	PE alterando indiretamente a composição da CE
Resultado observado	Empoderamento do PE	Empoderamento do PE

**Fonte:** Elaboração própria com base em Landman (2008).

Com base na Tabela 1, este artigo investiga a interferência do PE por meio de dois estudos de caso diferenciados: um de demissão coletiva e outro de ratificação. Nos dois casos, o PE foi protagonista para o resultado final dos fatos: na Comissão Santer, o PE pela primeira vez exerceu seu papel exclusivo de controle da CE ao forçar uma investigação sobre o trabalho desempenhado pelos comissários, que se viram obrigados a renunciar coletivamente aos cargos em virtude de denúncias de corrupção levantadas pelo PE em conjunto com a Corte de Auditores. No segundo caso analisado, o PE incentivou a modificação de nomes e portfólios após a sabatina dos primeiros indicados à Comissão Barroso, em 2004. A escolha dos dois casos se dá em especial pela dificuldade de acesso aos dados e relatórios nas comissões mais antigas, mas principalmente por estes serem eventos singulares, não verificados em outras gestões. Apenas a partir do Tratado de Amsterdã (1997), o PE adquire prerrogativas de controle da CE, em que lhe cabe ratificar seu presidente e toda a comissão *a posteriori*, apesar de não poder rejeitar ou dispensar individualmente os indicados nem demitir a Comissão<sup>7</sup>.

Além da análise documental a ser feita nos relatórios que tratam tanto da demissão da Comissão Santer quanto da nomeação da Comissão Barroso, há ainda a investigação do perfil dos comissários para identificar se há um alinhamento político-ideológico entre as duas instituições. Um exemplo seria a convergência partidária entre o PE e a CE, que tem se acentuado ao longo dos anos. Seria esta uma condição importante para uma maior ou menor interferência do PE na CE? Nos próximos tópicos, essas questões têm destaque.

<sup>7</sup> A reprovação individual pode ocorrer nos Comitês do PE após a sabatina, porém o plenário tem a decisão final e a este cabe apenas ratificar ou rejeitar a lista completa dos indicados.

## Favorecimento, fraude e nepotismo: a renúncia da Comissão Santer

### *Um breve perfil da Comissão Santer<sup>8</sup>*

A Comissão Santer assumiu a instituição em janeiro de 1995, com 20 comissários correspondentes a 16 países. Nesse período, a formação do Colegiado estava sob o regime de Maastricht, no qual o PE tinha poder apenas consultivo para escolher o presidente da instituição, enquanto os Estados membros decidiam por unanimidade. Em relação aos demais comissários em sua formação final, o PE já decidia por maioria simples ao passo que o Conselho mantinha o aval final por unanimidade.

Quase todos os membros da equipe formada por Santer têm alguma experiência política prévia. Dos 20 membros, apenas dois nunca ocuparam cargos políticos antes da passagem pela CE: o italiano Mario Monti e a alemã Monika Wulf-Mathies. Dentre aqueles com carreira política anterior, a grande maioria foi membro dos parlamentos nacionais (n=10), seguidos de ex-membros do Parlamento Europeu (n=5) e ex-primeiros-ministros (n=2). Ao lado de Monti, Yves-Thibault Silguy é um dos dois comissários que não estavam vinculados a nenhum partido político nem nacionalmente nem a qualquer grupo partidário europeu. Dos que possuíam afiliação partidária, dez estavam vinculados aos partidos da situação em seus governos de origem, enquanto oito comissários eram membros da oposição.

No que diz respeito ao alinhamento político-partidário com o Parlamento Europeu, a Comissão Santer localiza seu colegiado principalmente entre o primeiro e o segundo grupo dominantes no PE, respectivamente o Party of European Socialist (PES)<sup>9</sup>, com sete membros, e o European People's Party (EPP), com quatro de um total de 20 comissários. No entanto, os dois partidos possuem um alinhamento político divergente no que tange a alguns assuntos, enquanto o EPP se identifica como um partido de centro-direita, o PES apresenta-se como um partido de centro-esquerda. Em outras palavras, defendem uma integração europeia mais forte, porém a partir de modelos político-econômicos diferentes.

A distribuição temática de portfólios se deu da seguinte forma: 11 pastas na área econômica, sete na área política e apenas duas na de assuntos sociais, estando a cargo da França e da Suécia ocupar estas últimas. Dos 20 comissários, apenas cinco não possuíam experiência prévia na área específica de seu portfólio. Apesar de nenhum deles terem vindo diretamente de ministérios no país de origem quando de sua indicação como comissários, 13 deles já tinham sido ministros em algum momento de sua carreira.

<sup>8</sup> Todas as informações coletadas sobre o perfil dos comissários europeus, bem como seus currículos, constam no link: <<http://ec.europa.eu/dorie/search.do?reset=true>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

<sup>9</sup> O grupo partidário representante do PES no Parlamento Europeu também é conhecido como Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D).

Uma série de testes de associação<sup>10</sup> foi realizada com um amplo banco de dados com informações de todos os comissários europeus<sup>11</sup>. Dentre as correlações testadas está a convergência político-partidária entre a CE com os principais grupos do PE. Apenas a variável *Pertencente a segundo grupo dominante no PE*, ou seja, o EPP, apresentou significância estatística ( $p<0.001$ ). Isso significa dizer que, apesar dos números brutos encontrados especificamente na Comissão Santer, há elementos para crer na perspectiva de Hix (2000) quando este afirma que a dinâmica transnacional partidária torna qualquer análise sobre o processo de nomeação nebulosa. Segundo o autor, as diversidades de configurações nacionais impactam as instituições supranacionais, formando arranjos complexos tanto no Parlamento Europeu quanto no Conselho de Ministros<sup>12</sup>. No próximo tópico, a análise da demissão voluntária da Comissão Santer pretende diminuir essas incertezas.

### A implementação da política pública comunitária: fraude ou ingerência?

Segundo o Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE)<sup>13</sup>, a CE é responsável por executar junto aos Estados membros o orçamento do bloco nos moldes determinados pelo artigo 274 do TCE. Esta deve apresentar tanto ao PE quanto ao Conselho relatórios com a avaliação dos gastos e os resultados da política pública implementada. Por sua vez, de acordo com o artigo 276, sob recomendação do Conselho, o Parlamento Europeu confere quitação à Comissão quanto à execução do orçamento. Em 1998, diante de denúncias de ex-funcionários da Comissão e da imprensa (Judge e Earnshaw, 2002), a Comissão de Controle Orçamentário (CCO) do PE decidiu pedir esclarecimentos mais detalhados sobre a execução do orçamento referente ao ano de 1996, recomendando que o PE adiasse a votação em plenário sobre a quitação orçamentária apresentada pela Comissão naquele ano. Apesar de ter recomendado por uma diferença mínima essa quitação (14 votos a favor, 13 contra), a CCO reportou ao Parlamento as inconsistências nas respostas dadas pela Comissão.

No entanto, a crise apenas se agravou quando o PE decidiu por 270 votos contra 225 não conceder a quitação às contas da Comissão<sup>14</sup>. É interessante esclarecer que isso

<sup>10</sup> O teste de associação identifica se há alguma relação entre variáveis categóricas (qui-quadrado). No caso de variáveis contínuas (teste de Pearson) e ordinais (teste de Spearman), realiza-se um teste de correlação. Em ambos os casos, testa-se a hipótese de que há uma associação entre duas variáveis, sendo considerado o primeiro passo para identificar se há uma relação de causalidade entre estas (Dancey e Reidy, 2007).

<sup>11</sup> Banco de dados construído a partir de informações de todos os membros de todas as gestões da Comissão Europeia, de 1958 a 2014, totalizando 285 casos. Uma análise mais ampla desses dados pode ser encontrada em: Campos, Carvalho e Rocha (2016).

<sup>12</sup> Um exemplo claro dessa complexidade é que a União Europeia possui um executivo duplo, em que o poder é dividido entre o Conselho Europeu e Conselho de Ministros, de um lado, e a Comissão Europeia, de outro (Hix, 2000, p. 96). Além disso, há ausência de um sistema eleitoral unificado para eleger os eurodeputados. Cada país tem sua forma própria de preencher as cadeiras do Parlamento.

<sup>13</sup> Versão consolidada em 1997, disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.1997.340.01.0173.01.POR&toc=OJ:C:1997:340:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1997.340.01.0173.01.POR&toc=OJ:C:1997:340:TOC)>. Acesso em: 3 maio 2017.

<sup>14</sup> Fonte: <<http://www.europarl.europa.eu/election/bilan/en/pf1901en.htm>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

não significa dizer que o Parlamento rejeitou as contas apresentadas pela Comissão, mas sim que se recusou a dar quitação, o que provocou uma paralisação institucional. Diante desses eventos, deu-se início a um processo de constante pressão do Parlamento Europeu sobre a Comissão, que testemunhou pela quinta vez em sua história a tentativa de desmembrá-la<sup>15</sup>. Segundo o artigo 201 do TCE (1997), o PE não pode demitir os comissários individualmente, mas, caso consiga aprovar uma moção de censura, todo o time é obrigado a renunciar aos cargos. Para tanto, o mesmo artigo define como procedimento a maioria simples como um quórum mínimo de dois terços dos parlamentares presentes. De forma prática, esse mecanismo funciona como um voto de confiança e única forma de demitir a comissão por parte do Parlamento.

Em 11 de janeiro de 1999, dois grupos apresentaram moção de censura, a saber: a do PES, assinada por mais de 70 membros do grupo, e a do parlamentar Hervé Fabre-Aubrespy, assinada por mais de 60 parlamentares de diversos grupos partidários. No entanto, o conteúdo das duas moções era divergente: enquanto na primeira moção os socialistas do PES, maioria na Casa, solicitavam que se ampliassem as investigações antes de requisitar a demissão do grupo, a segunda moção pedia que a Comissão renunciasse coletivamente. No entanto, durante os debates o PES retirou sua moção de apoio à Comissão e, em contrapartida, apresentou uma resolução para a criação de um Comitê Independente de Experts que pudesse fazer uma auditoria externa e atestar possíveis casos de fraude e favorecimento<sup>16</sup>. Como resultado, a segunda moção de censura findou por ser rejeitada por 293 votos contra e 232 a favor, com uma abstenção de 72 votos. Como apresentado mais adiante, a falta do apoio do PES, maior grupo partidário à época no PE e com sete dos 20 comissários na instituição, fora crucial para a permanência da Comissão Santer, mesmo que por apenas mais três meses. Em 14 de janeiro de 1999, três dias após o fracasso na moção de censura, a resolução apresentada pelo PES (B4-0065/99) para a criação de um comitê fora adotada por 319 votos contra 157.

Dessa forma, o Comitê Independente dos Experts teria até o dia 15 de março daquele ano para elaborar um relatório detalhado sobre as atividades da Comissão, com especial atenção para a forma como a instituição investiga e lida internamente com denúncias de fraude. O Comitê era composto por cinco membros, dentre eles ex-presidentes do Tribunal de Contas da União Europeia (TCUE)<sup>17</sup>. De acordo com o primeiro relatório elaborado pelo Comitê, este exerceu suas funções com a concordância do presidente da Comissão, Jacques Santer, manifestada em carta enviada por ele ao presidente do Parlamento Europeu, datada de 1º de fevereiro de 1999 (p. 9)<sup>18</sup>. No total,

<sup>15</sup> As demais aconteceram em 1990, 1991, 1992 e em 1997, todas elas com votações expressivas contra sua aprovação. Para votações totais nessas e nas moções de censura mais recentes, ver: <[http://www.cvce.eu/content/publication/1999/11/8/a0d12fba-961f-470e-ab44-c68c9c6d6bba/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/11/8/a0d12fba-961f-470e-ab44-c68c9c6d6bba/publishable_en.pdf)>. Acesso em: 5 dez. 2015.

<sup>16</sup> <[http://news.bbc.co.uk/democracylive/hi/historic\\_moments/newsid\\_8207000/8207105.stm](http://news.bbc.co.uk/democracylive/hi/historic_moments/newsid_8207000/8207105.stm)>. Acesso em: 5 dez. 2015.

<sup>17</sup> Para a lista completa, veja: <[http://www.europarl.europa.eu/experts/press/mandaten\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/press/mandaten_en.htm)>. Acesso em: 5 dez. 2015.

<sup>18</sup> Para ter acesso aos relatórios: <[http://www.europarl.europa.eu/experts/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/default_en.htm)>. Acesso em: 5 dez. 2015.

foram investigados seis programas gerenciados e implementados pela CE nas mais diversas áreas, tendo como acusados de fraude Édith Crésson e Manuel Marín, além do próprio presidente da Comissão. Abaixo temos a Tabela 2 resumindo as áreas auditadas, a tipologia da acusação, os comissários envolvidos e as conclusões finais do Comitê:

**Tabela 2**  
**Relação dos programas investigados e das conclusões do Comitê**

Programa	Objetivo geral	Comissário responsável	Acusação	Conclusão do Comitê
European Year of Tourism (EYT)	Lançado em 1989: Promoção do turismo em coordenação com setores públicos e privados; Estados membros seriam responsáveis por selecionar projetos e monitorar sua execução; Deveriam também se reportar à Comissão.	- De 1989 a 1993: Cardoso e Cunha (Portugal); - De 1993 a 1995: Vanni D'Archirafi (Itália); - Desde 1995: Christos Papoutsis (Grécia).	- Irregularidades em pagamentos e licitações executados pelos Estados membros; - Favorecimento e risco de fraudes; - Primeiras denúncias levantadas pelo TCUE.	- Passividade e lentidão nas auditorias internas da Comissão; - Punição lenta e pouco efetiva dos funcionários da Comissão responsáveis pelas irregularidades.
MED	Lançado em 1992: Cooperação econômica e de ajuda humanitária a países do Leste Europeu: Previa a contratação de suporte técnico de uma agência privada para gerir os recursos (ARTM).	- Até o final de 1992: Abel Matutes (Espanha); - Desde 1993: Manuel Marín (Espanha).	- Conflito de interesses na criação e transferência de responsabilidades para a ARTM; - Dos 16 contratos de suporte técnico, 10 foram feitos sem licitação; - Primeiras denúncias levantadas pelo TCUE e o PE.	- Lentidão na auditoria interna; - Conflito de Interesses na criação da ARTM; - Responsabilidade de Abel Matutes é maior que a de Marín, tendo em vista que o primeiro foi responsável direto pela implementação inicial.
European Community Humanitarian Office (ECHO)	Lançada em 1992: Criação de uma estrutura mais eficiente de ajuda humanitária em situações emergenciais.	- Até 1995: Emma Bonino (Itália); - A partir de 1995: Manuel Marín (Espanha)	- Financiamento irregular de funcionários; - Favoritismo de terceiros; - Denúncias levantadas pelo TCUE; - Auditoria interna recomendou afastamento do chefe do Diretório de Controle Financeiro da CE.	- Lentidão da auditoria interna na punição dos envolvidos; - O repasse de informação para o PE foi feito sob pressão externa; - Incapacidade da Comissão em implementar a ECHO.

**Fonte:** Elaboração própria com base em First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission, 15 de março de 1999. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/experts/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/default_en.htm)>. Acesso em: 5 dez. 2015.

A avaliação geral do Comitê Independente dos Experts é de que, apesar de nenhum comissário ter recebido proventos financeiros e de os envolvidos diretamente terem sido punidos, o relatório é incisivo em apontar a omissão e a ausência de controle interno não apenas dos comissários investigados como da Comissão como instituição<sup>19</sup>. O Comitê

<sup>19</sup> Além das investigações em torno das denúncias levantadas pelo Tribunal de Contas da União Europeia, o Comitê também analisou denúncias de favoritismo que ganharam projeção na imprensa após surgirem as primeiras acusações contra a Comissão. Entre os comissários envolvidos, apenas a comissária francesa Édith Crésson teria sido favorecida pessoalmente pelo programa Leonardo da Vinci ao contratar um especialista

aponta ainda que a crescente demanda e delegação à instituição para que esta promova e monitore a política pública comunitária, porém sem prover os recursos financeiros e humanos necessários, seria a principal razão para a ocorrência de tantos casos em um curto espaço de tempo.

Horas depois de o relatório ter sido divulgado, a Comissão Santer apresentou sua demissão voluntária ao PE. Porém, o impacto da investigação independente do Comitê não fora apenas a renúncia de todo o time. A partir da crise gerada pelas denúncias, passou-se a discutir no âmbito do Conselho Europeu e do PE novos mecanismos de controle e monitoramento da Comissão, até então inexistentes. Um exemplo é o Código de Conduta adotado a partir da Comissão Prodi (1999-2004), além da exigência de que todos os candidatos ao cargo de comissário europeu apresentem uma Declaração de Interesses com o histórico profissional dos comissários e de seus cônjuges nos dez anos anteriores.

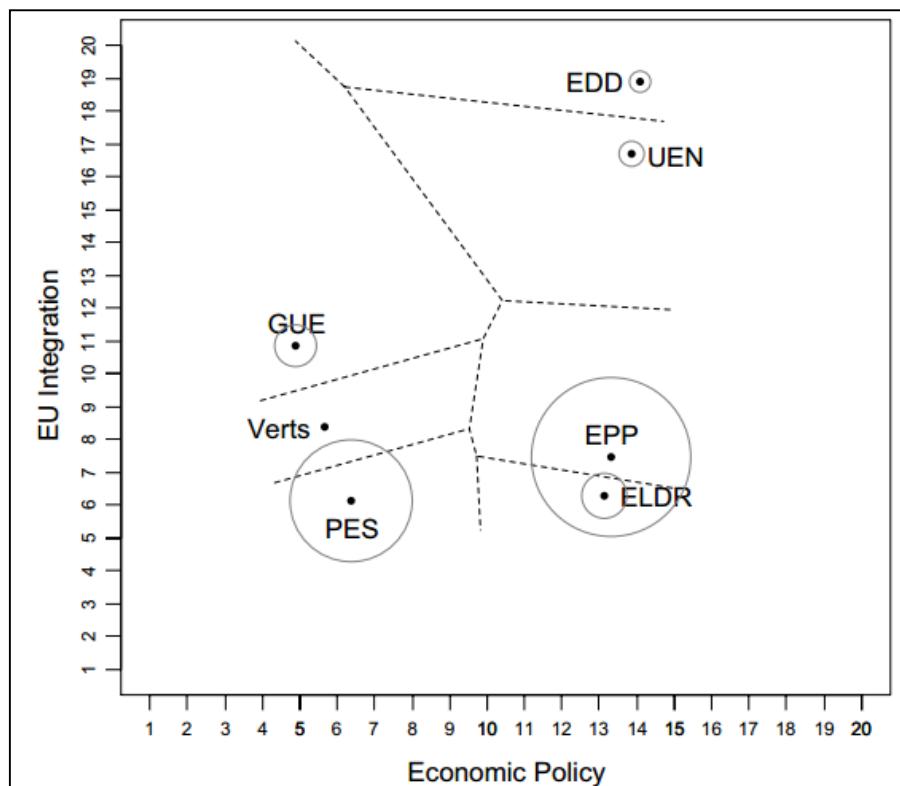
### **A dinâmica partidária no PE durante a crise da Comissão Santer**

A primeira questão que surge quando se trata da dinâmica partidária europeia é entender até que ponto a conjuntura nacional teria um impacto maior do que a coesão partidária dentro do Parlamento Europeu. Como já verificado, tradicionalmente a composição das comissões apresenta membros que, em sua maioria, pertencem aos dois principais grupos dominantes do Parlamento Europeu. Uma observação superficial poderia indicar que haveria uma preocupação de preencher os cargos de acordo com grupos mais influentes no PE e controlar a Comissão de forma menos conflitiva. No entanto, ao analisar o posicionamento político dos principais grupos partidários, percebe-se que não há coesão ideológica, em especial no que diz respeito à Comissão Santer. McElroy e Benoit (2007) identificaram o posicionamento ideológico dos principais grupos partidários europeus, localizando-os a partir de duas dimensões: pró-integração e política econômica.

---

sem a formação necessária, com quem ela tinha trabalhado anteriormente em uma empresa de consultoria francesa. A contratada, além de não apresentar um currículo condizente com as funções que exerceria, não apresentou resultados e todas as viagens que fez a trabalho pela Comissão tiveram como destino a cidade francesa de Châtellerault, da qual até 1997 foi prefeita, quando acumulava a função pública com o cargo de comissária. Em 2006, a Corte de Justiça Europeia a condenou pelas alegações de favoritismo. Para mais detalhes sobre a sentença, ver: <[http://www.lefigaro.fr/international/2006/07/11/01003-20060711ARTWWW90229-lex\\_commissaire\\_europeenne\\_edith\\_cresson\\_jugee\\_coupable\\_de\\_favoritisme.php](http://www.lefigaro.fr/international/2006/07/11/01003-20060711ARTWWW90229-lex_commissaire_europeenne_edith_cresson_jugee_coupable_de_favoritisme.php)>. Acesso em: 20 fev. 2016.

**Figura 1**  
**Posicionamento programático dos grupos partidários europeus**



**Fonte:** McElroy e Benoit (2007). EDD = Group for a Europe of Democracies and Diversities; UEN = Union for a Europe of Nations; GUE = European United Left/Nordic Green Left; Verts = Greens (Partido Verde); ELDR = European Liberal and Democratic Reform Party.

Na Figura 1, é perceptível que, apesar de concordarem no aprofundamento da integração, os dois principais grupos partidários diferem diametralmente quanto ao modelo econômico a ser aplicado para a federalização da União Europeia. Estaria de alguma forma a pulverização ideológica da Comissão relacionada com a pressão exercida pelo Parlamento Europeu no auge da crise? Há evidências para crer que a interferência dos governos nacionais influencia na dinâmica interna do PE, seja por meio do Conselho Europeu ou diretamente pelos Estados membros (Hix, 2000).

O impacto das clivagens nacionais na dinâmica interna do PE fica mais evidente quando se avalia a rejeição da moção de censura à Comissão Santer. Antes de analisar a votação, é importante avaliar a vinculação política dos comissários envolvidos nas denúncias e que seriam posteriormente investigados pelo Comitê.

**Tabela 3**  
**Relação dos comissários envolvidos na crise da Comissão Santer**

Comissário	País	Partido nacional/Grupo europeu	Vínculo nacional**
Jacques Santer	Luxemburgo	CSV/EPP	Situação (±)
Christos Papoutsis	Grécia	PASOK/PES	Situação (±)
Manuel Marín	Espanha	PSOE/PES	Oposição (-)
Emma Bonino	Itália	Partito Radicale/SR*	Oposição (±)
Édith Crésson	França	Parti Socialiste/PES	Situação (+)
Hans Van Den Broek	Holanda	CDA/EPP	Oposição (+)
Erkki Antero Liikanen	Finlândia	SDP/PES	Situação (+)
Anita Gradin	Suécia	SAP/PES	Situação (-)

**Fonte:** Elaboração própria com base no Parlagov (<<http://www.parlgov.org/>>), acesso em: 19 jul. 2017).

(\*) SR = sem representação no Parlamento Europeu;

(\*\*) Vínculo nacional atualizado para a data da votação da moção de censura em janeiro, 1999. Legenda:

(+) Governo com coalizão de maioria ampla; (±) Coalizão de maioria mínima; (-) Governo de minoria.

É interessante apontar que no caso de Manuel Marín, apesar de o seu governo ser de minoria, naquele momento seu partido estava na oposição por não ter conseguido a mesma representação na eleição anterior a 1999, ao contrário de quando foi nomeado, em 1995, em que era da situação. Esse dado é importante, pois, segundo hipótese de Judge e Earnshaw (2002), 51 dos 52 eurodeputados espanhóis teriam votado contra a moção de censura em virtude do alinhamento nacional e não pelo posicionamento dos respectivos grupos no PE. Ao avaliar a Tabela 3, verifica-se a massiva votação dos espanhóis contra a moção de censura apesar das diferenças partidárias. O apoio nacional também é expressivo em relação a Jacques Santer. Nesse caso se posicionaram da mesma forma os eurodeputados alemães, no entanto em ampla maioria a favor da moção de censura, inclusive somando 30 dos 35 membros do PES, grupo que inicialmente apresentou uma moção de apoio à Comissão, ou seja, contrários à demissão da gestão.

No entanto, o mesmo não se reflete nos outros casos, principalmente no que tange à comissária Édith Crésson, que, além de fazer parte do PES e do governo nacional em coalizão de maioria ampla, obteve uma votação completamente dividida com 39 votos a favor da moção de censura contra 28. Já os eurodeputados italianos se posicionaram em sua maioria contra a moção (58 *versus* 9), apesar de o partido da comissária Emma Bonino não ter representação no PE e de esta ser membro da oposição em seu governo de origem. Em direção contrária, o comissário holandês Van den Broek (EPP), vinculado à oposição em seu país de origem, não recebeu apoio de seus compatriotas. Entretanto, Den Broek conseguiu apoio integral do PES, eurogrupo opositor ao EPP. Na Tabela 4, temos a relação do posicionamento dos eurodeputados por grupo e país, com destaque para aqueles que tinham comissários envolvidos nos casos de favorecimento e fraude<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> O Comitê Independente de Experts também apresentou conclusões sobre outros dois comissários, a saber, a alemã Mokina Wulf-Mathies (PES) e o português João de Deus Pinheiro (EPP), por nomear parentes para cargos dentro da Comissão Europeia. No entanto, apesar de recomendar que o procedimento seja evitado, o Comitê não identificou qualquer indício de favorecimento. O importante é observar que ambos os comissários não tinham surgido nas denúncias no momento da votação da moção de censura.

**Tabela 4**  
**Votação da Moção de Censura por país e eurogrupo – 14 de janeiro de 1999**

Voto	Grupo	País															Total
		ALE	AUS	BEL	DIN	ESP	FIN	FR	GRE	HOL	IR	IT	LUX	PO	RU	SUE	
A favor	PES	30	2	1											3	1	37
	EPP	45	1	1	2		1	4				1			12	3	70
	ELDR		1	6	4			1		10	1	3			3	3	32
	UPE						10	2				1			1		14
	V	12	1	2			1			1	2	1			1	4	25
	GUE					1	6	4				2		3		2	18
	ERA			1		1		2									4
	EN			3	3			8		2					1		14
	Independ.			6	3			8				1					18
	<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>39</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>9</b>		<b>4</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>232</b>
Contra	PES	5	4	5	5	20	4	14	6	7	1	18	2	10	53	6	159
	EPP	1	6	3	1	28		5	5	1	4	27	2	7	2		91
	ELDR				1	4							1				6
	UPE						2					1			2		11
	V										6						0
	GUE				2	1											3
	ERA						7					2	1		2		13
	EN								1								0
	Independ.												10				10
	<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>51</b>	<b>9</b>	<b>28</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>58</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>57</b>	<b>6</b>	<b>293</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base em: <[http://www.europarl.europa.eu/experts/press/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/press/default_en.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2015. UPE: Group Union for Europe, ativo de 6 de julho de 1995 a 20 de julho de 1999. O grupo EDA (European Democratic Alliance), apresentado na Tabela 2, encerrou suas atividades em 6 de julho de 1995. Número de abstenções: 27.

A partir da análise da dinâmica partidária durante a crise da Comissão Santer, fica clara a dificuldade em identificar quando a esfera nacional exerce influência sobre o posicionamento político dos eurodeputados ou quando a coesão partidária no PE é preponderante. Quando se observam os casos de Manuel Marín e Jacques Santer, tende-se a concordar com Jugde e Earnshaw (2002) sobre a hipótese de interferência das coalizões nacionais no Parlamento Europeu. No entanto, o mesmo não se reflete em casos como Édith Crésson, Emma Bonnino e Van den Broek.

Mesmo com o fracasso relativo da moção de censura, não se pode negar o resultado efetivo da investigação iniciada em virtude da pressão exercida pelo PE. Em primeiro lugar, os relatórios reforçaram a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle e monitoramento das funções desempenhadas pela Comissão, principalmente no que tange ao constante diálogo com o Parlamento Europeu. Da mesma forma foram cobradas da Comissão maior responsabilidade coletiva e a construção de um Código de Conduta, que nos anos seguintes serviu de base legal para o PE aprimorar o sistema de escolha dos comissários.

Desde a crise da Comissão Santer, os requisitos para apresentar uma moção de censura foram cumpridos apenas duas vezes, em 2004 e 2005, todas elas derrotadas por

ampla maioria dos votantes<sup>21</sup>. Ainda persiste no regulamento comunitário a impossibilidade do PE de demitir individualmente os comissários. Ou seja, apesar do reforço nos mecanismos de controle disponíveis para essa instituição no período pós-Santer, é importante notar o empoderamento do presidente da Comissão no que tange ao monitoramento das atividades da instituição. O Tratado de Lisboa (2009), ao dar ao presidente da Comissão poder exclusivo<sup>22</sup> de demitir individualmente os comissários, diminuiu a capacidade do PE em aplicar a moção de censura com a mesma eficiência de acordo com o axioma da antecipação de reações. No próximo tópico, tratamos da formação da Comissão Barroso em 2004, em que pela primeira vez o Parlamento conseguiu influenciar de forma efetiva o processo de nomeação do colegiado.

## **O Parlamento Europeu reformulando a Comissão Barroso (2004-2009)**

### *Procedimentos e mudanças no período pós-Santer*

Após a crise da Comissão Santer, tanto o regulamento do PE quanto os mecanismos internos de controle da Comissão passaram por importantes modificações. A Comissão adotou um Código de Conduta estabelecendo formalmente regras acerca de questões como afiliação partidária, acúmulo de funções e normas que regulamentem as funções que o comissário pode ou não assumir em um dado período após sua saída da instituição. A partir da Comissão Prodi (1999-2004), que assumiu depois da resignação da Comissão Santer, o Parlamento já adquiria poder formal de vetar o nome escolhido pelo Conselho Europeu para ocupar a presidência da Comissão, o que até então tinha um caráter apenas consultivo.

No entanto, a principal modificação estabelecida pela reforma em 2002 fora em relação à eleição do presidente da Comissão Europeia, que antes era realizada em votação aberta e agora ficaria então estabelecida por voto secreto. No que tange ao restante da Comissão, este continua sendo aprovado em sua totalidade por voto aberto. O procedimento de avaliação dos comissários continua o mesmo: os Estados membros apresentam seus escolhidos ao já eleito presidente da Comissão, que distribui os portfólios e envia a lista final ao Parlamento Europeu. Este, por sua vez, programa uma série de sabatinas com os comissários dentro dos Comitês Parlamentares relacionados à temática do portfólio para o qual fora indicado.

Também é interessante apontar a mudança na configuração partidária no Parlamento Europeu já nas eleições de 1999, realizadas logo após a resignação da

<sup>21</sup> A recente Comissão Juncker que tomou posse em novembro de 2014 também enfrentou uma moção de censura, rompendo com quase 15 anos de inatividade do mecanismo. Para mais, ver: <<http://www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/juncker-faces-censure-motion-over-luxembourg-tax-deals-310129>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

<sup>22</sup> Pelo regime de Nice (2001), o presidente já possuía esse poder, porém precisaria do consenso dos demais comissários para demitir um de seus membros. Ver: <[https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_pt](https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt)>. Acesso em: 19 jul. 2017.p

Comissão Santer. O grupo PES perdeu a já frágil liderança que adquirira nas eleições anteriores, passando de 198 assentos para 180, enquanto seu oponente de centro-direita, o EPP, passou de 156 assentos para 233, tornando-se então o grupo predominante na Casa<sup>23</sup>. É bom lembrar que a quase totalidade dos comissários envolvidos nas denúncias de fraude eram membros do PES, o que levanta a hipótese do desgaste político do eurogrupo após a demissão coletiva da Comissão Santer. Em 2004, essa diferença se acentuou com as primeiras eleições pós-alargamento, em que o número máximo de cadeiras no Parlamento Europeu fora estabelecido em 732 pelo Tratado de Nice (2001). Durante esse período, o EPP obteve 268 cadeiras, enquanto o PES se manteve como segundo grupo dominante com 200 parlamentares.

### A escolha de Barroso

Tradicionalmente, o cargo de presidente da Comissão não passa por nenhum critério de competição, a não ser pelo aval unânime dos membros do Conselho Europeu. No entanto, a escolha do ex-primeiro-ministro português e membro do EPP, José Manuel Barroso, deu-se em uma atmosfera diferente. O consenso em torno do nome de Barroso só fora atingido após a discussão de outros dois possíveis nomes, a saber: o liberal Guy Verhofstadt (ALDE<sup>24</sup>), então primeiro-ministro belga; e o conservador Chris Patten (EPP), comissário europeu para Relações Exteriores na Comissão Prodi (1999-2004). O primeiro foi apoiado por países pró-Europa, especialmente França e Alemanha, porém rechaçado pelo Reino Unido, que apoiou a indicação do EPP<sup>25</sup>. No entanto, o presidente francês Jacques Chirac (UMP)<sup>26</sup> se opôs, ao afirmar que o cargo deveria ser ocupado por alguém de um país que participasse da zona do Euro e do Acordo de Schengen<sup>27</sup>. Sob o regime de Nice (2001), os Estados membros aplicam a regra da unanimidade para a escolha do presidente da Comissão, o que dificulta naturalmente as negociações, especialmente em um contexto pós-alargamento.

Após o adiamento da decisão por parte do Conselho, o nome de Barroso surgiu como uma alternativa ao impasse franco-germânico *versus* britânico. No dia 21 de julho de 2004, apenas duas semanas após a nomeação de Barroso, deu-se início ao debate no PE em torno da aprovação do escolhido pelo Conselho Europeu. Em seu discurso aos

<sup>23</sup> Tostes (2009) apresenta dados que demonstram o crescimento da extrema direita como uma tendência já observada no início dos anos 2000, ao menos no que tange aos parlamentos nacionais. A principal razão apontada pela autora é a baixa confiança do eleitor mediano europeu de uma forma geral no projeto de integração europeia.

<sup>24</sup> Anteriormente conhecido como European Liberal Democrat and Reform Party (ELDR).

<sup>25</sup> Ver: <<http://euobserver.com/institutional/16679>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

<sup>26</sup> Presidente de 1995 a 2007 pelo Union Pour un Mouvement Populaire (UMP), partido membro do EPP.

<sup>27</sup> Acordo iniciado em 1985 e ampliado durante os anos 1990. Nele está previsto um controle coletivo das fronteiras europeias, permitindo o trânsito livre entre os países membros do acordo. Uma vez que a entrada é autorizada em um dos países que assinam o acordo, o trânsito para os demais não requer visto. Irlanda e Reino Unido são os únicos países que escolheram não participar, enquanto os demais membros estão em fase de implementação do acordo, e há inclusive países não membros da União Europeia que fazem parte da área Schengen. Para mais detalhes, ver: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen\\_brochure/schengen\\_brochure\\_dr311126\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr311126_pt.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

eurodeputados, Barroso reafirmou que aplicaria o mecanismo recém-estabelecido pelo Tratado de Nice, como discutido anteriormente, demitindo qualquer comissário que não exercesse suas funções de acordo com as normas constitucionais e o regulamento interno da Comissão, além de reforçar a postura de diálogo com o Parlamento Europeu e a importância do controle democrático que este exerce sobre a Comissão (Minutas 3-096, p. 50)<sup>28</sup>.

No que tange ao pleito final, entre os votos declarados em tribuna<sup>29</sup>, é possível considerar que Barroso tinha no mínimo 120 votos contra sua nomeação *versus* 295 a favor, do total de 732 deputados, restando ainda 317 votos a serem definidos. Na votação de fato realizada ao final do debate em 22 de julho de 2004 – lembrando que esta foi feita de forma secreta –, dos 664 votos válidos, 413 foram computados a favor de Barroso *versus* 251 contra. Ou seja, houve apenas um acréscimo de 130 votos contra Barroso daqueles 317 indefinidos. Considerando que desse total de indefinidos 200 eram membros do PES, é muito provável que o eurogrupo opositor ao EPP tenha auxiliado sobremaneira na confirmação de Barroso, seja votando a favor ou se abstendo. Talvez não apenas a configuração político-partidária nacional tenha influenciado os eurodeputados, como aponta a análise feita por Hix e Lord (1996) em relação à confirmação de Santer em 1995, mas também o alto custo de vetar o único nome disponível e já escolhido de forma consensual pelo Conselho Europeu diminuiu a capacidade do PE em lançar mão do seu poder de voto.

Esse indício se reflete principalmente pela larga maioria obtida por Barroso em comparação a Santer, mesmo com a mudança para o voto secreto. Barroso conseguiu 62,1% dos votos válidos, enquanto Santer alcançara 52,2% em uma Europa com 15 membros<sup>30</sup>. No próximo tópico, apresentamos a discussão envolvendo a aprovação do time escolhido por Barroso para compor seu primeiro mandato.

### **Os impasses na formação da Comissão Barroso**

Ao final da Comissão Prodi (1999-2004), dez novos comissários foram incorporados nos últimos seis meses de atividade com a intenção de tornar os novos Estados membros mais adaptados após o alargamento concretizado no início de 2004. No entanto, ao final desse período intermediário, os comissários indicados pelos países recém-incorporados passariam pelos mesmos procedimentos de nomeação em conjunto com o novo time a ser formado por Barroso, com o diferencial que agora cada um dos novos comissários

<sup>28</sup> Disponível em:

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=PV&reference=20040721&secondRef=TOC&language=EN>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

<sup>29</sup> Minutas referentes aos debates do dia 21 e 22 de julho, disponíveis no site do Parlamento Europeu. Para mais informações: <<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/imco/minutes.html>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

<sup>30</sup> Barroso só não conseguiu uma porcentagem maior que Prodi em 1999, que atingiu a impressionante marca dos 84,4% dos votos válidos em uma Europa igualmente com 15 membros. Ver: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090911IPR60583+0+DOC+XML+V0//EN>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

assumiria sozinho o portfólio<sup>31</sup> e todos os Estados membros passariam a ter apenas uma vaga na instituição. Dentre os dez comissários que fizeram parte da Comissão Prodi de março a novembro de 2004, apenas três foram substituídos pelos seus respectivos países de origens. Abaixo temos a Tabela 5 que resume as substituições e o seu contexto:

**Tabela 5**  
**Modificações da Comissão Prodi para Comissão Barroso**  
**entre os novos países membros**

Comissário/País	Afiliação partidária	Novo comissário	Cargo anterior	Afiliação partidária
Péter Balázs (Hungria)	Sem vínculo nacional ou no PE; governo com coalizão de maioria mínima.	László Kovács (Competição)	Ministro das Relações Exteriores	- MSZP - Situação - PES (PE) - Governo de maioria mínima
Sandra Kalniete (Letônia)	Sem vínculo nacional ou no PE; em governo de minoria.	Andris Piebalgs (Energia)	Chefe de Gabinete de Kalniete	- Latvian Way - Situação - EPP (PE) - Governo de minoria
Pavel Tellicka (República Tcheca)	Sem vínculo nacional ou no PE; em governo de maioria mínima.	Vladimir Spidla (Emprego e Assuntos Sociais)	Primeiro-ministro até junho de 2004	- CSSD - Situação - PES (PE) - Governo de maioria mínima

**Fonte:** Elaboração própria com informações das bases de dados: Dorie (<[www.ec.europa.eu/dorie](http://www.ec.europa.eu/dorie)>) e Parlagov (<[www.parlgov.org](http://www.parlgov.org)>).

Essa informação merece destaque aqui em virtude de um dado importante: todos os comissários anteriores que foram substituídos não possuíam vínculo partidário nem no governo de origem nem no Parlamento Europeu, e todos foram substituídos por nomes com filiação partidária, membros da situação e integrantes dos principais dois grupos do PE, a saber: o EPP e o PES. Essa foi a primeira gestão a sofrer modificações após a formação da lista inicial em virtude de restrições apresentadas pelo PE.

Após a escolha do presidente da Comissão, este passa a formar o quadro de comissários que deverá obrigatoriamente passar por sabatinas nas comissões parlamentares correlacionadas com o portfólio que pretende assumir. Todos os prováveis comissários também apresentam uma Declaração de Interesses com as funções que exerceram<sup>32</sup>, bem como respondem a um questionário por escrito. Em conjunto com a análise dos currículos, as Comissões elaboram um relatório sobre o desempenho dos comissários sabatinados<sup>33</sup>. Nenhum desses relatórios tem o poder de vetar um comissário, porém suas conclusões podem influenciar as discussões em torno da aprovação da

<sup>31</sup> Até então, os comissários dos novos Estados membros foram recebidos em portfólios já estabelecidos na Comissão Prodi, dividindo funções, caracterizando-os como uma espécie de comissário visitante.

<sup>32</sup> Requisito inserido pela Comissão Prodi (1999-2004) em conjunto com o Código de Conduta dos Comissários, mecanismos criados após a Crise Santer. A declaração de interesses deve incluir também o histórico profissional de cônjuges com o intuito de identificar possíveis conflitos de interesse.

<sup>33</sup> O Regimento Interno do Parlamento Europeu aplica a palavra *candidato* em vez de comissário, apesar de não poder vetar nenhum dos nomeados individualmente.

Comissão. Como consequência, repassa o risco de voto para o presidente da Comissão, que se encontra então com duas opções: ignorar os relatórios e confiar que o Parlamento não arque com o custo de vetar toda a Comissão; ou solicitar ao Estado membro que envie outro nome a ser consultado novamente pelas Comissões e, desse modo, modificar a lista inicialmente pensada.

Durante o processo de ratificação da Comissão Barroso em outubro de 2004, pela primeira vez uma Comissão Parlamentar se posicionou claramente contra a nomeação de um dos comissários, enquanto outras demonstraram algumas preocupações em relação à capacidade técnica de alguns candidatos e à autonomia política que estes alegaram ter em relação aos países de origem. O italiano Rocco Buttiglione, formado em direito e professor renomado com atuação acadêmica e diversas publicações na área<sup>34</sup>, enfrentou uma resistência aberta da Comissão de Liberdades Civis e Assuntos Internos (LIBE). Conservador e membro do UDC (Unione Dei Democratici Cristiani e di Centro), partido italiano filiado ao EPP no PE, Buttiglione fora indicado diretamente pelo primeiro-ministro Silvio Berlusconi em 2001 para o Ministério de Políticas da União Europeia, no qual se manteve até sua nomeação para a Comissão. A posição para a qual o italiano fora escolhido estava de acordo com sua formação técnica: além da vice-presidência, este assumiria o portfólio Liberdade, Segurança e Justiça.

Buttiglioni precisou passar por sabatinas em duas Comissões, a saber: primeiramente pela de Assuntos Jurídicos (JURI) e em seguida pela LIBE. As audições foram feitas em dias diferentes, a LIBE foi a primeira a sabatinar Buttiglioni e no dia seguinte pela JURI. No relatório da JURI, o italiano foi aprovado, apesar de membros do PES e do Greens apresentarem ressalvas sobre os posicionamentos pessoais e "his ability to take positive political action in the area of citizen's rights, in particular as regards combating discrimination"<sup>35</sup>. No entanto, seria o relatório da LIBE a fazer história: pela primeira vez fez-se necessária uma votação secreta para definir se Buttiglioni seria aprovado. Até então, os relatórios das Comissões Parlamentares recomendavam a aprovação em plenário do nomeado, sem maiores detalhes. O fato de ser necessária uma votação interna e secreta indica a dificuldade de atingir o consenso entre seus membros.

O principal entrave para os membros da Comissão Parlamentar foram suas declarações sobre direitos dos homossexuais e sobre o papel da mulher na sociedade, quando questionados por membros do PES, Greens e IND (IND/DEM – The Eurosceptic Independence/Democracy)<sup>36</sup>. No relatório de 11 de outubro, elaborado seis dias após a sabatina na LIBE e quatro dias após o relatório da JURI, a Comissão Parlamentar afirma

<sup>34</sup> *Curriculum vitae* de Rocco Buttiglione:  
<[http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004\\_comm/pdf/cv\\_buttinglione\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_buttinglione_en.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2016

<sup>35</sup> Disponível em:  
<[http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004\\_comm/pdf/lt\\_buttinglione2\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_buttinglione2_en.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2016

<sup>36</sup> Buttiglione afirmou que haveria uma diferença entre moralidade e lei, ao passo que pessoalmente se mostrou contra a homossexualidade. Para um resumo da sabatina tanto na LIBE quanto na JURI, ver: <[http://www.europarl.europa.eu/press/audicom2004/index\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/press/audicom2004/index_en.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2016.

que não foi possível chegar a um consenso, e, portanto, realizou-se uma votação em dois passos. Em um primeiro momento, o pleito decidiria se a nomeação de Buttiglioni seria confirmada para o cargo de vice-presidente no portfólio para o qual havia sido indicado, o que foi negado pelos eurodeputados por 26 votos a favor a 27 contra. Em um segundo procedimento, o voto se referia à confirmação do italiano como vice-presidente, sob a condição que ele assumisse outro portfólio. Aqui, a diferença foi ainda maior: 28 votos contra *versus* 25 a favor<sup>37</sup>.

Por ser uma votação secreta, torna-se difícil precisar se a dinâmica político-partidária interna nas comissões contribuiu para que a LIBE tenha expressamente negado a indicação de Buttiglione. Conforme o artigo 152 do Regulamento Interno do Parlamento Europeu, a composição das Comissões deve ser proporcional à representação dos grupos no PE, o que a princípio descartaria a hipótese de que uma concentração de grupos opositores teria dificultado a sabatina de Buttiglione.

Diante da clara resistência dos membros da LIBE, em especial do PES e do Greens<sup>38</sup>, Barroso decidiu solicitar ao governo italiano outro nome que pudesse substituir Buttiglione. Em seu lugar, Berlusconi indicou Franco Frattini, filiado ao Forza Italia/EPP e que até o momento ocupava o cargo de ministro das Relações Exteriores. Frattini também apresenta currículo com formação na área, porém com uma característica diferenciada em relação ao seu antecessor na vaga: maior experiência política, o que pode ter facilitado sua passagem pela sabatina<sup>39</sup>.

Além de Buttiglione, a lituana Ingrida Udre também retirou sua candidatura após a sabatina realizada em conjunto pelas comissões de Economia e Assuntos Monetários (ECON) e Mercado Interno e Proteção do Consumidor (IMCO). Udre tinha formação ampla na temática, inclusive com mestrado em economia e experiência docente, além de ter sido ministra da Economia e ter participado das comissões de Orçamento e Finanças e de outras comissões correlatas quando foi parlamentar na Lituânia, cargo que ocupou até sua nomeação para a Comissão Europeia. Era filiada ao partido de centro Union of Greens and Farms, pelo qual se tornou líder em um governo minoritário e cujo partido não possuía representação no PE<sup>40</sup>. Ao contrário de Buttiglione, Udre não enfrentou resistências quanto a sua capacidade de assumir o portfólio. No entanto, o relatório do ECON iniciou sua avaliação geral recomendando que Barroso procedesse a uma ampla investigação sobre

<sup>37</sup> O atual regimento interno do Parlamento Europeu não prevê votações secretas nas deliberações internas das comissões parlamentares. Não foi possível confirmar se a votação secreta estava prevista em regimento na época da discussão sobre a Comissão Barroso. No entanto, o relatório em que constam os dados de votação informa que a deliberação foi secreta. Para mais detalhes sobre o relatório, ver: <[http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004\\_comm/pdf/lt\\_buttinglione\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_buttinglione_en.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2016

<sup>38</sup> Resistência essa que ficou evidente durante inserções de seus membros na sabatina, tendo em vista que a votação realizada é secreta.

<sup>39</sup> O *curriculum vitae* de Frattini inclui diversas passagens em cargos no governo e em secretarias, além de maior experiência em ministérios importantes do que Buttiglioni. Para mais detalhes, ver: <[http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004\\_comm/pdf/cv\\_frattini\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_frattini_en.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2016.

<sup>40</sup> CV de Udre: <[http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004\\_comm/pdf/cv\\_udre\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_udre_en.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2016.

acusações de corrupção que ela enfrentava à época, com denúncias de desvio de verba em seu partido<sup>41</sup>.

Algumas semanas depois, o governo lituano e Barroso retiraram a candidatura de Udre e em seu lugar indicaram Andris Piebalgs, que no momento era chefe de gabinete da primeira representante da Lituânia na Comissão, Sandra Kalniete, que fora comissária no período de transição em 2004, ainda na Comissão Prodi, até o início da gestão Barroso, em novembro do mesmo ano. Piebalgs possuía uma formação acadêmica mais modesta que seus antecessores, com graduação em física, mas com uma vasta experiência política tanto em variados ministérios, a exemplo dos da Educação, das Finanças e das Relações Exteriores, quanto como parlamentar<sup>42</sup>.

No entanto, Piebalgs não chegou a assumir o portfólio inicialmente destinado a Udre, a saber: Tributação e União Aduaneira. Para a segunda rodada de sabatinas realizada com os substitutos dos que retiraram suas candidaturas, Piebalgs fora indicado para o portfólio de Energia, no lugar de László Kovács, representante da Hungria. Kovács não conseguiu convencer a Comissão de Indústria, Pesquisa e Energia (ITRE) de que possuía conhecimento técnico apropriado para cumprir suas funções em uma pasta de tamanha complexidade. De fato, de acordo com as informações em seu currículo, o húngaro é um dos poucos da geração mais recente que não possui uma ampla formação acadêmica. Ao lado de Piebalgs, Kovács não possui pós-graduação, sendo formado em ciências econômicas. Sua carreira política impressiona pela atuação na área de Relações Exteriores, seja no ministério húngaro, seja nas comissões especializadas do parlamento da Hungria, onde exerceu diversos mandatos representando o partido socialista MSZP (Magyar Szocialista Párt – Partido Socialista Húngaro), vinculado ao PES. Devido a sua ampla experiência na área de Assuntos Externos, tendo ocupado cargos relativos a essa temática tanto no ministério quanto nas comissões do parlamento nacional<sup>43</sup>, Kovács fora indicado para a pasta originalmente pensada para Udre: Tributação e União Aduaneira<sup>44</sup>. No entanto, tanto Piebalgs quanto Kovács foram aprovados pelas respectivas comissões parlamentares relacionadas aos portfólios assumidos.

Em suma, o Parlamento Europeu fora decisivo pela primeira vez em provocar três mudanças históricas na Comissão Barroso: a retirada de duas candidaturas e a mudança de portfólios, sendo essa última uma prerrogativa do presidente da Comissão. No caso específico das modificações realizadas por Barroso, pode-se concluir que o axioma da antecipação de reação se apresenta com mais força aqui do que na demissão da Comissão

<sup>41</sup> Denúncias feitas pela Transparency International em seu dossier especial sobre a Lituânia. Em novembro, após a desistência em torno do nome de Udre, a NGO parabenizou a decisão: <[http://www.transparency.org/news/pressrelease/transparency\\_international\\_applauds\\_decision\\_to\\_withdraw\\_nomination\\_of\\_latv](http://www.transparency.org/news/pressrelease/transparency_international_applauds_decision_to_withdraw_nomination_of_latv)>. Acesso em: 25 fev. 2016.

<sup>42</sup> CV: <[http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004\\_comm/pdf/cv\\_piebalgs\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_piebalgs_en.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2016.

<sup>43</sup> CV: <[http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004\\_comm/pdf/cv\\_kovacs\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/cv_kovacs_en.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2016.

<sup>44</sup> Relatório da segunda sabatina de Kovács: <[http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004\\_comm/pdf/lt\\_kovacs2\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/lt_kovacs2_en.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2016.

Santer em 1999, já que esta também teve a participação de outras instituições de *accountability* e não apenas do PE.

### O Parlamento Europeu na aprovação final da Comissão Barroso

Após o atraso na finalização das sabatinas, tendo em vista que o processo foi refeito para três indicados, apenas em novembro de 2004 o Parlamento Europeu aprovou a Comissão Barroso por 449 votos, 149 contra e 82 abstenções. O Parlamento era composto em sua maioria por membros da oposição em seus respectivos países de origem, e, no entanto, Barroso teve 66% dos eurodeputados presentes a seu favor, o que significa 109 votos a mais do que precisaria para atingir a maioria mínima e aprovar seu time. Além disso, Barroso conseguiu uma votação ainda maior que seu antecessor Prodi<sup>45</sup>, mesmo em um PE que já contava com eurodeputados oriundos dos novos integrantes do bloco. Ao analisar a ata de votação, identifica-se que, dos 680 presentes, 453 eram eurodeputados da oposição em seus países de origem, o que a princípio faria supor que confrontariam as decisões do Conselho Europeu, formado pelos governantes nacionais, fato que não aconteceu.

**Tabela 6**  
**Alinhamento político dos eurodeputados na eleição da Comissão Barroso (2004)**

Alinhamento nacional/Voto		Eurogrupo							Total	
		ALDE	EPP	GUE	IND	NI	PES	UEN		
Oposição	Abstenção	10	19	0	3	0	30	7	0	69
	A favor	37	165	0	0	12	35	4	0	253
	Contra	0	1	32	25	16	29	1	27	131
	Total	47	185	32	28	28	94	12	27	453
Situação	Abstenção	11	0	0	0	1	1	0	0	13
	A favor	20	76	0	0	0	88	12	0	196
	Contra	0	0	2	3	0	0	0	13	18
	Total	31	76	2	3	1	89	12	13	227
Total	Abstenção	21	19	0	3	1	31	7	0	82
	A favor	57	241	0	0	12	123	16	0	449
	Contra	0	1	34	28	16	29	1	40	149
	Total	78	261	34	31	29	183	24	40	680

**Fonte:** Elaboração própria com base na ata de votação.

Na Tabela 6 também chama atenção que os membros do Greens, independentemente do vínculo nacional, votaram todos contra a investidura da Comissão Barroso, ao passo que, no caso do PES, um expressivo número de membros da oposição escolheu a abstenção em vez de votar contra, e no grupo daqueles que pertenciam ao

<sup>45</sup> Prodi obteve 404 votos a favor, 153 contra e 37 abstenções, em um Parlamento Europeu com 626 assentos. O novo Parlamento em 2004 possuía 732 assentos, apesar do quórum no dia da votação da Comissão Barroso ter sido de 680 eurodeputados.

governo registrou-se apenas uma abstenção e nenhum voto contra<sup>46</sup>. Outro dado interessante no que tange à votação por país: a Alemanha teve 61 membros oriundos da oposição, no entanto apenas cinco votaram contra e o restante a favor da Comissão Barroso. Movimento semelhante viu-se na Espanha, em que a ampla maioria de seus eurodeputados votou a favor, mesmo aqueles que estavam na oposição. Já a Itália teve um número significativo de abstenções entre seus eurodeputados da oposição, em que, dos 43, 24 se abstiveram, apenas 11 foram contra e 8, a favor.

Toda essa avaliação de como votaram os eurodeputados é válida, pois evidencia a dificuldade em elencar apenas um nível de análise para entender a dinâmica político-partidária no Parlamento Europeu, em que, para alguns casos, a coesão partidária transnacional aparentemente é mais forte, enquanto em outros momentos observam-se comportamentos alinhados com ideologias mais extremistas, seja à direita ou à esquerda, como é o caso do Front National e o Parti Socialiste. Também se identificam posicionamentos relativos ao dilema eurocéticos *versus* pró-Europa, a exemplo do IND e do Greens, respectivamente, ambos votando em peso contra a Comissão Barroso, porém por motivos diametralmente opostos, conforme o estudo de McElroy e Benoit (2007) discutido anteriormente.

### **Considerações finais: reflexões acerca do empoderamento do Parlamento Europeu**

A crise na gestão Santer representa um marco divisório nas relações entre a Comissão e o Parlamento Europeu. Observa-se tanto um movimento de fortalecer o poder do presidente da Comissão no que tange ao controle interno da instituição quanto, ao mesmo tempo, formas de reforço, pelo Parlamento, dos mecanismos de controle sobre a Comissão como um todo. Um exemplo disso é a criação posterior de um Código de Conduta, que não apenas passa a regulamentar o cargo de comissário, como também fornece base legal para o PE atuar durante a nomeação dos comissários com o intuito de evitar possíveis conflitos de interesse.

Já a resolução RC-B6-0151/2004, aprovada durante a confirmação da primeira Comissão Barroso, desperta a atenção por conter mecanismos não presentes nos tratados constitucionais vigentes na época<sup>47</sup>. O principal deles é o artigo 5-a, em que se solicita ao presidente Barroso que considere a demissão individual de um membro da Comissão, caso o Parlamento assim delibere. Como se sabe, o PE apenas pode destituir toda a comissão a partir de uma moção de censura, porém não pode fazê-lo individualmente. O artigo 217 do Tratado da União Europeia, versão consolidada em 2002, previa a demissão individual

<sup>46</sup> É bom lembrar que, na época, o Conselho Europeu escolhia por unanimidade o presidente da Comissão bem como participava com este da escolha de seus representantes na instituição, o que reforça a hipótese de Hix e Lord (1996) de que o governo nacional poderia pressionar seus representantes no Parlamento Europeu para que não obstruíssem a formação da Comissão.

<sup>47</sup> Ver: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P6-RC-2004-0151&language=EN>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

pelo Tribunal de Justiça, a pedido do Conselho ou por deliberação da Comissão. A prerrogativa do presidente da Comissão de pedir diretamente que um membro do seu time renuncie ao cargo, caso este não cumpra com suas funções, foi inserida apenas no artigo 17 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) em 2010, após as discussões do Tratado de Lisboa (2009)<sup>48</sup>. A resolução ainda determinava que, em caso de substituição de comissário por demissão, o novo membro passasse pelo mesmo processo de ratificação que os demais, incluindo sabatina e voto de confidência em plenário. Essa prerrogativa também fora acrescentada apenas anos mais tarde ao TFUE pelo regime pós-Lisboa. Sob o regime de Nice, o Conselho Europeu era o único responsável por substituir o comissário demitido, por maioria qualificada, ou até mesmo poderia por unanimidade decidir não substituí-lo (artigo 215). Com a resolução, a Comissão assumiu o compromisso não previsto nos tratados de inserir o PE no processo de escolha do novo membro da instituição.

É interessante apontar que, apesar de ser um acordo fruto do diálogo entre o PE e a nova Comissão, a resolução empodera quase que exclusivamente o PE com prerrogativas não previstas nos tratados vigentes na época<sup>49</sup>. Com o Tratado de Lisboa (2009), o TFUE sofreu alterações sutis na forma como o Parlamento participa da nomeação da Comissão, mas que aumentaram o vínculo entre as duas instituições e, principalmente, a competitividade em torno do cargo de presidente da Comissão, uma antiga demanda do PE. O ponto nº 2 do artigo 214 do TFUE determina que o "Conselho, reunido em nível de Chefes de Estado ou de Governo e deliberando por maioria qualificada, designe a personalidade que tenciona nomear presidente da Comissão; essa designação será aprovada pelo Parlamento Europeu"<sup>50</sup>. Em outras palavras, antes não havia qualquer previsão procedural para o caso de o PE rejeitar o nome sugerido pelo Conselho. O processo era formalmente considerado mais uma ratificação do que uma eleição de fato, apesar de o PE sempre empregar o termo *eleição* durante o debate e a votação nas plenárias, bem como em seu Regimento Interno, tanto para o presidente quanto para os demais membros da Comissão<sup>51</sup>.

Apesar do insucesso no projeto de uma Constituição europeia, o Tratado de Lisboa avançou na tentativa de inserir o Parlamento Europeu como principal controle democrático na formação da Comissão. Com a reformulação do Tratado de Funcionamento da União Europeia, inseriu-se o artigo 17, que não só ratifica a ideia de eleição do presidente da Comissão, como também define o procedimento a ser feito caso o PE não aprove o nome

<sup>48</sup> Enquanto o Tratado de Nice (2001) sustentava que a demissão individual necessitava do comum acordo com os demais comissários, o Tratado de Lisboa retira essa condição.

<sup>49</sup> A única exceção é a letra f, que determina que a Comissão tenha acesso assegurado aos encontros e plenárias do Parlamento.

<sup>50</sup> Fonte: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PT>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

<sup>51</sup> O próprio Regulamento Interno do Parlamento Europeu, em sua versão de 2003, no artigo 32, *caput* 4, determina: "Caso o Parlamento não aprove a designação proposta, o Presidente convidará o Conselho a propor um novo candidato".

sugerido. Além disso, o artigo prevê que o escolhido pelo Conselho considere o resultado das eleições ao PE<sup>52</sup>.

Após a análise dos dois casos aqui propostos, o primeiro, de um contexto de demissão coletiva (controle *ex-post*), e o segundo, de nomeação dos comissários (controle *ex-ante*), percebe-se que o poder de influência do PE adquiriu um incremento nesse último caso, ao passo que há uma tendência crescente da legislação europeia de empoderar o presidente da CE como o principal agente de controle *ex-post*. É possível apontar como razão para essa mudança de cenário o impacto negativo associado ao alto custo de aprovação de uma moção de censura por parte do PE e em desfavor da Comissão. Ao inferir maior legitimidade ao presidente da Comissão para que destitua do cargo individualmente membros da Comissão que se envolverem em ações ilegais, o PE diminui a responsabilidade por uma possível paralisação institucional e mantém prerrogativas de influenciar os trabalhos da CE por meio de mecanismos de controle menos incisivos. Em contrapartida, mantém-se como principal fiscalizador da Comissão Europeia no momento de sua formação, em que consegue concretamente interferir no perfil e na distribuição de portfólios dentro da instituição. Nesse caso, o axioma da antecipação de reações explica com segurança a decisão do presidente Barroso em modificar os nomes inicialmente sugeridos pelos governos nacionais. Apenas a possibilidade de voto com um custo alto, porém menor do que o de demitir todo o time durante o exercício do mandato, configura-se como suficiente para que o PE consiga influenciar concretamente o processo de nomeação da CE.

O axioma da antecipação de reações talvez não seja suficiente para explicar completamente o movimento de delegar cada vez mais poder ao PE. No entanto, os dois eventos discutidos neste artigo indicam que o PE se utilizou de mecanismos vigentes à época para incrementar seu poder institucional. Os acordos e resoluções analisados ao longo deste artigo foram incorporados aos tratados da União Europeia em momentos posteriores aos eventos. Segundo Hix (2002), o empoderamento do Parlamento Europeu tem-se dado, dentre outras formas, por uma reinterpretação das regras em momentos críticos, a exemplo do processo de nomeação do presidente da Comissão em 1995, Jacques Santer (p. 7). A análise feita neste artigo reforça o argumento apresentado por Hix (2002).

Por fim, outras dinâmicas precisam de aprofundamento futuro. De acordo com Hix e Hoyland (2011), há um alinhamento ideológico nos últimos anos entre as instituições europeias. Segundo os autores, entre o final da década de 1990 e o início da de 2000, houve uma virada ideológica quando se considera o espectro direita-esquerda. Partidos de esquerda perderam espaço tanto no PE quanto no Conselho Europeu e no número de

<sup>52</sup> Como define o artigo: "Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu e depois de proceder às consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, propõe ao Parlamento Europeu um candidato ao cargo de Presidente da Comissão. O candidato é eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõem. Caso o candidato não obtenha a maioria dos votos, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, proporá no prazo de um mês um novo candidato, que é eleito pelo Parlamento Europeu de acordo com o mesmo processo" (TFUE Consolidado, 2012, artigo 17, *caput* 7).

comissários filiados, enquanto conservadores e liberais têm gradativamente ocupado mais assentos em todas as instituições, apesar de o PE ainda apresentar um perfil mais plural (Hix e Hoyland, 2011, p. 142). Estaria nesse alinhamento ideológico das instituições europeias a resposta para uma maior inserção do PE no controle da Comissão e não na tentativa de diminuir o déficit democrático do sistema (Hix, 2000)? Este artigo espera ter apresentado antes mais evidências para futuras pesquisas do que uma resposta definitiva para o problema da governança europeia.

*Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva* – Pós-doutoranda PNPD da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: <cinthyacp@gmail.com>.

### Referências bibliográficas

- CAMPOS, C.; CARVALHO, E.; ROCHA, E. "The best you ever had: the political profile of the European commissioners", trabalho apresentado na 24º World Congress of International Political Science Association (IPSA), realizado em Poznan, Polônia, em 2016.
- DANCEY, C.; REIDY, J. *Statistics without maths for psychology*, 4ª ed. Essex: Prentice Hall, 2007.
- GEORGE, A. L.; BENNETT, A. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.
- HIX, S. Executive selection in the European Union: does the commission president investiture procedure reduce the democratic deficit?. In: NEUNREITHER, K.; WIENER, A. *European integration after Amsterdam: institutional dynamics and prospects for democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. "Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam". *British Journal of Political Science*, vol. 32, nº 2, p. 259-280, 2002.
- HIX, S.; FOLLESDAL, A. "Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik". *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, nº 3, p. 533-562, 2006.
- Hix, S.; HOYLAND, B. *The political system of the European Union*. London: Palgrave, 2011.
- HIX, S.; LORD, C. "The making of a president: the European Parliament and the confirmation of Jacques Santer as president of the commission". *Government and Opposition*, vol. 31, p. 62-76, 1996.
- JUDGE, D.; EARNSHAW, D. "The European Parliament and the commission crises: a new assertiveness?". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 15, nº 3, p. 345-74, 2002.
- LANDMAN, T. *Issues and methods in comparative politics*: an introduction. New York: Routledge, 2008.
- LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINDSAY, J. "Congress and foreign policy: why the hill matters". *Political Science Quarterly*, vol. 107, nº 4, p. 607-628, 1993.

\_\_\_\_\_. "Congress, foreign policy, and the new institutionalism". *International Studies Quarterly*, vol. 38, nº 2, p. 281-304, 1994.

LINDSAY, J.; RIPLEY, R. B. "Foreign and defense policy in Congress: a research agenda for 1990s". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, nº 3, p. 417-449, 1992.

MAJONE, G. "Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance". *European Union Politics*, vol. 2, nº 1, p. 103-122, 2001.

MCELROY, G.; BENOIT, K. "Party groups and policy positions in the European Parliament". *Sage Publications*, vol. 13, nº 1, p. 5-28, 2007.

MORAVCSIK, A. "In defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union". *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 44, p. 603-24, 2002.

PUTNAM, R. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". *International Organizations*, vol. 42, nº 3, p. 427-460, 1988.

\_\_\_\_\_. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

SCHMITTER, P. C. *How to democratize the European Union... and why bother?*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2000.

TOSTES, A. "Razões da intolerância na Europa integrada". *Dados*, vol. 52, nº 2, p. 335-76, 2009.

TSEBELIS, G. *Atores com poder de veto*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

## Resumo

*O empoderamento do Parlamento Europeu no controle da Comissão Europeia: os casos Santer (1995-1999) e Barroso (2004-2009)*

A União Europeia delega à Comissão Europeia poder exclusivo de iniciativa legislativa, o que permite que um organismo autônomo e pautado pelo senso de *expertise* possua legitimidade institucional para propor leis que contrariem interesses dos governos nacionais. A partir da análise da demissão voluntária da Comissão Santer e do processo de nomeação da Comissão Barroso, o artigo identifica um empoderamento do Parlamento Europeu principalmente no controle *ex-ante* da Comissão Europeia, quando confirma a escolha dos comissários, enquanto o poder de controle *ex-post* tem sido delegado ao presidente da Comissão, que tem se tornado um agente importante no gerenciamento de crises.

*Palavras-chave:* instituições; delegação; atores de veto; União Europeia

## Abstract

*The European Parliament's empowerment of control over the European Commission: the Santer (1995-1999) and Barroso (2004-2009) cases*

The European Union delegates to the European Commission the exclusive power to initiate legislation, which allows an autonomous organization guided by expertise to have institutional legitimacy to propose laws that counteract the interests of national governments. By analyzing the voluntary resignation of the Santer Commission and the nomination process for the Barroso Commission, this

paper identifies the empowerment of the European Parliament, especially when it oversees the European Commission as an *ex-ante* control when confirming the commissioners, whereas the *ex-post* control has been delegated to the president of the Commission, who has become an important actor in the management of crises.

**Keywords:** institutions; delegation; veto players; European Union

### **Resumen**

*El empoderamiento del Parlamento Europeo en el control de la Comisión Europea: los casos Santer (1995-1999) y Barroso (2004-2009)*

La Unión Europea delega a la Comisión Europea el poder exclusivo de iniciativa legislativa, lo que permite que un cuerpo autónomo y guiado por el conocimiento técnico tenga legitimidad institucional para proponer leyes contrarias a los intereses de los gobiernos nacionales. A partir del análisis de la destitución voluntaria de la Comisión Santer y el proceso de nombramiento de la Comisión Barroso, el artículo identifica un empoderamiento del Parlamento Europeo, principalmente en el control *ex-ante* de la Comisión Europea, cuando confirma la selección de los miembros de la Comisión, mientras que el poder de control *ex-post* viene siendo delegado al presidente de la Comisión, que se ha convertido en un agente importante en la gestión de crisis.

**Palabras clave:** instituciones; delegación; actores con poder de veto; Unión Europea

### **Résumé**

*L'Empowerment du Parlement Européen dans le contrôle de la Commission Européenne: les cas Santer (1995-1999) et Barroso (2004-2009)*

L'Union européenne délègue à la Commission Européenne le pouvoir exclusif d'initiative législative, qui permet qu'un corps autonome et guidé par sa connaissance technique ait la légitimité institutionnelle d'adopter des lois contraires aux intérêts des gouvernements nationaux. Avec l'analyse de la démission volontaire de la Commission Santer et le processus de nomination de la Commission Barroso, l'article identifie un empowerment du Parlement Européen surtout sur le contrôle *ex-ante* de la Commission Européenne, quand il ratifie le choix des commissaires, tandis que le contrôle *ex-post* a été délégué au président de la Commission, qui est devenu un acteur important dans la gestion des crises.

**Mots-clés:** institutions; délégation; acteurs ayant un pouvoir de veto; Union Européenne

Artigo submetido em 26 de abril de 2016.

Versão final aprovada em 7 de julho de 2017.