

A COMISSÃO EUROPEIA

A Comissão é a instituição da UE que detém o monopólio da iniciativa legislativa juntamente com importantes poderes executivos em domínios como a concorrência e o comércio externo. É o órgão executivo por excelência da União Europeia e é formada por um colégio de comissários com um comissário por Estado-Membro. A Comissão supervisiona a aplicação do direito da União e o cumprimento dos Tratados pelos Estados-Membros. Também preside aos comités responsáveis pela aplicação da legislação da União Europeia. O anterior sistema de «comitologia» foi substituído por novos instrumentos jurídicos, notadamente atos de execução e atos delegados.

BASE JURÍDICA

Artigo 17.º do [Tratado da União Europeia](#) (TUE), artigos 234.º, 244.º a 250.º, 290.º e 291.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) e (TFUE) e o [Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias](#) (Tratado de Fusão).

HISTÓRIA

Inicialmente, cada Comunidade tinha o seu próprio órgão executivo: a Alta Autoridade para a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), instituída em 1951, e uma Comissão para cada uma das duas Comunidades instituídas pelo Tratado de Roma em 1957, a CEE e a Euratom. Através do Tratado de Fusão, de 8 de abril de 1965, as estruturas executivas da CECA, CEE e Euratom foram combinadas e os orçamentos dessas instituições (sendo a Comissão a mais importante) foram fundidos numa única Comissão das Comunidades Europeias ([1.1.2](#)). Quando o Tratado CECA caducou em 2002, 50 anos após a sua criação, foi [decidido](#) que os ativos da CECA deveriam reverter para a Comissão, que seria responsável por conduzir as operações pendentes, gerir os ativos da CECA e assegurar o financiamento das atividades de investigação nos setores relacionados com a indústria do carvão e do aço.

COMPOSIÇÃO E ESTATUTO JURÍDICO

A. Número de membros

Durante muito tempo, a Comissão foi composta por, pelo menos, um e não mais do que dois comissários por Estado-Membro. Inicialmente, o Tratado de Lisboa previa que, a partir de 1 de novembro de 2014, o número de comissários passasse a corresponder a dois terços do número de Estados-Membros. Paralelamente, introduziu um elemento de flexibilidade ao permitir que o Conselho Europeu determinasse o número de comissários (artigo 17.º, n.º 5, do TUE). Em 2009, o Conselho Europeu decidiu que a Comissão continuaria a ser constituída por um número de membros igual ao número de Estados-Membros.

B. Método de nomeação

O Tratado de Lisboa estabelece que os resultados das eleições europeias têm de ser tidos em conta quando o Conselho Europeu propõe ao Parlamento Europeu o seu candidato a presidente da Comissão, depois de efetuadas as consultas adequadas (tal como prevê a Declaração n.º 11 relativa ao artigo 17.º, n.ºs 6 e 7, do TUE, anexa ao Tratado de Lisboa) e deliberando por maioria qualificada. O candidato a presidente é eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõem (artigo 17.º, n.º 7, do TUE).

O Conselho da União Europeia (a seguir designado «Conselho»), composto por ministros dos governos de cada país da UE, aprova a lista das outras pessoas que tenciona nomear membros da Comissão, deliberando por maioria qualificada e de comum acordo com o Presidente eleito, em conformidade com as propostas apresentadas pelos Estados-Membros.

O presidente e os demais membros da Comissão, incluindo o alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, são colegialmente sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento e, em seguida, nomeados pelo Conselho, composto por chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros da UE, deliberando por maioria qualificada.

Desde o Tratado de Maastricht, o período de exercício das funções de comissário corresponde ao período da legislatura de cinco anos do Parlamento Europeu e é renovável.

C. Responsabilidade

1. Responsabilidade individual (artigo 245.º do TFUE)

Cumpra aos membros da Comissão:

- exercer as suas funções com total independência, no interesse geral da União – não poderão, entre outros, solicitar nem aceitar instruções de qualquer governo ou de qualquer outra entidade exterior,
- abster-se de exercer qualquer outra atividade profissional, remunerada ou não.

Os comissários podem ser demitidos pelo Tribunal de Justiça, a pedido do Conselho ou da própria Comissão, se não cumprirem qualquer uma destas obrigações ou se cometerem falta grave (artigo 247.º do TFUE).

2. Responsabilidade coletiva

A Comissão é coletivamente responsável perante o Parlamento nos termos do artigo 234.º do TFUE. Se o Parlamento aprovar uma moção de censura à Comissão, todos os seus membros deverão demitir-se, incluindo o alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que deve demitir-se das funções que exerce no seio da Comissão.

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

A Comissão trabalha sob orientação política do seu presidente, que decide sobre a sua organização interna. O presidente distribui pelos comissários os diversos setores de atividade da Comissão. É assim conferida a cada comissário a responsabilidade por

um setor temático específico e a autoridade sobre os departamentos administrativos correspondentes. Após aprovação pelo colégio, o presidente nomeia os vice-presidentes de entre os comissários. O alto representante é automaticamente vice-presidente da Comissão. Qualquer membro da Comissão deve apresentar a sua demissão se o presidente lho pedir, sob reserva de aprovação pelo colégio.

A Comissão dispõe de um Secretariado-Geral constituído por 33 direções-gerais incumbidas da elaboração, gestão e execução das políticas, da legislação e dos fundos da UE. Existem ainda 20 departamentos especializados (serviços e agências), que se ocupam de assuntos ad hoc ou transversais. Entre eles figuram o Organismo Europeu de Luta Antifraude, o Serviço Jurídico, os Arquivos Históricos, o Serviço das Publicações, o Centro Europeu de Estratégia Política e o Grupo de Trabalho para as negociações com o Reino Unido nos termos do artigo 50.º do TUE. Existem também seis agências de execução, nomeadamente a Agência de Execução para a Investigação, que desempenham as funções que lhes são delegadas pela Comissão, mas que dispõem de personalidade jurídica própria. Salvo algumas exceções, as deliberações da Comissão são tomadas por maioria dos seus membros (artigo 250.º do TFUE).

A Comissão reúne-se todas as semanas para debater questões politicamente sensíveis e adotar propostas que devem ser aprovadas mediante um procedimento oral, ao passo que as questões menos sensíveis são aprovadas mediante um procedimento escrito. As medidas relativas à gestão ou administração podem ser adotadas mediante um sistema de delegação de poderes, através do qual o colégio confere a um dos seus membros a autoridade para tomar decisões em seu nome (sistema particularmente relevante em domínios como os auxílios agrícolas ou as medidas anti-dumping), ou mediante subdelegação, caso em que as decisões são delegadas a um nível administrativo, normalmente aos diretores-gerais.

PODERES

A. Poder de iniciativa

Em regra, a Comissão detém o monopólio da iniciativa legislativa na UE (artigo 17.º, n.º 2, do TUE). Elabora as propostas de atos legislativos a adotar pelas duas instituições decisoras, o Parlamento e o Conselho.

1. Iniciativa plena: o poder de apresentar propostas

a. Iniciativa legislativa

O poder de apresentar propostas constitui a forma plena do poder de iniciativa, pois é sempre exclusivo e condiciona a autoridade decisora, na medida em que esta não pode tomar uma decisão sem que exista uma proposta e tem de basear a decisão na proposta apresentada.

A Comissão elabora e apresenta ao Conselho e ao Parlamento todas as propostas legislativas (regulamentos ou diretivas) necessárias para aplicar os Tratados ([1.2.3](#)).

b. Iniciativa orçamental

A Comissão elabora o projeto de orçamento, que submete à apreciação do Conselho e do Parlamento Europeu, em conformidade com o artigo 314.º do TFUE ([1.2.5](#)).

Todos os anos, cada instituição, com exceção da Comissão, elabora estimativas, incluindo todas as suas receitas e despesas, que envia à Comissão antes de 1 de julho (artigo 39.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro). Além disso, cada organismo criado nos termos dos Tratados, dotado de personalidade jurídica e que receba uma contribuição a cargo do orçamento envia estimativas à Comissão até 31 de janeiro de cada ano. A Comissão envia depois o mapa previsional das agências da UE ao Parlamento e ao Conselho e propõe o valor da contribuição para cada organismo da UE e o número de funcionários que considera necessários para o exercício financeiro seguinte.

No que diz respeito ao sistema de recursos próprios da UE, a decisão de base relativa aos recursos próprios deve ser adotada por unanimidade pelo Conselho, mediante proposta da Comissão (artigo 17.º do TUE) e após consulta ao Parlamento, de acordo com um processo legislativo especial. É possível estabelecer novas categorias de recursos próprios e suprimir as existentes a qualquer momento (artigo 311.º, n.º 3, do TFUE), mas essas decisões só podem ser tomadas com base numa proposta da Comissão (artigo 17.º, n.º 2, do TUE). Além disso, deliberando sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu e ao Tribunal de Contas, o Conselho fixa as modalidades e o processo segundo os quais as receitas orçamentais são colocadas à disposição do orçamento da UE (artigo 322.º, n.º 2, do TFUE).

c. Relações com países terceiros

Com base num mandato do Conselho, a Comissão é responsável pela negociação de acordos internacionais nos termos dos artigos 207.º e 218.º do TFUE, que são então apresentados ao Conselho tendo em vista a sua celebração. O mandato inclui as negociações de adesão à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (artigo 6.º, n.º 2, do TUE). Cabe ao alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança negociar os acordos sobre política externa e segurança. Ao abrigo do artigo 50.º do TUE e do artigo 218.º, n.º 3, do TFUE, a Comissão também apresenta recomendações sobre a abertura de negociações relativas à saída da UE.

2. Iniciativa limitada: o poder de emitir recomendações ou pareceres

a. No contexto da União Económica e Monetária ([2.6.2](#))

A Comissão tem um papel a desempenhar na gestão da União Económica e Monetária (UEM). Apresenta ao Conselho:

- recomendações para a elaboração de projetos de orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e advertências se as políticas económicas comportarem um risco de incompatibilidade com as referidas orientações (artigo 121.º, n.º 4, do TFUE),
- propostas de avaliação para que o Conselho possa determinar se um Estado-Membro apresenta um défice excessivo (artigo 126.º, n.º 6, do TFUE),
- recomendações sobre medidas a tomar se um Estado-Membro que não faça parte da área do euro enfrentar dificuldades relativamente à sua balança de pagamentos (artigo 143.º do TFUE),

- recomendações relativas às taxas de câmbio entre a moeda única e as outras moedas e orientações gerais para a política de taxas de câmbio (artigo 219.º do TFUE),
- no quadro do Semestre Europeu, uma avaliação dos planos estratégicos nacionais e a apresentação de projetos de recomendações específicos por país.

b. No contexto da política externa e de segurança comum

Neste domínio, foram transferidas inúmeras competências da Comissão para o alto representante da União para a Política Externa e de Segurança e para o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Todavia, a Comissão pode apoiar o alto representante na apresentação ao Conselho de uma proposta de decisão relacionada com a política externa e de segurança comum (artigo 30.º do TUE). O alto representante exerce igualmente as funções de vice-presidente da Comissão.

B. Poder de controlo da aplicação do direito da União

Os Tratados estabelecem que cabe à Comissão assegurar a sua correta aplicação, bem como a execução das decisões tomadas para o efeito (direito derivado). A Comissão desempenha este papel de guardião dos Tratados sobretudo através do procedimento aplicável aos Estados-Membros que não cumpram qualquer das obrigações que lhes incumbem por força dos Tratados (artigo 258.º do TFUE).

C. Poderes de execução

1. Conferidos pelos Tratados

Os principais poderes de que dispõe a Comissão são:

- executar o orçamento (artigo 17.º, n.º 1, do TUE e artigo 317.º do TFUE). Uma vez adotado o orçamento, a partir de 1 de janeiro do exercício seguinte, cada Estado-Membro efetua os [pagamentos devidos à UE](#) através de contribuições mensais para o orçamento da UE, as quais são depositadas numa conta bancária em nome da Comissão Europeia junto do ministério nacional das finanças ou do banco central,
- autorizar os Estados-Membros a tomar as medidas de salvaguarda previstas nos Tratados, em especial durante os períodos de transição (nomeadamente o artigo 201.º do TFUE),
- aplicar as leis da concorrência, em especial fiscalizando os auxílios estatais (artigo 108.º do TFUE).

Nos pacotes de resgate financeiro relacionados com a crise da dívida de alguns Estados-Membros, a Comissão é responsável pela gestão dos recursos atribuídos e garantidos pelo orçamento da UE. A Comissão dispõe ainda de poderes para modificar o procedimento de votação no Conselho de Governadores do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), passando da unanimidade para a maioria qualificada especial (85 %) se considerar (de comum acordo com o BCE) que a não adoção de uma decisão de concessão de assistência financeira é suscetível de pôr em risco a sustentabilidade económica e financeira da área do euro (artigo 4.º, n.º 4, do Tratado MEE) ([2.6.8](#)).

2. Conferidos pelo Parlamento e pelo Conselho

Em conformidade com o artigo 291.º do TFUE, a Comissão exerce as competências que lhe são conferidas para a execução dos atos legislativos adotados pelo Parlamento e pelo Conselho.

O Tratado de Lisboa introduziu novas «regras e princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo que os Estados-Membros podem aplicar ao exercício das competências de execução pela Comissão» (artigo 291.º, n.º 3, do TFUE e Regulamento (UE) n.º 182/2011). Deste modo, os anteriores mecanismos de comitologia são substituídos por dois novos procedimentos: o procedimento consultivo e o procedimento de exame. O direito de controlo atribuído ao Parlamento e ao Conselho é formalizado com a possibilidade de recurso em caso de conflito.

3. Atos delegados

O Tratado de Lisboa introduziu também uma nova categoria de atos, a meio caminho entre os atos legislativos e os atos de execução. Estes «atos não legislativos delegados» (artigo 290.º do TFUE) são «atos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem certos elementos não essenciais do ato legislativo» (também chamado «ato de base»). Em princípio, o Parlamento goza de direitos de controlo idênticos aos do Conselho.

D. Poderes regulamentares e consultivos

Os Tratados raramente conferem à Comissão competências regulamentares plenas. O artigo 106.º do TFUE constitui uma exceção: confere à Comissão o poder de velar pela aplicação das regras da União às empresas públicas e a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral e de dirigir aos Estados-Membros, quando necessário, as diretivas ou decisões adequadas.

Os Tratados conferem à Comissão o poder de formular recomendações ou de apresentar relatórios e pareceres em numerosos casos. Dispõem também que a Comissão seja consultada sobre determinadas decisões, como a admissão de novos Estados-Membros na União (artigo 49.º do TUE). A Comissão é igualmente consultada, em particular sobre alterações aos estatutos de outras instituições ou organismos, nomeadamente ao Estatuto dos Deputados ao Parlamento Europeu e ao Estatuto do Provedor de Justiça Europeu.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

A Comissão é o principal interlocutor do Parlamento para as questões legislativas e orçamentais. O controlo da elaboração e execução do programa de trabalho da Comissão exercido pelo Parlamento tem vindo a assumir uma importância crescente para garantir uma maior legitimidade democrática da governação da UE. O projeto de orçamento anual é uma proposta que contém um projeto de orçamento que é apresentado ao Parlamento e ao Conselho até 1 de setembro do ano anterior ao da execução do orçamento (exercício n -1). A Comissão transmite igualmente essa proposta, para conhecimento, aos parlamentos nacionais. Além disso, a Comissão elabora o seu próprio mapa previsional, que também envia separadamente ao

Parlamento e ao Conselho para aprovação. Nos termos do artigo 319.º do TFUE, o Parlamento Europeu tem o direito de conceder quitação à Comissão.

A Decisão relativa aos recursos próprios é tomada de acordo com um processo legislativo especial (artigo 289.º, n.º 2, do TFUE), mediante proposta da Comissão (artigo 311.º, n.º 2, do TFUE) e após **consulta ao Parlamento**. Considerando que a decisão de base relativa aos recursos próprios é tomada no âmbito deste processo de consulta, as medidas de execução correspondentes (nos termos do artigo 291.º, n.º 2, do TFUE) são adotadas pelo Conselho, após a **aprovação do Parlamento**, com base numa proposta da Comissão (artigo 311.º, n.º 3, do TFUE).

A Comissão Europeia deve manter um diálogo permanente com o Parlamento Europeu ao longo de todo o seu mandato, começando com as [audições dos comissários indigitados](#) e seguindo com os [compromissos específicos](#) assumidos durante essas audições, o [acompanhamento intercalar desses compromissos](#) e o diálogo estruturado sistemático com comissões parlamentares específicas.

Em virtude do Tratado de Maastricht, reforçado pelo Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu dispõe de um direito de iniciativa legislativa que lhe permite solicitar à Comissão que apresente uma proposta. O Parlamento Europeu pode também introduzir na sua legislação requisitos de comunicação de informações, obrigando a Comissão Europeia a apresentar relatórios de execução.

Por vezes, a Comissão Europeia não dá seguimento aos pedidos de propostas do Parlamento Europeu (como no caso da [Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho e à Comissão, de 15 de junho de 2023, na sequência da investigação de alegadas contravenções e má administração na aplicação do Direito da União relacionadas com a utilização do software espião de vigilância Pegasus e equivalentes](#)) ou atrasa a apresentação de relatórios de execução importantes (por exemplo, o primeiro relatório sobre a aplicação e o funcionamento da Diretiva Proteção de Dados na Aplicação da Lei^[1]).

Depois de o processo Schrems II ter conduzido à anulação da Decisão de Execução (UE) 2016/1250 da Comissão relativa ao nível de proteção assegurado pelo acordo UE-EUA sobre o intercâmbio de dados, devido à preocupação com a falta de proteção dos cidadãos da UE nos intercâmbios transatlânticos de dados, o Parlamento criticou o facto de a Comissão ter posto as relações com os Estados Unidos à frente dos interesses dos cidadãos da UE e de, por conseguinte, ter deixado a tarefa de defender o direito da UE aos cidadãos a título individual^[2]. Apesar destas críticas e de uma nova [resolução](#) do Parlamento que concluía que o quadro UE-EUA em matéria de proteção de dados não criava uma equivalência essencial no nível de proteção, a Comissão adotou, em 10 de julho de 2023, a sua terceira [decisão](#) sobre a adequação do nível de proteção dos dados pessoais no âmbito do Quadro de Privacidade de Dados UE-EUA.

[1] Vogiatzoglou P. et al., «[Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#)» [Avaliação da aplicação da Diretiva Proteção de Dados na Aplicação da Lei], Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, Parlamento Europeu, dezembro de 2022.

[2] [Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de maio de 2021, sobre o acórdão do TJUE de 16 de julho de 2020 – Data Protection Commissioner/Facebook Ireland Limited, Maximilian Schrems \(«Schrems II»\) – Processo C-311/18.](#)

A presente ficha temática foi elaborada pelo Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
04/2024