

## OBRAS DO AUTOR EM MATÉRIA DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA

"O movimento político europeu e as instituições supranacionais", 1963; "A livre circulação dos trabalhadores e a segurança social no Mercado Comum", 1964; "A integração económica da Europa Ocidental - integração liberal e integração dirigida", 1965; "Convertibilidade e unificação monetária na Europa", 1965; "O desafio da integração europeia", 1979; "O sector público produtivo na perspectiva da adesão à CEE", 1979; "O enquadramento constitucional do sistema económico na perspectiva do ingresso no Mercado Comum", 1979; "Portugal and the European Economic Community", 1980; "O sistema económico português e a adesão ao Mercado Comum", 1982; "A lógica integracionista e a supremacia do ordenamento comunitário", 1984; "The Portuguese economic system and accession to the European Community", 1985; "A integração do sistema jurídico da Comunidade - os primeiros passos", 1986; "Um novo passo na integração comunitária: o Acto Único Europeu", 1988; "Reflexões sobre a união europeia", 1992; "Integração europeia - estudos de economia, política e direito comunitários", 1993; "A união monetária e as suas implicações", 1994; "Tax harmonization and monetary union. Two speeds for Europe", 1994; "A harmonização da fiscalidade e as exigências da união monetária na Comunidade Europeia", 1993; "A revisão institucional e a convergência económica - problemas dos pequenos e médios Estados membros", 1995; "A diferenciação na integração europeia", 1996; "A união económica e monetária e o objectivo da moeda única", 1996; "Problemas da revisão do Tratado de Maastricht", 1996; "A adaptação ao sistema jurídico da Comunidade - Os primeiros passos", 1996; "A união económica e monetária e as perspectivas da integração europeia", 1996; "Monetary union and differentiation. The external dimension", 1997; "A união económica e monetária e o objectivo da moeda única", 1997; "Some reflections on monetary union and fiscal federalism", 1997; "O Tratado de Amesterdão", 1998; "De Maastricht a Amesterdão - problemas da união monetária europeia", 1999; "Integração monetária e federalismo financeiro", 1999; "A união monetária e o pacto de estabilidade", 2000; "Os impulsos federais na construção europeia", 2000; "The federalist impulses in the European Union", 2000; "The flimsiness of the euro: a currency without a State", 2000; "O Euro", 2000; "A união monetária e o federalismo financeiro", 2000; "O pendor federal da integração - a União Europeia e o Mercosul", 2001; "Da moeda única em diante: as visões a longo prazo da integração", 2001; "As cooperações reforçadas na União Europeia", 2001; "A harmonização fiscal no processo de integração europeia", 2001; "Três anos na moeda única", 2002; "A Convenção europeia", 2002; "Portugal e a união monetária europeia", 2002; "A via federal", 2002; "A integração europeia no dobrar do século", 2003; "A Constituição europeia. Um olhar crítico sobre o projecto", 2004; "Direito institucional da União Europeia", 2004; "Integração europeia - Estudos de economia, direito e política comunitários (1963-1993)", 2.ª ed. 2004; "Reservas à Constituição Europeia/Reservations on the European Constitution", 2005; "A crise da Constituição europeia", 2005; "A Constituição europeia. Uma perspectiva crítica", 2006.

PAULO DE PITTA E CUNHA

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
e da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

# DIREITO EUROPEU

## INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS DA UNIÃO

  
ALMEDINA

DIREITO EUROPEU  
INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS DA UNIÃO

AUTOR  
PAULO DE PITTA E CUNHA

EDITOR  
EDIÇÕES ALMEDINA, SA  
Rua da Estrela, n.º 6  
3000-161 Coimbra  
Tel.: 239 851 904  
Fax: 239 851 901  
www.almедina.net  
editora@almедina.net

PRÉ-IMPRESSÃO • IMPRESSÃO • ACABAMENTO  
G.C. – GRÁFICA DE COIMBRA, LDA.  
Palheira – Assafarge  
3001-453 Coimbra  
producao@graficadecoimbra.pt

Julho, 2006

DEPOSITO LEGAL  
245873/06

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação  
são da exclusiva responsabilidade dos(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo,  
sem prévia autorização escrita do Editor,  
é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.

## INTRODUÇÃO

1. A partir de 1957, com a assinatura dos Tratados de Roma, as Comunidades Europeias, até aí reduzidas à Comunidade do Carvão e do Aço, passaram a formar uma tríade, que perdurou por muitos anos.

Ainda hoje se fala em Direito comunitário a propósito do sistema jurídico constituído à volta das Comunidades, no topo do qual se colocam as disposições daqueles Tratados, e que compreende ainda – sobretudo no caso da actual Comunidade Europeia, ex-Comunidade Económica Europeia – normas emanadas dos órgãos comunitários, constituindo um sistema dotado de inegável originalidade em relação às fórmulas clássicas do Direito internacional.

2. A expressão “Direito comunitário” continua a ser comumente utilizada, embora, desde o Tratado de Maastricht, as Comunidades estejam envolvidas numa realidade mais vasta, a União Europeia, a qual comporta, a par da vertente comunitária, novas formas de cooperação em assuntos de justiça e de política externa.

3. Entretanto, veio a ser desfeita a tríade inicial, pois o Tratado do Carvão e do Aço, o qual, contrariamente aos das outras duas Comunidades, tinha duração préfixada (cinquenta anos), cessou a sua vigência em 2002. Por outro lado, a Comunidade da Energia Atómica permaneceu em quase hibernação.

4. A emergência da União Europeia implica, assim, o alargamento do conjunto normativo, pelo que melhor será agora falar de Direito da União Europeia (ou, porventura, Direito europeu), abrangendo o Direito comunitário e o quadro jurídico das novas matérias extra-comunitárias da integração.

No entanto, o ordenamento comunitário continua a ocupar a posição fundamental, nela se concentrando os caracteres que lhe conferem natu-

reza original. A regulação dos novos sectores da União Europeia ainda decorre basicamente de fórmulas do Direito internacional clássico, sendo, aliás, de referir que à União – contrariamente à Comunidade Europeia – até hoje não foi formalmente conferida personalidade jurídica.

Com a reserva que fica feita quanto ao âmbito mais vasto de um Direito da União Europeia, propomo-nos fundamentalmente abordar a problemática do regime jurídico da Comunidade Europeia – o Direito Comunitário.

5. É habitual fazer-se a distinção entre o Direito Comunitário Institucional – respeitando à matéria das fontes e princípios do ordenamento, da composição e funcionamento das instituições, do sistema jurisdicional – e o Direito Comunitário Material ou Substantivo, que trata do regime jurídico das políticas europeias, começando pelas relativas ao mercado interno (livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais), para abranger ainda o quadro de múltiplas outras políticas, coordenadas ou unificadas, como é o caso, quanto às últimas, da política monetária.

O livro, que publicámos há dois anos, epígrafado “O Direito Institucional da União Europeia”, versava sobre o primeiro daqueles dois grandes ramos. Foi possível agora, além da actualização daquele texto, fazer uma leve incursão pelo regime das políticas da União, adoptando o mesmo método de se ir reconstituindo as exposições orais feitas no âmbito da disciplina. A forma algo sincopada como a matéria é apresentada decorre da circunstância de, no âmbito de um curso consagrado, em geral, ao Direito Comunitário, só ter sido possível dedicar uma terça parte das aulas ao Direito Substantivo.

6. Próximo do final de 2004, foi aprovado pelos governos dos Estados membros o “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”, destinado a substituir os diplomas vigentes reguladores da integração europeia – Tratados de Roma (Comunidade Europeia) e de Maastricht (União Europeia), completados pelos Tratados de Amesterdão e de Nice.

O novo Tratado unificado só poderá entrar em vigor após a conclusão do processo de ratificações nacionais e, atentas as rejeições ocorridas em dois Estados-membros, é grande a incerteza sobre se chegará a vigorar. Pareceu-nos útil acrescentar a descrição geral do teor do documento,

inserindo um capítulo epígrafado “O problema da aprovação do Tratado constitucional”.

7. Inserem-se em Anexo diversos estudos do Autor, que desenvolvem ou completam em alguns pontos a exposição das matérias contida no texto principal, e bem assim uma série de documentos que assinalam momentos particularmente significativos no processo de integração europeia a partir da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial.

Lisboa, Junho de 2006

## SUMÁRIO

### PARTE I DIREITO INSTITUCIONAL

- I - A integração europeia.
- II - O ordenamento comunitário.
- III - As instituições da União Europeia.
- IV - O contencioso comunitário.
- V - A revisão dos Tratados europeus.
- VI - O alargamento e a diferenciação.
- VII - O problema da aprovação do Tratado constitucional.

### PARTE II REGIME JURÍDICO DAS POLÍTICAS DA UNIÃO

- I - O regime jurídico das políticas da União Europeia.
- II - A livre circulação de mercadorias.
- III - A livre circulação das pessoas e dos serviços.
- IV - A livre circulação dos capitais.
- V - As regras de concorrência.
- VI - A harmonização da fiscalidade.
- VII - A união económica e monetária.
- VIII - A política comercial comum.
- IX - A política externa e de segurança comum (PESC).

**PARTE I**  
**DIREITO INSTITUCIONAL**

# I.

## A INTEGRAÇÃO EUROPEIA

### 1. Origem da Europa

No século V a.C., o historiador Heródoto reconhecia não saber onde a Europa obtivera o seu nome e quem lho teria dado. Muitas vezes recorre-se à lenda: da mitologia grega consta que Zeus, apaixonado pela princesa Europa, filha de um rei da Ásia menor, se metamorfoseou num touro branco e, surpreendendo-a à beira-mar, convidou-a para subir para o seu dorso – com ela atravessando o Mediterrâneo até à ilha de Creta.

Assim se teria individualizado como continente o “pequeno cabo” da Ásia, a que se referia em 1918 o poeta Paul Valéry. Pequeno cabo, geograficamente falando, mas sede de múltiplos povos, de alta criatividade, que marcaram indelevelmente a História do mundo.

### 2. Manifestações da união da Europa desde a era medieval

Vem de muito longe a ideia de união política da Europa.

Durante a Idade Média, a nostalgia dos tempos de Roma levou a tentativas de reconstituição do antigo Império.

Corresponderam a um princípio unificador as realizações de centralização imperial com Carlos Magno, coroado “Imperador do Ocidente” no ano 800, e Otão I da Germânia, fundador do Sacro-Império Romano-Germânico (962).

No século XIII, a afirmação da autoridade do Papado sobre a comunidade cristã assumiu a expressão da “Teocracia papal”: consagrava-se a supremacia do Papa, como Chefe da “Respublica Christiana”.

Nos séculos XIV e XV foram lançadas as bases do Estado moderno, dotado de exército e fiscalidade permanentes.

Afirmada no século XVII a plena soberania dos Estados, como entes máximos nas relações internacionais, a vida internacional passou a ser pautada pela regra política do "equilíbrio de forças" ("balance of power"): os Estados entravam em associações de oportunidade, em que se procurava contrabalançar as pretensões hegemónicas da potência mais forte, processando-se o incessante reagrupamento das nações equilibrantes.

Em 1815, a Santa Aliança constituiu uma tentativa de organização política europeia. Afirmando-se como um directório de grandes potências (exclusão dos pequenos Estados), a Santa Aliança visava a manutenção da paz na Europa, na sequência da queda de Napoleão Bonaparte. O seu declínio foi rápido. Após 1825, regressou-se à fórmula empírica do "equilíbrio de forças" nas relações entre os Estados europeus, conhecida também por "concerto europeu".

### 3. Projectos de união europeia ao longo da História

Para além das esparsas realizações da ideia de união da Europa, a que acaba de se fazer referência, foram apresentados, ao longo dos tempos, ambiciosos projectos de união europeia, da autoria de políticos, filósofos e escritores.

Mencionem-se, a título exemplificativo, os seguintes projectos: o de Pierre Dubois (século XIV), de criação de uma Federação dos Estados europeus, gerida por uma Assembleia dirigida pelo Papa e designada por iniciativa do Rei de França; o de Antoine Marini (século XV), preconizando a formação de uma Assembleia Federal, e incluindo um exército federal, composto por contingentes dos diversos países europeus; o do Duque de Sully (século XVII), de criação de uma Assembleia dos povos europeus, regida por um Senado detentor dos mais amplos poderes políticos; o de William Penn (também século XVII), de instituição de uma Assembleia Federal para arbitrar conflitos entre os soberanos europeus; o do Abade de Saint-Pierre (século XVIII), propondo o Senado dos Soberanos, visando a defesa dos Governos constituídos contra revoluções internas; o do Conde de Saint Simon (1814), sugerindo a constituição de um Parlamento franco-britânico; o de Ernest Renan (1870), advogando a formação da federação europeia com base no entendimento franco-alemão; e a previsão do poeta Alphonse de Lamartine de formação dos Estados Unidos da Europa.

Na primeira metade do século XX, Coudenhove-Kalergi preconizou a constituição da Federação Pan-europeia, da qual excluía a Rússia e a Inglaterra (1923); e Aristide Briand, Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, propôs, na Sociedade das Nações, o estabelecimento de um "vínculo federal entre os Estados da Europa" (1930).

Nenhum destes planos chegou a materializar-se, embora em alguns se possam encontrar sinais precursores das realizações da segunda metade do século XX. Faltava a consciência de que a aproximação política entre as nações europeias podia representar uma condição da sua sobrevivência.

### 4. Apogeu e declínio da Europa

Nos finais do século XIX e princípios do século XX, era manifesta a superioridade económica, política e cultural da Europa.

As grandes descobertas marítimas dos séculos XV e XVI, lançadas pelos Portugueses, haviam alargado a Europa à dimensão do mundo.

A revolução industrial lançou as bases da civilização técnica e científica do século XIX. Mas as rivalidades crescentes entre os Estados europeus, traduzindo-se em antagonismos em torno de problemas de espaços nacionais, precipitaram a Europa na Grande Guerra de 1914-18 (1.ª Guerra Mundial). Nas negociações da paz, foi decisivo o papel dos Estados Unidos: desenhavam-se os primeiros sinais de declínio da Europa.

A partir dos anos 20, observou-se a desagregação ideológica na Europa. Às democracias parlamentares contrapuseram-se modelos autoritários em diversos países e a experiência da revolução soviética.

A depressão económica dos anos 30 constituiu o terreno propício à ascensão do nacional-socialismo na Alemanha.

Instituindo um sistema totalitário (Estado antiparlamentar fundado no partido único), Hitler pôs em marcha uma política opressiva no plano internacional, que levou à 2.ª Guerra Mundial. Tendo chegado a ocupar grande parte da Europa, a Alemanha acabou por capitular perante a pressão conjugada do exército soviético e das forças anglo-americanas. No Oriente, os Estados Unidos obtiveram a rendição do Japão.

### 5. O movimento europeu após a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial

A 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial assinalou o fim da era europeia no mundo: os Estados Unidos e a União Soviética assumiram-se como "superpotências", e o mundo foi dividido em dois blocos entre si inconciliáveis (Churchill, em 1946, chamou a atenção para a "cortina de ferro" que se atravessara sobre o continente europeu).

Cindida a Alemanha em quatro zonas de ocupação, a União Soviética sujeitou a zona que lhe coube ao seu modelo político-ideológico, lo que impossibilitava a reunificação. A fusão das restantes três zonas de ocupação (americana, britânica e francesa) levou, em 1949, à formação da República Federal da Alemanha, que seguiu o modelo das democracias ocidentais.

Associado à preocupação de se conseguir a reconciliação definitiva entre a França e a Alemanha, o propósito de restituir à Europa o prestígio e influência perdidos esteve na base de movimentos de opinião favoráveis à união europeia, em que se incluía uma corrente federalista que preconizava a constituição dos "Estados Unidos da Europa". A Inglaterra, reconhecendo embora a necessidade de um esforço de união na Europa continental, mas tomando por realidade a aparência que ainda conservava de potência mundial, excluiu-se das iniciativas que ultrapassassem o plano da simples cooperação intergovernamental.

Assim, esteve envolvida, em Março de 1948, na celebração do Pacto de Bruxelas (que instituiu a União Ocidental), acordo de defesa mútua que a ligava à França, à Bélgica, à Holanda e ao Luxemburgo, em prevenção contra o renascimento da ameaça militar alemã; e participou também, em Maio de 1949, na instituição do Conselho da Europa, organização que promovia uma estreita associação entre os países europeus, visando salvaguardar as ideias e princípios da sua herança comum, e cuja actividade se desdobrou pelos campos económico, social, cultural, científico, jurídico, e da protecção dos direitos humanos.

Na União Ocidental, organização internacional de tipo clássico, existia um Conselho, em cujo âmbito as deliberações eram tomadas por unanimidade dos Estados-membros. O Conselho da Europa, a despeito de contar entre os seus órgãos, o que constituía uma importante inovação, uma Assembleia Consultiva, composta por representantes dos parlamentos nacionais, não dispunha de poderes efectivos, reconduzindo-se também ao modelo da instituição intergovernamental.

### 6. As comunidades supranacionais e o método funcional de integração

Em Maio de 1950, a declaração de Robert Schuman, Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, propondo, por inspiração de Jean Monnet, a colocação do conjunto da produção franco-alemã do carvão e do aço sob uma autoridade comum (numa organização aberta à participação de outros países da Europa), assinalou o início do movimento de integração europeia do pós-guerra.

Tratava-se do lançamento de uma experiência de integração "vertical" ou "funcional", que se destinava a actuar como catalisadora de um processo marcado por sucessivas integrações parcelares de sectores limitados, configurando-se como ponto de partida para a constituição de uma federação europeia, considerada indispensável à preservação da paz.

A proposta de Schuman, logo aceite pela recém-formada República Federal da Alemanha e pela Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, levou à instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, pelo Tratado de Paris de Abril de 1951.

A grande inovação em relação à fórmula clássica de organização internacional consistiu na criação de um órgão, a Alta Autoridade, composto por personalidades independentes, com poderes efectivos de regulação do mercado do carvão e do aço – em articulação com o Conselho de Ministros, onde tinham assento membros dos Governos nacionais. Havia ainda uma Assembleia e um Tribunal de Justiça. Às funções exercidas pela Alta Autoridade era expressamente reconhecido carácter supranacional.

Por aversão à fórmula supranacional que o Tratado consagrava, a Inglaterra recusou-se a participar na CECA. Subavaliou as potencialidades do plano Schuman, tal como, anos mais tarde, haveria de subestimar o impulso à união europeia representado pela criação da Comunidade Económica Europeia.

Na visão "funcional", a CECA era concebida como o primeiro degrau de um esquema complexo, em que se processaria a transferência gradual para autoridades comuns dos poderes relativos aos diferentes sectores da vida económica, suscitando-se a integração total das economias, como prelúdio da federação política. Porém, sem se esperar por outros passos no sentido da integração económica, o "funcionalismo" foi desde logo transposto para o terreno militar. E, em 1952, os seis países envolvidos na experiência do carvão e do aço celebraram um Tratado que insti-

tua a Comunidade Europeia de Defesa, a qual operava a fusão das respectivas forças armadas sob o controlo de órgãos supranacionais.

Entrou-se, assim, em fase de acentuada "euforia federalista", na lógica da plena integração política: e daí o projecto do Estatuto da Comunidade Política Europeia, na qual se fundiriam as duas Comunidades sectoriais, e que daria largos poderes adicionais, designadamente nos planos da política externa e da economia global.

O movimento unificador tinha, porém, avançado demais. Em França, estava ainda bem viva a recordação da superioridade militar alemã; era visível o receio de formar, no campo da defesa, uma Comunidade de carácter supranacional sem a presença equilibrante da Inglaterra. Em Agosto de 1954, o Parlamento francês recusou a ratificação do Tratado da Comunidade Europeia de Defesa, o que levou a que fosse arquivado o projecto do Estatuto da Comunidade Política Europeia.

Em Outubro de 1954, a União Ocidental, que havia sido criada pelo Pacto de Bruxelas de 1948, foi substituída pela UEO – União da Europa Ocidental –, na qual se integrou a República Federal da Alemanha, assim incorporada na organização de defesa colectiva europeia.

#### 7. A integração por via do estabelecimento de um mercado comum. A Comunidade Económica Europeia

Em Junho de 1955, a Resolução de Messina, adoptada pelos seis países membros da CECA, marcou o início da nova fase da construção europeia ("Relance Européenne"), a ser realizada no domínio económico. Era proposta a criação de novas formas de integração vertical ou por sectores, a par da constituição de um mercado comum, baseado na livre circulação de mercadorias, pessoas e capitais. Em breve, porém, a ordem de prioridades inverteu-se, toda a atenção se centrando na realização do grande mercado – integração horizontal –, e limitando-se ao sector da energia atómica a iniciativa de integração vertical.

Dois Tratados, assinados em Roma, em Março de 1957, instituíram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atómica.

No Tratado CEE, o objectivo de integração política não foi posto de lado (o preâmbulo referia o propósito de estabelecer uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus), mas era visível o cuidado posto na

atenuação da perspectiva supranacional. Embora herdando, nas suas linhas gerais, a arquitectura institucional da CECA, era dominante no modelo da CEE o factor intergovernamental: o órgão central no processo de tomada de decisões era o Conselho, composto por representantes dos Estados-membros, e não já o executivo independente, agora designado por Comissão, e não já por Alta Autoridade. À Comissão era, no entanto, reconhecido um papel da maior importância no processo de integração, na medida em que se lhe concedia o monopólio da iniciativa no processo legislativo.

#### 8. A união aduaneira e a livre circulação dos factores de produção

Inspirando-se na concepção neo-liberal quanto às vantagens do alargamento do mercado e do estímulo da concorrência, a CEE teve por base uma união aduaneira (livre circulação das mercadorias e adopção de uma pauta aduaneira unificada nas relações com o mundo exterior), a que se fez acrescer a livre circulação dos factores de produção, configurando a união aduaneira completada pela livre circulação dos factores o estágio do processo de integração conhecido por "mercado comum".

A união aduaneira e o mercado comum eram fórmulas de integração "liberal" ou "negativa", traduzida na supressão de obstáculos às relações económicas entre os espaços nacionais. Era possível completá-la por esforços de integração "concertada" ou "positiva", envolvendo a coordenação de políticas económicas e a adopção de políticas comuns. Na visão original da CEE, era nítida a prevalência da integração "negativa", se bem que o Tratado de Roma consagrasse algumas políticas comuns com carácter sectorial ("maxime", a Política Agrícola Comum) e fizesse referências (algo vagas) à coordenação de políticas económicas.

#### 9. A EFTA como simples zona de integração comercial

Tendo-se recusado a participar na criação da CEE, a Inglaterra procurou envolver os países em causa numa vasta zona de comércio livre (fórmula de integração comercial em que à livre circulação de mercadorias no interior da zona acresce – diferentemente do que se passa na união aduaneira – a conservação de autonomia pautal de cada Estado-membro em relação ao exterior), abrangendo a generalidade dos países da Europa oci-

dental. A ideia foi, porém, rejeitada em Novembro de 1958 por iniciativa da França, afirmando-se o propósito de consolidar a integração económica e política prosseguida no âmbito da CEE.

Foi então formulado o projecto de formação de uma zona de comércio livre para produtos industriais, reunindo seis países europeus industrializados exteriores à CEE – Inglaterra, Suécia, Noruega, Dinamarca, Áustria e Suíça –, a que se juntou (também como membro fundador) Portugal. Constituída pela Convenção de Estocolmo, em 1960, a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) assinalou a divisão da Europa em dois grupos comerciais (o Grupo dos Seis-CEE; o Grupo dos Sete-EFTA).

Cedo mudaria a percepção britânica quando ao interesse em participar na CEE. Em Agosto de 1961, a Inglaterra formulou um pedido de adesão à Comunidade Económica Europeia, tendo deparado com o veto da França, que a acusava de pretender submergir o processo de integração numa ampla área de comércio livre. Novo pedido de adesão, apresentado em Maio de 1967, teve idêntica sorte.

A França, que nos anos que se seguiram à instituição da CEE se mostrou contrária à aceitação de soluções baseadas no modelo supranacional, opôs-se, a partir de 1965, a que fossem aplicadas as regras do Tratado CEE em que se previa a passagem (findo o período transitório de formação do mercado comum) da votação no Conselho por unanimidade para a votação por maioria qualificada. A “crise da cadeira vazia” (a França abstendo-se ostensivamente de participar nos órgãos comunitários) foi resolvida pelo compromisso do Luxemburgo, de Janeiro de 1966, na qual a França fez valer o seu ponto de vista de que, estando em causa decisões muito importantes para um Estado-membro, se deveria prosseguir na discussão do problema até se alcançar acordo unânime.

#### 10. A Cimeira da Haia e o projecto de união económica e monetária

Com o abandono da Presidência da República pelo General de Gaulle, as posições da França quanto ao processo de integração tornaram-se menos radicais. E na cimeira de Chefes de Estado e de Governo da CEE que se realizou em Dezembro de 1969, na Haia, foi aprovado, por um lado, o alargamento da Comunidade (sendo finalmente aceite a candidatura britânica) e, por outro, o aprofundamento do processo de integração: nos termos de um Tratado celebrado em Junho de 1972, aderiram à Comu-

nidade três países (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda); por seu turno, foi adoptado, através de Resoluções do Conselho do princípio da década de 70, um plano, tendo como base o relatório de um Comité de peritos (Comité Werner), em que se previa a passagem a um estágio mais exigente de integração, a união económica e monetária.

Estava-se numa nova fase de “euro-optimismo”, que teve o seu auge quando na Cimeira de Paris, em Outubro de 1972, foi manifestada a intenção de, até final da década, se transformar o complexo das relações entre os Estados-membros da Comunidade numa União Europeia.

As consequências económicas da crise petrolífera internacional inviabilizaram o plano de criação da união económica e monetária, de que apenas ficou de pé um dos dispositivos previstos para uma primeira fase: o acordo entre bancos centrais visando o estreitamento das margens de flutuação entre as moedas comunitárias, em que se baseou a experiência que ficou conhecida como a “Serpente comunitária”.

#### 11. O Sistema Monetário Europeu

No final dos anos 70 registaram-se importantes avanços no processo de integração. As primeiras eleições directas para o Parlamento Europeu (até então composto por membros designados pelos Parlamentos nacionais) vieram reforçar a legitimidade democrática deste órgão e suscitar a renovada ambição de conseguir mais poderes.

O lançamento do Sistema Monetário Europeu (Março de 1979), retomando o esquema do mecanismo de taxas de câmbio da Serpente, agora alargado à quase totalidade dos Estados-membros, e completando-se com a introdução de facilidades de crédito e com a criação de uma unidade de conta europeia, o ECU, correspondeu ao objectivo de fazer da Europa comunitária uma zona de estabilidade monetária e deixou antever novos progressos na linha da integração positiva.

Entretanto, a prática das cimeiras regulares de Chefes de Estado e de Governo consolidava-se, com a adopção da nova designação de “Conselho Europeu”, a partir da reunião de Paris em fins de 1974.

Não foram fáceis para a Comunidade os primeiros anos da década de 80. A questão orçamental britânica – suscitada pela insistência do Reino Unido em obter compensação para o que considerava ser o contributo excessivo que lhe era exigido para o orçamento comunitário – ensom-

brava as relações entre Estados-membros, enquanto o compromisso do Luxemburgo continuava a entorpecer o funcionamento da Comunidade (sendo de notar, todavia, que, em Maio de 1982, pela primeira vez uma deliberação do Conselho, a despeito da invocação de interesses muito importantes, foi adoptada por maioria: a matéria era a fixação do regime de preços agrícolas e o Estado que pretendia a votação por unanimidade era o Reino Unido).

Por outro lado, embora o Sistema Monetário Europeu tivesse tido comportamento satisfatório, não deixou de se registar no início dos anos 80 o problema do desfasamento da política económica francesa em relação à dos restantes participantes no mecanismo de taxas de câmbio do Sistema, com reflexos em repetidas desvalorizações do franco no quadro do SME. A questão resolveu-se a partir de 1983, com o abandono pela França da visão doutrinária favorável à intervenção do Estado na economia e a sua conversão à óptica neo-liberal privilegiando a disciplina monetária, adoptada pela Alemanha e pelos restantes Estados-membros.

## 12. O Acto Único Europeu e a perspectiva do mercado interno

O Parlamento Europeu aprovou, em Fevereiro de 1984, um projecto do Tratado de União Europeia – projecto ambicioso, na linha da supranacionalidade, visando o estabelecimento de uma União Europeia em substituição das Comunidades.

Tal projecto não teve continuidade, mas serviu de catalisador para a revisão do Tratado de Roma que se processou com base na conferência intergovernamental iniciada em Setembro de 1985, tendo como ponto central o estabelecimento do mercado único (ou mercado interno), previsto para o final de 1992.

Num Livro Branco então apresentado pela Comissão reconhecia-se que, realizado o “mercado comum”, subsistiam barreiras técnicas, físicas e fiscais à livre circulação, enumerando-se cerca de três centenas de propostas de medidas de liberalização a adoptar pelo Conselho para realização do “mercado interno”.

Em Fevereiro de 1986, os 12 Estados-membros assinaram o Acto Único Europeu (o Tratado de adesão de Portugal e Espanha, de Junho de 1985, havia entrado em vigor no início de 1986), assim denominado por

reunir num só documento as matérias da revisão dos tratados comunitários e da cooperação no plano da política externa.

O Acto Único definiu o objectivo, para o final de 1992, de formação de “um espaço de fronteiras internas” (o “mercado interno”); deu impulso à “coesão económica e social”, visando a redução do atraso das regiões mais desfavorecidas; e consagrou várias políticas que haviam sido activadas pelo recurso à extensão de competências prevista no artigo 235.º (actual 301.º).

A celebração do Acto, incorporando o desafio do mercado interno, trouxe renovado dinamismo à Comunidade.

## 13. A união económica e monetária e a união política

O relatório de um Grupo de peritos criado em Junho de 1988 para o efeito de estudar e propor a realização da união económica e monetária (Relatório Delors) foi aprovado pelo Conselho Europeu em Junho de 1989. Previam-se três estádios para alcançar o objectivo proposto, fixando-se o início do primeiro em 1 de Julho de 1990, data da entrada em vigor de uma directiva comunitária prevendo a livre circulação dos capitais.

A queda do muro de Berlim, em Novembro de 1989, em contexto de colapso do sistema comunista, precipitara a unificação política da Alemanha, tendo os Laender que compunham a extinta República Democrática Alemã sido integrados na República Federal.

A Alemanha e a França extraíram dos acontecimentos no Leste europeu a conclusão de que deveria acelerar-se a construção política da Europa, na linha do compromisso anteriormente estabelecido de transformar as relações entre os Estados-membros da Comunidade numa União Europeia.

Foi, assim, prevista, a par da conferência intergovernamental relativa à criação da união económica e monetária, uma outra consagrada à problemática da união política europeia.

Tendo-se decidido, em Outubro de 1990 (com a oposição do Reino Unido) fixar a data de 1 de Dezembro de 1994 para início da segunda fase da União Económica e Monetária, as duas conferências intergovernamentais principiaram em Roma, em Dezembro de 1990.

#### 14. O Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht)

##### a) *A divisão em pilares*

Em Dezembro de 1991, o Conselho Europeu de Maastricht aprovou o conteúdo do Tratado da União Europeia. A União abarcava, além da matéria comunitária, com relevo para a criação da união económica e monetária, novas formas de cooperação.

Bem cedo se formou a imagem de que a União Europeia se apoiava em três pilares distintos, envolvendo o primeiro os Tratados comunitários, com realce para a inclusão no Tratado da Comunidade Económica Europeia (agora passando a denominar-se Comunidade Europeia) da matéria relativa à instituição da união económica e monetária e para a atribuição de competências em novos campos à Comunidade; o segundo respeitando à cooperação no campo da política externa e de segurança comum; e o terceiro à cooperação no plano da justiça e assuntos internos, envolvendo questões de imigração e segurança interna.

Em contraste com os domínios abrangidos pelos segundo e terceiro pilares, em que se consagraram fórmulas de cooperação intergovernamental (nomeadamente a regra de votação por unanimidade), as modificações introduzidas no sistema comunitário revelavam a presença de forte impulso federalista, visível na estruturação da união económica e monetária, com instituição, a prazo, de uma moeda única, e em diversos outros aspectos (criação da cidadania da União; reconhecimento de um poder de co-decisão do Parlamento Europeu no processo legislativo da Comunidade, etc.), tendo, no entanto, sido retirada do projecto, por insistência do Reino Unido, a referência explícita a um objectivo ou a uma vocação federal.

Nas negociações que precederam a celebração do Tratado, era visível o empenhamento da França em assegurar a formação da união monetária, como meio de levar a Alemanha a partilhar com os seus parceiros o controlo da política monetária europeia, que vinha exercendo por forma praticamente exclusiva. A Alemanha, relutante quanto ao abandono do marco, propunha para o futuro Banco Central Europeu o seu próprio modelo de banca central independente, prosseguindo o objectivo de garantir a estabilidade dos preços; e insistia numa estreita ligação entre a união económica e monetária e a união política europeia – em relação à qual a França parecia ter certas reservas. O Reino Unido opunha-se à perspectiva da moeda única e à organização da Comunidade segundo linhas federais.

A Itália e os países do Benelux mostravam-se abertamente favoráveis, quer à união monetária, quer à união política europeia, na linha da sua tradicional aceitação de fórmulas supranacionais. A Espanha, Portugal e a Irlanda não pareciam destoar neste aspecto, mas era visível que se preocupavam sobretudo com a defesa directa dos seus específicos interesses no quadro da política de coesão económica e social.

##### b) *O tratamento diferenciado dos Estados membros*

Assinado em Fevereiro de 1992, o Tratado de Maastricht foi o produto de difíceis compromissos políticos, que se traduziram designadamente na consagração de regimes de excepção a favor do Reino Unido e da Dinamarca, países que, contrariamente a todos os seus parceiros, não se envolveram desde logo no compromisso atinente à realização da união monetária. Protocolos anexos ao Tratado conferiram-lhes a possibilidade de se manterem afastados do sistema da moeda única, até eventual decisão no sentido da adesão a este, a ser tomada pelos seus órgãos políticos competentes (ou dependendo, no caso dinamarquês, da realização de um referendo).

Consagrou-se, assim, um regime de tratamento diferenciado de dois Estados-membros, não já pela razão tradicionalmente invocada de a sua situação económica exigir um período mais extenso de adaptação, mas por puros motivos de ordem política. No tocante à matéria da política social também se observou a exclusão do Reino Unido, mas assumindo aqui a forma de um protocolo em que os restantes onze países acordaram entre si no regime a estabelecer nessa área.

##### c) *Dificuldades de aprovação do Tratado de Maastricht*

O processo de ratificação do Tratado foi marcado por vicissitudes de diversa ordem, avultando, em Junho de 1992, a recusa de ratificação por parte da Dinamarca, na sequência de um referendo com desfecho negativo, e o resultado tangencialmente favorável obtido em análoga consulta popular realizada em França (51,05% de votos a favor, 48,95% de votos contra, em Setembro de 1992). A Dinamarca obteve do Conselho Europeu, em Dezembro de 1992, concessões quanto a determinados pontos sensíveis, o que constituiu um expediente político para se conseguir a inversão da

sua posição, como veio a acontecer em novo referendo efectuado em Maio de 1993. Depois de múltiplas dificuldades e diversos adiamentos suscitados pela influência dos deputados "euro-cépticos" no Parlamento britânico, o Reino Unido veio a concluir o seu processo de ratificação; mas a entrada em vigor do Tratado da União Europeia ficou ainda dependente da ratificação da Alemanha, a qual só se processou em Outubro de 1993, após o Tribunal Constitucional desse país se ter pronunciado em sentido favorável à compatibilidade do Tratado com a respectiva Lei Fundamental.

A fase de relativo pessimismo que se prolongou para além da própria entrada em vigor do Tratado (1 de Novembro de 1993) reflectiu não só as preocupações da opinião pública de diversos países em relação à perda de soberania nacional, como certa frustração contra a maneira de operar da Comunidade (o secretismo do processo de tomada de decisões; a incapacidade de pôr termo ao conflito armado na ex-Jugoslávia), e o próprio clima associado ao alastramento da recessão económica.

#### d) *Introdução da moeda única*

A despeito da crise que se suscitou no Sistema Monetário Europeu a partir de Setembro de 1992, e se traduziu em sérias perturbações cambiais, os Estados-membros persistiram no cumprimento do calendário previsto para a passagem à fase final da união económica e monetária, envidando esforços no sentido de assegurar a observância dos critérios de convergência exigidos, e aprovaram em Dezembro de 1995 o "cenário para a introdução da moeda única". Adoptando a denominação de "euro", a moeda única foi criada em 1 de Janeiro de 1999, ainda em coexistência com as moedas nacionais, e assumindo a forma escritural. No princípio de 2002, iniciou-se a circulação física do euro, sob a forma de notas e moedas metálicas, tendo sido retiradas (o mais tardar em 28 de Fevereiro) as moedas nacionais.

### 15. O Tratado de Amesterdão

#### a) *A cooperação reforçada*

Não tendo sido possível chegar a acordo quanto às duas questões essenciais à adaptação das instituições em face do previsto alargamento da

União – a dimensão da Comissão; a modificação das modalidades de votação por maioria qualificada no Conselho –, o Tratado de Amesterdão fracassou no que respeita à missão de preparar a União Europeia para os futuros alargamentos.

A nova matéria da cooperação reforçada (possibilidade de certo número de Estados membros prosseguirem de forma mais intensa o esforço de integração) foi inserida nos primeiro e terceiro pilares da União.

Previu-se que a autorização para a instauração de uma cooperação reforçada seria concedida pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, a pedido dos Estados membros em causa. Mas podia tornar-se inoperante este procedimento maioritário. Com efeito, se um membro do Conselho declarasse que, por importantes e expressas razões de política nacional, tencionava opôr-se à concessão de uma autorização por maioria qualificada, não se procederia a votação. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, poderia então requerer que a questão fosse submetida ao Conselho Europeu, a fim de ser tomada uma decisão por unanimidade.

Esta disposição, que na sua redacção faz lembrar o controverso acordo do Luxemburgo, reconduzia, em última análise, ao domínio da unanimidade um processo que à partida se situava no campo da maioria qualificada, constituindo um forte travão à efectivação de iniciativas de cooperação reforçada.

#### b) *Os princípios em que assenta a União*

O art. 6.º do TUE passou a enumerar os princípios em que assenta a União: liberdade, democracia, respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, estado de Direito.

E contemplou-se, no art. 7.º, a hipótese da existência de violação grave e persistente de alguns daqueles princípios; verificada ela, o Conselho, por maioria qualificada, poderá decidir suspender alguns dos direitos ao Estado membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado membro no Conselho.

#### c) *Alterações nos segundo e terceiro pilares*

No 2.º pilar (Política externa e de segurança comum), o Tratado de Amesterdão introduziu modificações importantes.

O Conselho poderia adoptar, por maioria qualificada, posições comuns; mas qualquer membro desse órgão, invocando importantes e expressas razões de política nacional, tinha a faculdade de se opôr à tomada de decisão, observando-se, em tal caso, o procedimento já considerado a propósito da cooperação reforçada: não realização da votação; solicitação do Conselho de que a questão fosse submetida ao Conselho Europeu; decisão tomada por unanimidade por este último órgão.

Como se vê, as próprias excepções à regra do voto unânime eram temperadas pelo mecanismo do regresso à unanimidade. O regime da PESC continuou, assim, a assumir carácter claramente intergovernamental.

Outra inovação trazida ao 2.º pilar é a instituição de um Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, posição que seria preenchida pelo Secretário Geral do Conselho. Esta individualidade teria por missão coadjuvar a Presidência nas matérias do âmbito da PESC.

Onde o Tratado mais avançava no sentido da comunitarização era no plano do 3.º pilar. Aqui, parte importante das matérias que faziam parte da cooperação interestatal (asilo, vistos, imigração, transposição das fronteiras exteriores, luta contra a toxicomania e contra a fraude de dimensões internacionais) foi transposta para o TCE, e consequentemente submetida ao controlo do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

Só os domínios da "cooperação judicial e policial em matéria penal" – nova epígrafe do 3.º pilar – permaneceram no quadro intergovernamental.

No plano da Comunidade Europeia, o Tratado de Amesterdão veio alargar os casos em que se previa a co-decisão (poder legislativo partilhado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu). O processo de cooperação quase desapareceu (confinado à área da política monetária), ao passo que a co-decisão alastrou a variadas situações: foi o caso de campos como a investigação e o desenvolvimento, as medidas de incentivo ao emprego, a saúde pública.

Não obstante ter aspectos positivos – arrumação e renumeração de disposições dos anteriores Tratados; consagração dos princípios por que se rege a União Europeia; introdução de um Título sobre as políticas de emprego –, ao Tratado de Amesterdão faltou visivelmente fôlego para ir mais longe. O processo do deslizar do intergovernamental para o supranacional ganhou algum andamento, mas mais sob a forma de retoques do que de tratamento de questões de fundo, e o problema da adaptação das instituições ficou adiado.

## 16. O Tratado de Nice

### a) Flexibilização da cooperação reforçada

O Tratado de Nice – de que resultou a redacção vigente dos tratados europeus – introduziu importantes alterações na regulação da cooperação reforçada, que fora instituída pelo Tratado de Amesterdão.

Nos domínios em que esta era já admitida (o primeiro e o terceiro pilares da União Europeia), foi suprimida a passagem das disposições em que era conferido aos Estados membros discordantes o direito de veto.

A principal inovação residiu em se ter determinado que o processo opere também no âmbito do segundo pilar – política externa e de segurança comum –, no qual, pelo melindre da matéria, tocando o âmago da soberania, não se havia admitido no regime de Amesterdão a integração diferenciada. Mas, neste campo, continua a valer o veto nacional.

### b) As novas regras de votação no Conselho

Foi no plano institucional que, na perspectiva do alargamento da União Europeia pela adesão de doze países candidatos (dez estados da Europa Oriental e dois Estados insulares mediterrânicos), o Tratado de Nice trouxe as mais significativas modificações. Os aspectos focados, que se identificam com os chamados "left-overs" de Amesterdão, eram a ponderação de votos nas deliberações do Conselho e a composição da Comissão. O confronto de posições entre os países grandes e os países médios e pequenos dominou as negociações do Conselho Europeu de Nice (Dezembro de 2000).

Os países grandes – Alemanha, França, Reino Unido e Itália, aos quais se juntou a Espanha – estavam preocupados com o declínio da sua influência no Conselho, que resultaria das novas adesões, caso se mantivesse a chave de votação actualmente praticada. Os países médios e pequenos queriam sobretudo evitar que a Comissão deixasse de ter na sua composição nacionais de todos os Estados membros.

O resultado da revisão de Nice foi o estabelecimento de novas ponderações para as votações no Conselho, matéria em que os países grandes reforçaram o seu peso relativo – basta notar que cada um dos quatro maiores detém, a partir de 1 de Janeiro de 2005, 29 votos (e a Espanha, que regista a maior subida relativa, 27), enquanto Portugal, a Bélgica e a Grécia dispõem de apenas 12 votos cada.

Para as decisões por maioria qualificada, o número de votos que é necessário reunir (o qual, até então era de 62 num total de 87 votos) passou a ser de 169 num total de 237. É ainda exigido que se verifique o voto em sentido favorável da maioria dos Estados membros se a propositura do acto couber à Comissão, e de dois terços nos restantes casos. E há uma condição, que representou uma compensação proporcionada à Alemanha por, a despeito de a sua população ser significativamente superior à dos demais Estados grandes, não ter obtido o correspondente acréscimo do número de votos.

Trata-se da chamada "verificação demográfica" – verificação de que os Estados membros que compõem a maioria qualificada representam pelo menos 62% da população total da União. Esta condição, que pode ter como efeito impedir que a decisão seja adoptada, não opera por forma automática, devendo ser explicitamente solicitada pelo Estado membro interessado na sua aplicação.

A despeito do sensível alargamento do domínio da tomada de decisões por maioria qualificada, saliente-se que sectores muito importantes – como é o caso da política fiscal e de determinados aspectos da política social, designadamente a segurança social e a representação e defesa colectiva dos trabalhadores – não foram tocados por esta mudança, continuando submetidos ao regime de votação por unanimidade. Não é de surpreender que o Reino Unido se tenha distinguido na veemência da oposição à passagem, nestas áreas, à maioria qualificada.

#### c) *O problema da composição da Comissão*

No que respeita à composição da Comissão, o resultado das difíceis negociações na conferência intergovernamental que culminou com o Conselho Europeu de Nice foi a renúncia pelos maiores Estados ao segundo comissário que actualmente detêm (por vezes apresentada como contrapartida do acréscimo do seu poder de voto no Conselho), e a permanência da regra segundo a qual a Comissão é composta por nacionais de todos os Estados membros.

Por se ter entendido que o alargamento do número de membros da Comissão, à medida que se efectivarem as novas adesões, impediria, a partir de determinado ponto, o eficaz funcionamento do órgão, acordou-se que, a partir da adesão do vigésimo sétimo Estado membro, o número de comissários passará a ser inferior ao dos Estados, estabele-

cendo então o Conselho, por unanimidade, um sistema de rotação paritária entre os Estados membros.

#### d) *Insuficiências do Tratado de Nice*

Preocupação dominante da conferência intergovernamental que precedeu a aprovação do Tratado de Nice foi realizar as mutações institucionais indispensáveis ao funcionamento da União quando viesse a comportar os novos Estados membros. Sob este ponto de vista, ainda que ao preço de aumentar a desigualdade entre os grandes e os restantes, ou da acrescida complexidade das regras de votação no Conselho (que passaram a suportar a presença cumulativa das três exigências atrás referidas, constituindo o chamado "triple lock" – relativas à maioria dos Estados membros, ao apuramento da maioria qualificada com base nas novas ponderações dos votos, e à verificação demográfica), Nice terá atingido o seu objectivo, que era o de resolver os "left-overs" de Amesterdão.

Por outro lado, como ficou referido, as condições de recurso à cooperação reforçada tornaram-se mais maleáveis, o que deixa antever a superação da paralisação do funcionamento deste dispositivo, que parecia decorrer da fórmula de Amesterdão.

O Tratado de Nice, que operou uma importante reforma no sistema jurisdicional comunitário, ampliando as competências do Tribunal de Primeira Instância, não trouxe, porém, qualquer mudança fundamental na arquitectura da União Europeia ou nas relações de poder entre os seus órgãos. A estrutura em pilares e a respectiva caracterização não sofreram alterações. Como foi dito, em pontos nucleares, com a política fiscal ou a política social, a exigência de voto unânime no Conselho não cedeu.

### 17. A Convenção sobre o futuro da Europa e o Tratado constitucional

O reconhecimento, pelos seus próprios autores, da estreiteza de vistas do Tratado de Nice explica a Declaração sobre o futuro da União (a ele apensa), apelando a "um debate mais amplo e aprofundado sobre o futuro da União Europeia". Deste assunto se incumbiu o Conselho Europeu na sua reunião de Laeken/Bruxelas, em Dezembro de 2001, ao tomar a iniciativa de convocar uma "Convenção" (composta por parlamentares euro-

peus e nacionais e por representantes dos Governos e da Comissão) para se abordarem os grandes temas de reflexão, previamente à convocação, em 2004, de uma nova conferência intergovernamental visando introduzir as correspondentes alterações nos Tratados europeus.

O Tratado de Nice admitiu, assim, a sua própria provisoriedade. E, ao incluir, entre os temas para uma próxima reflexão, a simplificação dos Tratados, "por forma a torná-los mais claros e mais compreensíveis", deixou antever uma profunda reestruturação do ordenamento de base da União Europeia, visando suplantar a rede normativa em que ao texto de Roma se sobrepuseram os do Acto Único, de Maastricht, de Amesterdão e de Nice.

A Convenção desenvolveu, porém, acrescidas ambições, traduzidas fundamentalmente na proposta de substituição dos actuais Tratados por um texto unificado, sobre as vestes de uma "Constituição europeia".

Em Março de 2002, a Convenção iniciou os seus trabalhos, debruçando-se sobretudo sobre problemas de carácter institucional relativos ao funcionamento dos órgãos comunitários na perspectiva de novos alargamentos da União.

O que se pretendia basicamente era introduzir-se nos Tratados, mormente na área institucional, as alterações que ainda se mostrassem necessárias em face de possíveis insuficiências de algumas das soluções adoptadas em Nice, no final de 2000. Sendo esse o objectivo dominante, não parece fazer sentido, a não ser a partir de indemonstrada necessidade de uma estrutura federal para a Europa, avançar-se, como o fez a Convenção, com a proposta de uma "Constituição". A Convenção começara, aliás, por referir, com maior sentido das proporções, visar um "tratado constitucional"; mas depois ganhou acrescida ambição.

O que passou a estar em causa foi a revisão e unificação dos tratados europeus, com vista a elaborar-se um Tratado único – dependendo a sua entrada em vigor, tal como aconteceu nos casos anteriores, da ratificação (por processo parlamentar ou referendário) pela totalidade dos Estados membros.

O termo "Constituição" não parece adequado à reforma que se pretende efectuar. Uma constituição, em sentido rigoroso, reconduz-se a um acto de direito interno, estruturador da organização política de um Estado; no âmbito europeu, isso suporia que os textos fundamentais da União deixassem de se conter em Tratados internacionais, ao mesmo tempo que seriam lançadas as bases do Estado federal.

A Constituição autêntica supõe a ascensão a um estádio a que nem os Governos, nem os povos europeus, estão interessados em aceder.

Diversas propostas da Comissão mereciam ser reapreciadas.

A Convenção pretendeu fazer depender a maioria qualificada nas deliberações do Conselho unicamente do factor populacional – solução dificilmente aceitável para os pequenos e médios países, que põem a ênfase no princípio da igualdade dos Estados na integração europeia. E propôs a redução a quinze do número de Comissários com funções efectivas, o que contraria a perspectiva assumida por numerosos países, favorável a uma composição que integre permanentemente um nacional de cada Estado-membro.

Na própria óptica dos federalistas, que vêm no Conselho o embrião de uma futura câmara alta do Parlamento federal europeu, deveria existir paridade entre os Estados membros na composição daquele órgão. Com efeito, havendo duas legitimidades no processo de integração, a dos cidadãos e a dos Estados, a primeira tem expressão no Parlamento Europeu, onde a representação se liga à dimensão populacional; mas no Conselho, no qual se exprime a legitimidade dos Estados, cada um deles deverá ter o mesmo poder de voto.

Ora, na União Europeia a evolução foi precisamente a contrária. De Maastricht a Nice, de Nice às propostas da Convenção, foi-se alargando o fosso entre os países grandes e os países médios/pequenos.

A Convenção propôs a supressão do actual sistema de presidência do Conselho (e do Conselho Europeu), em plano de rotação semestral em que participam igualmente todos os países, e a instituição em seu lugar de uma presidência fixa, confiada a uma personalidade política (com o mandato de dois anos e meio, renovável uma vez).

Esta alteração é desfavorável aos pequenos países, que perdem o protagonismo que lhes conferia a assunção da presidência rotativa. Acresce que a designação do futuro Presidente do Conselho Europeu – cargo previsto na proposta da Convenção – será feita por maioria qualificada, mecanismo em que dominam os Estados grandes.

Por outro lado, figuras de contornos algo difusas, como o Presidente do Conselho Europeu, potencialmente rival do Presidente da Comissão, ou o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (em estranha ligação simultânea ao Conselho Europeu e à Comissão) deveriam ser repensadas.

O "à-vontade" federalista da Convenção foi tão grande que, ultrapassando a resistência que durante décadas os Estados opuseram à qualifica-

ção das normas do direito derivado como "leis", propôs a denominação de lei e de lei quadro, respectivamente, em substituição das figuras do regulamento e da directiva.

Por parte de alguns Estados membros, particularmente interessados na aprovação da proposta da Convenção, tendeu a difundir-se a ideia de que a mesma deveria ser aprovada em bloco e sem mais discussão, quase se esquecendo que era à conferência intergovernamental que cabia a tomada de decisões sobre a revisão dos Tratados.

### 18. A crise da Constituição Europeia

Aprovado pelos Governos dos 25 Estados membros da União Europeia, em 18 de Junho de 2004, o "Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa" veio a ser formalmente assinado em 29 de Outubro de 2004, no contexto de uma solenidade revestida da pompa própria dos grandes acontecimentos – pretendia-se, com Roma II, consagrar a "refundação" da construção europeia.

Quando se realizaram, em França e na Holanda (respectivamente em 29 de Maio e 1 de Junho de 2005), referendos relativos ao novo Tratado, o qual, como se sabe, pretendia arvorar-se em Constituição europeia, já se encontrava relativamente avançado o processo das ratificações nacionais.

O Tratado constitucional havia, com efeito, sido ratificado, por margens confortáveis, por nove Estados membros: por via parlamentar pela Lituânia (Novembro de 2004), Hungria (Dezembro de 2004), Eslovénia (Fevereiro de 2005), Itália e Grécia (Abril de 2005), Áustria, Alemanha e Eslováquia (Maio de 2005); e, com base em referendo, pela Espanha (Fevereiro de 2005) – referendo que foi seguido de aprovação no Parlamento em Abril/Maio de 2005.

Após os referendos realizados em França e na Holanda e a aprovação parlamentar na Letónia, logo em 2 de Junho de 2005, ficaram por concluir treze processos de ratificação.

Não obstante o "período de reflexão" lançado logo após os referendos francês e holandês, os processos nacionais de ratificação foram completados em seis países, com resultados positivos em todos eles (Luxemburgo, por referendo; Bélgica, Chipre, Malta, Finlândia, por via parlamentar).

O Tratado constitucional foi, assim, ratificado por dezasseis países e rejeitado por dois, faltando ainda, em meados de 2006, definir-se a posição de sete Estados-membros, a ser expressa, em quase todos os casos, por consulta ao eleitorado (Dinamarca, Irlanda, República Checa; Portugal, Reino Unido), pois só a Suécia optara pela ratificação parlamentar, e ficara em dúvida que processo seria adoptado pela Polónia.

Embora a generalidade dos observadores tivesse admitido, até certo tempo antes da consulta aos eleitores, que o Tratado constitucional acabasse por ser aprovado em França e na Holanda, a verdade é que os referendos nesses dois países fundadores (havia sido signatários do Tratado de Roma, desempenhando, para mais, a França o papel de primeiro inspirador e motor fundamental da construção europeia) se traduziram em inequívocas rejeições – tão nítida foi a distância entre o somatório dos votos "não" e o dos votos "sim"<sup>(\*)</sup>. Neste contexto, de pouco servia lembrar que o Tratado constitucional já tinha sido aprovado por um conjunto de Estados membros que totalizavam a maioria da população da União.

De resto, alguns dos referendos que ainda faltava realizar apresentavam-se problemáticos: era o caso dos que se previam para a Dinamarca, a República Checa e, se viesse a adoptar-se a via referendária, a Polónia e, acima de tudo, para o Reino Unido.

Chegou a ponderar-se, em certos círculos políticos, a hipótese de repetição dos referendos francês e holandês; mas era claro que a expressão dos resultados negativos nos dois países fundadores havia produzido um efeito devastador, deixando virtualmente morto o Tratado constitucional.

As opiniões, no entanto, ainda se dividem. Uns mantêm a esperança de fazer reviver o Tratado constitucional ou, pelo menos, de salvar uma parte substancial do mesmo; outros pensam que deverá arquivar-se o processo, e concentrar-se a atenção na consolidação das estruturas actuais de integração, enfrentando os problemas reais mais prementes, como o de se procurar harmonizar o modelo social europeu com os desafios da globalização. Nesta linha, seria dada prioridade à integração económica – esquecida quando da elaboração do tratado constitucional –, evitando-se a intensidade excessiva que artificialmente procurou conferir-se à integração política.

(\*) Votaram não 54,68% dos eleitores franceses e 61,6% dos holandeses.

No passado, a construção europeia recuperou de outras crises, e desta feita, desajeitadamente por outra via, não deixará de se superar o torpor em que as rejeições a mergulharam.

19. As Comunidades Europeias como sistema "sui generis"

a) *Renúncia parcial às competências nacionais*

Na evolução da integração europeia, de 1950 até à actualidade, tem

havido períodos caracterizados por forte impulso no sentido da unidade (iniciativa da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço; lançamento da Comunidade Económica Europeia; aprovação do primeiro projecto de união económica e monetária - 1969/70 -, criação do Sistema Monetário Europeu; programa de realização do mercado interno - incorporado no Acto Único Europeu -; criação da União Europeia, envolvendo, entre outros aspectos, a passagem ao estado da união económica e monetária), alternando com fases em que se registam retrocessos no movimento, ou se suscita um clima de ceticismo não propício à progressão do processo unificador (malogro da Comunidade Europeia de Defesa; compromisso do Luxemburgo assegurando o poder de veto no seio do Conselho; abandono do primeiro projecto de união económica e monetária; mal-estar suscitado pela questão orgânica britânica, arrastando-se ao longo da primeira metade da década de 80; dificuldades na ratificação do Tratado da União Europeia acompanhadas de graves perturbações no Sistema Monetário Europeu; e, agora, a crise aberta pela rejeição do Tratado constitucional

nos referidos em França e na Holanda. Nas Comunidades Europeias combinam-se elementos de cooperação intergovernamental e elementos federais. São os últimos que ressaltam à primeira observação, a marcar uma clara distinção em relação aos modelos das organizações internacionais clássicas. Mas tais elementos federais (ou supranacionais) não se encontram aqui no seu estado puro, antes são temperados pela subsistência de factores que se reconduzem à visão do intergovernamentalismo. Assim, se é certo operar-se a renúncia à competência das autoridades nacionais e a correspondente transferência de poderes para os órgãos comunitários, não é menos certo que tal renúncia se processa em relação a domínios específicos, restando os Estados, nos restantes, as competências

nacionais. Esta característica, particularmente visível em relação às Comunidades que promovem formas de integração sectorial ou vertical, não deixa de assentar à própria Comunidade Europeia (ex-Comunidade Económica Europeia), não obstante a tendência que se vem acentuando para o alargamento do seu campo de acção.

O hibridismo que caracteriza as Comunidades acentua-se no quadro mais amplo da União Europeia, em que com o pilar comunitário, dotado de crescentes marcas supranacionais, contrastam os pilares de índole intergovernamental.

b) *Os dois modelos em confronto*

Por outro lado, a arquitectura institucional das Comunidades, e certas características dos seus órgãos centrais - independência da Comissão, tomada de decisões por votação universal directo, jurisdicção dos membros do Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, jurisdicção obrigatória do Tribunal de Justiça - inspiram-se no modelo federal.

Mas também aqui há traços muito importantes de óptica intergovernamental: poder de decisão conferido primordialmente ao Conselho, sendo exigida a unanimidade em matérias particularmente sensíveis; funcionamento da Comissão em funções de iniciativa e de execução; participação ainda pouco vigorosa do Parlamento Europeu na adopção de regras comunitárias; incapacidade do Tribunal de Justiça de forçar os Estados-membros ao cumprimento das suas obrigações.

É particularmente clara a marca federal, ou supranacional, na caracterização do sistema jurídico comunitário: as autoridades comunitárias decidem um poder legislativo, traduzido na criação de regras de direito directamente aplicáveis aos particulares, a que se reconhece primazia em relação às normas das ordens jurídicas nacionais. Só que as Comunidades não dispõem de competência legislativa geral, mas limitada às áreas em que se operam transferências de poderes por parte dos Estados-membros, e os diplomas constitutivos são tratados internacionais, e não já constituições em sentido próprio.

c) *Poderes retidos pelos Estados*

Sendo certo que os órgãos comunitários participam nos processos de revisão dos Tratados e de adesão de novos Estados (avaliando, neste

último caso, a necessidade de parecer favorável do Parlamento Europeu, o que revela a presença do elemento supranacional), a verdade é que tais processos envolvem a ratificação por todos os Estados-membros (revisão) ou por todos os Estados contratantes (adesão), de acordo com as respectivas normas constitucionais – prevalecendo, assim, os elementos de direito internacional, atinentes à óptica intergovernamentalista.

Aos órgãos comunitários é conferido o poder de concluir acordos internacionais, designadamente no âmbito da política comercial comum; mas, de um modo geral, a competência para a negociação de tratados internacionais ("treaty making power") é retida pelos Estados.

Os Tratados não prevêem a hipótese de abandono das Comunidades por parte de um ou de vários Estados-membros. Mas não parece contestável que, por improvável que seja o seu exercício, ou por penosas se revelem as suas consequências, o direito de saída subsiste.

Por último, é de notar que a Comunidade possui um sistema de recursos próprios, que contrasta com as fórmulas clássicas baseadas em dotações orçamentais dos Estados-membros (contribuição com base no PNB), recursos que lhes são atribuídos com vista a assegurar o financiamento do seu orçamento, e que compreendem as receitas provenientes de direitos da pauta aduaneira comum e as que decorrem da aplicação de uma taxa uniforme à matéria colectável do imposto sobre o valor acrescentado. Se é certo aflorar neste ponto o elemento supranacional, não o é menos que tais recursos próprios são resultantes de impostos estabelecidos a nível nacional, não existindo espécies tributárias criadas e geridas pelas autoridades comunitárias.

#### d) *Supranacionalismo e intergovernamentalismo*

Sem embargo da alternância de fases de optimismo e de pessimismo, a linha de tendência da integração europeia é nitidamente ascendente. Sobre as cinzas das propostas que, por se revelarem demasiado avançadas nas circunstâncias da época em que são formuladas, sofrem reveses, novas iniciativas se desenham, levando a integração por um caminho diferente (por exemplo, substituição dos esquemas pré-federais no período imediato à criação da CECA pela visão do mercado comum). E a períodos de atonia na construção comunitária sucede o lançamento de uma ideia polarizadora no sentido do reforço da integração (caso do programa do mercado interno, ele próprio impulsor da união económica e monetária).

A integração configura-se, assim, como um processo em permanente evolução, implicando modificações nas características da União Europeia, que acompanham quer as alterações dos tratados institutivos, quer as próprias mudanças no espírito com que o projecto de construção europeia é entendido.

Coexistindo, na base da concepção da integração comunitária, os dois modelos – supranacionalismo e intergovernamentalismo –, é compreensível que as Comunidades sejam configuradas como um "quid medium", movendo-se no interior de um espectro cujos pontos extremos são a organização internacional e o Estado federal, tendendo umas vezes a aproximar-se, outras a afastar-se deste último arquétipo.

É da presença simultânea da visão internacionalista e da visão supranacionalista do fenómeno comunitário, a primeira marcada pela acentuação do elemento interestatal, ou intergovernamental, a segunda ligada a uma ideologia de federalização da Europa, em que o Estado-nação deixa de ser encarado como o quadro-limite da organização social, que decorre a originalidade da construção comunitária.

#### e) *Ascensão do elemento supranacional*

A última década tem sido caracterizada pela intensificação do processo de integração, abrindo-se a perspectiva de, a partir da realização da integração negativa (liberalização dos movimentos de mercadorias, pessoas e capitais), se avançar para formas novas de integração económica positiva (concepção da união económica e monetária), com alargamento dos campos de acção dos órgãos comunitários e afirmação de intenções de caminhar para a "união política".

Tende, assim, a tomar de novo ascendente o elemento supranacional, agora não já na óptica neofuncionalista das Comunidades de integração vertical, mas na perspectiva mais ampla da afirmação da vocação "federal" na integração europeia, que tem, por enquanto, como seu ponto mais saliente a realização da unificação monetária.

A construção europeia, a despeito de todos os progressos registados, tem, porém, bases frágeis. Foi por pouco que o projecto de Maastricht não soçobrou na consulta feita ao eleitorado francês (mas, se tal tivesse acontecido, decerto teria germinado nova iniciativa para, de outro ângulo, se retomar o processo).

Com a criação da união monetária, os Estados-membros renunciaram a um dos poderes tradicionalmente associados à noção de soberania – entendida como a capacidade de dispor do próprio destino: o relativo à moeda.

Os domínios da política externa e segurança comum permanecem ainda exteriores ao pilar comunitário e alheios à metodologia supranacional que o caracteriza.

A menos que, no contexto de uma revisão dos Tratados, os Estados-membros se disponham a efectuar a “comunitarização” do pilar relativo à política externa, manter-se-á afastado o limiar do Estado federal. Mas, sem embargo da ambiguidade do esquema de Maastricht, é visível, subjacente a ele, o impulso federal – revelado não tanto na consagração de progressos directos na via da união política, como nas implicações da união monetária, baseada numa estrutura federalista em que os bancos centrais nacionais se associam no quadro do Sistema Europeu de Bancos Centrais, mas em que se estabelece com nitidez a sua subordinação ao poder monetário unificado a nível supranacional (Banco Central Europeu).

É certo que à imagem de centralização que se liga à ideia federal se tem vindo a contrapor, para certo conforto dos Estados-membros, a noção de subsidiariedade, que leva a reter nos Estados os domínios de acção em que os objectivos visados não sejam “melhor alcançados ao nível comunitário”. Mas a subsidiariedade – cujo sentido descentralizador é claro – não funciona nas áreas que sejam das atribuições exclusivas da Comunidade, como é precisamente o caso da política monetária (no quadro da união económica e monetária), e decerto seria também o da política externa e de segurança comum, se o pilar que a regula fosse “comunitarizado” – ou seja, subtraído ao método intergovernamental e integrado na óptica supranacional que vai prevalecendo no plano da Comunidade.

Estando a integração empreendida na Comunidade a passar, no plano económico, a um estágio “federal” – com a dinâmica supranacional acrescida implícita na dimensão política da união monetária –, as matérias da política externa e de segurança comum ainda se mantêm em contexto “confederal” (expressão do intergovernamentalismo).

Como opinou o Tribunal Constitucional alemão, no acórdão de Outubro de 1993, no qual analisou a natureza dos compromissos assumidos no contexto da integração, a União Europeia é uma associação de Estados

(“Staatenverbund”), visando realizar a aproximação progressiva entre os povos da Europa, não um Estado federal (“Bundesstaat”), apoiado numa nação europeia.

Não surpreende que os propugnadores do federalismo europeu tenham sido os primeiros a propor a transformação dos Tratados em que se baseiam as Comunidades e a União Europeia numa Constituição, procurando ultrapassar a visão de uma associação de Estados assente em tratados internacionais e caminhar em direcção à formação, a prazo, de um novo Estado soberano por fusão dos antigos Estados integrantes da União.

Ainda que, em tal circunstância, se procurasse ressaltar, como o dispõe o Tratado da União Europeia, “a identidade nacional dos Estados-membros”, parece claro que, nessa situação, os Estados perderiam a sua subjectividade internacional, assistindo-se ao nascimento de uma federação (ainda que atípica e descentralizada, e decerto fortemente marcada pela afirmação insistente do princípio da subsidiariedade), em que a plenitude da capacidade jurídica internacional passaria para o Estado composto regido por uma Constituição. Estaria, então, formado o Super-Estado europeu, envolvendo o apagamento dos países, transformados em unidades federadas mais ou menos autónomas no contexto do sistema dirigido pelos órgãos centrais da União.

### 1) Síntese

Por agora, a União Europeia é uma organização que, pela sua estrutura e pelos poderes que lhe estão atribuídos, ultrapassa o nível da confederação, mas não atinge o da federação.

Só em dois específicos domínios assume directamente características federais: a esfera monetária (moeda única regida por órgãos supranacionais), e a esfera legal (supremacia do ordenamento da União).

Os Estados membros reservam-se a Kompetenz/Kompetenz (a União apenas possui competência de atribuição), e só por decisão unânime daqueles Estados pode operar-se a revisão dos Tratados em que funda a União, ou aprovarem-se as principais acções no plano da política externa e segurança comum.

A União possui atributos estatais – e a tendência tem sido no sentido do reforço de tais atributos –, mas não é um Estado.

## II

# O ORDENAMENTO COMUNITÁRIO

### 1. O poder de criação normativa dos órgãos comunitários

Constituídas com base em tratados internacionais, instrumentos clássicos do Direito internacional, às Comunidades Europeias são atribuídos pelos Estados-membros poderes que compreendem a capacidade de produção de regras jurídicas nos domínios próprios da sua actividade. Isto é particularmente visível no caso da CE (ex-CEE), cujo diploma instituidor tem sido qualificado como "tratado-quadro", por oposição ao "tratado-lei" criador da Comunidade do Carvão e do Aço, na medida em que, em lugar de conter em si o essencial da regulamentação jurídica do tipo de integração visado, se limita, em muitas situações, a fixar objectivos e enunciar princípios, a serem desenvolvidos pela actividade de criação normativa dos órgãos comunitários.

A marcar a subsistência de influência dos Estados no sistema comunitário, tem-se por vezes considerado preferível à noção de transferência a de atribuição de competências, deixando entrever que se trata menos de uma abdicação por parte dos Estados do que do exercício em comum dos poderes assumidos a nível comunitário. Esta qualificação relaciona-se com a visão segundo a qual, em vez de uma perda de direitos soberanos, estaríamos em presença de uma "soberania partilhada". Mas, à medida que a integração progride para estádios avançados na perspectiva federalista, vai-se acentuando o carácter eufemístico da fórmula. A verdade é que se operam efectivas transferências de poderes dos Estados para os órgãos comunitários, segundo um processo entendido como tendencialmente irreversível: só na hipótese extrema de radical alteração da realidade política envolvente da construção comunitária (afirmação da vontade de um país de se retirar da Comunidade ou disso-

lução desta) é que se poderia conceber substancial retorno aos Estados-membros das competências transferidas.

O poder normativo que o Tratado instituidor confere aos órgãos comunitários leva, em desenvolvimento das normas contidas naquele Tratado, à gestação de regras jurídicas que, em conjunto com as primeiras, constituem um ordenamento jurídico próprio, o ordenamento comunitário.

## 2. Direito comunitário originário e Direito comunitário derivado

Ao direito comunitário originário, correspondente às fontes primárias resultantes do acordo dos Estados em base convencional, acresce, assim, o direito comunitário derivado, composto pelas normas dimanadas dos órgãos da Comunidade (fontes secundárias). E algumas destas normas, nos termos do Tratado, têm a característica de serem directamente aplicáveis nos Estados-membros, independentemente de quaisquer processos de transposição ou recepção no direito interno.

As fontes do direito comunitário originário compreendem os Tratados que instituem as Comunidades (Tratado de Paris de Abril de 1951 – CECA; Tratados de Roma de Março de 1957 – CEE e Comunidade Europeia de Energia Atómica); os Tratados ou Convenções que os completaram ou modificaram: Convenção relativa a instituições comuns (Assembleia e Tribunal de Justiça) de Março de 1957; Tratado que instituiu um Conselho e uma Comissão únicos, de Abril de 1965; Tratados de Abril de 1970 e Julho de 1975 referentes ao sistema financeiro comunitário; Acto sobre a eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal, de Setembro de 1976; Tratados de adesão, reflectindo alargamentos das Comunidades (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, 1972; Grécia, 1979; Portugal e Espanha, 1985; Áustria, Finlândia e Suécia, 1994; Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa, 2003); Acto Único Europeu, de Fevereiro de 1986; Tratado da União Europeia, no que se refere ao pilar comunitário, de Fevereiro de 1992; Tratado de Amesterdão, de Outubro de 1997; Tratado de Nice, de Fevereiro de 2001.

## 3. Tipologia dos actos comunitários

Às normas do direito comunitário derivado, o qual decorre do exercício daquilo que o Tribunal de Justiça das Comunidades referiu como “o poder legislativo da Comunidade”, não é dada nos Tratados a designação de “lei”, nem se estabelece entre as diversas fontes qualquer relação hierárquica.

A tipologia dos actos que podem ser adoptados pelos órgãos comunitários consta, para a Comunidade Europeia, do artigo 249.º do respectivo Tratado, em que é feita referência à adopção de regulamentos e directivas, à tomada de decisões e à formulação de recomendações e pareceres.

## 4. O regulamento

Os regulamentos comunitários, não obstante o equívoco da expressão (em sistemas jurídicos nacionais, como é o caso do nosso, a ideia de regulamento está associada à execução de normas legislativas pré-existent), possuem indiscutivelmente carácter legislativo. Quando são adoptados, como frequentemente acontece, em aplicação directa dos Tratados, constituem uma legislação de primeiro grau, à semelhança do que sucede com a relação entre as leis internas e a Constituição; versam, em muitos casos, matérias que na ordem interna são da competência do poder legislativo.

Ao caracterizar o regulamento, dispõe o artigo 249.º que “tem carácter geral”, acrescentando que “é obrigatório em todos os seus elementos” (aspecto que melhor se aprecia pelo contraste com a directiva): trata-se, sem dúvida, da fonte de direito comunitário que mais de perto corresponde à noção comum de “lei”.

E, como foi referido, o artigo 249.º ainda estabelece que o regulamento “é directamente aplicável em todos os Estados—membros” (noção que, na construção doutrinal que elaborou, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias veio a desenvolver e ampliar), o que significa que produz por si, por forma automática, efeitos jurídicos na ordem interna dos Estados-membros.

## 5. A directiva

A outra figura da específica tipologia dos actos normativos comunitários é a directiva. Caracterizada por vezes como "norma indirecta", a directiva traduz um processo legislativo em dois lanços, na medida em que, dirigida aos Estados, supõe um acto normativo nacional para sua aplicação. Tomada em si mesma, é um "acto incompleto": à partida, não tem alcance geral, vinculando apenas os destinatários — os Estados-membros —; mas, com a transposição, adquire carácter normativo. Como refere o artigo 249.º, "a directiva vincula o Estado-membro destinatário quanto aos resultados a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios".

Nascida de um compromisso entre o reconhecimento de poderes aos órgãos comunitários e a manutenção de certas competências à escala dos Estados-membros, a directiva limita-se a fixar o objectivo a atingir, dando aos Estados flexibilidade na forma de o concretizar — designadamente na escolha do instrumento jurídico pelo qual se opera a sua transposição.

Sendo utilizada frequentemente como processo de aproximação das legislações nacionais, a directiva foi concebida em termos de proporcionar uma solução maleável, em contraste com a rigidez do regulamento: vinculados ao resultado, os Estados conservariam ampla liberdade de escolha para completarem e precisarem as indicações contidas na directiva.

Mas deu-se uma evolução no sentido da aproximação das directivas aos regulamentos, na medida em que, em numerosas situações, as directivas dimanadas dos órgãos comunitários tenderam a apresentar-se como claras e precisas quanto ao seu conteúdo, e juridicamente completas, não consentindo às instâncias nacionais qualquer poder de escolha quanto à transposição. Fala-se, assim, da "regulamentização" das directivas: cada vez mais pormenorizadas, as directivas passam a não deixar qualquer margem real de execução aos Estados-membros.

Curiosamente, acontece também que certos regulamentos, que se reduzem a textos extremamente curtos, deixando ampla liberdade de escolha na sua aplicação aos Estados-membros, tendem a derivar para a área da directiva, o que agrava ainda a "confusão normativa" que se vai verificando no sistema comunitário.

No Tratado da União Europeia foi introduzida a referência aos actos adoptados conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho (processo de co-decisão); mas a tipologia dos actos comunitários não sofreu

alteração, não se tendo consagrado a noção de "lei" comunitária (aqueles actos adoptados em conjunto continuam a assumir a forma de regulamentos e/ou directivas).

## 6. Hierarquia das normas comunitárias

No entanto, em declaração anexa ao Tratado da União Europeia (Declaração relativa à hierarquia dos actos comunitários), foi aprovada a intenção, de na próxima conferência de revisão do Tratado, ser analisado "em que medida será possível prever a classificação dos actos comunitários, de modo a estabelecer uma hierarquia adequada das diferentes categorias de normas". Não se chegou, porém, a acordo naquela conferência sobre a matéria.

No projecto de "Constituição da União Europeia", elaborado em 1993 pelo Comité de Assuntos Institucionais do Parlamento Europeu, propôs-se a classificação dos actos normativos da União em "leis constitucionais", "leis orgânicas" e "leis ordinárias", todas elas sendo adoptadas, com diferentes exigências de maioria, em pé de igualdade pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. De harmonia com aquelas leis, as instituições da União poderiam aprovar "regulamentos de execução". As leis e os regulamentos seriam obrigatórios em todos os seus elementos e aplicáveis em todo o território da União. Esta proposta inseria-se numa perspectiva abertamente federalista da construção europeia, embora se promovesse a adopção de um modelo federal "descentralizado e cooperativo", baseado na dupla legitimidade democrática (dos cidadãos e dos Estados), e não já o modelo federal puro em que a Comissão se tornasse no Governo federal e o Conselho fosse reduzido à condição de um Senado de Estados. Não existiu consenso entre os Estados-membros no sentido da consagração desta fórmula, mesmo atenuada, de federalismo. Nas reticências postas à consagração da noção de "lei" comunitária tem aflorado a relutância dos Estados em aceitar a acentuação dos traços federais da construção europeia.

Numa outra declaração anexa ao Tratado da União Europeia (relativa à aplicação do Direito comunitário), frisou-se ser essencial "para a coe-rência e unidade do processo de construção europeia" que cada Estado-membro "transponha integral e fielmente para o seu direito nacional as directivas comunitárias de que é destinatário, nos prazos fixados por essas directivas"; mas não deixou de reconhecer-se que cabe a cada Estado-

-membro "determinar a melhor maneira de aplicar as disposições do direito comunitário em função das suas instituições, sistema jurídico e outras condições que lhe são próprias". A figura da directiva, eliminada em projectos arrojados no sentido federalizante, como o que atrás se referiu, continuou, assim, a ser atribuído importante papel no ordenamento comunitário.

O Tribunal de Justiça reconheceu, em relação às directivas que revestem as características de clareza, precisão e incondicionalidade, a possibilidade de os particulares fazerem valer os direitos que delas lhes advêm, independentemente da sua transposição, perante as administrações ou jurisdições nacionais – a tais directivas é, assim, assegurado o mesmo "efeito directo" que, no caso dos regulamentos, decorre, por forma geral e ilimitada, da aplicabilidade directa com que o Tratado os caracteriza. Tendo reconhecido, há muitos anos, esse "efeito directo", o Tribunal de Justiça, em acórdão proferido em 1991, progrediu no sentido de afirmar o princípio da responsabilidade dos Estados pela não transposição atempada das Directivas comunitárias.

### 7. A decisão

A terceira figura contemplada no elenco dos actos comunitários constante do artigo 249.º é a decisão que, como aí se refere, é "obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar". Mas está-se aqui perante medidas individuais de aplicação, dirigidas a Estados-membros ou particulares, desprovidas das características de generalidade e abstracção dos actos normativos, e que se assemelham a actos administrativos do direito interno.

Note-se, aliás, que nos casos em que se configuram como actos individuais dirigidos apenas a um ou vários Estados, as próprias directivas podem aproximar-se das decisões. Em regra, porém, possuem carácter geral e têm como destinatários todos os Estados-membros: as directivas integram-se, a par dos regulamentos, no bloco legislativo da Comunidade.

O mesmo não pode dizer-se das decisões, que, no entanto, têm de comum com os regulamentos e as directivas serem "actos jurídicos obrigatórios" (com a ressalva de que nas directivas típicas o carácter obrigatório é parcial, dada a liberdade de escolha quanto à forma e aos meios). Que com estas três figuras se esgota a tipologia dos actos obrigatórios

revela-o a parte final de do artigo 249.º, ao estabelecer, depois da respectiva descrição, que "as recomendações e os pareceres não são vinculativos".

### 8. Os actos atípicos

Não obstante esta afirmação, deve entender-se que certos actos não obrigatórios podem ter grande influência no desenvolvimento do sistema comunitário. Atente-se, por exemplo, na importância de resoluções adoptadas pelo Conselho, em que se contêm compromissos de realizar certas políticas, a serem desenvolvidas por meio de actos normativos obrigatórios. Não pode, na verdade, ter-se por exaustiva, pelo menos em relação aos actos não obrigatórios, a tipologia enunciada no artigo 249.º. A prática da Comunidade revelou a existência de actos não visados nesta disposição (fontes "sui generis"), e que, como é o caso das já citadas resoluções, declarações ou programas de acção, definem uma vontade política de alcançar objectivos, a concretizar através da adopção de medidas concretas.

Têm-se entendido que, embora não sendo obrigatórios, nem fazendo parte do Direito comunitário em si mesmo, actos desta natureza integram, a par das normas jurídicas comunitárias em sentido próprio, o "adquirido comunitário" ("acquis communautaire"), cujo respeito se impõe aos Estados-membros aderentes. Neste sentido, os Tratados de adesão referem o dever dos novos membros de acatar os princípios e orientações decorrentes das declarações, resoluções e outras tomadas de posição do Conselho.

### 9. A jurisprudência do Tribunal de Justiça. A definição dos princípios fundamentais da ordem jurídica comunitária

Atente-se, por último, na importância singularíssima da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no desenvolvimento do sistema jurídico comunitário. A ela se deveu a construção de princípios fundamentais do ordenamento comunitário, dentro de uma visão sistematicamente orientada para a afirmação da prevalência das normas dele constantes sobre as regras jurídicas nacionais.

Embora do artigo 249.º do Tratado CE pareça inferir-se que só os regulamentos são susceptíveis de produzir efeito directo – no sentido de os particulares poderem invocar junto das jurisdições nacionais direitos que estes actos comunitários lhes conferem –, a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades, afastando-se da concepção internacionalista que reduz o Tratado a um acordo definindo obrigações mútuas entre os Estados contratantes, sublinhou que do mesmo Tratado resulta a criação de uma “nova ordem jurídica”, cujos sujeitos são não só os Estados-membros, mas também os seus cidadãos, daqui partindo para sustentar que certas disposições do direito comunitário originário, e determinadas directivas, são também susceptíveis de produzir efeito directo.

#### 10. Efeito directo das normas do Tratado e das directivas

Para tal seria, no entanto, necessário que as normas em causa fossem claras, precisas e incondicionais. É o que sucede com disposições do Tratado que sujeitam os Estados-membros a uma obrigação de abstenção, ou com as directivas pormenorizadas e completas, de que já se falou a propósito da aproximação das directivas à essência dos regulamentos. O efeito directo traduz-se aqui na possibilidade de os particulares as invocarem contra o Estado-membro que não as tiver transposto no prazo previsto, ou que as tenha transposto por forma incorrecta.

O Tribunal de Justiça principiou por reconhecer o efeito directo de disposições do Tratado que impõem aos Estados obrigações de “non facere”, como sucede com o artigo 12.º, pelo qual é vedada a introdução de novos direitos aduaneiros (Acórdão proferido no caso Van Gend en Loos, em 1963).

No caso Van Gend en Loos, o litígio subjacente que motivou o reenvio pelo juiz holandês respeitava à aplicação pelas autoridades nacionais a determinada empresa importadora de direitos aduaneiros superiores aos existentes quando da entrada em vigor do Tratado CEE. Ora, o artigo 12.º (actualmente, artigo 25.º) deste Tratado dispunha que os Estados-membros se absteriam de agravar as imposições aduaneiras nas relações intra-comunitárias durante o período de realização do mercado comum. Punha-se, porém, a questão de saber se na base do artigo 12.º seria ou não possível fazer valer direitos individuais em litígio suscitado junto de jurisdição interna.

O Tribunal de Justiça, insistindo no papel dos particulares como destinatários do direito comunitário, afirmou o efeito directo da norma em causa: esta, enunciando clara e incondicionalmente uma obrigação de “não fazer” que impende sobre os Estados, criava direitos individuais, nas relações entre os Estados-membros e os respectivos cidadãos, que as jurisdições internas deveriam salvaguardar.

Em casos ulteriores, o Tribunal alargou o reconhecimento do efeito directo a disposições do Tratado em que se contenham obrigações de uma conduta activa por parte dos Estados, quando o conteúdo da obrigação e o momento da sua entrada em vigor resultem de modo preciso de tais disposições, como é o caso da eliminação de disposições contrárias aos princípios enunciados no artigo 95.º em matéria de fiscalidade (Acórdão Luticke, de 1966), passando a admitir o efeito directo de directivas quando imponham ao Estado obrigações precisas, não comportando a respectiva execução quaisquer poderes de apreciação (Acórdãos nos casos Grad, 1970, e Van Duyn, 1974, respeitando o primeiro ao efeito conjugado de uma decisão e de uma directiva, o segundo ao de uma directiva não combinada com qualquer outro acto).

Tendo, assim, reconhecido o efeito directo de directivas nas relações entre particulares e o Estado (dirigindo-se aos Estados, a directiva não dá lugar directamente a direitos aos particulares, mas cria, em relação a estes, direitos reflexos das obrigações que impõe aos Estados), ou seja, o efeito directo vertical, o Tribunal de Justiça considerou, porém, que as directivas não produzem efeito directo horizontal (isto é, no que respeita às relações entre particulares), baseando a sua posição na própria natureza deste acto comunitário, só vinculativo para os Estados-membros.

#### 11. A primazia do Direito comunitário. A natureza específica das Comunidades e a exigência de uniformidade de interpretação das normas comunitárias

Seguindo um método teleológico e sistemático, em que se atribui papel central aos fins e ao sistema do Tratado, o Tribunal de Justiça afirmou, em acórdão proferido em 1964 (no caso Costa/ENEL), a primazia do direito comunitário sobre o direito interno dos Estados.

O litígio que deu origem ao reenvio opunha, junto de um tribunal de Milão, um cidadão italiano (Costa) e um ente público (ENEL), constituído

no abrigo de uma lei de 1963 que nacionalizara o sector da produção e distribuição de energia eléctrica.

Em relação ao caso concreto, o Tribunal de Justiça das Comunidades veio a considerar que não existia incompatibilidade entre aquela lei italiana e as disposições invocadas do Tratado de Roma (Flamínio Costa, o autor na acção pendente junto do Tribunal de Milão, sustentava que tal lei era contrária à norma comunitária relativa à não discriminação em matéria de liberdade de estabelecimento, mas o Tribunal de Justiça não perfilhou este entendimento). Foi nos considerandos que se contém no acórdão que o órgão jurisdicional da Comunidade desenvolveu a revolucionária doutrina sobre o primado do direito comunitário.

Estava em causa, no litígio subjacente à tomada de posição pelo Tribunal de Justiça, um conflito entre determinadas normas do Tratado CEE e uma lei nacional que lhe era posterior.

O Tribunal invocou a "natureza específica original" do direito comunitário, configurando uma ordem jurídica própria, que se impõe às jurisdições dos Estados-membros.

Tendo limitado os seus direitos soberanos ao atribuir competências à Comunidade, os Estados não poderiam sobrepor a uma ordem jurídica aceite em situação de reciprocidade uma medida unilateral posterior: isso representaria a destruição da "base jurídica da Comunidade".

O Tribunal invocou ainda a unidade da ordem jurídica comunitária, pressupondo uma uniformidade na aplicação das respectivas normas.

Nesta concepção arrojada que, contrariamente à extensão do reconhecimento do efeito directo, não se fazia eco de qualquer disposição do Tratado, o Tribunal de Justiça viu no primado uma "condição existencial" do Direito comunitário.

Tendo, mais tarde, explicitado a primazia do direito comunitário sobre as próprias normas internas com valor constitucional (no Acórdão proferido no caso *Internationale Handelsgesellschaft*, de 1970, foi sublinhado que a invocação de infrações aos princípios da estrutura constitucional nacional não pode pôr em causa a validade ou o efeito de um acto da Comunidade no território dos Estados-membros), o Tribunal de Justiça veio a reafirmar com solenidade o princípio do primado, ao definir o dever do juiz nacional de assegurar o pleno efeito das disposições do direito comunitário, abstendo-se de aplicar qualquer disposição contrária da lei nacional, ainda que posterior, sem ter de aguardar para tal a prévia eliminação desta, por via legislativa ou por outro processo constitucionalmente previsto.

Suscitara-se um litígio que opunha a sociedade *Simmenthal* à Administração fiscal de Itália. Tendo-lhe sido aplicado um direito na importação de carne proveniente de França, previsto, a título de controlo sanitário, numa lei italiana, entendeu a sociedade *Simmenthal* que esta disposição era incompatível com as disposições do Direito comunitário relativas à livre circulação de mercadorias, pelo que solicitou judicialmente a restituição das importâncias que havia pago. Diferente era a posição da Administração, a qual entendia que, enquanto o legislador italiano não revogasse expressamente aquela norma, ou o Tribunal constitucional não declarasse a sua inconstitucionalidade, ela teria de ser aplicada pelo juiz nacional.

Considerando que as disposições nacionais, mesmo posteriores, contrárias às normas comunitárias deverão ser declaradas directamente inaplicáveis pelo juiz nacional, o Tribunal da Comunidade veio reconhecer implicitamente a validade da argumentação da sociedade italiana (Acórdão *Simmenthal II*, de 1978).

Declarando que a aplicação da norma comunitária não depende de revogação formal da regra nacional contrária, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias concluiu, assim, pela inaplicabilidade desta regra: as autoridades nacionais, e em particular as jurisdições, deveriam fazer prevalecer, sem mais, a norma comunitária.

Ao proclamar o primado do direito comunitário sem se poder apoiar numa disposição do Tratado (do tipo das que, em constituições de Estados federais, fixam a prioridade do direito federal em relação ao direito estatal), o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias veio, assim, completar a construção das traves-mestras do ordenamento das Comunidades, que havia iniciado a propósito da afirmação geral do efeito directo das normas comunitárias na ordem jurídica dos Estados-membros.

Estamos perante uma manifestação do papel dinamizador da integração comunitária que se arrogou o Tribunal, numa linha de "activismo judicial" em que, por vezes, terá excedido a função tradicional do juiz, de intérprete e aplicador das normas, para entrar no campo da criação legislativa.

Claro está que, para ter eficácia, a proclamação do primado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias deveria ser completada pela sua aceitação por parte dos Estados-membros e das respectivas instâncias judiciais. Ora, ultrapassadas resistências iniciais em alguns países, pode dizer-se que o princípio da primazia do ordenamento comu-

nitário é hoje geralmente reconhecido, pelo menos em relação à legislação ordinária (direito infra-constitucional).

## 12. O problema do primado sobre as normas constitucionais nacionais

Já a questão da primazia do direito comunitário sobre as normas constitucionais continua a merecer reticências por parte da doutrina de diversos países.

Para aqueles que, na esteira do Tribunal de Justiça das Comunidades, vêem no primado uma "exigência existencial" do ordenamento comunitário, é dispensável que as constituições dos Estados-membros consagrem a superioridade do ordenamento comunitário para que este se imponha em absoluto em face do direito nacional. A esta visão "integracionista" contrapõe-se, porém, a dos que entendem que o reconhecimento da primazia do ordenamento comunitário depende de ser ou não acolhido – expressa ou implicitamente – nas Constituições nacionais (óptica "constitucionalista"). É nesta linha que se nos depara, na lei fundamental de certos países da Comunidade, a consagração de uma cláusula geral de transferência de poderes soberanos ou de autorização para delegação de tais poderes em organizações supranacionais.

## 13. Reconhecimento das transferências de competências nas constituições nacionais

A revisão do Tratado CE decorrente do Tratado da União Europeia levou alguns Estados-membros, cujo texto constitucional não era claro nesta matéria, a inserirem disposições alusivas a transferências de competências ou transferências de direitos de soberania (casos de França e da Alemanha), ou que expressamente prevêem que nenhuma disposição da Constituição impede a aplicação de actos e medidas adoptados pela Comunidade (caso da Irlanda).

À Constituição francesa foi acrescentado, na revisão de 1992, um artigo (artigo 88.<sup>o</sup>), que principia por referir a participação nas Comunidades Europeias e na União Europeia, "constituídas por Estados que escolheram livremente, por virtude dos Tratados que as instituíram, exercer em comum algumas das suas competências" (n.<sup>o</sup> 1), para acentuar em seguida

que, "sob reserva de reciprocidade e segundo as modalidades previstas no Tratado da União Europeia assinado em 7 de Fevereiro de 1992, a França consente nas transferências de competências necessárias ao estabelecimento da união económica e monetária europeia, bem como à determinação das regras relativas a passagem das fronteiras exteriores dos Estados-membros da Comunidade Europeia" (n.<sup>o</sup> 2).

Na Alemanha, foi dada em 1992 nova redacção ao artigo 23.<sup>o</sup>, parágrafo 1, da Lei Fundamental, no qual se refere a participação da Alemanha no desenvolvimento da União Europeia, com vista à realização de uma Europa unida, acrescentando-se que, para esse fim, o Estado federal pode, por meio de uma lei, "transferir direitos de soberania".

As referências expressas a transferências de competências ou a transferências de direitos de soberania completam, assim, nas duas Constituições assinaladas, a alusão vaga ao exercício em comum de competências (ou à participação no desenvolvimento da União) por que se quedou em 1992 o legislador constitucional português.

No caso irlandês, em que a aprovação do Tratado da União Europeia também exigiu específica revisão constitucional, a supremacia do ordenamento comunitário ficou marcada por forma directa. Nos termos do artigo 29.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 5 da respectiva Constituição, nenhuma disposição deste diploma pode impedir a vigência na ordem interna de leis, actos ou medidas aprovados pela União Europeia ou pelas Comunidades ou por órgãos competentes por virtude dos Tratados que os instituem. Com esta redacção parece visar-se apenas o direito comunitário derivado; mas tem-se entendido, com o argumento de que o primado do direito derivado é incindível do do direito originário, que a disposição também consagra a primazia dos Tratados comunitários.

## 14. A Constituição portuguesa e a primazia do ordenamento comunitário

Em Portugal, porém, a revisão constitucional operada em ligação com a ratificação do Tratado da União Europeia limitou-se a consagrar modificações em aspectos pontuais, destinados a assegurar a conformidade da lei fundamental com as novas realidades da integração monetária e da cidadania europeia, não se tendo incluído referências de carácter geral a transferências de competências ou delegação de poderes soberanos.

No artigo 3.º da Constituição portuguesa permaneceu inalterada a qualificação da soberania como "una e indivisível"; e o número (n.º 6), que foi aditado ao artigo 7.º na revisão de 1992, apenas referia (até à Revisão de 2004) que Portugal pode "convencionar o exercício em comum ou em cooperação (esta expressão foi acrescentada na recente revisão constitucional de 2001, supõe-se que para cobrir os casos de cooperação reforçada) dos poderes necessários à construção da União Europeia" – fórmula eufemística, que fica muito aquém da perspectiva da transferência de poderes.

Tem-se procurado inferir do preceito do n.º 3 do artigo 8.º da Constituição, introduzido em 1982, o qual declara que "as normas dimanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram na ordem jurídica interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados institutivos", a consagração da primazia do direito comunitário. Embora o preceito pareça apenas dar expressão à aplicabilidade directa dos regulamentos comunitários, tem-se entendido que a cláusula de recepção automática nele contida se alarga a outros tipos de actos comunitários susceptíveis de produzir efeito directo (interpretação que foi facilitada pela eliminação, na revisão de 1989, do advérbio "expressamente" que na redacção inicial do preceito, introduzida em 1982, precedia a palavra "estabelecido"); e, se se considerar que existe uma articulação lógica entre a aplicabilidade directa e o primado, talvez possa avançar-se que, desta forma, a primazia do ordenamento comunitário não deixa de encontrar certo acolhimento na Constituição portuguesa. Mas o exercício interpretativo é algo forçado...

De qualquer forma, não se afigura ser necessária a expressa consideração constitucional do primado para que este seja reconhecido em relação à legislação ordinária. A verdade é que tal reconhecimento é hoje praticado sem reservas pela jurisprudência dos tribunais portugueses.

O certo é que as revisões constitucionais foram ocorrendo sem que o legislador se interessasse por assegurar o reconhecimento explícito na Constituição do princípio da supremacia do ordenamento comunitário. Entre nós, a superioridade da Lei fundamental extrair-se-ia também da circunstância de a Constituição continuar a sujeitar as normas dos Tratados (sem excluir as dos Tratados europeus) à apreciação de constitucionalidade (art. 278.º, n.º 1).

No tocante ao reconhecimento da primazia das normas comunitárias em relação às disposições das constituições nacionais a doutrina apre-

senta-se dividida, registando-se, em alguns Estados membros, a relutância dos Tribunais superiores em aceitar plenamente aquela primazia.

A necessidade que se sentiu de se rever a Constituição portuguesa previamente à aprovação do Tratado de Maastricht parece ir contra a afirmação da superioridade da ordem comunitária sobre as normas constitucionais. Se tal superioridade existisse, tornar-se-ia dispensável a revisão antecipada da Constituição, cujas normas, em caso de conflito com as do novo Tratado, ficariam, "ipso facto", inaplicadas.

A inexistência no diploma fundamental do ordenamento português de disposições que explicitem a transferência de competências (ou a primazia do ordenamento comunitário) era reveladora de que aquele diploma não reflectia a realidade das implicações da presença do País no processo de integração europeia – parecendo que os autores (e os revisores) da Constituição se terão preocupado em deixar na sombra os elementos de supranacionalidade que, quer se queira quer não, são característicos do quadro comunitário a que Portugal se vinculou.

A situação descrita foi profundamente alterada pela 6.ª revisão constitucional – e caiu-se agora no extremo oposto.

Aquela revisão (aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho) envolveu a modificação do n.º 6 do art. 7.º e o aditamento do n.º 4 ao art. 8.º.

O n.º 6 do art. 7.º já previa o "exercício em comum", por parte de Portugal, dos poderes necessários à construção da União Europeia, tendo-se-lhe adicionado, como atrás se referiu, a expressão "ou em cooperação". Na revisão de 2004 passou a prever-se também (além de se acrescentar a referência à política externa, de segurança e de defesa comuns – matéria de alta delicadeza, por se situar no âmago da soberania) que aqueles poderes sejam exercidos pelas "instituições da União", o que é uma fórmula genérica destinada a cobrir as transferências de soberania no processo de integração.

Este terceiro elemento reflecte mais adequadamente a realidade da construção supranacional europeia, ultrapassando a anterior visão eufemística do "exercício em comum".

O problema é que, ao invés do que acontecia nos primeiros tempos da Comunidade Europeia, em que os países tinham direito de veto na formação dos actos comunitários, os Estados membros estão hoje sujeitos a medidas legislativas europeias de cuja feitura tenham discordado, o que torna particularmente melindrosa a acitação do exercício de poderes por parte das instituições da União.

que, para ser válida, é indispensável a unanimidade dos poderes  
legislativos, executivo e judicial, e que, em caso de desacordo, é a  
vontade dos membros dos poderes executivos e judiciais que prevalece.  
O Tratado de União, ao contrário, não exige unanimidade, podendo  
ser aprovado pelo Congresso por maioria simples, e a sua validade não depende  
da aprovação dos Estados. Assim, a Constituição Federal, embora  
seja uma lei comunitária, é aprovada e revogada pelo Congresso Federal, e  
a sua validade não depende da aprovação dos Estados. Portanto, a validade  
da Constituição Federal não depende da aprovação dos Estados, mas da  
aprovação do Congresso Federal, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

Em princípio, de qualquer que seja a natureza da lei, genericamente  
considerada, a lei de âmbito comunitário ou comum, subsistindo a unidade  
de norma, não se aplica em relação às normas constitucionais, nomeada-  
mente, em relação aos princípios fundamentais. É certo, porém, que tais  
princípios, quando adotados pela maioria dos Estados, não aceitam a inferiori-  
dade da lei, pois, nestas condições, não se trata de lei normativa nacional em  
sentido comum, e sim de lei comunitária, quer secundária, quer primária.

O artigo 1.º do Tratado Constitucional, firmado na Convenção euro-  
peia de 1948, no artigo 1.º do Tratado de União, e a Constituição, o direito adop-

to de limitações, no tocante às respectivas atribuições primárias  
dos Estados-membros. A validade da lei, portanto, absoluta-  
mente comunitária, não depende do projecto de um dos elementos

do Tratado de União, mas depende do Tratado, para um sistema federal,  
depende da maioria, que por antecipação em relação à permissão hipotética  
de um sistema unitário, e os partidos em responsabilidade  
constituída, em princípio, não possuem a legitimidade para declarar

o fim de execução das disposições do Tratado e do direito derivado "sio  
de direito interno, nos termos definidos pelo direito da União".

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

que, para ser válida, é indispensável a unanimidade dos poderes  
legislativos, executivo e judicial, e que, em caso de desacordo, é a  
vontade dos membros dos poderes executivos e judiciais que prevalece.

O Tratado de União, ao contrário, não exige unanimidade, podendo  
ser aprovado pelo Congresso por maioria simples, e a sua validade não depende  
da aprovação dos Estados. Assim, a Constituição Federal, embora  
seja uma lei comunitária, é aprovada e revogada pelo Congresso Federal, e  
a sua validade não depende da aprovação dos Estados.

Portanto, a validade da Constituição Federal não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal, e a sua validade  
não depende da aprovação dos Estados, mas da aprovação do Congresso  
Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

O artigo 1.º do Tratado de União, no quadro da norma  
constitucional, que a sua natureza é a primária, em princípio,  
depende da maioria dos Estados, e a sua validade não depende da aprovação  
dos Estados, mas da aprovação do Congresso Federal.

As fórmulas mais ou menos eufemísticas com que na VI revisão se evitou referir abertamente as transferências de poderes e o primado da ordem comunitária não conseguem dissimular que os novos preceitos consagram a aceitação mais ampla de perda de soberania até hoje reconhecida nas constituições dos Estados membros.

É preocupante que Portugal assuma, assim, a dianteira na acumulação de ingredientes do Estado federal, parecendo comprazer-se em ir triphando um caminho que poderá levar ao abafamento dos Estados como sujeitos directos de Direito Internacional.

#### 15. A inaplicabilidade do Direito nacional contrário

O primado tem como consequência a inaplicabilidade do direito nacional contrário (e não já a sua invalidade, como seria o caso de uma situação abertamente federal); as disposições comunitárias directamente aplicáveis produzem um "efeito bloqueador", que se manifesta não só em relação ao direito nacional anterior que se mostre contrário a tais disposições, como ao direito nacional posterior – e é neste último caso que se afirma bem visivelmente a superioridade do ordenamento comunitário.

#### 16. A unidade de interpretação do Direito comunitário

A incorporação do Direito comunitário nas ordens jurídicas nacionais, que o artigo 249.º explicita em relação aos regulamentos, decorre por forma implícita do disposto no artigo 234.º do Tratado de Roma, que permite ou obriga (conforme os casos) os órgãos judiciais nacionais a reenviar ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias as questões de interpretação ou apreciação da validade das normas comunitárias – onde se revela que o direito comunitário é aplicável pelas jurisdições internas.

O artigo 234.º, ao prever um processo de cooperação entre o Tribunal das Comunidades e os tribunais nacionais com vista a assegurar a unidade de interpretação do direito comunitário e a permitir a sua aplicação uniforme pelos Estados-membros, está, com efeito, a revelar que a competência para as resolução de litígios entre os particulares e os Estados, ou opondo particulares a outros particulares, quanto esteja em causa a aplicação da ordem comunitária, cabe às jurisdições nacionais.

Neste sistema, que tem visíveis marcas supranacionais, mas em que não se consagra, por respeito à soberania dos tribunais nacionais, um mecanismo de revisão afecto a uma jurisdição comunitária suprema, o Tribunal de Justiça das Comunidades fornece a interpretação do direito comunitário, mas é ao juiz nacional que cabe a aplicação das respectivas normas na resolução de litígios.

Ora, o mecanismo do reenvio prejudicial consagrado no artigo 234.º serviu de instrumento para a construção jurisprudencial em torno do sistema jurídico comunitário. Foi a propósito de recursos interpostos pelos tribunais nacionais, em questões junto destes suscitadas envolvendo litígios entre particulares e o Estado (ou entes públicos menores), que o Tribunal de Justiça das Comunidades desenvolveu as suas concepções sobre o efeito directo e a primazia do ordenamento comunitário. Os acórdãos atrás citados a este respeito foram proferidos na sequência de reenvios efectuados ao abrigo do disposto no artigo atrás referido, assumindo neles muito maior relevo a construção doutrinal feita a pretexto do problema suscitado do que propriamente a questão pontual colocada a propósito de determinada disposição (ou disposições) do ordenamento comunitário.

#### 17. O reconhecimento do primado pelas jurisdições nacionais

O reconhecimento pelos órgãos judiciais do primado do direito comunitário representou, em alguns Estados-membros, uma viragem em relação ao entendimento anterior. Foi o que aconteceu na Bélgica e em França, respectivamente em 1971 e 1975, quando, em cada um destes países, a "Cour de Cassation" (tribunal de última instância) afirmou sem reservas a primazia do direito comunitário sobre a lei nacional, perfilhando uma argumentação próxima da desenvolvida pelo Tribunal de Justiça das Comunidades no caso Costa/ENEL.

Na Holanda, como existia uma disposição expressa na Constituição permitindo a atribuição a organizações internacionais de competências legislativas, administrativas e judiciais por virtude de um acordo internacional, a consagração do primado não ofereceu dúvidas.

Na Alemanha, o Tribunal constitucional, em acórdão proferido em 1971, considerou o Direito comunitário como direito de categoria superior, em confronto com a lei ordinária.

Em Itália, quando foi discutido o caso *Simmenthal* já se encontrava reconhecido pelos órgãos jurisdicionais o primado do direito comunitário; mas, até então, considerava-se que o juiz nacional não podia afastar a aplicação da lei interna contrária enquanto esta não fosse expressamente revogada ou declarada inconstitucional.

No Reino Unido, a afirmação da supremacia do direito comunitário foi habilmente conjugada com o respeito pelo princípio constitucional da soberania do Parlamento britânico. A fim de tornar possível a aplicação das normas comunitárias na ordem interna, foi aprovada em 1972 uma lei ("European Communities Act"), da qual se extrai a presunção de que o Parlamento não tenciona, em cada futura lei, contrariar o direito comunitário —, ficando no entanto, em teoria, ressalvada a hipótese de o órgão parlamentar nacional vir a repudiar expressamente as normas do Tratado. Mas, caso o fizesse, estaria a desenhar-se o quadro da saída do país da União Europeia.

### III

## AS INSTITUIÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

### 1. O quadro institucional das Comunidades

O artigo 6.º do Tratado CE refere-se a cinco órgãos, que, pela sua relevância, são qualificados como "instituições" da Comunidade: o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas. O último passou a acrescer aos quatro primeiros, que formavam o quadro institucional tradicional, quando da revisão operada pelo Tratado da União Europeia.

### 2. O Conselho

#### a) A composição e funções

Refere o artigo 202.º que o Conselho, além de assegurar "a coordenação das políticas económicas gerais dos Estados-membros", "dispõe de poder de decisão" e "atribui à Comissão, nos actos que adopta, as competências de execução das normas que estabelece, sem embargo de poder reservar-se, em casos específicos, o direito de exercer directamente competências de execução".

Não dispondo de poder de iniciativa, pois é à Comissão que compete apresentar propostas para a adopção de actos comunitários, o Conselho pode, no entanto, solicitar à Comissão que lhe submeta propostas, com vista à realização dos objectivos comuns (artigo 208.º).

Composto por um representante de cada Estado-membro a nível ministerial, com poderes para vincular o Governo desse Estado-membro (artigo 203.º), o Conselho ainda hoje é o principal órgão de decisão, assumindo a função de legislador da Comunidade. Esta função tende a ser

compartilhada pelo Parlamento Europeu, o qual, limitado no início a um papel de simples consulta, sem carácter vinculativo, veio depois a adquirir crescente influência no processo de decisão.

Por outro lado, à escala de tomada de decisões políticas, a influência do Conselho (de Ministros) foi ofuscada pela intervenção crescente do Conselho Europeu, continuador das antigas cimeiras de Chefes de Estado e do Governo.

#### b) *A presidência rotativa e o processo de deliberação*

A presidência do Conselho cabe rotativamente aos diferentes Estados-membros, sendo assumida por períodos de seis meses. Em 1 de Janeiro de 1995, na sequência da adesão da Áustria, Finlândia e Suécia, o Conselho adoptou uma decisão estabelecendo a ordem de exercício da presidência, nos termos da qual Portugal, que já presidira ao Conselho no primeiro semestre de 1992, voltou a assumir a presidência no primeiro semestre de 2000.

Embora formalmente exista um só Conselho de Ministros, na prática opera-se um desdobramento de acordo com as diferentes matérias abordadas: o Conselho de Assuntos Gerais, composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros, trata de problemas gerais ligados à coordenação de políticas, às relações políticas externas, etc.; os temas pertinentes aos diferentes sectores são abordados nos Conselhos especializados, reunindo os Ministros da Economia e Finanças (Conselho ECOFIN), os Ministros da Agricultura, os Ministros dos Transportes, etc.

A convocação do Conselho cabe, em regra, ao seu Presidente. Não conferindo a presidência poderes acrescidos no processo de decisão, tem, no entanto, grande importância na fixação da agenda das reuniões e na orientação dos trabalhos.

Nas votações no seio do Conselho, a regra é a tomada de decisões por simples maioria (artigo 205.º, n.º 1); no entanto, em grande número de casos o Tratado especifica a exigência de maioria qualificada. Em algumas situações, é requerida a unanimidade, como acontece em matéria de fiscalidade ou de livre circulação de pessoas, e ainda quando esteja em causa a adopção de um acto que constitua alteração de uma proposta da Comissão (artigo 250.º, n.º 1).

Para se apurar a maioria qualificada, é atribuída uma ponderação aos votos dos diferentes Estados-membros (art. 205.º, n.º 2). No sistema

actual, cabem 29 votos aos Estados mais populosos (Alemanha, França, Itália e Reino Unido), 27 à Espanha e Polónia, 13 à Holanda, 12 a cada um dos países com dez ou onze milhões de habitantes (Bélgica, Grécia, Hungria, Portugal e República Checa), 10 à Áustria e à Suécia, 7 à Dinamarca, Irlanda, Lituânia, Eslováquia e Finlândia, 4 à Estónia, Chipre, Letónia, Luxemburgo e Eslovénia e 3 a Malta. Ao estabelecer-se esta ponderação, manteve-se um certo teor de sobrerrepresentação dos pequenos países (com realce para o caso de micro-Estados, cuja diminuta população não lhes garantiria, com base numa estrita proporção numérica, qualquer presença).

Nos casos de adopção da maioria qualificada, o Tratado requer, para a tomada da deliberação, 232 votos, exprimindo a votação favorável da maioria dos membros.

Nos termos do n.º 4 do art. 205.º, pode ser solicitado por qualquer dos membros do Conselho que se verifique se os Estados-membros que formaram a maioria qualificada representam, pelo menos, 62% da população total da União. A decisão não será adoptada se esta condição, relativa à dimensão demográfica, não for preenchida.

#### c) *Os compromissos do Luxemburgo e de Ioanina*

Foi em torno do problema da tomada de decisões por maioria qualificada que se suscitou, nos meados dos anos 60, a crise institucional marcada pela recusa da França de aceitar as implicações supranacionais da generalização, findo o período transitório da formação do mercado comum, desta regra de votação. De uma reunião do Conselho em Janeiro de 1966 saiu o chamado "compromisso de Luxemburgo", de que resultou, na prática, a aplicação da tese francesa segundo a qual, quando estivessem em causa "interesses muito importantes", a discussão deveria prosseguir "até se chegar a um acordo unânime".

Como a cada Estado cabia apreciar o grau de importância dos interesses envolvidos no processo de tomada de decisão, o "compromisso" (que, na realidade, mais se assemelhava a uma afirmação de divergências) redundou no restabelecimento do poder de veto, inerente à regra de unanimidade.

Foi preciso esperar por 1982 para se registar a primeira situação em que o "compromisso do Luxemburgo" deixou de funcionar. Numa votação relativa à fixação de preços agrícolas, a oposição do Reino Unido foi ultrapassada e prevaleceu a maioria qualificada, tendo os países favoráveis

à decisão sublinhado que se tratava de matéria de rotina, sem que de forma alguma estivessem em jogo "interesses muito importantes".

Iniciou-se, assim, uma viragem no sentido de recurso ao voto maioritário, que o Acto Único Europeu de 1986 parece ter vindo confirmar, ao introduzir a maioria qualificada em relação às medidas atinentes à realização do mercado interno (presentemente submetidas ao procedimento da co-decisão), com ressalva das matérias especificadas no n.º 2 do artigo 95.º (fiscalidade; livre circulação das pessoas; direitos e deveres dos trabalhadores assalariados).

Embora nunca tenha sido formalizado o abandono do recurso ao compromisso do Luxemburgo, o Acto Único Europeu parece ter dado um sinal visível do retorno à conformidade dos processos de tomada de decisão com as regras do direito comunitário originário. Discute-se ainda, no entanto, se o "compromisso do Luxemburgo" terá ou não caducado. Se é certo não se encontrar completamente esquecido, parece que o "compromisso" não é já encarado como uma forma concreta de votação no âmbito do Conselho, mas a mera hipótese de ser invocado constitui um meio de pressão no decurso de processos de negociação (como foi o caso da discordância francesa, em 1992, no contexto da revisão do acordo do GATT).

O Tratado da União Europeia manteve a coexistência dos domínios da unanimidade e da maioria qualificada, no que respeita ao pilar comunitário. A consagração da regra do voto unânime nos pilares extra-comunitários é compreensível, dado o carácter intergovernamental da forma de cooperação que neles se desenvolve.

A adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia, atenta a ponderação que foi atribuída nas deliberações do Conselho a estes países, implicou a alteração do número de votos correspondente à maioria qualificada. De um total de 76 votos provenientes de 12 Estados-membros passou-se para um total de 87 votos provenientes de 15: a maioria qualificada, que era, a 12 membros, de 54 votos, passou a ser, a 15 membros, de 62 votos.

Ora, no anterior regime (a 12) bastavam 23 votos para impedir qualquer deliberação ("minoría de bloqueio"), tornando-se agora necessário (a 15) reunir 26 votos para se obter o mesmo resultado.

Receoso de ver declinar a sua influência no processo de tomada de deliberações, o Reino Unido propôs que se mantivesse, na Comunidade a 15, a precisa minoria de bloqueio que antes existia. A sua pretensão não foi acolhida, mas, à guisa de compensação, foi acordado no Conselho ("compromisso de Iorantina" - nome do local da Grécia onde a decisão foi

adoptada, em 1994), que, no caso de os votos discordantes totalizarem 23 a 25, serão envidados "todos os esforços para, em prazo razoável... se chegar a uma solução satisfatória que possa ser adoptada pelo menos por 65 votos".

Traduzindo já a maioria qualificada, em si mesma, ainda que no âmbito de um órgão de composição intergovernamental como é o Conselho, a presença de um elemento supranacional, é inevitável que o peso da posição individual de um Estado-membro, ainda que dispondo da máxima parcela de voto nacional admitida no esquema da ponderação, vá decrescendo à medida que novos membros entrem para a Comunidade.

#### d) O Comité de Representantes Permanentes (Coreper)

No artigo 207.º do Tratado CE dispõe-se que um Comité, composto por representantes permanentes dos Estados-membros, prepara os trabalhos do Conselho. O Conselho é assistido por um Secretariado-Geral. O Comité - conhecido por Coreper -, desdobra-se em duas figuras, o Coreper II, que se ocupa de questões políticas e, o Coreper I, que trata de assuntos de carácter técnico. As competências do Coreper em matéria de agricultura são exercidas pelo Comité Especial Agrícola.

Coordenando os diferentes comités e grupos de trabalho que actuam no âmbito do Conselho, o Coreper, ao preparar a agenda do Conselho, distingue os pontos A, para os quais se mostra possível a aprovação por este órgão sem debate, dos pontos B, que deverão ser discutidos pelo Conselho, actuando, assim, como um filtro que põe em evidência, para apreciação pelo Conselho, as questões mais importantes. Está em constante diálogo com a Comissão, cujas propostas analisa antes do respectivo exame pelo Conselho.

Ao conjunto dos dispositivos de enquadramento por meio de Comités ou grupos de peritos coordenados pelo COREPER ou pela Comissão é dada, na específica linguagem da administração comunitária, a designação de "comitologia".

### 3. O Conselho Europeu

#### a) Composição e funções

O Conselho Europeu, continuador das cimeiras europeias - a partir da cimeira que se realizou em Paris nos fins de 1974 as reuniões de Che-

fes de Estado ou de Governo das Comunidades passaram a ter esta denominação —, não faz parte do bloco institucional comunitário. A sua existência foi formalizada pelo Acto Único Europeu, o qual, todavia, se absteve de referir as suas atribuições; e só com o Tratado da União Europeia o seu papel foi precisado, ao referir-se, no 1.º parágrafo do artigo 4.º, que “o Conselho Europeu dará à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e definirá as respectivas orientações políticas gerais”.

O segundo parágrafo do artigo 4.º fixa a composição do Conselho Europeu, retomando a referência, que já fora feita no Acto Único Europeu, a que reúne os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros, bem como o Presidente da Comissão, sendo assistidos pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e por um membro da Comissão. As suas reuniões realizam-se pelo menos duas vezes por ano, sendo a respectiva presidência assegurada pelo Chefe do Estado ou de Governo do Estado-membro que exercer a presidência do Conselho.

#### b) *Não integração no conjunto orgânico da Comunidade*

No Tratado da Comunidade Europeia, o Conselho Europeu é referido na disposição relativa às grandes orientações das políticas económicas dos Estados-membros — o artigo 99.º, n.º 2 —, onde se lhe fixa a incumbência de discutir, com base em relatório apresentado pelo Conselho (de Ministros), uma conclusão sobre aquela matéria, que servirá de base à aprovação, de novo pelo Conselho (de Ministros) da recomendação que estabelece essas orientações gerais. Fora deste caso, depara-se-nos, no artigo 113.º, n.º 3, uma outra menção ao Conselho Europeu, a propósito dos destinatários do relatório anual do Banco Central Europeu.

Há, no entanto, nas normas do Tratado CE relativas à realização da união monetária (introduzidas pelo Tratado de Maastricht), referências a decisões do Conselho reunido a nível dos Chefes de Estado ou de Governo (artigos 121.º, n.ºs 2, 3 e 4, e 122.º, n.º 2) — estando, inclusivamente, prevista a transmissão de conclusões quanto às condições necessárias para a adopção de uma moeda única pelo Conselho (entenda-se, o Conselho, na sua composição tradicional de ministros), ao “Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado ou de Governo”. Não se afigura tratar-se propriamente do Conselho Europeu, cuja intervenção nos assuntos comunitários decorre apenas dos dois preceitos atrás referidos; parece antes estar aqui em causa um desdobramento do próprio Conselho das

Comunidades, admitindo-se que possa tomar deliberações quando na composição ao nível mais alto das autoridades políticas nacionais, se tal for expressamente previsto no Tratado.

Noutras disposições, fala-se dos Governos dos Estados-membros, a nível de Chefes de Estado ou de Governo: é o que se passa com a designação dos membros da Comissão Executiva do Banco Central Europeu (artigo 112.º, n.º 2), ou do Presidente do Instituto Monetário Europeu (artigo 117.º, n.º 1); mas nestes casos já não se trata propriamente de evidenciar a acção de um órgão, mas antes de esclarecer o nível em que terá de formar-se o consenso governamental quanto às nomeações.

A relevância do papel do Conselho Europeu, a que se dá ênfase pelo reconhecimento, no Tratado da União Europeia, da sua missão de impulsor de decisões políticas sobre o desenvolvimento da construção europeia, é acentuada pelo facto de, não se integrando no conjunto orgânico da Comunidade, os seus actos não serem passíveis do controlo de legalidade exercida pelo Tribunal de Justiça das Comunidades. O Conselho Europeu permanece, assim, subtraído à jurisdição deste órgão das Comunidades Europeias. A sua influência surge, naturalmente, realçada a nível das matérias extra-comunitárias (por exemplo, o artigo 13.º, n.º 1 do Tratado da União Europeia determina que o Conselho Europeu definirá os princípios e orientações gerais da política externa e de segurança comum).

## 4. A Comissão

### a) *Composição, designação dos seus membros*

A Comissão, como o refere o artigo 213.º, n.º 1 do Tratado CE, “é composta por um nacional de cada Estado-membro”, sendo os seus membros escolhidos em função da sua competência geral e oferecendo todas as garantias de independência. E o n.º 2 do mesmo artigo, ao declarar que “os membros da Comissão exercerão as suas funções com total independência, no interesse geral da Comunidade”, não solicitando nem aceitando “instruções de nenhum Governo ou qualquer outra entidade”, assinala a característica fundamental deste órgão.

Os membros da Comissão são cidadãos dos países que integram a Comunidade, mas não deverão nortear-se pela prossecução dos interesses nacionais dos respectivos Estados.

Quando, nos primeiros tempos da Comunidade do Carvão e do Aço, existia a Alta Autoridade, era posto em evidência o carácter supranacional das respectivas funções: mais prudentemente, os redactores dos Tratados de Roma mudaram a designação do órgão para o termo menos ressoante de Comissão, e abstiveram-se de fazer referência expressa à supranacionalidade. Mas o traço dominante do órgão – a independência em relação aos Estados-membros – permaneceu.

No sistema actual, previsto no artigo 214.º do Tratado CE, há uma indigitação do presidente da Comissão por parte dos Governos dos Estados-membros: o Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado ou de Governo, deliberando por maioria qualificada, designa a personalidade que tenciona nomear Presidente da Comissão, sendo essa designação sujeita à aprovação do Parlamento Europeu. De comum acordo com o Presidente designado, o Conselho aprova a lista das personalidades que tenciona nomear membros da Comissão, estabelecida com base nas propostas apresentadas por cada Estado-membro. O Presidente e demais membros designados são colegialmente sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu, vindo este complexo processo a terminar pela nomeação pelo Conselho.

A intervenção do Parlamento Europeu no processo de designação dos membros da Comissão era inexistente no sistema anterior ao Tratado da União Europeia, e foi-se acentuando, até à presente formulação resultante do Tratado de Nice.

Antes, o Tratado CEE limitava-se a estabelecer a nomeação de comum acordo pelos Governos dos Estados-membros, e o Parlamento Europeu dispunha apenas de um controlo político “a posteriori” sobre a Comissão, na medida em que, adoptada uma moção de censura sobre as actividades desta, os membros da Comissão deveriam abandonar colectivamente as suas funções. Tal faculdade continua a ser reconhecida ao Parlamento, mas este, nas recentes revisões do Tratado, ganhou o poder de se opor à nomeação do presidente e comissários indigitados pelos Governos e de suscitar nova indigitação.

Embora a nomeação dos membros da Comissão seja feita colegialmente, na prática – exceptuado o caso do presidente –, a designação cabe ao Governo do país de que são nacionais. A versão actual do artigo 214.º, n.º 2 reconhece-o, ao referir que a lista dos Comissários é elaborada de acordo com as propostas de cada Estado-membro.

Por isso se tem posto em dúvida a consecução da plena ou total independência com que o Tratado assinala a forma como deverão exercer as

suas funções, pois pode acontecer que os comissários, desviando-se da sua missão, se sintam tentados a prosseguir interesses nacionais.

#### b) *A presença de nacionais de todos os Estados membros*

Por agora, como foi referido, o número de Comissários é idêntico ao dos Estados-membros. Porém, o n.º 2 do art. 213.º prevê que, quando a União contar 27 Estados-membros, o número de membros da Comissão passará a ser inferior ao número de Estados-membros, sendo a escolha feita com base numa rotação paritária.

O número de membros da Comissão tem sido ampliado em ligação com os sucessivos alargamentos da Comunidade. Após a adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia passou a haver vinte membros, dimanando dois de cada um dos cinco países grandes, que encontravam aqui uma outra expressão do seu maior peso relativo (são os mesmos países que têm as mais elevadas ponderações de votos no Conselho), e um de cada um dos restantes Estados-membros. Foi a partir de novembro de 2004 que a Comissão passou a ser composta por um nacional de cada Estado-membro: o Colégio de Comissários tem presentemente vinte e cinco membros.

Não sendo os comissários representantes dos Estados, não deixa de se notar, no entanto, que subjaz à composição da Comissão uma ideia de repartição dos respectivos cargos pelas diferentes nacionalidades.

#### c) *A presidência e a organização da Comissão*

As deliberações da Comissão são tomadas por maioria do número dos seus membros (artigo 219.º do Tratado CE).

O Presidente figura neste órgão comunitário como “primus inter pares”: além de ser o principal representante da Comissão nos contactos com outras instituições e com entidades exteriores, é directamente responsável pelo Secretariado Geral da Comissão (que se ocupa da coordenação das actividades deste órgão e das relações com o Conselho e o Parlamento Europeu), e pelo seu serviço jurídico. A cada comissário é atribuído um (ou vários) pelouro(s), constituindo um problema delicado a respectiva distribuição, a qual envolve com frequência negociações políticas complexas.

Os serviços da Comissão estão repartidos por Direcções Gerais, ocupando-se cada uma de determinado tema (por exemplo, Concorrência, Agricultura, Política Regional, Alargamento, Relações Externas).

#### d) *Participação da Comissão no processo legislativo*

A Comissão, diz o artigo 211.º, "dispõe de poder de decisão próprio, participando na formação dos actos do Conselho e do Parlamento Europeu". A Comissão tem o exclusivo da iniciativa na proposição de legislação comunitária: o Conselho e o Parlamento Europeu podem solicitar à Comissão a apresentação de propostas sobre questões que se lhes afigurem requererem a elaboração de actos comunitários, mas é à Comissão, por sua iniciativa ou a pedido daqueles órgãos da Comunidade, que cabe formular a proposta que desencadeia o processo conducente à adopção dos actos.

Em casos previstos no Tratado, à Comissão é conferido o poder de adoptar, ela própria, regulamentos e directivas. Com efeito, o Tratado confere à Comissão poderes de criação legislativa em áreas limitadas: é o caso da definição das condições em que os trabalhadores poderão permanecer no território de um Estado-membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral (artigo 39.º, n.º 3, alínea d)), ou da aplicação, através de directivas, da política de concorrência em relação a empresas públicas ou empresas a que os Estados concedam direitos especiais e exclusivos (artigo 86.º, n.º 3).

Fora destas situações, os poderes legislativos da Comissão resultam da delegação do Conselho. É o caso de regulamentos adoptados no quadro da política agrícola comum ou no quadro da política de concorrência.

Cabe ainda à Comissão, nos termos do artigo 211.º, formular recomendações ou pareceres sobre as matérias que são objecto do Tratado.

#### e) *Funções executivas*

A Comissão desempenha também funções executivas. O já citado artigo 211.º dispõe que ela exerce a competência que o Conselho lhe atribua para a execução das regras por ele estabelecidas, o que parece denotar uma posição de certa subalternidade em relação ao órgão intergovernamental. Mas a verdade é que as tarefas da Comissão compreendem extensas acções de supervisão da aplicação das políticas comunitárias, sendo-

-lhe conferidos, em determinados domínios, importantes poderes de intervenção não subordinados (é o caso da política de concorrência: as decisões da Comissão sobre a infracção às regras de concorrência, passíveis de fiscalização jurisdiccional, não estão sujeitas ao controlo do Conselho).

#### f) *A defesa da legalidade comunitária*

Por outro lado, ainda de harmonia com o artigo 211.º, cabe à Comissão velar pela aplicação das disposições do Tratado, bem como das medidas tomadas pelas instituições da Comunidade. Neste plano, a Comissão é arvorada em guardiã da legalidade comunitária, cabendo-lhe o encargo de assegurar, em articulação com o Tribunal de Justiça, a observância das normas dos Tratados e demais legislação comunitária.

Assim, é à Comissão que compete recorrer ao Tribunal quando considere que um Estado-membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado — aspecto que será focado a propósito das atribuições do órgão jurisdiccional da Comunidade.

Por último, a Comissão assegura a representação da Comunidade nas relações comerciais externas, tendo ainda um papel de grande relevo nas negociações relativas à adesão de Estados-membros.

#### g) *A Comissão, elemento vital do sistema comunitário*

Estando bem longe de se configurar como um embrião de um Governo federal europeu (vocação que se ajustava melhor à concepção da Alta Autoridade na fase inicial da Comunidade do Carvão e do Aço), a Comissão não deixa de ser um elemento vital no sistema comunitário. O poder, praticamente exclusivo, que detém de formular as propostas com que se dá início à elaboração dos actos comunitários leva a uma estreita associação com o Conselho (e, mais recentemente, também com o Parlamento Europeu) no processo legislativo da Comunidade. O amplo domínio das suas tarefas executivas e a missão de zelar pela observância da legalidade comunitária reforçam, destes outros ângulos, o seu papel de órgão fundamental no bloco institucional comunitário.

Refira-se, aliás, que, tendo experimentado certo apagamento em épocas em que a afirmação dos interesses nacionais se sobrepôs às visões integracionistas, e sendo visível, nos anos recentes, que a função motora do

desenvolvimento comunitário tendeu a ser assumida pelo Conselho Europeu, a Comissão não deixou de se evidenciar como estando na base de propostas de grande alcance, como as relativas ao programa do mercado interno, ao lançamento da união económica e monetária e à dimensão social da Comunidade.

Note-se, no entanto, que, além de ver a sua influência diminuída em face da missão de impulsor da construção europeia confiada ao Conselho Europeu, o exclusivo de iniciativa da Comissão perde nitidez. Não se trata apenas da presença apagada deste órgão nos domínios extra-comunitários do Tratado da União, nos quais, como é sabido, é dominante o método intergovernamentalista. No próprio quadro do processo legislativo comunitário, a consagração do procedimento da co-decisão, sem embargo de nele ter sido reconhecido à Comissão um papel de mediadora entre o Parlamento Europeu e o Conselho nas negociações que se estabelecem no âmbito do Comité de Conciliação, retirou-lhe parte do protagonismo que possuía.

## 5. O Parlamento Europeu

### a) *Composição e funcionamento*

O Parlamento Europeu, como o refere o artigo 189.º do Tratado CE, "é composto por representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade".

O órgão, que originariamente se denominava Assembleia, tomou por sua iniciativa, em 1962, a designação de Parlamento Europeu (hoje reconhecida pelo Tratado de Roma). De início, era composto por delegados designados pelos Parlamentos nacionais de entre os respectivos membros; mas deu-se a passagem a um sistema de eleição por sufrágio universal directo (consagrado este sistema em Acto comunitário de Setembro de 1976, as primeiras eleições directas ocorreram em 1979). Visava-se um processo eleitoral uniforme em todos os Estados-membros; por agora, porém, aquele processo continua a ser regido em cada Estado-membro pelas respectivas regras nacionais.

À data do Tratado de Nice, o Parlamento Europeu contava 626 membros. Em protocolo anexo previu-se a redução do número de parlamentares de cada um dos Estados (com excepção da Alemanha e do Luxem-

burgo), para dar espaço à entrada de deputados provenientes dos dez países aderentes. Está presentemente fixado o número máximo de 732. Na determinação do número de representantes eleitos nos diferentes Estados-membros atendeu-se ao volume da população, mas, tal como sucedeu com a ponderação dos votos no Conselho, não se praticou uma estrita proporcionalidade, procurando assegurar-se aos Estados pequenos uma representação superior à que resultaria da aplicação do puro critério populacional.

O Parlamento reúne em períodos de sessão uma semana por mês (havendo sessões suplementares para debate do orçamento); entre os períodos de sessão processam-se as reuniões das comissões, umas permanentes, outras temporárias, nas quais se preparam as resoluções e os pareceres para aprovação do plenário. As deliberações são tomadas por maioria absoluta dos votos expressos.

Os membros do Parlamento constituem-se em grupos políticos multinacionais: grupo socialista; partido popular europeu; grupo liberal, democrático e reformador, etc., que se configuram como embriões de partidos políticos europeus.

### b) *Crescente influência no processo legislativo comunitário*

Tradicionalmente, o papel que o Parlamento Europeu desempenhava na elaboração de actos comunitários era de carácter puramente consultivo: o poder legislativo cabia ao Conselho, em articulação com o exclusivo de iniciativa conferido à Comissão. As revisões do Tratado de Roma levaram, porém, a sensíveis alargamentos da sua participação nos processos de decisão.

Assim, o artigo 192.º do Tratado CE (aditado pelo Tratado da União Europeia) dispõe que "o Parlamento Europeu participa no processo conducente à adopção dos actos comunitários, exercendo as suas atribuições no âmbito dos procedimentos definidos nos artigos 251.º e 252.º, e emitindo pareceres favoráveis ou formulando pareceres consultivos".

### c) *O processo de consulta*

No âmbito do tradicional processo de consulta, é solicitado o parecer do Parlamento Europeu acerca das propostas que a Comissão submete ao

Conselho. Mas este órgão, ao tomar a sua decisão, não está vinculado pela posição do Parlamento Europeu. São muito numerosas as matérias a propósito das quais o Tratado CE continua a fazer referência a esse processo. Refiram-se, a título meramente exemplificativo, a adopção de directivas para a aproximação de legislações, em geral (artigo 94.º), ou especificamente em relação aos impostos indirectos (artigo 93.º), a adopção de regulamentos ou directivas em aplicação das regras de concorrência (artigo 83.º), a elaboração de actos em matéria de política agrícola comum (artigo 37.º, n.º 2).

#### d) O processo de cooperação

Destituído de poderes efectivos no contexto do processo de consulta, o Parlamento Europeu ganhou acrescida influência a partir da consagração, pelo Acto Único Europeu, dos processos de cooperação e de emissão de parecer favorável.

O primeiro, que, sem ser especificamente identificado como "processo de cooperação", é apresentado como "o procedimento definido no artigo 252.º", inicia-se com a adopção de uma posição comum no Conselho, deliberando por maioria qualificada, sobre proposta da Comissão (e após parecer do Parlamento Europeu): a posição comum é transmitida ao Parlamento, cuja aprovação, ou abstenção de se pronunciar dentro de determinado prazo, leva à adopção definitiva do acto. O Parlamento pode, porém, por maioria absoluta dos seus membros, propor alterações à posição comum: nesse caso, será transmitida ao Conselho a proposta reexaminada da Comissão, que o Conselho só poderá alterar por unanimidade. O Parlamento Europeu pode também, em lugar de propor alterações, rejeitar a posição comum do Conselho (também por maioria absoluta dos membros que o compõem): nesta hipótese, o acto só pode ser adoptado pelo Conselho em votação unânime.

Embora lhe seja proporcionada acrescida participação na elaboração da legislação comunitária, o processo de cooperação não confere ao Parlamento o poder de impedir decisivamente a adopção pelo Conselho do acto que traduz a posição comum por este afirmada, pois a oposição do Parlamento poderá ser superada por votação por unanimidade no seio do Conselho.

#### e) A emissão de parecer favorável

Já a exigência de parecer favorável, introduzida, a propósito de certas matérias, pelo Acto Único Europeu, confere ao Parlamento Europeu um direito de veto sobre a proposta legislativa: aqui o Parlamento, recusando a emissão do seu parecer, impede que o acto seja adoptado. Em contrapartida, o Parlamento não dispõe neste caso do poder de propor emendas, como acontece no âmbito do processo de cooperação: ou dá parecer favorável, e o acto é adoptado, ou não o dá, e produz-se a rejeição, inultrapassável pelo Conselho.

#### f) O processo de co-decisão

No processo de co-decisão, que o Tratado CE também não refere por este nome, mas como "o procedimento definido no artigo 251.º", o Parlamento Europeu pode obstar em definitivo à adopção de actos propostos pelo Conselho.

O processo inicia-se em termos semelhantes aos descritos em relação ao processo de cooperação. Sob proposta da Comissão (e após parecer do Parlamento Europeu), o Conselho, deliberando por maioria qualificada, adopta uma posição comum. O acto é adoptado definitivamente se o Parlamento Europeu aprovar a posição comum ou não se pronunciar dentro de certo período. Mas se o Parlamento Europeu rejeitar a posição comum por maioria absoluta dos seus membros, o acto não será adoptado: não existe aqui a possibilidade de o Conselho, nem mesmo por unanimidade, ultrapassar a oposição do Parlamento.

Na hipótese de, também por maioria absoluta, o Parlamento Europeu propor emendas à posição comum, e o Conselho se recusar a adoptar o acto comportando tais emendas, será convocado o "Comité de Conciliação" – reunindo os membros do Conselho e igual número de representantes do Parlamento Europeu –, que procurará chegar a acordo sobre um projecto comum. No caso, de dentro de certo prazo, o Comité aprovar um projecto, o acto só será adoptado se for aprovado pelo Conselho, por maioria qualificada, e pelo Parlamento Europeu, por maioria absoluta dos votos expressos.

No caso de o Comité não aprovar um projecto comum, o acto só será adoptado se o Conselho, por maioria qualificada, confirmar a posição comum inicial, eventualmente acompanhada de medidas propostas pelo

Parlamento, e se o Parlamento não rejeitar o texto por maioria absoluta dos seus membros.

Como se vê, no decurso do complexo e sinuoso processo que fica resumido, o Parlamento Europeu tem sempre a possibilidade de impedir a adopção do acto proposto, sem que esteja ao alcance do Conselho, como acontece no processo de cooperação, superar (ainda que com a exigência de votação unânime) a oposição verificada. A qualificação de "co-decisão", dada ao processo do artigo 251.º, é, porém, algo enganosa: o papel legislativo do Parlamento Europeu é sobretudo de carácter negativo, não se lhe conferindo, por exemplo, a paridade com o Conselho na elaboração da posição comum de que arranca todo o processo: a sua intervenção cinge-se à propositura de emendas (e à apreciação no âmbito do Comité de Conciliação), e ao carácter decisivo dado aqui à rejeição (poder de veto).

No entanto, a legislação produzida ao abrigo do processo do artigo 251.º é adoptada em nome do Parlamento Europeu e do Conselho, como o refere o artigo 254.º do Tratado CE.

#### g) *Ampliação dos poderes do Parlamento Europeu*

O campo da co-decisão abrange domínios crescentes das competências comunitárias. Em áreas como a harmonização de legislações com vista à realização do mercado interno (artigo 95.º), a livre circulação dos trabalhadores (artigo 40.º), a liberdade de estabelecimento (artigo 44.º), a cooperação cedo foi substituída pela co-decisão. Mas quando o novo processo foi introduzido, já o programa do mercado interno se encontrava substancialmente concluído. E, mesmo em relação ao mercado interno, matérias como a fiscalidade, a livre circulação das pessoas e os direitos e interesses dos trabalhadores assalariados continuaram submetidos às regras da unanimidade, não se aplicando quanto a elas o processo de co-decisão, como já antes não se aplicava o de cooperação.

O Tratado de Maastricht aumentou os poderes do Parlamento, mas fez-lo com prudência. De uma maneira geral, as competências deste órgão foram elevadas para o escalão imediato: assim, em matérias onde o Parlamento não intervinha, foi previsto o "parecer consultivo" (v.g., no campo dos auxílios de Estado); em áreas onde estava prevista a simples consulta, passou a ser aplicado o processo de cooperação; e, como já se viu, em planos onde já se encontrava consagrada a cooperação, adoptou-se a co-decisão.

A extensão do âmbito de aplicação da co-decisão a outros domínios processou-se nas revisões introduzidas pelos Tratados de Amesterdão e de Nice. Presentemente, em contraste com o alargamento do campo de matérias sujeitas ao processo de co-decisão, o de cooperação encontra-se limitado a um pequeno feixe de assuntos da área da união económica e monetária.

#### h) *Os Parlamentos nacionais e o processo de integração*

Uma questão de muita actualidade é a da participação dos Parlamentos nacionais no processo de construção europeia.

É frequente mencionar-se o "défice democrático" da Comunidade, resultante do facto de a elaboração da respectiva legislação depender basicamente do Conselho e da Comissão, não havendo uma legitimação democrática directa por – pelo menos até há pouco tempo – não ser plenamente assegurado ao Parlamento Europeu o papel de legislador. Sucede que são adoptadas normas jurídicas a nível comunitário (com base, quando muito, na legitimação democrática indirecta de que dispõem os membros do Governo nos Estados-membros), inclusivamente em domínios que são da competência própria dos Parlamentos nacionais, à revelia destes órgãos de soberania dos Estados.

A revisão constitucional francesa de 1992 ocupou-se desta questão, ao dispor que "o Governo submeterá à Assembleia Nacional e ao Senado, logo que sejam transmitidas ao Conselho das Comunidades, as propostas de actos comunitários que comportam disposições de natureza legislativa".

A Constituição portuguesa, que, a despeito da revisão especificamente feita com vista à adequação ao Tratado da União Europeia, continuou a caracterizar-se pela relutância no reconhecimento explícito das exigências da participação na construção comunitária, passou, mais recentemente, a conferir à Assembleia da República o poder de se pronunciar "sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada" (art. 161.º, alínea n)).

#### i) *Poderes de controlo político*

Para além da sua participação crescente no processo legislativo comunitário, os poderes de controlo político do Parlamento Europeu foram reforçados pelo Tratado da União Europeia.

Viu-se atrás, a propósito da Comissão, que passou a ser exigido um voto formal de aprovação do Parlamento Europeu, envolvendo colegialmente o Presidente e os restantes membros da Comissão, antes da respectiva nomeação pelos Governos dos Estados-membros; por outro lado, o Parlamento conservou o seu poder de forçar os membros da Comissão a abandonarem colectivamente as suas funções. Cabe ainda ao Parlamento proceder à discussão pública do relatório geral anual apresentado pela Comissão.

Assinala-se que todo o controlo político exercido pelo Parlamento Europeu incide sobre a Comissão, sem que esteja prevista qualquer forma de responsabilização política do Conselho perante a instituição parlamentar — aqui se revelam as limitações de poder de fiscalização política detido pelo Parlamento no quadro institucional comunitário, atento o papel determinante do órgão intergovernamental no processo de decisão e na adopção de actos comunitários. O mesmo se passa em relação ao Conselho Europeu — que, para mais, nem sequer é qualificado como instituição comunitária, tendendo a pairar sobre o conjunto da União, em relação à qual se lhe reconhece um papel impulsor no desenvolvimento da construção europeia.

A debilidade dos poderes do Parlamento Europeu é particularmente sensível no plano dos mecanismos da cooperação política (segundo e terceiro pilares do Tratado de Maastricht) e, mesmo no domínio comunitário, na matéria relativa à união económica e monetária — campos onde o Conselho Europeu e o Conselho afirmam indiscutível ascendente, e em que o Parlamento se confina à elaboração de “pareceres consultivos” ou à possibilidade de formular questões ou apresentar recomendações.

#### j) *Novas funções*

Os artigos 193.º, 194.º e 195.º, acrescentados ao Tratado CE pelo Tratado da União Europeia, consagram respectivamente a possibilidade de o Parlamento Europeu constituir comissões de inquérito temporárias à acção de outras instituições ou órgãos; a faculdade da apresentação de petições ao Parlamento Europeu por parte de cidadãos da União Europeia; e o poder do Parlamento de designar um Provedor de Justiça, habilitado a receber queixas, apresentadas por qualquer cidadão da União, relativas a casos de má administração na actuação das instituições e organismos comunitários — ressalvada a área das funções jurisdicionais dos Tribunais comunitários.

#### l) *Competência em matéria orçamental*

Aluda-se, por último, aos poderes do Parlamento Europeu em matéria orçamental. Também aqui se deu uma evolução no sentido da intervenção crescente do Parlamento no processo de elaboração do orçamento das Comunidades, tendo as principais modificações das disposições financeiras do Tratado CE decorrido de Tratados especialmente destinados a esse fim, que foram celebrados em 1970 e 1975.

O projecto do orçamento é elaborado pelo Conselho, com base em ante-projecto apresentado pela Comissão. O Parlamento Europeu tem o direito de propor modificações ao projecto, ou de o alterar, havendo aqui que distinguir entre as despesas obrigatórias (as que decorrem obrigatoriamente do Tratado e dos actos adoptados por força deste) e as despesas não obrigatórias.

Quanto às primeiras, a última palavra cabe ao Conselho, que pode rejeitar as modificações que o Parlamento Europeu tiver proposto. De qualquer forma, são despesas praticamente inevitáveis. Quanto às segundas, dentro de limites de taxas máximas de aumento anualmente fixadas, o Parlamento tem o poder de rejeitar as modificações introduzidas pelo Conselho às alterações propostas.

Para além da intervenção, que fica sumariamente descrita, no processo conducente à aprovação do orçamento, o Tratado faculta ao Parlamento Europeu a possibilidade de, por motivo importante, rejeitar o projecto de orçamento e solicitar que um novo projecto lhe seja submetido (artigo 272.º, n.º 8 do Tratado CE). Este poder de rejeição global do projecto de orçamento, que supõe uma deliberação por maioria de membros que o compõem e dois terços dos votos expressos, já foi por mais de uma vez exercido pelo Parlamento Europeu.

#### m) *O Sistema de Recursos Próprios*

Uma decisão do Conselho, adoptada em 1970, atribuiu às Comunidades “recursos próprios”, em substituição das contribuições tradicionais dos Estados-membros. Estas receitas resultam de cobranças realizadas pelos Estados-membros, mas que são directamente afectadas ao orçamento das Comunidades.

O sistema de recursos próprios é regulado por uma decisão do Conselho, que define como recursos próprios as receitas provenientes dos

direitos niveladores percebidos sobre as trocas comerciais com países não membros no âmbito da política agrícola comum; dos direitos da pauta aduaneira comum; da aplicação de uma taxa à matéria colectável do imposto sobre o valor acrescentado, determinada de maneira uniforme segundo regras comunitárias; e, residualmente, da aplicação de uma taxa ao valor do produto nacional bruto de cada Estado-membro, na proporção do volume deste no conjunto do produto de todos os Estados-membros.

Está determinado que o montante total dos recursos próprios atribuído às Comunidade não poderá exceder 1,27% do produto nacional bruto dos Estados-membros – percentagem que revela a exiguidade do orçamento comunitário em comparação com os orçamentos nacionais, que, em determinados casos, chegam a atingir 50% do produto nacional bruto dos países em causa.

Os recursos próprios são utilizados em despesas de funcionamento (respeitantes à actividade das instituições das Comunidades) e despesas de intervenção, que se realizam através dos fundos comunitários. O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) divide-se em duas secções, sendo a secção Garantia destinada a financiar as despesas de garantia de preços no quadro dos objectivos da política agrícola comum. A secção Orientação do FEOGA integra, conjuntamente com o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o elenco dos fundos com finalidade estrutural. O FEOGA – Orientação visa financiar a reorganização e reforço das estruturas agrícolas; o FSE apoia acções de formação profissional e de auxílio à criação de empregos; o FEDER financia investimentos produtivos e a criação e modernização de infra-estruturas, prosseguindo objectivos de desenvolvimento e reconversão de regiões.

## 6. O Tribunal de Justiça

### a) Missão do Tribunal

O Tribunal de Justiça garante o respeito do direito na interpretação e aplicação do Tratado – refere-o o artigo 220.º do Tratado CE. Esta missão estende-se ao conjunto do ordenamento comunitário, atento o poder de criação normativa conferido aos órgãos das Comunidades Europeias.

Este órgão desdobra a sua acção por três campos: o controlo das instituições (Conselho, Comissão, e, na medida dos seus poderes crescentes, Parlamento Europeu), visando assegurar que estas actuam com observância das normas jurídicas comunitárias; a determinação do cumprimento pelos Estados-membros das obrigações que para eles decorrem do ordenamento comunitário; e a interpretação das regras dos Tratados e dos preceitos do direito derivado, em ordem a preservar a unidade do ordenamento comunitário. Foi no desempenho desta última missão que o Tribunal de Justiça, ultrapassando a estrita função interpretativa, assumiu um papel criador e enunciativo de princípios fundamentais da caracterização da ordem jurídica comunitária, que pode aproximar-se do desempenho de uma função de produção normativa.

### b) Composição do Tribunal de Justiça

Tendo o órgão jurisdicional sido previsto em cada um dos Tratados comunitários, contendo-se o respectivo estatuto em protocolo anexo, decorreu da Convenção celebrada concomitantemente com o Tratado de Roma a instituição do Tribunal de Justiça único. Este estabeleceu, em 1959, o respectivo regulamento processual, depois modificado por diversas vezes.

Com sede no Luxemburgo, o Tribunal de Justiça é composto por tantos juizes quantos os Estados-membros (presentemente, quinze), nomeados, de comum acordo, pelos respectivos Governos “de entre personalidades que ofereçam todas as garantias da independência e reunam as condições exigidas, nos respectivos países, para o exercício das mais altas funções jurisdicionais, ou que sejam jurisconsultos de reconhecida competência” (artigo 223.º do Tratado CE).

Os juizes são nomeados por um período de seis anos, podendo ser reconduzidos, e designando de entre si, por um período de três anos, o Presidente do Tribunal. Está prevista a substituição parcial dos juizes, de três em três anos, a qual incide alternadamente sobre oito e sete juizes.

Nos termos do artigo 221.º do Tratado CE, o Tribunal de Justiça reúne-se em secção ou em grande secção, podendo também reunir em plenário.

### c) O Tribunal de Primeira Instância

Durante três décadas, concentrou-se no Tribunal de Justiça a totalidade do poder jurisdicional da Comunidade. A partir de 1989, com a criação do Tribunal de Primeira Instância, passaram a existir dois órgãos na jurisdição comunitária.

A possibilidade de criação do Tribunal de Primeira Instância ficou prevista quando da alteração do Tratado de Roma pelo Acto Único Europeu, tendo este órgão jurisdicional sido instituído por Decisão do Conselho de Outubro de 1988. A sua sede foi também fixada no Luxemburgo. De início, a jurisdição do Tribunal de Primeira Instância estava limitada à apreciação dos recursos interpostos por particulares (pessoas singulares ou colectivas, v.g., empresas contra a Comissão na esfera das regras de concorrência); quando os recorrentes fossem Estados-membros ou instituições comunitárias, os recursos tinham de ser interpostos junto do Tribunal de Justiça. E a competência do Tribunal de Primeira Instância não abrangia a matéria das questões prejudiciais.

Com a revisão operada pelo Tratado de Nice, o Tribunal de Primeira Instância passou a ser competente para conhecer, sejam quais forem os requerentes, dos recursos por anulação e por omissão, e dos recursos que venham a ser interpostos de decisões das futuras câmaras jurisdicionais. E aquele Tribunal adquiriu competência para conhecer das questões prejudiciais, em matérias específicas a serem definidas no Estatuto do Tribunal de Justiça.

Das decisões do Tribunal de Primeira Instância há recurso para o Tribunal de Justiça, limitado às questões de direito. O Tribunal de Primeira Instância julga, pois, em definitivo apenas a matéria de facto; ao Tribunal de Justiça compete rever em direito as decisões do Tribunal de Primeira Instância.

Na recente revisão do Tratado, determinou-se que, a título excepcional, o Tribunal de Justiça pode reapreciar as decisões do tribunal de Primeira Instância, caso exista "risco grave" de lesão da unidade ou coerência do direito comunitário.

Os membros do Tribunal de Primeira Instância são nomeados, tal como os do Tribunal de Justiça, de comum acordo, por seis anos, pelos Governos dos Estados-membros.

Como se disse, até à criação do Tribunal de Primeira Instância, o processo comunitário concentrava-se num único órgão jurisdicional, o Tribu-

nal de Justiça. O volume excessivo de trabalho que recaía sobre este último, levando a atrasar a tomada de decisões, foi a principal razão motivadora do desdobramento operado – o qual, no entanto, não pareceu ter tido sensível efeito positivo (em 1978, o tempo médio para a decisão pelo Tribunal de Justiça era de 9 meses para as acções directas e de 6 meses para as questões prejudiciais; em 2004, alargara-se para 20 meses e 23 meses e meio, respectivamente).

### 7. Órgãos auxiliares

O Comité Económico e Social é composto pelos representantes das diferentes categorias da vida económica e social (produtores, agricultores, trabalhadores, comerciantes, profissionais liberais, etc.).

Exerce funções de consulta junto do Conselho e da Comissão.

Criado pelo Tratado da União Europeia, o Comité das Regiões é composto por representantes das colectividades regionais e locais.

É também um órgão consultivo.

Tanto o Comité Económico e Social como o Comité das Regiões devem, em diversos casos, ser obrigatoriamente consultados nas matérias da sua competência.

### 8. O Banco Central Europeu (BCE)

O Tratado da União Europeia acrescentou ao quadro clássico das instituições comunitárias o Banco Central Europeu, em relação com a prevista entrada em funcionamento da união económica e monetária.

O Banco, que faz parte de uma estrutura composta por ele próprio e pelos bancos centrais nacionais – o Sistema Europeu de Bancos Centrais –, iniciou a sua actividade em 1998, tendo como órgãos de gestão um Conselho, no qual, além de membros da Comissão Executiva do Banco, têm assento os Governadores dos bancos centrais nacionais, e uma Comissão Executiva, composta por individualidades designadas pelos Governos e actuando com total independência em relação a qualquer entidade.

A circunstância de, até à data, o BCE não ter sido qualificado como "Instituição" não retira importância ao seu papel fundamental na definição e execução da política monetária da Zona do euro.

#### IV

### CONTENCIOSO COMUNITÁRIO

#### 1. As acções directas

Enquanto o mecanismo das questões prejudiciais visa assegurar a uniformidade e a coerência de interpretação do Direito comunitário, traduzindo uma forma de cooperação entre a jurisdição comunitária e os tribunais nacionais, nas acções directas está causa a determinação da existência de situações de incumprimento de obrigações por parte dos Estados-membros ou a anulação de actos das instituições considerados contrários à legalidade comunitária.

Embora o Tratado fale, a este propósito, de "interposição de recursos", seria mais correcta a referência à propositura de "acções", pois não se trata da revisão de decisões de uma instância jurisdicional inferior, mas do conhecimento directo pelo Tribunal das questões litigiosas que lhe são submetidas.

#### 2. O recurso por incumprimento

##### a) *A fase pré-contenciosa*

O recurso (ou acção) por incumprimento supõe uma divergência entre Estados-membros, ou entre a Comissão e um Estado-membro, acerca do cumprimento das obrigações que incumbem aos Estados-membros por força do Tratado.

No desempenho da missão de guardião do Tratado, a Comissão pode considerar que determinado Estado-membro não cumpriu qualquer das obrigações que sobre ele impendem (art. 227.º). Abrir-se-á então uma fase

não contenciosa (ou pré-contenciosa), que visa a resolução do problema sem necessidade de formalização do recurso junto do Tribunal de Justiça. A Comissão endereça ao Estado-membro em causa uma carta, em que o convida a apresentar as suas observações. Se o Estado-membro visado contestar o ponto de vista da Comissão, esta emitirá um parecer fundamentado sobre o assunto, convidando aquele Estado-membro a efectuar os ajustamentos necessários para pôr cobro à situação de incumprimento. Se o Estado actuar em conformidade com o parecer no prazo indicado pela Comissão, o processo é encerrado. Caso contrário, a Comissão poderá solicitar ao Tribunal de Justiça que faça verificar o incumprimento, abrindo-se então a fase contenciosa.

Também pode acontecer que seja um Estado-membro a considerar que outro Estado-membro incorreu no não cumprimento das suas obrigações (artigo 228.º). Nesta hipótese, a fase não contenciosa começa com a submissão do assunto, pelo primeiro Estado-membro, à apreciação da Comissão. Após ter possibilitado às duas partes interessadas a apresentação das suas observações escritas e orais, a Comissão formula um parecer fundamentado. Só depois de conhecido o teor deste parecer, ou no caso de a Comissão não ter formulado parecer no prazo de três meses a contar da data do pedido, é que o Estado-membro que iniciou a fase pré-contenciosa poderá recorrer ao Tribunal de Justiça.

Na prática, só raramente se tem verificado a propositura da acção de incumprimento por parte dos Estados-membros, que tendem a deixar à Comissão o pleno exercício do seu papel de velar pela aplicação das disposições do Tratado.

#### *b) A verificação do incumprimento e a aplicação de sanções pecuniárias*

Não tendo o poder de anular as disposições das normas jurídicas nacionais através das quais se concretiza o não cumprimento, o Tribunal de Justiça apenas pode declarar verificado o incumprimento por parte do Estado-membro, dispondo o Tratado que "esse Estado deve tomar as medidas necessárias à execução do acordão do Tribunal de Justiça" (artigo 228.º, n.º 1 do Tratado CE).

A decisão do Tribunal de Justiça tem, pois, eficácia declarativa: não existe a possibilidade de impor coercivamente a sua aplicação.

Desde a alteração do artigo 228.º, introduzida pelo Tratado da União Europeia, é no entanto possível à Comissão pedir ao Tribunal de Justiça, no caso de o Estado-membro não tomar as medidas necessárias para a execução do acordão que tiver declarado verificar-se o incumprimento, que condene esse Estado-membro ao pagamento de uma quantia (fixa ou progressiva), correspondente à sanção pecuniária que considera adequada às circunstâncias. Antes da propositura desta acção de condenação terá decorrido uma nova fase pré-contenciosa, que se inicia assim que a Comissão considerar que o Estado-membro não tomou as necessárias medidas, dando-lhe ainda a possibilidade de apresentar as suas observações, e formulando um parecer fundamentado especificando os pontos em que o acordão não terá sido executado.

Antes da recente introdução da possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias – forma indirecta de induzir o Estado a dar execução ao acordão que declara verificado o incumprimento –, a persistência na situação de inobservância por parte do Estado-membro só podia ser atacada por intermédio de interposição do novo recurso por incumprimento, com base na violação do dever de executar aquele acordão, previsto no n.º 1 do artigo 228.º. Mas, no caso de o Estado-membro visado opor resistência à segunda decisão do Tribunal, tenderia a perpetuar-se uma situação que, não tendo saída no plano jurídico, só poderia encontrar solução no foro político (criando-se para o Estado que se recusasse sistematicamente a cumprir uma posição insustentável no âmbito da integração comunitária).

Não sendo o recurso por incumprimento acessível aos particulares, estes podem obter, através do mecanismo das questões prejudiciais, adiante referido, uma tomada de posição pelo Tribunal de Justiça das Comunidades sobre a conformidade de actos normativos nacionais com o direito comunitário, a que as jurisdições internas deverão ater-se, na resolução de litígios junto deles suscitados.

### **3. A fiscalização da legalidade dos actos das instituições comunitárias: o recurso de anulação**

#### *a) A fiscalização da legalidade dos actos comunitários*

A outra categoria de acções directas respeita à fiscalização da legalidade dos actos adoptados pelas instituições comunitárias.

O Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 230.º, tem competência para apreciar a legalidade dos actos adoptados em conjunto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, e dos actos adoptados pelo Conselho, pela Comissão (e, agora, pelo Banco Central Europeu) que não sejam recomendações ou pareceres: trata-se dos actos obrigatórios – regulamentos, directivas, decisões – constantes da tipologia do artigo 249.º.

Caso os recursos tenham fundamento, determina o artigo 231.º que o Tribunal de Justiça anulará o acto impugnado.

A competência para a impugnação cabe não só aos Estados-membros, ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão, mas também aos particulares (o Tratado refere-se a “qualquer pessoa singular ou colectiva”), quando se trate de decisões de que sejam destinatários ou de “decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa”, lhes digam directa e individualmente respeito.

#### b) Fundamentos da interposição do recurso

No segundo parágrafo do artigo 230.º, o Tratado CE enumera os fundamentos da interposição do recurso de anulação: incompetência, violação de formalidades essenciais, violação do Tratado ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, e desvio de poder.

Existe incompetência quando a instituição ou órgão comunitário de que dimanou o acto excedeu os poderes que lhe concede o Tratado ou a legislação nos termos da qual o acto foi adoptado.

A violação de formalidades essenciais dá-se quando a adopção do acto teve lugar com inobservância do processo legislativo previsto pelo Tratado (por exemplo, falta de parecer obrigatório do Parlamento Europeu); por faltar a fundamentação do acto – o artigo 253.º dispõe que os regulamentos, directivas e decisões adoptados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, e esses mesmos actos adoptados pelo Conselho e pela Comissão, serão fundamentados –; etc.

A violação do Tratado ou de normas jurídicas relativa à sua aplicação é o vício de mais amplo alcance: compreende todas as situações em que o acto impugnado infringe disposições do Direito comunitário, podendo considerar-se que, em certo sentido, absorve os dois vícios anteriormente referidos: a aprovação de medidas fora do âmbito da competência do órgão representa também uma violação do Tratado: a adopção de um acto

sem fundamentação, contra o disposto no artigo 253.º, também se identifica como uma violação do Tratado.

O desvio de poder traduz o exercício de um poder, em relação ao qual existe apreciável margem de discricionariedade, para fim diverso daquele para que foi conferido. Dada a dificuldade de fazer a prova do desvio, sobretudo nos casos em que o fim não é explicitado, só em raras situações terá êxito a impugnação baseada neste motivo.

Há nítida semelhança, quanto aos fundamentos de impugnação admitidos, com os vícios dos actos administrativos do direito interno (houve aqui clara influência do direito administrativo francês); mas o recurso de anulação previsto no Tratado CE é aplicável, para além da esfera de actos individuais como as decisões, em relação às disposições com carácter geral e abstracto que se configuram como actos legislativos comunitários.

Os recursos de anulação devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar da publicação do acto, da sua notificação ao recorrente, ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do acto (último parágrafo do artigo 230.º).

#### 4. O recurso por omissão

Em paralelo com o recurso de anulação, o Tratado prevê, no artigo 232.º, o recurso por omissão, que visa declarar-se verificado o comportamento omissivo do Parlamento Europeu, do Conselho ou da Comissão.

Quando qualquer destas instituições (actualmente, também o BCE) se abster de pronunciar-se, violando o Tratado, os mesmos recorrentes referidos em relação à acção de anulação podem recorrer ao Tribunal de Justiça com aquele propósito.

Em relação aos recorrentes não privilegiados (pessoas singulares ou colectivas), o artigo 232.º precisa que se trata de “acusar uma das instituições da Comunidade de não lhe ter dirigido um acto que não seja recomendação ou parecer”.

O recurso por omissão só pode ser interposto no caso de, convidada a agir, a instituição em causa permanecer inerte decorrido o prazo de dois meses desde a data do convite: começa então a contar novo prazo de dois meses para introdução do recurso.

### 5. Consequência da anulação

A decisão de anulação priva o acto de existência jurídica, podendo, porém, acontecer que o Tribunal de Justiça decida que só parte do acto visado é nula. Quanto aos regulamentos, o Tribunal tem a possibilidade de indicar quais os efeitos do acto anulado que devem ser considerados subsistentes, por exigência do princípio da certeza jurídica.

Nos termos do artigo 233.º, a instituição ou instituições de que emana o acto anulado, ou cuja abstenção tenha sido declarada contrária ao Tratado, "devem tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça".

### 6. Excepção de ilegalidade

Mesmo depois de expirado o prazo para interpor recurso de anulação, qualquer parte, em caso de litígio que ponha em causa um regulamento adoptado em conjunto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, ou um regulamento do Conselho, da Comissão, ou do Banco Central Europeu, pode arguir no Tribunal de Justiça a inaplicabilidade desse regulamento (art. 241.º) – excepção de ilegalidade.

Esta faculdade permite compensar, em parte, as restrições postas aos particulares quanto à interposição dos recursos de anulação.

### 7. O mecanismo das questões prejudiciais

#### a) Colaboração entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais

O mecanismo das questões prejudiciais, regulado no artigo 234.º do Tratado CE, visa assegurar a unidade de interpretação do Direito comunitário, em face da necessidade da sua aplicação pelos órgãos jurisdicionais nacionais.

Dispõe aquele artigo que quando uma questão relativa à interpretação do Tratado ou à validade e interpretação dos actos adoptados pelas instituições da Comunidade (e pelo BCE) for suscitada perante qualquer órgão

jurisdicional de um dos Estados-membros, esse órgão poderá, "se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal de Justiça que sobre ela se pronuncie".

A submissão da questão ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é obrigatória no caso de a questão ser suscitada "em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam susceptíveis de recurso judicial previsto no direito interno".

Perante um litígio concreto que lhe esteja submetido, em que se suscite uma questão de interpretação do direito comunitário – originário ou derivado –, ou relativa à validade de actos emanados de órgãos comunitários, o juiz nacional pode ou deve (consoante a respectiva decisão seja ou não passível de recurso para uma instância nacional superior) suspender o processo e reenviar a questão ao Tribunal de Justiça das Comunidades.

#### b) O procedimento do reenvio prejudicial

Este procedimento de reenvio prejudicial envolve uma colaboração entre a autoridade jurisdicional nacional e o Tribunal de Justiça comunitário. O juiz nacional pode, por sua iniciativa, suscitar a questão prejudicial; mas as partes em litígio no processo que decorre no Tribunal nacional podem, por seu lado, solicitar ao juiz que opere o reenvio, visando conseguir que o Tribunal de Justiça das Comunidades adopte uma decisão declarativa com respeito à interpretação de disposições do ordenamento comunitário ou à validade de um acto comunitário. Neste mecanismo, diferentemente do que ocorre no plano dos recursos de anulação e dos recursos por omissão, não se processa o contacto directo entre os particulares (pessoas singulares ou colectivas) e o Tribunal comunitário. A submissão da questão a esta jurisdição supõe uma valoração do juiz nacional quanto à existência de uma dúvida interpretativa, ou de uma dúvida acerca da validade de um acto comunitário, que deva ser resolvida preliminarmente à decisão da causa no tribunal nacional.

Colocam-se, assim, dois problemas: o do recurso desnecessário e o da recusa por parte do juiz nacional de efectuar o reenvio.

Acerca do primeiro, desenvolveu-se no âmbito do ordenamento comunitário a doutrina do acto claro ("acte clair"), segundo a qual, não existindo dúvida razoável sobre o sentido da norma, por este ser claro e unívoco, e não se suscitando, por conseguinte, uma real questão inter-

pretativa, o juiz nacional, mesmo de última instância, não será obrigado a reenviar (o acórdão Cilfit, de 1982, deu expressão a esta desobrigação de reenvio).

Por outro lado, o Tribunal de Justiça veio a considerar que só haverá lugar ao reenvio prejudicial se a questão suscitada decorrer de um litígio real – e não já de uma controvérsia fictícia, como sucede quando as duas partes no processo submetido ao juiz nacional estiverem de acordo quanto à aplicação da norma em questão (acórdão Foglia Novello, de 1980).

Se o juiz nacional de última instância se recusar, indevidamente, a efectuar o reenvio, não sendo a sua decisão impugnável no plano do ordenamento jurídico interno, é talvez de admitir a hipótese de ser intentada uma acção por incumprimento (artigo 226.º do Tratado CE) contra o Estado-membro cuja autoridade jurisdicional assumiu tal conduta. Mas, como se sabe, só a determinados recorrentes “privilegiados” (a Comissão, ou os outros Estados-membros), e não já aos particulares, partes no processo subjacente, é acessível o recurso por incumprimento, o que torna difícil a efectivação da protecção dos últimos.

A decisão do Tribunal de Justiça acerca da questão prejudicial que lhe é submetida tem eficácia vinculativa do juiz nacional que operou o reenvio, quanto à aplicação das disposições do Direito comunitário cuja interpretação tiver sido suscitada ou à validade dos actos em questão.

Pode pôr-se aqui a hipótese de o juiz nacional discordar da decisão do Tribunal comunitário. Se a jurisdição nacional em causa não admitir recurso para uma instância superior, estaremos de novo perante o problema da debilidade dos meios jurídicos de protecção dos particulares que são partes no processo subjacente, dependentes como ficarão de hipotética anuência por parte da Comissão a um pedido para propor uma acção por incumprimento. Trata-se, porém, de uma questão académica, pois está generalizada nos meios jurisdicionais dos Estados-membros a consciência da necessidade de acatamento das decisões interpretativas.

#### c) *Eficácia de precedente das decisões do Tribunal de Justiça*

Embora o Tribunal de Justiça não fique vinculado a manter, para o futuro, a sua decisão interpretativa, que pode vir a rever a propósito de novos casos que se lhe suscitem, o órgão jurisdicional das Comunidades considerou que, no caso de se tratar de uma questão idêntica a outra que já

tenha sido objecto de reenvio, o juiz nacional, mesmo de última instância, fica desobrigado de submeter a questão prejudicial (Acórdão Cilfit, já referido). Parece, assim, reconhecer-se uma certa eficácia de precedente às decisões do Tribunal, levando a projectar a respectiva influência para além do caso concreto que terá ocasionado o reenvio.

#### d) *Importância do mecanismo das questões prejudiciais*

A missão do Tribunal de Justiça que está ligada ao mecanismo das questões prejudiciais visa assegurar a uniformidade da interpretação do ordenamento comunitário e da respectiva aplicação pelas jurisdições nacionais. Esta exigência é compreensível: o quadro normativo do processo de integração seria subvertido se a uma mesma norma do Tratado ou do direito comunitário derivado pudessem ser dados sentidos diferentes no interior dos vários Estados-membros.

Como se viu atrás, foi a propósito da análise de questões prejudiciais que o Tribunal de Justiça formulou a construção doutrinal em torno da supremacia do ordenamento comunitário e do efeito directo das respectivas normas. Foi nesta linha que o órgão jurisdicional das Comunidades tendeu a assumir substancialmente um papel próximo do de um legislador – papel que, através da adopção de técnicas de interpretação do sentido sistematicamente “intergracionista”, e em que se atribui grande relevo aos fins do Tratado (interpretação “teleológica”), o levou a compensar, em certa medida, as incapacidades reveladas pelas instituições comunitárias formalmente dotadas do poder de criação normativa para intensificar o ritmo da construção comunitária. Isto acarretou-lhe, no entanto, as críticas de que estaria a ultrapassar os limites do exercício da função jurisdicional e a invadir o terreno das competências das outras instituições comunitárias e dos Estados-membros.

### 8. O processo comunitário

#### a) *Características e fases*

São características do processo comunitário a prevalência da forma escrita (pode existir, além da fase escrita, uma fase oral, mas a primeira é sem dúvida a mais importante), a contraditoriedade (nos diferentes actos

processuais, visa-se assegurar o confronto de posições das partes – embora tenha sido observado que os particulares estão em condições de inferioridade em relação aos recorrentes “privilegiados”, ou seja, às instituições e aos Estados-membros); e o carácter plurilinguístico (o processo desenvolve-se entre pessoas que se exprimem em diferentes línguas, tornando necessária a acção de tradutores e intérpretes).

O processo inicia-se com a apresentação, por escrito, da petição com que se introduz o recurso, a qual é notificada à outra parte, que por seu turno submete à apreciação do Tribunal a sua contestação. Segue-se a réplica da parte recorrente e a tréplica da parte recorrida. Terminado esta fase escrita, o Tribunal pode decidir abrir uma fase instrutória (visando a produção de prova) ou passar directamente à fase oral, na qual terá lugar a discussão do caso em audiência pública. A fase oral poderá, porém, ser dispensada, caso todos os elementos úteis à tomada de decisão tenham resultado da fase escrita.

Na audiência de discussão são apresentadas as alegações orais das partes, através dos respectivos agentes ou advogados, e ouvidos eventualmente testemunhas e peritos.

#### b) Apresentação de conclusões pelo advogado geral

A fase oral termina com a apresentação de conclusões gerais fundamentadas, por parte do advogado-geral.

O advogado-geral é uma figura típica do processo comunitário.

Nos termos do artigo 222.º do Tratado CE, “ao advogado-geral cabe apresentar publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre as causas submetidas ao Tribunal de Justiça, para assistir este último no desempenho das suas atribuições”.

Não sendo um juiz, nem parte no processo, o advogado-geral actua como “amicus curiae”. Nas conclusões que formula contém-se uma análise dos factos e dos argumentos jurídicos e insere-se uma proposta de solução do caso. Abre, assim, um caminho para a tomada da deliberação por parte do Tribunal. Este, porém, não está vinculado às conclusões apresentadas pelo advogado-geral, nem tem de referir o motivo por que se afasta delas.

Há presentemente oito advogados-gerais. Embora o Tratado não o refira, está instituída a prática de os maiores países proparem, cada um,

um advogado-geral, sendo os restantes designados em sistema rotativo pelos demais Estados-membros.

No Tribunal de Primeira Instância, onde não existem advogados-gerais distintos dos juizes, a respectiva função é confiada a estes últimos.

#### c) A fase da decisão

No processo junto do Tribunal de Justiça, finda a apresentação das conclusões fundamentadas segue-se a fase da decisão, que tem por base o projecto formulado pelo juiz designado como relator. A decisão é obtida por maioria dos juizes que tomaram parte no processo, em votação secreta. É assinada por todos, não sendo dadas a conhecer as opiniões discordantes.

Havendo duas dezenas de línguas oficiais, na fase oral é adoptada, para todos os actos processuais, a língua escolhida pelo recorrente – tendo, porém, os Estados-membros a faculdade de utilizarem a respectiva língua oficial.

Quando os juizes se reúnem para deliberar, não são admitidos intérpretes e está previsto que as discussões decorrerão na língua em que melhor possam entender-se. Na prática, é o francês que se emprega como língua de trabalho nos tribunais comunitários.

A decisão do Tribunal é pronunciada em audiência pública, sendo seguida notificada a cada parte; traduzida nas demais línguas oficiais, é publicada na colectânea de jurisprudência comunitária.

O número de casos junto do Tribunal de Justiça, que nos anos 60 não ultrapassava, em média anual, as cinco dezenas, tem vindo a multiplicar-se (em 1993, já totalizava cerca de meio milhão). Os casos de reenvio prejudicial ultrapassam amplamente, em número, os relativos aos recursos por incumprimento e aos recursos de anulação, sendo muito pouco frequentes os recursos por omissão.

#### d) Força política do Tribunal de Justiça no processo de integração

Zelando pela legalidade comunitária e agindo, igualmente, como promotor da política jurídica comunitária, o Tribunal de Justiça, tem, como vimos, o poder de anular actos comunitários e de declarar verificadas as situações de incumprimento por parte dos Estados. Desempenha ainda a missão de interpretar as normas comunitárias, visando a sua aplicação

uniforme pelos juizes nacionais. O Tribunal ganhou considerável força política no plano da integração europeia, conseguindo assegurar, junto dos Estados-membros e, em particular, das respectivas instâncias jurisdicionais, o respeito pelas posições tomadas.

Na linha da forte marca "integracionista" que a caracteriza, a jurisprudência do Tribunal sublinhou o carácter constitucional dos Tratados em que se funda a Comunidade. Em acórdão proferido em 1983, o Tratado da CEE foi por ele referido como "a carta constitucional de base". E, numa outra decisão, proferida em 1994, veio considerar como "de alcance constitucional" as normas que atribuem competências às instituições comunitárias. Foi na esteira destes desenvolvimentos que (a preceder o estágio da adopção de uma constituição segundo uma lógica federal) já há bastante tempo sectores pró-federalistas vinham propugnando a elaboração de um tratado fundamental de referência, que representaria um passo no sentido da plena constitucionalização do sistema comunitário.

Sem embargo da instituição da União Europeia, a competência do Tribunal de Justiça apenas abarca, fundamentalmente, a ordem comunitária (além de alguns aspectos do terceiro pilar). Dele está excluída por completo a matéria do segundo pilar (política externa e de segurança comum).

#### *c) Responsabilidade dos Estados pela violação do Direito comunitário*

Um dos passos "integracionistas" de maior influência dados pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias foi o reconhecimento, em acórdão proferido em 1991 (no caso *Francovich*), da responsabilidade dos Estados-membros para com os particulares pelos prejuízos causados pelo incumprimento, por parte daqueles, de obrigações decorrentes do ordenamento comunitário.

Estava em causa a não transposição num Estado-membro, dentro do prazo estabelecido, de determinada directiva comunitária, nos termos da qual certos direitos eram reconhecidos a particulares. Considerando que a directiva em questão não possuía as características necessárias para o reconhecimento do efeito directo, não podendo, consequentemente, os particulares fazer valer nessa base os seus direitos junto dos órgãos jurisdicionais nacionais, o Tribunal encontrou um outro caminho para assegurar a protecção dos mesmos particulares: e reconheceu que

estes podiam exigir do Estado a reparação dos prejuízos sofridos por virtude da não transposição da directiva.

Para justificar esta posição, o Tribunal não fez apelo a qualquer disposição do Tratado de Roma, à parte à referência à norma do artigo 10.º (à época, art. 5.º), segundo a qual é dever dos Estados-membros tomar todas as medidas capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do Tratado.

O acórdão *Francovich* veio declarar o direito à reparação como "inerente ao sistema do Tratado"; e, levando a novo patamar de ambição a linha de raciocínio em que, no passado, alicerçara o reconhecimento do efeito directo e da supremacia das normas comunitárias, frisou que só na medida em que os Estados sejam obrigados a indemnizar os prejuízos por eles causados aos particulares por violação do direito comunitário se garantirá a plena eficácia das normas deste ordenamento.

A jurisprudência *Francovich* foi depois desenvolvida, e a visão "integracionista" acentuou-se ainda mais em acórdãos subsequentes, como os proferidos, já na segunda parte dos anos 90, nos casos *Brasserie du Pêcheur* (em que o Tribunal reconheceu a responsabilidade dos Estados pela incorrecta aplicação de uma norma do direito originário - artigo 30.º do Tratado CE) e *Dillenkofer* (em que estava em causa, tal como no acórdão *Francovich*, a não transposição atempada de uma directiva; mas enquanto no caso *Francovich* a directiva visada impunha aos Estados-membros a obrigação de instituírem os específicos fundos de que dependia a satisfação dos interesses dos particulares, no caso *Dillenkofer*, tratava-se de estabelecer a obrigatoriedade da constituição de determinadas garantias nas relações entre particulares).

Estes desenvolvimentos reflectem a força evolutiva da jurisprudência comunitária e o sentido federalista das suas orientações.

V

## A REVISÃO DOS TRATADOS EUROPEUS

### 1. A revisão dos tratados. A fase comunitária e a fase diplomática

No passado, em cada um dos tratados relativo às Comunidades existia uma disposição que contemplava especificamente a respectiva revisão. O Tratado da União Europeia veio unificar os processos de revisão (art. 48.º).

O projecto de revisão, de iniciativa da Comissão ou dos Governos dos Estados membros, é submetido ao Conselho. Aprovado por este, após consulta ao Parlamento Europeu (e, sendo caso disso, à Comissão), um parecer favorável à realização da revisão, é convocada uma Conferência dos representantes dos Governos dos Estados membros – Conferência intergovernamental, conhecida pela expressão abreviada CIG –, em cujo âmbito se processa a negociação, visando-se aprovar, de comum acordo, o conteúdo do tratado de revisão.

À fase comunitária com que se inicia o processo de revisão, na qual participam as instituições da Comunidade, segue-se a fase diplomática – decisiva – que, segundo o sistema clássico de aprovação de tratados internacionais, culmina com a exigência de ratificação por todos os Estados membros. Faltando este requisito, a revisão não entrará em vigor.

Embora o regime jurídico da revisão não tenha sido alterado, o Conselho Europeu decidiu fazer preceder a CIG prevista para Outubro de 2003 de uma reunião alargada de representantes dos Governos, dos Parlamentos nacionais, do Parlamento Europeu e da Comissão, configurada como “Convenção”, que foi incumbida de trabalhos preparatórios da Conferência Intergovernamental, tendo aprovado um projecto de Tratado instituindo uma Constituição para a Europa.

Tem-se discutido se os Estados membros poderiam rever os Tratados sem aplicarem os processos de revisão estabelecidos no artigo 48.º. De harmonia com as regras do Direito internacional geral, consagradas no artigo 39.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, os Tratados europeus, como quaisquer tratados internacionais, poderiam ser revistos pelo mesmo processo que se utilizou quando da sua aprovação (isto é, por comum acordo entre as partes contratantes).

Mas tende a prevalecer a opinião que os Tratados europeus, dada a especificidade do sistema institucional que criam, só podem ser modificados com observância de todos os requisitos formais estabelecidos — designadamente os relativos à participação das instituições comunitárias.

## 2. Processos simplificados de revisão

Há processos simplificados de revisão, previstos em específicas disposições dos Tratados, em que é dispensada a convocação de uma conferência intergovernamental. O Conselho, deliberando por unanimidade, aprova as alterações a introduzir, as quais serão em seguida ratificadas pelos Estados, de harmonia com as respectivas normas constitucionais.

É o caso da aprovação de disposições para o aprofundamento dos direitos dos cidadãos da União (art. 22.º, 2.º parágrafo), e das relativas ao sistema de recursos próprios (art. 269.º).

Por outro lado, em situações muito circunscritas, as formalidades de revisão são reduzidas ao mínimo, dispensando-se as ratificações. É o caso da alteração do número de juizes do Tribunal de Justiça e da consequente modificação das disposições do Tratado relativas à composição do Tribunal (art. 221.º, 4.º parágrafo), em que é bastante a decisão unânime do Conselho.

## 3. Limites à revisão

Discute-se ainda se, para além dos requisitos formais, há limites materiais à revisão dos Tratados europeus, que impediriam a possibilidade de se alterarem certos preceitos. A este respeito, o Tribunal de Justiça tem sustentado que não se pode atentar contra os "fundamentos da Comunidade". Mas, na lógica desta ideia, desembocar-se-ia, em certo ponto, na intocabilidade do Tratado...

## 4. O princípio da atribuição e a extensão de competências

O art. 5.º do Tratado de Roma enuncia o princípio de competência de atribuição: "A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado".

Diferentemente dos Estados, que podem dispor sobre a sua própria competência ("Kompetenz Kompetenz"), a Comunidade europeia vê as suas competências limitadas às áreas definidas no Tratado.

Só que se tem reconhecido que, a par das competências conferidas por forma explícita, e que decorrem de específicas disposições do Tratado, podem ser aceites certas competências implícitas, deduzidas das primeiras.

A rigidez do princípio da atribuição é sobretudo temperada pela consagração, numa disposição de carácter geral, o art. 308.º do Tratado de Roma (antigo art. 235.º), da possibilidade de o Conselho, deliberando por unanimidade, desencadear uma acção "considerada necessária para atingir, no curso de funcionamento do mercado comum, um dos objectivos da Comunidade", sem que o Tratado tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito.

A disposição visa suprir a ausência ou insuficiência de poderes conferidos explícita ou implicitamente para adopção dos objectivos do Tratado, sem necessidade de se passar pelo processo de revisão formal.

A referência ao "funcionamento do mercado comum" tem sido entendida, por vezes, como limitando o alcance da aplicação do preceito às matérias económicas da integração. Parece, no entanto, não haver razão para não se lhe conferir sentido mais amplo, considerando que o que está em causa é que a acção se situe dentro do quadro geral traçado pelo Tratado. Deste modo, também as realizações nos domínios político e social poderão ser abrangidas.

## 5. Utilização do artigo 308.º do Tratado de Roma

O artigo 308.º refere a adopção de "disposição apropriada", pelo que se torna possível utilizar qualquer dos instrumentos do Direito comunitário derivado, devendo, aliás, a actuação corresponder às exigências dos princípios da proporcionalidade (a acção não exceder o necessário para se atingirem os objectivos visados) e da subsidiariedade (que limita as intervenções da Comunidade às situações em que os objectivos da acção pre-

vista, pela dimensão e pelos efeitos desta, sejam melhor alcançados a nível comunitário do que a nível dos Estados membros) – artigos 5.º, 3.º e 2.º parágrafos do Tratado de Roma, respectivamente.

Aplicado pela primeira vez em 1962, o preceito do artigo 308.º foi activado com frequência a partir da cimeira de Chefes de Estado e de Governo de 1972, tendo servido de base à criação do Sistema Monetário Europeu e a acções de fundo nos domínios das políticas regional, industrial, do ambiente, da protecção dos consumidores, da cooperação para o desenvolvimento, etc. e alastrando depois para as políticas da saúde pública e da cultura.

Com a intensificação do recurso às revisões formais dos Tratados, que permitiram a inclusão nestes da regulação actualizada das diferentes políticas comuns, entrou em declínio a utilização prática do artigo 308.º.

É de notar que, tendo a Comissão, no contexto do artigo 308.º, a função tradicional de iniciativa (a adopção das disposições adequadas nasce da proposta daquela instituição), ao Parlamento Europeu cabe aqui um papel apagado, limitado à simples consulta.

Os limites do recurso à disposição genérica do artigo 308.º foram evidenciados quando da revisão do Tratado de Roma pelo Acto Único Europeu, tenha sido expressamente excluído, no artigo 102.º-A (entretanto desaparecido) a utilização daquele preceito, quando o caminho para a união económica e monetária implicasse modificações institucionais.

Por seu turno, o Tribunal de Justiça, sustentou, em parecer dos anos 90, que o recurso ao artigo 308.º não pode servir de base para actos que levem a modificações substanciais do Tratado e revistam “natureza institucional”.

A ampliação da União para 25 membros, e os novos alargamentos que já se perfilam no horizonte, suscitam o risco de paralisia do processo de revisão, enquanto este operar segundo a regra da unanimidade. A tentação será grande de se preverem processos mais expeditos, assentes em maiorias qualificadas. Só que, em tais circunstâncias, os Estados membros deixarão de ter a última palavra sobre a evolução dos diplomas de base reguladores da integração.

Paradoxalmente, à medida que se processa o alargamento da União, acentuando-se a sua heterogeneidade, vão-se apresentando, em nome da eficácia operacional, argumentos favoráveis ao carácter federal da construção.

## 6. A aprovação por referendo. O caso português

1. Embora, originariamente não fosse constitucionalmente possível, em Portugal, submeter a referendo a aprovação de Tratados, matéria da competência da Assembleia da República, abriu-se na revisão de 1997 a possibilidade de se contornar a dificuldade, passando a admitir-se a votação directa pelos eleitores, com efeito vinculativo (desde que o número de votantes seja superior a 50% dos eleitores recenseados), sobre “questões de interesse nacional que devam ser objecto de convenção internacional” (n.º 5 do art. 115.º da Constituição).

A Constituição portuguesa estipula, entre outros requisitos, que as questões deverão ser formuladas com “objectividade, clareza e precisão”. A tentativa feita em 1998 de sujeitar a referendo questões relativas a modificações trazidas pelo Tratado de Amesterdão não resultou, tendo o Tribunal Constitucional rejeitado a pergunta que se pretendia formular. O Tribunal fundamentou-se na ambiguidade de que tal pergunta se revestia, e alegou que não seria legítimo pôr-se em causa a continuidade da participação de Portugal no processo de integração europeia. A manter-se esta reserva, torna-se difícil fazer passar qualquer enunciação com respeito à matéria de Tratados europeus já negociados ou em curso de negociação...

Só podendo o referendo versar sobre questões que revistam “relevante interesse nacional”, julgamos que este requisito se encontra preenchido no caso do Tratado constitucional. Bastaria a pretensão de instituir, por Tratado, uma “Constituição para a Europa”, com todas as implicações desta modificação no plano do deslizamento para uma estrutura federal, e as possíveis consequências no estatuto de Portugal como Estado soberano em face da ordem internacional, para que se reconhecesse de sobejo o seu relevante interesse.

## 7. A constitucionalização do sistema político da União

Processando-se a revisão para que se dirige o projecto da Convenção por via de um Tratado – a Constituição seria instituída por esse Tratado –, tudo aponta, na redacção do mesmo, para que se dê relevo à dimensão constitucional em detrimento da convencional. Assim, no preâmbulo, expressa-se gratidão aos membros da Convenção Europeia por “terem elaborado a presente Constituição em nome dos cidadãos e dos povos da

Europa" (afirmação de discutível modéstia, já que o texto em causa diminuiu da própria Convenção); e, no art. 1.º, sem sequer se declarar que é instituída uma Constituição, começa-se logo por dizer que "a presente Constituição estabelece a União Europeia".

Ao longo do diploma surge sistematicamente a referência à "presente Constituição", em substituição da habitual menção, feita nos anteriores Tratados, ao "presente Tratado" – e deste modo é intencionalmente posta na sombra a origem convencional do diploma, para se focar em exclusivo a qualificação constitucional do mesmo, parecendo desejar-se que os ventos soprem de feição para o federalismo europeu, para que, no futuro, a Constituição, até agora transportada nas asas do Tratado, venha a voar sozinha.

É surpreendente que todos os Estados membros pareçam conformados com a qualificação de "Constituição". Para esta estranha unanimidade decerto contribuiu a ambiguidade do termo. Uns vêem na Constituição europeia um passo fundamental para se chegar à federação que almejam (será o caso da Alemanha e da Bélgica), outros depreciam o documento, considerando-o em si inócuo –, pois atribuem carácter "constitucional" aos estatutos de quaisquer organizações –, acreditando que os verdadeiros problemas estão no conteúdo, não na epígrafe (pode ser este o modo de ver do Reino Unido).

Uma forma de se procurar legitimar a constitucionalização do sistema político da União seria o lançamento de uma consulta ao eleitorado em simultâneo em todos os Estados membros, dando a ideia, no (dubioso) pressuposto de a resposta se mostrar positiva, de que o "povo europeu" se manifestara a favor da consagração em plenitude de uma Constituição. Germinaria aqui o que não deixaria de se apresentar como um poder constituinte à escala europeia. Perante o irrealismo desta solução, os redactores do projecto acharam prudente ater-se, no processo de revisão, à fórmula de raiz diplomática que vem sendo consagrada desde o início das Comunidades.

#### 8. A revisão constitucional de 2005

A revisão da Constituição portuguesa, empreendida no Verão de 2005, traduzindo-se no acrescentamento ao texto da Lei Fundamental de um único artigo (294.º-A), é reveladora de falta de sentido de oportu-

nidade. Desta vez, diferentemente do que se passou com a revisão de 2004, a qual peçou por prematuridade (pois se consagrou a supremacia das normas europeias para adequar a Constituição ao que na altura não passava de um simples projecto de Tratado), a alteração prevista visa permitir a aprovação por via referendária de um específico texto (o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa), que, dado o desastre com os referendos havidos em França e na Holanda, se encontra virtualmente morto – pois foi tal a expressividade das diferenças entre o "não" e o "sim" nos citados países que não é concebível a reapresentação aos respectivos cidadãos do mesmo texto, na esperança de que se produza um volte-face. O Reino Unido, ao enunciar a desistência de prosseguir com a organização do referendo que fora anunciado pelo seu Governo, acaba de procrastinar "sine día" a eventualidade de consulta ao seu eleitorado.

Em Portugal, embora oficialmente se continue a afirmar o propósito de manter o referendo, e de o realizar conjuntamente com as eleições para os órgãos do poder local (simultaneidade que se nos afigura desaconselhável, pois inevitavelmente subalternizaria a discussão europeia ao debate de política interna), põe-se a interrogação sobre se ainda adianta submeter ao eleitorado um Tratado que de antemão se sabe que jamais verá a luz do dia.

Nunca tendo sido objecto de referendo a presença do nosso País na integração europeia (nem a propósito do Tratado de Roma, nem do de Maastricht, nem no de Amesterdão, pese embora a malograda tentativa, em relação ao último, de formulação da respectiva pergunta), é de toda a conveniência que a questão dos objectivos e dos limites da participação de Portugal no processo de integração na Europa seja objecto de consulta referendária.

O Tratado constitucional proporcionaria uma oportunidade para se remediar esta deficiência de auscultação directa, mas depara com o argumento da inutilidade superveniente da consulta que estava prevista.

#### 9. A Declaração n.º 30

De imediato, importa sublinhar um ponto fundamental: a necessidade de ratificação da revisão dos Tratados pela totalidade dos Estados membros para que o novo Tratado europeu possa entrar em vigor constitui incontornável exigência, como decorre do artigo 48.º do Tratado de União

Europeia. Esta exigência de unanimidade aplica-se, sem dúvida, à actual "revisão", que se traduziria na introdução do Tratado constitucional e na concomitante extinção dos Tratados vigentes.

Tem sido lembrado que, no caso de, findo o período normal das ratificações, se verificar que um ou mais países (no máximo, cinco) ainda experimentam "dificuldades" em completar o respectivo processo, será aplicável o que se dispõe numa Declaração anexa ao Tratado constitucional (Declaração n.º 30), a qual refere que, em tal circunstância, a questão será "analisada" pelo Conselho Europeu.

A Declaração retoma os precisos termos do artigo 43.º do Tratado constitucional. Só que este preceito só seria aplicável a futuras revisões deste mesmo Tratado, pressupondo assim a sua praxia (e agora mais do que improvável) entrada em vigor — e não à própria revisão introduzida do Tratado constitucional.

Orá, a Declaração em causa não pode atribuir-se alcance vinculativo: por sua natureza, as declarações não fazem parte integrante do Tratado, tal característica só sendo reconhecida aos protocolos e anexos. O valor das declarações é meramente interpretativo, traduzindo explicações ou intenções ligadas a posições assumidas pelas Partes contratantes.

A Declaração n.º 30 de modo algum pode ser entendida como significando a possibilidade de o Conselho Europeu tomar medidas que permitam a revisão dos Tratados europeus por meios simplificados (por exemplo, consagrando a suficiência da aprovação por quatro quintos dos Estados membros). Isso seria atentar contra o princípio da unanimidade, consagrado por forma absoluta no citado artigo 48.º do Tratado da União Europeia (e mantido, aliás, no próprio Tratado constitucional), de que decorre o direito de veto conferido a cada Estado membro.

Em rigor, aliás, não se prevê na Declaração n.º 30 que o Conselho Europeu tome medidas para resolver a questão. Nela apenas se refere, como foi dito, que aquele órgão analisará o problema. Assim, o mais que o Conselho Europeu poderá fazer nas circunstâncias referidas será empenhar-se em procurar uma saída política para a questão, esforçando-se por convencer os países recalcitrantes a lograr inverter a posição assumida; por exemplo, inclinando a uma repetição do referendo originário, como aconteceu nos casos dinamarques (para o Tratado de Maastricht) e irlandeses (para o Tratado de Nice).

Esta assim excluída qualquer possibilidade de o Tratado constitucional

Estados signatários — e dois de entre eles, ambos países fundadores da Comunidade, já deram o sinal inequívoco de uma rotunda rejeição, o que ultrapassava em muito a fórmula eufemística das "dificuldades" invocadas na Declaração n.º 30.

#### 10. O art. 295.º da Constituição portuguesa

Em Julho/Agosto de 2005, a Assembleia da República, competente para se de que deixara de se justificar a inserção de um artigo na Constituição portuguesa consagrando a possibilidade de aprovação, por referendo, do espcífico "Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa", concebeu uma formulação mais genérica da excepção. Na verdade, tendo sobrevidos, após os referendos franceses e holandeses, a decisão adoptada pelo Conselho Europeu de suspensão do processo de ratificação, e tudo levando a querer que o Tratado, na sua precisa formulação, não venha a ser submetido de novo aos votos dos electores que o rejeitaram, o preceito que foi acrescentado na VII revisão constitucional (art. 295.º, e não já 294.º-A, como inicialmente se previa) veio consagrar a possibilidade de convocação e efectivação de "referendo sobre a aprovação de tratado que vise a construção e aprofundamento da união europeia" (artigo acrescentado pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto).

Além esta redacção, parece que os Tratados que eventualmente venham a ter por objecto não já a intensificação da integração, mas a redução da intensidade do fenómeno, não poderão ser abrangidos pela excepção à regra que impede a aprovação de Tratados por via de referendo. Ora, não se afigura lógica esta diferença de tratamento. Parece que, contrariamente ao que foi previsto na própria Declaração de Laeken, o nosso legislador constitucional não quis admitir a hipótese de retrocesso no processo de integração, com devolução de poderes aos Estados. Quanto a nós, o melhor teria sido adoptar-se uma posição menos comprometida, fazendo-se referência simplesmente a tratados relativos à integração europeia.

## VI

# O ALARGAMENTO E A DIFERENCIAÇÃO

### 1. O alargamento

Cada um dos Tratados comunitários previa em separado a adesão de novos membros. A matéria foi unificada pelo Tratado da União Europeia (art. 49.<sup>o</sup>), no qual se dispõe que qualquer Estado europeu que pretenda fazer parte da União deverá dirigir o seu pedido ao Conselho, o qual, consultada a Comissão, e após emissão de parecer favorável do Parlamento Europeu, se pronunciará por maioria absoluta dos membros que o compõem.

As condições da adesão e as adaptações dos Tratados que a entrada do país candidato implica são objecto de acordo entre os Estados membros e aquele país, acordo que é submetido a ratificação por todos os Estados membros, de harmonia com as respectivas regras constitucionais.

Embora os Tratados expressamente não se lhe refiram, tem-se entendido, já desde o ingresso do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, que o país candidato deve aceitar o "acquis communautaire" (expressão que tem sido traduzida por forma mais ou menos satisfatória por "acervo comunitário", ou "adquirido comunitário") – no qual se integram não apenas os tratados e os actos adoptados pelas instituições comunitárias, como o conjunto das políticas e realizações existentes ao tempo da adesão. Assim, em lugar de se rever em profundidade a matéria dos tratados, o que se negocia são períodos transitórios destinados a consagrar as adaptações acordadas.

No passado, condição não escrita da adesão era a de que o Estado peticionário fosse um Estado democrático. A partir da revisão de Amesterdão, o Tratado da União Europeia passou a consagrar os princípios em que se funda a União – liberdade, democracia, respeito dos direitos do homem, Estado de direito –, formalizando-se esta condição política da adesão.

Como no caso da revisão, é consultada a Comissão e a decisão do Conselho é tomada por unanimidade, mas existe uma importante diferença: é requerido parecer favorável do Parlamento europeu antes da adopção da decisão pelo Conselho – o que dá àquele órgão um poder de veto.

Os Tratados relativos à adesão (até hoje foram celebrados cinco, respeitantes respectivamente ao Reino Unido, Dinamarca e Irlanda; à Grécia; a Portugal e Espanha; à Áustria, Finlândia e Suécia; e aos dez mais recentes aderentes), têm em anexo o Acto sobre as condições da adesão e as adaptações aos Tratados, no qual se contém as disposições relativas ao regime transitório estabelecido.

## 2. A adesão de Portugal

No parecer da Comissão de 31 de Maio de 1985, favorável ao pedido de adesão dos dois Estados da Península Ibérica à CEE, afirmou-se que a adesão implica, entre outros aspectos, o reconhecimento coercivo das regras relativas à aplicabilidade directa e ao primado do Direito comunitário sobre as disposições nacionais contrárias.

O Conselho das Comunidades Europeias, tendo em vista aquele parecer da Comissão, aprovou em 11 de Junho de 1985 a Decisão de aceitação dos pedidos de admissão.

O Tratado de adesão, assinado em 12 de Junho de 1985, de manhã em Lisboa, de tarde em Madrid, fixou, em Acto anexo, as condições de admissão e as adaptações do Tratado da CEE.

O Acto tem 403 artigos, principiando pelas adaptações do Tratado, traduzidas fundamentalmente em ajustamentos de carácter aritmético nos preceitos sobre a composição dos órgãos da Comunidade, implicados pela entrada dos novos Estados membros. A parte mais extensa do Acto é a relativa às medidas transitórias, cuja adopção decorreu do longo processo de negociações entre a Comunidade e os Estados peticionários.

Apresentam-se em primeiro lugar (segundo a ordem alfabética dos nomes dos Estados membros) as medidas transitórias relativas a Espanha; depois, ocupando perto de duas centenas de artigos, vêm as relativas a Portugal.

O período transitório mais frequentemente estipulado em relação a Portugal é de sete anos (por exemplo, na supressão dos direitos de importação, na adopção integral da pauta aduaneira comum, na livre circulação dos trabalhadores).

Fixaram-se, em casos particularmente sensíveis, períodos transitórios mais extensos, que vão até dez anos, como aconteceu com a circulação dos trabalhadores entre Portugal e o Luxemburgo.

Para as regras de concorrência e a liberdade de estabelecimento acordou-se na aplicação imediata (com excepção, no caso do estabelecimento, de duas áreas específicas).

Para a agricultura adoptou-se uma distinção entre a "transição clássica" e a "transição por etapas", respeitando a segunda a amplas categorias de produtos; esta forma de transição desdobra-se em dois períodos de cinco anos, só no final da primeira etapa passando a aplicar-se a organização comunitária do respectivo mercado.

Em relação à fiscalidade, permitiu-se o adiamento por três anos da introdução em Portugal do regime comum do imposto de valor acrescentado.

Não excedendo dez anos o período transitório mais extenso, Portugal assumiu a partir de 1996 a plenitude dos direitos e obrigações atinentes à qualidade de membro da CEE.

## 3. Os novos alargamentos

Em 1 de Maio de 2004 entrou em vigor o Tratado de adesão de dez Estados: oito países da Europa Oriental e Central, que haviam estado integrados no bloco soviético – Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovénia, Lituânia, Letónia e Estónia –, e as ilhas mediterrânicas de Chipre e Malta.

Está já previsto o ingresso da Bulgária e da Roménia em 2007, e foram abertas negociações na sequência da formulação das candidaturas da Croácia e da Turquia. Particulares dificuldades se deparam à adesão deste país euro-asiático, mais populoso do que os países grandes da União Europeia (à excepção da Alemanha), e de matriz cultural islâmica.

Embora sem garantia de resultado, a negociação com a Turquia visa a plenitude da qualidade de membro da União Europeia, e não já, como chegara a admitir-se, o estabelecimento de uma "parceria privilegiada" com aquele país.

Os processos de negociação que estão em curso avançam, porém, muito lentamente, a reflectir a paralisia das iniciativas europeias na sequência da rejeição do Tratado constitucional. Tende, aliás, a pôr-se em

causa a "capacidade de absorção" da União, em face da perspectiva da sucessiva ampliação dos seus limites geográficos.

#### 4. A diferenciação – a cooperação reforçada

Quando, na integração europeia, existe um regime derogatório que permita a um Estado, ou a vários Estados, subtrair-se a regras que, em princípio, se aplicam a todos, está-se em presença do fenómeno da diferenciação.

Esta assume a forma de "Europa a várias velocidades" quando a derrogação é passageira (vejam-se os períodos de transição acordados nos Tratados de adesão, ou a situação dos Estados que ainda não tenham preenchido os critérios para aceder à moeda única); ou de "Europa de geometria variável", quando a derrogação tende a ser duradoura, ficando, em regra, dependente do Estado em causa o ingresso no regime comum (é o caso da possibilidade de não participação ao Reino Unido e da Dinamarca na União monetária, e também o de não aplicação do regime relativo à ausência de controlos na circulação de pessoas nas fronteiras internas da União Europeia, situação de que beneficiam o Reino Unido e a Irlanda).

Já antes tendo existido situações de diferenciação entre os Estados membros (como foi o caso do "opting out", atrás referido), foi com o Tratado de Amesterdão que se regulou por forma genérica a diferenciação, a que se conferiu a designação de "cooperação reforçada" – tornando possível distinguir a conduta de Estados membros que pretendam acelerar a sua participação no processo de integração da dos restantes.

No dispositivo introduzido pelo Tratado de Amesterdão, a autorização para uma cooperação reforçada era tomada pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada; mas qualquer Estado membro tinha a possibilidade de, invocando "razões importantes de política nacional", fazer que a questão fosse posta ao Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado e de Governo, o qual decidiria por unanimidade.

Com vista a afastar a previsível paralisação do recurso à cooperação reforçada nos moldes inicialmente estabelecidos, o Tratado de Nice suprimiu a parte do preceito que conferia aos Estados o direito de veto.

Mas isso unicamente em relação à cooperação reforçada nos 1.º (Comunidades) e 3.º pilares de Maastricht, já prevista pelo Tratado de

Amesterdão. Quanto ao 2.º pilar (política externa e de segurança comum), em relação ao qual não fora admitida no regime de Amesterdão a cooperação reforçada, o Tratado de Nice veio consagrar o recurso a este dispositivo, mas com a mesma cláusula de invocação de razões importantes de política nacional que deixou de se aplicar em relação aos 1.º e 3.º pilares.

A heterogeneidade crescente do mosaico de países que compõem a União justifica que se preveja o recurso à cooperação reforçada. O problema está em saber como obstar a que desta resulte indesejável fragmentação do quadro da integração europeia.

No limite, as diferenças resultantes de opções políticas de certos Estados podem conduzir à situação de uma "Europe à la carte", em que os países escolhem as políticas e os regimes que lhes convém. Um exemplo é a já referida excepção conferida ao Reino Unido e à Dinamarca, no plano da união monetária. O alargamento e consolidação desse tipo de situações, mormente quando se trate dos domínios centrais da integração, poderia pôr em risco o funcionamento das instituições europeias.

## O PROBLEMA DA APROVAÇÃO DO TRATADO CONSTITUCIONAL

### I. A assinatura do Tratado constitucional

O regime jurídico da União Europeia sofrerá importantes modificações caso venha a encretizar-se o dispositivo previsto no Tratado que "institui uma Constituição para a Europa".

O novo diploma recolheu, em 18 de Junho de 2004, o consenso dos representantes dos Governos dos 25 Estados membros, tendo sido aceite sem modificações parte importante dos preceitos que figuravam no projecto dimanado da Convenção – sem embargo de terem sido introduzidas numerosas alterações à versão original. Para que o novo diploma se torne realidade faltava cumprir a fase final – e decisiva – do processo de revisão dos Tratados europeus, o qual foi interrompido com os desíres ocorridos nos referendos francês e holandês, deixando o futuro Tratado constitucional envolto na maior incerteza.

O proposto Tratado opera a substituição dos Tratados existentes (incluindo o da Comunidade Europeia e do da União Europeia), por um diploma unificado, que se pretende instituidor de uma Constituição para a Europa. À União Europeia – desaparecida a Comunidade – é conferida personalidade jurídica e a Carta dos Direitos Fundamentais é inserida no Tratado, adquirindo o carácter vinculativo que actualmente não possui.

O Tratado unificado, sem embargo de, ao longo a sua elaboração, se ter regredido da expressão inicialmente prevista de "linhas federais" para a de "moldes comunitários" (não deixa de ser bizarra esta caracterização justamente na altura em que desaparece a Comunidade...), representa, sem dúvida, um passo muito significativo no sentido da adopção do modelo federal – revelado não só na assunção do qualificativo "Constituição", e na

atrás referida incorporação da Carta dos Direitos, como na introdução das novas figuras de Presidente – eleito – da União Europeia, com mandato de duração plurianual, e de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (visando reunir sobre uma direcção única as matérias da condução e execução da política externa e de segurança comum e da política comercial exterior); na afirmação sem restrições da superioridade das normas da União em relação às ordens jurídicas nacionais (incluindo implicitamente as normas constitucionais); e na própria nomenclatura dos tipos normativos do Direito comunitário derivado (leis, em lugar de regulamentos; leis-quadro, em lugar de directivas).

## 2. As linhas federais

Quer a aceitação da designação “Constituição”, quer as novas figuras introduzidas, decalcadas da orgânica interna do Estado, são reveladoras do espírito federal que inspirou a construção proposta. Não será ainda a federação (o tão falado Superestado europeu), mas as peças integrantes da mesma vão-se acumulando, não podendo esquecer-se o efeito catalisador suscitado por estas iniciativas europeias.

Outros dispositivos vão no mesmo sentido, desde o alargamento dos casos em que o Conselho delibera por maioria qualificada até à atribuição de novos poderes ao Parlamento Europeu – quer na eleição do Presidente da Comissão, quer no desencadear do procedimento de co-decisão, que se converte no sistema comum de produção legislativa.

Novas zonas de influência são abertas ao Parlamento Europeu, como é o caso, adiante referido, da autorização para a generalidade das cooperações reforçadas, e bem assim o da activação do mecanismo de extensão de competências (presentemente regulado no art. 308.º do Tratado de Roma), em que passa a ser requerida a aprovação daquela instituição.

Por outro lado, a substituição das “instituições da Comunidade” por “instituições da União” veio permitir a inclusão do Conselho Europeu no novo elenco, e é sintomático que este órgão, que até aqui pairava sobrançadamente sobre um conjunto institucional a que não pertencia, seja agora incluído num apagado segundo lugar (atrás do Parlamento) na lista das instituições.

## 3. Os dispositivos intergovernamentais

A despeito de todos os avanços no sentido supranacional, a hibridez que tem constituído a marca específica da integração europeia, traduzida na presença simultânea de elementos federais e elementos intergovernamentais, não se apagou com o novo projecto.

Os Estados membros mantêm a sua participação decisiva no processo de revisão do Tratado, no qual a única inovação é a possibilidade de se intercalar, entre a convocação da CIG e a sua efectivação, a actuação de uma convenção nos moldes da que esteve na origem do Tratado constitucional, e, tal como esta, desprovida de poder de decisão: as ratificações nacionais pela totalidade dos Estados membros continuam a ser requeridas.

Por outro lado, a insistência do Reino Unido, que declarou considerar essencial que não fossem transpostas determinadas “red lines” – traduzidas na persistência da votação por unanimidade em áreas como a política externa e a defesa, a fiscalidade e a segurança social –, essas linhas vermelhas foram efectivamente respeitadas. E a pretensão, afirmada pelos autores do projecto, de que teriam desaparecido os pilares da União Europeia, ligados à fórmula de Maastricht, deve ser ponderada à luz da conservação da intergovernamentalidade no âmbito da PESC, induzindo à conclusão de que, afinal, o segundo pilar continuaria a existir.

## 4. O sistema de votação no Conselho

Depois de laboriosas discussões, foi decidido que as deliberações no âmbito do Conselho requererão, não já, como estava previsto no projecto da Convenção, o voto concordante de 50% dos Estados representando 60% da população, mas o de 55% dos Estados representando 65% da população, sendo ainda exigido que na “minoria de bloqueio” reúna pelo menos quatro países.

Um aspecto de grande importância em que o novo Tratado inova é o do sistema de votação no Conselho. Até ao presente, este vem-se baseando numa grelha de ponderações – em que, sem embargo de se atender, de algum modo, à importância populacional dos diferentes Estados, as diferenças resultam substancialmente atenuadas pela deliberada sobre-representação dos pequenos e dos médios. Por exemplo, segundo a fórmula em

vigor, Portugal, cuja população é oito vezes inferior à da Alemanha e seis vezes à da França, dispõe de doze votos, contra vinte e nove para cada um daqueles países.

Em relação às anteriormente definidas, as actuais ponderações, fixadas no Tratado de Nice, já de si representam uma vantagem relativa aos maiores Estados membros.

Ora, no sistema do Tratado constitucional, o peso de cada país é ligado pura e simplesmente à respectiva dimensão demográfica. Isto significa que o voto português passou a ser oito vezes inferior ao alemão e seis vezes inferior ao francês. É por esta razão que se tem observado que o novo esquema actua em detrimento da influência e do poder relativo de que desfrutavam os países médios e pequenos. Esboça-se uma espécie de directório dos grandes, também presente na forma de designação do novo presidente do Conselho Europeu, que é feita em função da maioria qualificada. A afirmação teórica, no texto do Tratado, do princípio da igualdade dos Estados colide, assim, com a adopção de soluções de patente desigualdade, consagradas no plano das regras de votação.

##### 5. O carácter constitucional

Existe há muito a consciência de que os Tratados europeus, a princípio pelos de Paris (CECA) e de Roma (CEE), já se configuravam como integrantes de uma "constituição" europeia tomada em sentido material (não já em sentido formal). A inovação está na pretensão de formalizar a qualificação como "constituição", quando na realidade se está perante mais um tratado – diploma que, longe de dimanar de um poder constituinte assente no povo europeu (realidade que, no presente, não existe), nasce de um acordo internacional firmado entre Estados soberanos. Será, assim, uma "pseudo-constituição", mas isto não lhe retira as virtualidades de fazer desenrolar o processo europeu em sentido federal.

##### 6. Supressão da presidência rotativa

Os países médios e pequenos, aos quais o sistema vigente da presidência semestral, rotativa, da União Europeia confere a oportunidade de se evidenciarem pela forma como se desempenham da missão complexa de

organizar e conduzir as reuniões e de, ainda que por breve espaço de tempo, subirem à ribalta do processo de integração, vêem retirada essa plataforma de influência.

A presidência passa a caber, por períodos de cinco semestres, passíveis de prorrogação por igual tempo, a uma específica personalidade, designada pelo Conselho Europeu.

Os Conselhos Europeus perdem cor e vibração, deixando de ser designados pela cidade em que se realizam – passam a estar centralizados em Bruxelas.

É certo que o sistema actual dificilmente poderia manter-se após o alargamento, pois os países teriam de esperar um tempo excessivo – doze anos e meio – para reassumir a presidência, e seria porventura difícil confiar esta a micro-países. Mas várias soluções poderiam ter sido seguidas para manter uma fórmula rotativa, incluindo a da "troika" (envolvendo o presidente actual, o antecessor e o que lhe irá suceder).

Embora confinada, em regra, numa missão de modesto relevo (coordenação do funcionamento do Conselho Europeu e funções de simples representação), a nova figura poderá, no futuro, vir a rivalizar em importância com a do Presidente da Comissão Europeia, e há quem preveja, antecipando uma evolução no sentido federal, a fusão de ambas na personalidade que venha um dia a encabeçar um "Governo europeu".

##### 7. Redução do número de comissários

O que ficou decidido sobre o número de comissários não favorece, a prazo, os países médios e pequenos. É certo que até 2014 se manterá o sistema de um nacional por cada Estado membro. Em nome da eficiência no funcionamento do órgão, convencionou-se que a partir dessa data o número de membros da Comissão passará a ser inferior ao dos Estados, observando-se uma rotação que será paritária (os Estados, qualquer que seja a sua dimensão, sendo postos em pé de igualdade).

Aparentemente, os países membros pequenos e médios nada perdem, aqui, em confronto com os grandes: mas estes assumem, em outros domínios, o protagonismo inerente ao factor demográfico, ao passo que os restantes Estados se verão despojados, de tempos a tempos, do único ponto de visibilidade ao seu alicerce – a posição no colégio de comissários.

### 8. Cooperação reforçada e cooperação estruturada

A autorização para que se proceda a cooperação reforçada é dada pelo Conselho, por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu. Exceptua-se a matéria da política externa e de segurança comum, em que é requerida a decisão unânime do Conselho, precedida de simples parecer do Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Comissão, sendo o Parlamento simplesmente informado. O Tratado constitucional propõe-se progredir na área da defesa, onde os países com melhores condições para avançar podem fazê-lo, activando mecanismos chamados de "cooperação estruturada". É uma figura nova, que acresce à das cooperações reforçadas.

### 9. Delimitação de competências

Na linha de certas construções federais, o Tratado introduz a delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados membros, catalogando as competências exclusivas e as partilhadas. Contrariamente ao que se previra na Declaração do Conselho Europeu, com base na qual foi designada a Convenção, não se consagrou qualquer devolução de competências aos Estados membros. A tendência parece ser a de uma sempre crescente integração.

### 10. A ratificação do novo Tratado

Nos países em que as ratificações se processam por via parlamentar, não é previsível que se verifique uma rejeição. Porém, nos casos em que a ratificação se processa através de consulta ao eleitorado, o resultado torna-se mais aleatório: não foi preciso esperar pelo referendo britânico (o qual merecia especial atenção, atenta a visível aversão da opinião pública à intensificação da integração europeia), para se apurarem os resultados negativos das consultas ao eleitorado em França e na Holanda.

O Tratado constitucional contém uma cláusula, algo obscura, em que se contempla a hipótese de, decorrido certo tempo, faltar apenas 1/5 dos Estados membros para completar um processo de ratificação, caso em que a questão será submetida à consideração do Conselho Europeu. Não tendo

sido conferidos a este órgão poderes de decisão para ultrapassar a fórmula da revisão por unanimidade, é possível que a alusão signifique apenas que dele se espera um impulso político no sentido de se ultrapassar a dificuldade. Porém, nada disto é claro. Mas, de qualquer modo, aquela cláusula não será aplicável à ratificação do Tratado que acaba de ser aprovado, só podendo operar para o futuro, uma vez iniciada a vigência do diploma constitucional.

### 11. Riscos para a construção europeia

A Constituição europeia comporta sérios riscos de divisão na Europa, como se vê pela contestação que à sua volta se desencadeou. Ora, o que estava em causa, pelo menos a título imediato, era tão somente o ajustamento do sistema institucional à entrada dos novos países, e para tal poderiam ter-se mantido os Tratados da CE e da UE, com algum ajustamento de dispositivos introduzidos pelo Tratado de Nice (o qual, lembre-se, foi celebrado precisamente para operar aquele ajustamento).

As divergências entre os governos, mal disfarçadas no consenso formado em torno do Tratado constitucional, a indiferença da opinião pública, patente na elevadíssima percentagem de abstenções nas recentes eleições para o Parlamento Europeu, a crescer ao desinteresse que envolveu os diferentes passos da gestação do Tratado, a sobreposição chocante dos interesses nacionais aos compromissos comunitários (como sucedeu no final de 2004 com a auto-exclusão pela França e pela Alemanha do processo de sanções por violação da regra sobre os défices orçamentais excessivos) eram, já de si, factores de natural preocupação.

Não era difícil prever que, nesta conjuntura, o proposto Tratado, representando um "excesso" de integração – uma exuberância supranacional –, viesse a ser reprovado por alguns eleitorados.

O Tratado da União Europeia aprovou a criação da união económica e monetária, envolvendo o compromisso irrevogável de instituir a moeda única com data fixa, introduziu a definição da cidadania europeia, incrementou os poderes do Parlamento Europeu, designadamente no plano do processo legislativo, e alargou o campo da integração, em moldes de cooperação intergovernamental, às áreas da política externa e segurança comum e de justiça e assuntos internos. E para realizar isto tudo não precisou de se arvorar em Constituição...

Completado um ano sobre os referendos em França e na Holanda, subsistem divergências profundas, entre os próprios Governos (quando todos deveria assinar o Tratado), quanto à forma de ultrapassar esta crise.

Uns, encorajados pela série de ratificações que, apesar de tudo, se seguiram aos malogros naqueles dois países, mantêm-se ligados à ideia fixa de Constituição europeia, cuja rerepresentação propõem, possivelmente acompanhada de um "protocolo social", destinado a aplacar os adversários do ultraliberalismo. Outros pretendem resgatar preceitos específicos, para os integrarem numa revisão do Tratado de Nice impelida pela porta do cavalo, ou seja, passando (pouco democraticamente) por cima da consulta popular, e optando pela simples aprovação parlamentar. Mesmo aqueles que se mantêm favoráveis a que se procure fazer reviver a Constituição começam a admitir que, se necessário, poderá mesmo mudar-se o nome do documento, a fim de não "assustar" os eleitores...

Com maior realismo, outros, mais distantes dos sonhos da união política, pensam que a Constituição Europeia deveria ser posta de lado, para se dar atenção prioritária à resolução dos problemas reais, de que depende a credibilidade do projecto europeu aos olhos dos cidadãos – por forma a poder demonstrar-se que a integração europeia é um instrumento válido para satisfazer as aspirações de emprego, segurança e qualidade de vida, e para enfrentar a inevitabilidade da globalização.

## PARTE II

### REGIME JURÍDICO DAS POLÍTICAS DA UNIÃO

## O REGIME JURÍDICO DAS POLÍTICAS DA UNIÃO EUROPEIA

### 1. O direito substantivo da União

No exercício da competência que lhe foi atribuída pelos Tratados, a União Europeia desenvolve um leque cada vez mais amplo de políticas, a cujo quadro jurídico se faz corresponder a qualificação de Direito substantivo ou Direito material (ou Direito das Políticas da União), em contra-posição ao Direito Institucional, que foi objecto da primeira parte do presente volume.

Grande parte das decisões relativas às políticas comunitárias mais estruturadas são regidas pelo "método comunitário", o qual integra o exclusivo da iniciativa da Comissão, a decisão pelo Conselho, em crescente número de casos, por maioria qualificada, e cada vez mais actuando em conjugação com o Parlamento Europeu (co-decisão), e o controlo jurisdicional exercido pelo Tribunal de Justiça. É aqui visível a marca supranacional.

No que se refere às novas formas de cooperação previstas no Tratado da União Europeia, com realce para o pilar da política externa e de segurança comum, prevalece a perspectiva "intergovernamental", sendo conferido o papel central ao Conselho Europeu e ao Conselho (de Ministros), deliberando por unanimidade em relação às questões mais importantes.

### 2. A livre circulação e as políticas comunitárias

Nas versões do Tratado de Roma anteriores à revisão de Maastricht, o regime de livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais

era incluído na segunda parte do Tratado, epígrafada "Fundamentos da Comunidade". Intercaladas pelo Tratado da União Europeia (formando a nova segunda parte) as matérias da cidadania da União, a terceira parte passou a aglutinar o conjunto das políticas, incluindo nelas (e a principiar) a livre circulação de mercadorias (e, em seguimento desta, a regulação da agricultura), a livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais, passando a acrescentando-se, a partir da introdução do título IV, "outras políticas relativas à livre circulação de pessoas", dentro do conceito de "espaço de liberdade, de segurança e de justiça" (resultantes da parcial comunitarização do terceiro pilar), e seguindo-se, tal como constava da versão original, a política de transportes e as regras comuns relativas à concorrência, à fiscalidade e à aproximação das legislações.

Vêm depois as normas sobre política económica e monetária (profundamente alteradas pelo Tratado de Maastricht, em razão da criação da união económica e monetária), a cooperação no campo das políticas de emprego, a política comercial comum, as políticas social, de educação, de formação profissional e juventude, a cooperação no campo da cultura, da saúde pública e da defesa dos consumidores, a criação de redes transeuropeias de transportes, telecomunicações e energia, a política industrial e a política regional (consubstanciada no regime da coesão económica e social), as acções no domínio da investigação e desenvolvimento tecnológico, a política de ambiente e a cooperação para o desenvolvimento dos países economicamente menos desenvolvidos (a que se fez acrescer ultimamente a cooperação económica, financeira e técnica com os países terceiros).

É no campo da acção externa que mais se evidencia a clivagem entre a metodologia supranacional e a intergovernamental. A política comercial comum e a política de auxílio ao desenvolvimento são geridas segundo o método comunitário; a política externa e de segurança comum é regulada pelo método intergovernamental.

### 3. Razão de ordem

O estudo do regime jurídico das políticas comunitárias constitui naturalmente objecto da segunda parte de um curso geral de Direito da União Europeia.

A variedade e a extensão assumidas pelos dispositivos que se configuram como as acções com que são prosseguidos os fins da Comunidade

(enunciadas nos artigos 3.º e 4.º do Tratado de Roma), a que acrescem as formas de cooperação intergovernamental definidas no Tratado da União Europeia, tornam impraticável o estudo exaustivo das diferentes políticas num curso que em larga medida tem de ser consagrado ao Direito Institucional.

Optou-se, assim, por abordar apenas o regime de algumas das políticas da União: as relativas à livre circulação (excluindo a específica análise da Política Agrícola Comum e da política de transportes), às regras de concorrência, à fiscalidade, ao regime da união económica e monetária.

Teve assim de se excluir o exame das políticas sectoriais e de algumas políticas horizontais (como as políticas regional e social), só ao de leve se abordando a matéria das acções externas.

A escolha feita norteou-se pela preocupação de analisar regimes relativos aos vários patamares da integração, com especial referência à união aduaneira, ao mercado interno e ao sistema constituído em volta da moeda única.

## II

# A LIVRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS

### 1. Eliminação dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas

A livre circulação das mercadorias constitui a base da integração comunitária. Envolve a realização da união aduaneira, com eliminação dos direitos aduaneiros e outros entraves ao comércio entre os países membros, e a adopção de uma tarifa exterior unificada, de que decorre a harmonização das relações comerciais com terceiros países (política exterior comum).

Não obstante a simplificação introduzida com o Tratado de Amesterdão, o Tratado de Roma continua a prever o congelamento dos níveis de protecção existentes quando da sua celebração e um programa de eliminação progressiva dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas entre os Estados membros – aspectos que mantêm validade em face dos sucessivos alargamentos da União.

### 2. Taxas de efeito equivalente e encargos de efeito equivalente

Além dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas, são proibidas as "taxas de efeito equivalente" aos primeiros e as "medidas de efeito equivalente" às segundas. Na falta de precisões, no Tratado, sobre o significado destes dispositivos, o Tribunal de Justiça desenvolveu importante jurisprudência neste domínio.

O art. 25.º determina a interdição absoluta dos encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros: encargos pecuniários que agravam os preços dos produtos no comércio intercomunitário (por exemplo, as taxas geradas por controlos técnicos ou sanitários aplicados às mercadorias, na passagem das fronteiras).

A lista de origem jurisprudencial das situações passíveis de justificação com base em exigências imperativas só em parte coincide com a enumeração das derrogações contida no artigo 30°. O acórdão Cassis constitui uma das manifestações do poder "quase legislativo" com que foi qualificada a acção no Tribunal de Justiça.

No acórdão Keck e Mithouard (1993), a jurisprudência do Tribunal de Justiça fez uma inibição em relação à doutrina Cassis, considerando que certas limitações às modalidades de venda, diferentemente das relativas às condições dos produtos em si mesmos, não constituem medidas de efeito equivalente. Mas acordos subsequentes, como Scherzverband (2000), vieram, por seu turno, abrir fendas na jurisprudência Keck, admitindo que as regulamentações relativas às modalidades de venda possam ter efeito restritivo no comércio e consequentemente identificar-se com medidas de efeito equivalente.

A interdição estende-se às "medidas de efeito equivalente" às restrições quantitativas (art. 28°), mas neste caso são admitidas derrogações no Tratado (art. 30°), por razões de ordem pública, protecção da saúde, protecção do património nacional de valor artístico e histórico, etc.

No Acórdão Dassonville, de 1974, consagrou-se uma definição ampla de medidas de efeito equivalente ("toda a regulamentação comercial dos Estados membros susceptível de entrar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intercomunitário").

O carácter indistintamente aplicável de determinada regulamentação não impede que possa ser qualificada como "medida de efeito equivalente", como resultou da decisão do Tribunal de Justiça no famoso caso "Cassis de Dijon" (acórdão Rewe-Zentral, 1979). Estava em causa a proibição pela lei alemã da comercialização no respectivo território de licores de frutos de fraca graduação alcoólica. Esta regulamentação impedia a importação do licor francês "Cassis de Dijon", penalizando-o em relação aos produtos homólogos fabricados na Alemanha, de graduação alcoólica superior. O acórdão em causa frutificou numa série de decisões do Tribunal de Justiça ("Jurisprudência Cassis"), com as relativas à cerveja alemã (1987), às massas alimentares de Itália (1988), ao "foie gras" francês (1998).

No acórdão Cassis, sem embargo do impulso que este deu à liberalização dos movimentos de mercadorias (por ter passado a entender-se que um produto legalmente fabricado e comercializado num Estado-membro é admitido à livre circulação dentro da Comunidade), considerou-se que independentemente do que se dispõe no art. 30° do Tratado de Roma, são justificáveis entretas à livre circulação decorrente de "exigências imperativas de interesse geral", designadamente relativas à aplicação de controlos fiscais, à protecção da saúde pública, à legalidade das transacções comerciais e à defesa dos consumidores.

Muito se discutiu sobre a compatibilidade das exigências imperativas de origem jurisprudencial com as derrogações oficiais contempladas no artigo 30°. A explicação que parece ter mais acção é a que se funda no carácter indistintamente aplicável das medidas a que se reportam as exigências imperativas, atingindo tanto os produtos importados como os nacionais, em contraposição às derrogações previstas no Tratado, que visam

### III

## A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E DE SERVIÇOS

### 1. O conceito de mercado interno

A noção de mercado comum, não definida no Tratado de Roma, foi precisada quando da revisão operada pelo Acto Único Europeu, em 1986, ao introduzir o conceito de mercado interno (espaço sem fronteiras internas no qual é assegurada a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais) – presentemente enunciado no art. 14.º do Tratado.

Já anteriormente o acórdão Schul (Maio de 1982) havia dado a entender que a noção de mercado comum visava a eliminação de todos os entraves às trocas intercomunitárias com vista à fusão dos mercados nacionais num mercado único, criando condições tão próximas quanto possível das de um verdadeiro mercado interno.

O conceito de mercado interno, para além do seu alcance mediático, trazia a perspectiva do aperfeiçoamento do regime do mercado comum: realizado este, reconhecia-se que subsistiam obstáculos de ordem física, técnica e fiscal à livre circulação, para cuja supressão se estabeleceu a meta de 31 de Dezembro de 1992 – meta que foi substancialmente alcançada.

### 2. A livre circulação de pessoas e a livre prestação de serviços

A liberdade de circulação das pessoas e de prestação de serviços desdobra-se em três vertentes: a livre circulação dos trabalhadores assalariados (envolvendo a abolição das discriminações com base na nacionalidade em matéria de emprego, remuneração e demais condições de trabalho – com ressalva dos empregos na administração pública); a abolição das

restrições à liberdade de estabelecimento para as pessoas que exerçam actividade independente na indústria, no comércio, na agricultura ou a título de profissão liberal, e para as empresas; a supressão dos entraves à livre prestação de serviços, também no quadro das actividades independentes.

### 3. A liberdade de estabelecimento

A liberdade de estabelecimento visa a instalação permanente, para o exercício de profissão, em Estado diferente daquele de que é originário o interessado. A prestação de serviços respeita, em regra, à realização de actos profissionais isolados a partir do Estado de origem do prestador.

A realização da mobilidade profissional em relação às profissões que pressupõem uma formação a nível de estudos superiores envolveu a elaboração de directivas sobre o reconhecimento mútuo de diplomas.

Em relação às profissões médicas, paramédicas e farmacêuticas, sucessivas directivas – a partir da que foi aprovada em 1975 – estabeleceram normas mínimas de formação. O mesmo se praticou, por exemplo, quanto aos arquitectos (1985).

Em relação aos advogados, atentas as profundas diferenças de sistemas jurídicos nacionais, não foi possível durante largos anos ultrapassar a regulação da livre prestação de serviços (operada por uma directiva de 1977). Os advogados de um Estado poderiam representar um cliente em qualquer outro Estado membro, respeitando as regras profissionais do país onde estavam estabelecidos e as do Estado onde o serviço era prestado.

Em 1989, o Conselho aprovou uma directiva sobre o sistema generalizado de reconhecimento de diplomas de ensino superior (na qual se exigia um ciclo de estudos de, pelo menos três anos, podendo o Estado de acolhimento exigir um estágio de adaptação ou um teste de aptidão).

Em 1998, foi adoptada uma específica directiva relativa ao estabelecimento dos advogados, na qual se determina que, no termo de três anos de actividade profissional, a integração na profissão de advogado no Estado de acolhimento se processa com dispensa da prova de aptidão e do estágio.

A liberdade de estabelecimento opera também em relação às empresas, envolvendo o direito de instituir e gerir empresas nas condições definidas pelo país de estabelecimento para os seus nacionais.

## IV

### A LIVRE CIRCULAÇÃO DE CAPITAIS

#### 1. A liberalização dos movimentos de capitais

Durante longos anos, das quatro liberdades de circulação, a que permaneceu sujeita a maiores restrições foi a relativa aos movimentos de capitais.

No contexto da realização do mercado interno, uma directiva de Junho de 1988 determinou a supressão de todos os obstáculos aos movimentos de capitais entre residentes dos Estados membros.

Na sequência deste diploma, o Tratado de Roma passou a estabelecer, no art. 56.º, a proibição de “todas as restrições aos movimentos de capitais não só entre Estados membros, como entre estes e países terceiros”, tendo admitido, nos artigos seguintes, um número limitado de restrições de carácter residual.

## AS REGRAS DE CONCORRÊNCIA

### 1. Acordos e práticas concertadas

1. A política comunitária de concorrência compreende regras aplicáveis às empresas, interditando, por um lado, os acordos e práticas concertadas que tenham por objecto ou por efeito restringir ou falsear o jogo da concorrência no mercado interno; proibindo, por outro lado, a exploração abusiva de uma posição dominante no mercado; e instituindo, por último, o controlo das concentrações entre empresas, por forma a impedir que as operações deste tipo excedam determinadas limiares de "dimensão comunitária", quando se concluir que a concentração pode levar a cercear a concorrência e a prejudicar os interesses dos consumidores.

Aos acordos entre empresas, decisões de associações de empresas e práticas concertadas refere-se o artigo 81.º do Tratado de Roma, declarando, em princípio, a interdição de tais acordos, decisões e práticas, e enumerando algumas formas que podem revestir, desde a fixação dos preços de compra de venda à limitação da produção e distribuição e à repartição dos mercados e fontes de abastecimento. Considerados tais acordos, decisões e práticas como nulos (n.º 2), é formulada uma importante ressalva no n.º 3 em relação aos acordos, decisões e práticas concertadas que revistam determinados aspectos favoráveis: contribuir para melhorar a produção e a distribuição dos produtos ou para promover o progresso técnico ou económico, reservando aos utilizadores uma parte equitativa do lucro, e não levando à eliminação da concorrência quanto a uma parte substancial do mercado.

A Comissão foi habilitada pelo Conselho a aplicar o disposto no n.º 3 a certos tipos de acordos, através de regulamentos de isenção por categorias. É o caso de acordos verticais, celebrados por empresas que

operam a níveis diferentes da cadeia de produção ou distribuição, e acordos de especialização, de investigação e desenvolvimento, etc. Há também decisões individuais de isenção, concluindo, perante um caso concreto, que o acordo ou prática merece escapar à interdição do n.º 1 do artigo 81.º.

## 2. Abuso da posição dominante

Quando o Tratado de Roma foi celebrado, as concentrações, como tal, não foram objecto de específica disciplina no plano das regras da concorrência. É reconhecido que a aglutinação de empresas em grandes unidades pode implicar economias de escala, racionalizar a produção e a distribuição e estimular o progresso técnico. Por outro lado, a concorrência movida pelas multinacionais de grandes dimensões originárias dos Estados Unidos da América e do Japão tornava aconselhável o redimensionamento das empresas europeias.

Com o artigo 82.º do Tratado da Comunidade europeia não se pretendeu interditar a aquisição de uma posição dominante no mercado, mas apenas a exploração abusiva de tal posição.

A Comissão não associa unicamente o domínio à existência de uma parte substancial do mercado detida pela empresa, mas também a outros factores, como o poder que a empresa tenha de impedir a manutenção de uma concorrência efectiva no mercado em causa.

O artigo 82.º enumera, por forma não taxativa, as práticas abusivas operadas a partir da posição dominante, em termos praticamente análogos aos utilizados pelo anterior preceito relativo aos acordos e práticas concertadas.

A semelhança de regime não se estende, porém, ao campo das isenções: estas não podem ser concedidas nos casos de exploração abusiva da posição dominante.

## 3. O controlo das concentrações

Embora o Tratado seja omissivo quanto às operações de concentração, cedo a jurisprudência do Tribunal de Justiça formulou o entendimento de que o reforço da posição dominante no mercado pela tomada de controlo das principais empresas concorrentes, eliminando na prática a concorrên-

cia, se identificava com um abuso de posição dominante (caso "Continental Can", 1972).

Tornava-se, assim, possível, em certa medida, contrariar as concentrações, actuando a Comissão "ex post". Mas só em Dezembro de 1989 se introduziu frontalmente o controlo das concentrações, através de um regulamento do Conselho (Regulamento 4064/89, de 30.12.89). Este terceiro braço do regime da disciplina da concorrência aplicável a empresas, teve, assim, diferentemente dos anteriores, origem no direito derivado.

O controlo opera "a priori", envolvendo a notificação obrigatória das fusões consideradas de "dimensão comunitária" – substancialmente, aquelas que, entre outros requisitos, respeitam a empresas cuja facturação global ultrapasse 2500 milhões de euros.

## 4. O procedimento de verificação de infrações

Nos termos do art. 83.º do Tratado de Roma, os regulamentos ou directivas de aplicação dos princípios estabelecidos constantes dos artigos anteriores são definidos pelo Conselho (deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, após simples consulta do Parlamento Europeu).

Durante muito tempo, vigorou o Regulamento n.º 17, de 1962, que se baseava na notificação prévia (com vista à obtenção de uma isenção) e no exame centralizado dos acordos pela Comissão.

O Regulamento do Conselho n.º 1/2003, de 6 de Dezembro de 2002, que substituiu aquele, previu um maior envolvimento das autoridades de concorrência dos Estados membros (sendo criada uma rede europeia de concorrência (REC)), e deixou de conferir o papel central à notificação prévia.

A Comissão actua com base numa exposição-denúncia, em regra apresentada pelas empresas concorrentes que se sentem prejudicadas pelo acordo, decisão ou prática ou pelo comportamento abusivo de uma posição dominante no mercado. A Comissão pode adoptar uma decisão de rejeição da denúncia, ou, após indagações preliminares, decidir dar início ao procedimento formal, em cujo âmbito a empresa (ou empresas) em causa apresenta a sua defesa. A Comissão dispõe de amplos poderes, desde a obtenção de informações até verificações "in loco".

Nos termos do Regulamento n.º 1/2003, no termo do procedimento a Comissão pode declarar verificada a infracção aos artigos 81.º e 82.º e adoptar uma decisão obrigando a empresa (ou empresas) a pôr termo a essa infracção, aplicando-lhe, se for caso disso, uma pena pecuniária que pode ir até 10% da facturação realizada no exercício social precedente.

### 5. Os auxílios dos Estados

O art. 88.º do Tratado de Roma declara incompatíveis com o mercado comum os auxílios de Estados que falseiam ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

O controlo comunitário dos auxílios abrange não só propriamente subvenções concedidas pelos Estados, mas também a atribuição de vantagens fiscais, o fornecimento de bens e serviços a preço inferior ao custo, etc.

Nos n.ºs 2 e 3 do art. 87.º enunciam-se situações de excepção ao princípio da interdição dos auxílios de Estado. O n.º 2 declara a compatibilidade, "de jure", com o mercado comum dos auxílios de carácter social concedidos a autoridades individuais e dos que se destinam a fazer face a calamidades naturais.

O n.º 3 dispõe que "podem ser considerados compatíveis com o mercado comum" (tudo dependendo do juízo que a Comissão faça quanto às situações em análise), os auxílios destinados a fomentar o desenvolvimento económico de regiões com problemas económicos e sociais, a promover a realização de um projecto importante de interesse europeu comum, a facilitar o desenvolvimento regional em geral, a preservar a cultura e a conservação do património.

O processo de controlo dos auxílios inicia-se com o exame preliminar pela Comissão do projecto que tenha sido notificado, concluindo pela decisão não levantar objecções (reconhecendo a compatibilidade do auxílio), ou de passar a uma fase formal, na qual é aprofundado o exame da situação. Se, no final, for declarada a incompatibilidade do auxílio em causa com o mercado comum, a Comissão pode solicitar ao Estado membro a sua supressão, determinar que o projecto seja alterado, ou mesmo exigir a restituição do montante que tenha sido prestado.

### 6. Empresas públicas e empresas que gerem serviços de interesse económico geral

O Tratado de Roma afirma no art. 295.º a neutralidade em relação ao regime de propriedade, público ou privado, existente nos Estados membros. Mas não deixa de acentuar a necessidade de que os Estados assumam comportamentos conformes com as regras da concorrência. No art. 86.º, n.º 1, é proibido aos Estados que adoptem, em relação a empresas públicas ou em relação a empresas a que concedam direitos especiais ou exclusivos, medidas contrárias ao Tratado, designadamente às regras de concorrência nele contidas.

No n.º 2 do mesmo artigo admite-se que as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral sejam subtraídas à aplicação das regras de concorrência, mas apenas dentro dos limites que se mostrem necessários ao cumprimento da específica missão que lhe está confiada. É, por exemplo, compreensível a justificação do monopólio legal dos serviços postais, por constituir um serviço de interesse geral extensivo a zonas não rentáveis.

O Tratado de Amesterdão acrescentou o art. 16.º (presentemente o último da parte primeira do Tratado), onde se contém uma declaração programática realçando a posição dos serviços de interesse económico geral no "conjunto dos valores comuns da União".

À Comissão é conferido, pelo n.º 3 do art. 86.º, a missão de velar pelo disposto neste artigo, podendo dirigir aos Estados membros as Directivas e decisões que considerem adequadas. Trata-se de uma das poucas situações em que à Comissão é conferido um poder directo de criação normativa.

## A HARMONIZAÇÃO DA FISCALIDADE

### 1. A aproximação de legislações

O último capítulo do título do Tratado de Roma em que são considerados três tipos de regras comuns, enquadrantes do funcionamento do mercado comum, respeita à aproximação das legislações.

Ao art. 94.º, que visava a adopção de directivas para a aproximação das legislações com incidência directa sobre o mercado comum, veio o Acto Único Europeu acrescentar o novo preceito (actualmente, art. 95.º), especificamente com vista à realização do mercado interno.

A diferença fundamental está em que a exigência de unanimidade na deliberação do Conselho, contida no art. 94.º, foi aqui substituída pela fórmula mais flexível do voto maioritário. O Tratado da União Europeia veio determinar que, na adopção das medidas de harmonização visando o mercado interno, será aplicável o procedimento da co-decisão, no qual ao Parlamento Europeu é reconhecida tendencialmente igualdade com o Conselho na produção legislativa, e que envolve a votação por maioria qualificada neste último órgão.

É de notar, no entanto, que certas matérias sensíveis, designadamente as atinentes às designações às disposições fiscais, foram expressamente excluídas do âmbito do art. 95.º, continuando, em relação a elas, a ser exigida a deliberação unânime do Conselho.

### 2. As disposições relativas a impostos indirectos

O capítulo 2.º do título sobre regras comuns respeita às disposições fiscais.

Os artigos 90.º e 91.º consagram em relação aos impostos de transacções (como é o caso dos impostos sobre valor acrescentado) e outros impostos indirectos um sistema de tributação que visa evitar que a fiscalidade interna falseie as condições de concorrência no mercado comum. Segundo esse sistema os produtos saem do país de que são originários livres de encargos tributários, para serem sujeitos no país de destino a uma carga fiscal idêntica à que incide sobre os produtos nacionais similares.

O art. 93.º prevê a harmonização das legislações nacionais relativas aos impostos indirectos, por meio de deliberação do Conselho, por unanimidade. Foi com base neste preceito que se definiu o regime comunitário de tributação de valor acrescentado.

Para os impostos directos (v.g., impostos sobre as sociedades, impostos sobre o rendimento individual) não se consagrou específica disposição de harmonização. Isto não impede que, em relação a tais categorias fiscais, se possam adoptar directivas de harmonização, utilizando o dispositivo do art. 94.º (atinentes à harmonização das legislações em quaisquer domínios, desde que se verifique o requisito da incidência directa no funcionamento do mercado comum).

### 3. A prossecução da harmonização fiscal

A harmonização fiscal não tem sido considerada como um fim em si mesmo, mas apenas como um meio para eliminar os obstáculos fiscais ao livre movimento de mercadorias, pessoas, serviços e capital dentro da Comunidade.

No terreno da tributação indirecta, a necessidade de assegurar com precisão ajustamentos fiscais nas fronteiras levou à aprovação da primeira e segunda directivas sobre o sistema de tributação do valor acrescentado. Após a decisão sobre os recursos próprios da Comunidade, novos esforços para harmonização das bases tributárias materializaram-se, alguns anos mais tarde, na sexta directiva.

Com o desafio do mercado único possuindo as mesmas características de um mercado nacional interno, o objectivo da eliminação das fronteiras fiscais tornou-se central no processo de harmonização.

Não tendo sido conseguido um acordo no Conselho sobre o estabelecimento de um sistema baseado na percepção do imposto no país de origem, adoptou-se uma solução transitória, pela qual a cobrança do imposto

no país de destino foi compatibilizada com a supressão das fronteiras, e se operou certo alinhamento das taxas.

Em matéria de impostos especiais de consumo, as decisões adoptadas em 1992 harmonizaram as estruturas e estabeleceram um mínimo de harmonização das taxas, no que respeita ao tabaco, bebidas alcoólicas e produtos petrolíferos.

### 4. Progressos na harmonização dos impostos sobre as transacções

O processo de harmonização dos impostos de transacções continua a aguardar o "sistema definitivo" inicialmente previsto para funcionar a partir de 1997.

No "sistema transitório" ainda em vigor, só as aquisições por consumidores privados são tributadas no país de origem (com excepção das compras de carros novos e vendas a distância); a tributação das aquisições por sujeitos passivos tem lugar no país de destino. Mas os conceitos de exportação e importação são substituídos pelos de vendas e aquisições intracomunitárias de bens, e em lugar dos controlos fiscais nas fronteiras internas, que são abolidos, a aquisição intracomunitária é inscrita na declaração de imposto do comprador.

No "sistema definitivo" delineado em 1996 pela Comissão, a distinção entre transacções internas e transacções intracomunitárias desaparece, e a totalidade das transacções no interior da Comunidade é tributada como se fossem realizadas dentro de um único Estado membro.

Este sistema supõe a criação de um mecanismo de reafectação de receitas fiscais entre Estados membros, e a acentuação da harmonização de taxas. Outros aspectos da estrutura dos impostos sobre o valor acrescentado deverão ainda ser harmonizados. Não está, contudo, proposta qualquer data para a implementação do "sistema definitivo".

### 5. Relutância dos Estados quanto a harmonizarem os impostos directos

Sendo a harmonização fiscal um processo delicado, na medida em que restringe a liberdade orçamental dos Estados membros, não é de surpreender que os esforços empreendidos nesta área se tenham limitado à remoção dos obstáculos fiscais mais aparentes ou imediatos à integração

económica. A prioridade que foi dada à harmonização dos impostos de transacções e impostos especiais de consumo explica-se pelo seu efeito imediato nos preços e pela necessidade de eliminar as fronteiras fiscais.

No tocante aos impostos directos (impostos sobre as pessoas físicas e as sociedades), a relutância dos Estados membros em aceitar a perda da sua soberania fiscal decorrente de acordos de harmonização fiscal tem sido particularmente forte.

A percepção da prioridade de remover obstáculos fiscais à integração económica é menos clara do que no caso da tributação dos produtos e transacções. E os impostos directos, nomeadamente os impostos sobre o rendimento individual, são dominados tradicionalmente por opções de política económica dos governos e parlamentos nacionais.

#### 6. As novas perspectivas

No primeiro período do esforço de harmonização da tributação directa na Comunidade Europeia, a Comissão, seguindo o padrão de iniciativas no campo de tributação indirecta, empreendeu a plena harmonização do sistema de tributação das sociedades e do imposto de retenção sobre os dividendos. Tal era o objectivo da proposta de uma directiva apresentada ao Conselho em 1975. As bases dos impostos nacionais sobre as sociedades deveriam situar-se entre 45% e 55%, e os Estados membros obrigavam-se a fixar entre limites similares o montante do crédito de imputação.

Esta proposta foi retirada em 1990, quando a Comissão, nas suas "Directrizes sobre a tributação das sociedades", adoptou uma nova perspectiva, reflectindo a preocupação com a subsidiariedade, concentrando-se nas "medidas essenciais para a conclusão do mercado interno". A ideia de harmonização global foi abandonada, já que os Estados, a fim de preservar a soberania fiscal, haviam demonstrado não estar dispostos a envolver-se na aproximação de taxas e de bases de tributação. Nesse mesmo ano, a Comissão adoptou as directivas das fusões e das sociedades-mães e filiais. A Comissão apresentou ainda propostas de directivas sobre os juros e royalties entre empresas associadas.

Desde 1994, a Comissão adoptou uma perspectiva mais flexível, passando a conjugar com propostas de directivas respeitantes a questões fiscais específicas esforços de coordenação relativos a assuntos mais gerais, sobre a forma de iniciativas não juridicamente vinculativas, como é o caso

do Código de conduta, ou da recomendação de 1994 sobre o tratamento fiscal de não residentes.

A directiva relativa à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros veio a ser aprovada em Junho de 2003. Esta directiva impõe ao Estado em que se encontra estabelecido o agente pagador, sendo o beneficiário residente em outro Estado-membro, a transmissão de informações sobre as operações em causa. Visa-se sujeitar os juros recebidos por não residentes à mesma tributação que atinge os residentes. Só três dos Estados membros ficaram isentos da obrigação de dar informações – a Bélgica, o Luxemburgo e a Áustria –, aos quais foi concedido um período de transição durante o qual aplicarão uma retenção na fonte sobre os rendimentos distribuídos.

#### 7. O fenómeno da degradação fiscal

O processo de globalização, sem embargo das suas consequências positivas na área da política fiscal nacional – convergência de reformas fiscais em objectivos de alargamento das bases e redução das taxas, eliminação de barreiras fiscais ao fluxo de capitais –, tem o efeito negativo de, através da adopção de medidas fiscais competitivas, levar à erosão das bases de tributação dos outros países.

Em consequência disso, uma parte da carga fiscal é deslocada para os impostos sobre o trabalho, o consumo e factores não móveis, em detrimento da equidade dos sistemas fiscais, e suscitando uma influência negativa sobre o emprego.

Devido à integração dos mercados, o fenómeno da degradação fiscal, que é observado no mundo em geral, é particularmente sentido na Comunidade. Dados esses desafios às políticas fiscais dos Estados membros, recomenda-se uma maior coordenação das medidas fiscais, designadamente no quadro do esforço para reduzir o desemprego.

O "package approach" sugerido pela Comissão envolvia em primeiro lugar, a aprovação de um Código de conduta no campo da tributação das empresas, reflectindo o acordo político de todos os Estados membros; a seguir, uma proposta modificada do projecto de directiva sobre a tributação da poupança, combinando o sistema de uma taxa mínima da retenção com uma troca de informações entre as administrações fiscais sobre os juros recebidos por não residentes; por último, um projecto de directiva

visando eliminar os impostos de retenção sobre os pagamentos de juros e royalties entre empresas associadas de Estados membros diferentes.

### 8. As políticas fiscais dos países exteriores

Na Comunidade Europeia, a harmonização fiscal tem sido um instrumento para facilitar o funcionamento do mercado interno dos produtos e factores de produção.

Como os progressos no sentido de um mercado plenamente livre para o capital e trabalho se mostraram mais lentos do que os relativos ao mercado de bens e serviços, deu-se prevalência à tributação indirecta. A mais importante realização na harmonização fiscal continua a ser a adopção do sistema comum da tributação do valor acrescentado. Os problemas de harmonização de tributação directa eram tradicionalmente considerados menos urgentes ou mais remotos. Além disso, os Estados membros têm a percepção de que as políticas nacionais relativas aos impostos sobre o rendimento constituem o bastião dos seus direitos soberanos.

Ao harmonizar os impostos nacionais, deve prestar-se estreita atenção às políticas fiscais dos países exteriores à União Europeia. O fenómeno da globalização torna difícil a um grupo de países harmonizar medidas fiscais se uma política análoga não for seguida por competidores exteriores. Pode isto ser ilustrado pela proposta de uma directiva do Conselho introduzindo um imposto sobre as emissões de dióxido de carbono e energia, cujo objectivo é combater os "efeitos de estufa". Essa proposta, apresentada pela Comissão em 1992 (e ainda por aprovar), está sujeita à condição de que medidas fiscais similares fossem introduzidas em outros países da OCDE, devido aos efeitos na competitividade da indústria.

### 9. Insuficiência do sistema de recursos próprios

A centralização da política monetária, característica inseparável da união monetária, acompanhada do estabelecimento de regras orçamentais vinculativas, priva os Estados dos seus principais instrumentos nacionais de gestão da economia.

Devido a diferenças de estruturas económicas, podem ocorrer choques específicos a um ou vários países, os quais deixam de poder ser amor-

tecidos por armas nacionais (política cambial, política monetária, política orçamental). Em relação a tais choques assimétricos, teria grande utilidade um sistema de transferências financeiras baseado no orçamento central da união; mas tal sistema, que se aplica nas federações modernas, não existe no contexto da União Europeia.

Enquanto no caso da política monetária a soberania é transferida do nível nacional para o centro, tal não sucede em relação à política orçamental, onde o sacrifício da liberdade de acção pelos Estados cria um vazio de políticas, já que não são concedidos às autoridades centrais poderes orçamentais globais.

O orçamento da Comunidade assegura o financiamento necessário à implementação de várias políticas, respeitando as suas despesas primordialmente à política agrícola comum e às acções estruturais. O sistema de financiamento baseia-se nos recursos próprios da Comunidade — as receitas da tarifa exterior comum e dos direitos niveladores agrícolas, a componente IVA, a contribuição baseada no PNB.

Em si mesmo, o limite presentemente estabelecido à dimensão total do orçamento (1,27% do PIB comunitário) não permite a extensão das funções a novas acções visando combater os efeitos de choques assimétricos — para não referir a necessidade de redução das diferenças nacionais de produtividade e dotação de capital.

### 10. A hipótese do federalismo fiscal

Não obstante a falta de entusiasmo em relação a qualquer forma de federalismo fiscal, não é de excluir que um efeito de alastramento jogue nessa direcção, tendo como ponto de partida a constituição da união monetária com o seu complemento de regras orçamentais vinculativas. É, à medida que novas funções fossem assumidas pela Comunidade, novas fontes de financiamento teriam de ser encontradas, para além da estrutura tradicional dos recursos próprios, eventualmente levando à transferência, em certa medida, do poder de tributar para as autoridades centrais da União Europeia.

A Comunidade, neste contexto, teria a possibilidade de utilizar uma política orçamental para gestão macroeconómica, baseada num orçamento bem diferente do presente em dimensão e estrutura. No campo da tributação, as suas actividades, que se têm restringido a esforços de harmoni-

zação visando a diminuição do impacto de obstáculos fiscais à integração do mercado, entrariam num estágio completamente novo, em que no federalismo monetário já existente, alcançado através da criação da unidade monetária, seriam agregados elementos de federalismo orgânico e fiscal. E, por seu turno, o efeito de afastamento poderia ser uma força poderosa no sentido da unidade política.

A introdução de um imposto europeu sobre as sociedades supranacionais poderia ser um elemento central desse estágio avançado da integração política e económica. Mas no futuro previsível não é de esperar que tal ideia se concretize, sendo visível a reticência dos Estados membros em ceder os seus poderes na área da fiscalidade.

## 11. Conclusão

Em comparação com os notáveis progressos na integração monetária, o campo da tributação e da política fiscal ficou muito para trás. A despeito da evolução no sentido da supranacionalidade, esboçada pelo Acio Único Europeu e reforçada no Tratado da União Europeia, as decisões sobre questões fiscais continuaram sujeitas à regra da unanimidade. A harmonização fiscal foi empreendida, mas basicamente restringida à área dos impostos indirectos, já que o andamento no sentido da harmonização dos impostos directos tem sido muito lento, só dizendo respeito a áreas muito específicas. Mesmo no domínio dos impostos de transacções, o regime definitivo baseado na cobrança no país de origem tarda a ser posto em prática.

É demasiado cedo para esperar que os efeitos do afastamento da unidade monetária comecem a verificar-se. Mas a perspectiva da unidade económica e monetária já deu novo impeto a um movimento de harmonização de impostos directos, se bem que, desta vez, através de instrumentos mais "brandos", como é o caso do "Código de conduta".

## A UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA

### VII

#### 1. A política monetária e o relatório Werner

O Tratado de Roma, quando foi assinado em 1957, quase nada continha sobre coordenação e unificação da política económica global, designadamente da política monetária.

O tema não era abordado por duas razões principais: primeiro, porque as relações monetárias eram regidas pelo acordo do Fundo Monetário Internacional, que então assegurava, a nível mundial, a estabilidade dos cambios; depois, porque havia a preocupação de não afectar os poderes soberanos dos Estados, e via-se na moeda um elemento de desmantelamento. Os países acertaram, com facilidade, o compromisso de desmantelar direitos aduaneiros, mas não acharam muito fácil a soberania monetária. O Tratado mostrava-se muito lacónico, limitando-se a expressões muito vagas, como a afirmação de que as políticas de conjuntura e a política monetária eram questões de interesse comum. Em 1969 surgiu a ideia de dar passos em frente para formar uma unidade económica e monetária. Então eram seis os países membros da Comunidade Europeia — o bloco dos fundadores. Havia uma homogeneidade de posições, o que facilitou a aceitação do relatório de 1970, o relatório Werner. Segundo etc, adoptou-se-lhe um esquema faseado, que estaria completo em 1980, sendo então formada a unidade económica e monetária dos seis países que compunham a Comunidade Económica Europeia.

O Conselho determinou que a primeira fase se conclua em 1974, ficando prudentemente na indefinição quanto às seguintes: a ideia era, ao fim dos dez anos, lançar uma moeda única, ou, se tal não fosse possível, ao menos consolidar nessa data as relações entre as moedas nacionais, mediante taxas de câmbio irrevogáveis, em contexto de plena interconvertibilidade.

Tratava-se, no fundo, de grudar as paridades recíprocas das moedas europeias, ou, em alternativa, de dar o passo definitivo e solene de criação da moeda única, com a correlativa supressão das moedas nacionais. Em qualquer dos casos, estaria formada uma união monetária entre os países participantes.

Do plano Werner pouco restou, para além da inspiração que animou as iniciativas ulteriores. O mundo entrou em grandes convulsões monetárias no início dos anos 70. Foi a altura em que o dólar se desligou do ouro, tornando-se inconvertível. As principais moedas começaram a flutuar desconexadamente, criando-se um ambiente nada propício à concretização do projecto de unificação monetária europeia. E aconteceu que desabou em 1973/74 sobre a Europa a crise petrolífera mundial, afectando séria mas desigualmente as economias europeias e suscitando forte instabilidade. Só ficou de pé um dispositivo previsto para a primeira fase, nem sequer se tendo avançado para as fases seguintes.

## 2. A serpente monetária e o SME

Trata-se da criação da chamada "serpente monetária". O objectivo era atingir certa estabilidade nas relações entre as moedas europeias, com base num acordo entre os bancos centrais (o acordo de Basileia de 1972). Por este acordo, a margem de flutuação entre duas moedas europeias era reduzida de 4,5% (que era a margem resultante da revisão que fora operada do regime de Bretton Woods) para 2,25%.

Mas a conferência deparou com um ambiente de grande perturbação económica e monetária, que levou muitos países a não conseguirem sustentar a sua moeda dentro da serpente, deixando de respeitar o compromisso de estabilidade cambial e passando a um regime de flutuação.

Surgiu então uma visão nova, com a instituição do Sistema Monetário Europeu, a partir de Março de 1979. A ideia foi fazer reentrar no compromisso de estabilidade cambial as moedas que estavam fora (só uma não reentrou: a libra esterlina). As restantes moedas exteriores à serpente reentraram no esquema da estabilidade cambial, com a mesma faixa de oscilação de 2,25%. A Itália aceitou reingressar, mas prevalecendo-se (temporariamente) de uma variação cambial mais ampla para a sua moeda (6%, em lugar da faixa normal de 2,25%).

O Sistema Monetário Europeu teve, além disso, o mérito de ter introduzido uma unidade de conta europeia, o ecu. Ecu, uma palavra francesa que se identifica com uma antiga moeda de ouro, é, ao mesmo tempo, a expressão correspondente às iniciais, em inglês, de European Currency Unit (unidade monetária europeia). Os franceses ficaram satisfeitos por verem a sua antiga moeda lembrada, os britânicos reviram-se na própria sigla do ECU.

O ecu era uma unidade composta, não era uma moeda propriamente dita, mas como que o reflexo das moedas europeias nacionais que entravam para a sua composição. Constituía um cabaz monetário, um agregado de quantidades fixas de marcos, de francos franceses, de liras italianas, e de todas as demais moedas da Comunidade Económica Europeia. Foi-se para um sistema de ponderação, em que se atribuiu a cada moeda incluída na definição do ecu um determinado peso, ligado à importância relativa da economia do respectivo país; assim, a representação do marco alemão foi de uns 30%, a do franco francês próxima de 20%, a da libra esterlina cerca de 15%, e assim por diante, até à diminuta representação do franco luxemburguês.

O SME, que manteve, como se observou, a regra da serpente, de 2,25% de margem normal de flutuação, agora alargada a 6% para a Itália e para outros países que fossem aderindo, vigorou durante quase vinte anos, e teve um comportamento globalmente positivo.

O Sistema Monetário Europeu tinha visado apenas conferir certo teor de estabilidade às relações entre as moedas europeias, não continha uma visão directa e assumida de se passar à moeda única. Foi quando principiou a formar-se o mercado interno, em termos da definição contida no Acto Único Europeu de 1986, que se deu corpo à ideia de que o mercado único deveria ser completado pela instituição da moeda única.

## 3. O Relatório Delors e a União Económica e Monetária

Em 1989, o relatório Delors veio definir as linhas da formação da união económica e monetária, segundo um esquema faseado como era o esquema de Werner, embora contendo agora outros ingredientes. A UEM comportava a vertente económica e a vertente monetária. A económica integrava o mercado interno e diferentes políticas coordenadas - orça-

mental, industrial, regional, etc.): na monetária concentravam-se a política monetária e a política cambial.

No Tratado de Maastricht de 1992 a constituição da união económica e monetária é fixada uma data: o Tratado diz que a UEM será criada na terceira fase, que se desencadeará, o mais tardar, em 1 de Janeiro de 1999. Pensou-se que não era realista fixar-se uma data a *x* anos de distância, mas, por surpreendente que isso tenha sido, o calendário foi cumprido.

A união económica e monetária constitui uma situação de Europa diferenciada, pois apenas abrange os países que tiverem demonstrado possuir as condições de convergência económica que são requeridas para a sua presença na União. O Tratado estabeleceu critérios de convergência monetários, orçamentais e cambiais, que os países deveriam cumprir para serem candidatos válidos à formação da união económica e monetária. Dois países disseram logo à partida que não queriam assumir o compromisso de entrarem para a UEM, e obtiveram em Maastricht a possibilidade de decidirem não participar – o Reino Unido e a Dinamarca. Há dois protocolos, com o mesmo valor jurídico do próprio Tratado, um relativo ao Reino Unido, outro à Dinamarca, que lhes dão o excepcional direito de não entrar (mesmo que tenham cumprido os critérios económicos), por sua opção política. Até hoje não entraram.

#### 4. As fases da criação da UEM

É uma UEM que se fez por fases. A primeira, que o Tratado nem sequer refere, por não envolver alterações institucionais, terá principiado em 1990: a segunda fase começou em 1994 e acabou em 1998, foi a fase de preparação intensiva, em que os países estabeleceram programas de convergência visando cumprir os critérios de qualificação. Foi criado o Instituto Monetário Europeu, com a missão de preparar a criação do Banco Central Europeu, deixando o IME de existir quando se formou a instituição definitiva. Na terceira fase, que começou em 1 de Janeiro de 1999, foi lançada a moeda única e constituída a união monetária. Transmutado o ecu em euro, este afirmou-se como moeda de direito próprio, emitida e gerida por um órgão supranacional, o Banco Central Europeu.

O Sistema Europeu de Bancos Centrais foi instituído próximo do final da segunda fase: agrega os bancos centrais ao órgão de cúpula, o Banco Central Europeu. Este possui um órgão dirigente, o Conselho do

BCE, no qual têm assento os Governadores dos bancos centrais dos Estados membros que aderiram à moeda comum (entre os quais o do Banco de Portugal), e os membros da Comissão Executiva do BCE. Esta Comissão, que é o órgão verdadeiramente operacional, tem seis membros (um presidente, um vice-presidente e quatro vogais), designados de comum acordo pelos Chefes de Estado e de Governo dos países membros.

A definição e a condução da política monetária (que é uma para os países que participam na moeda única) estão a cargo do Sistema Europeu de Bancos Centrais, o qual tem a incumbência primordial de assegurar a estabilidade dos preços (identificada com a progressão anual do índice de preços no consumidor inferior a 2%). Na medida em que o objectivo de estabilidade seja alcançado, o Sistema Europeu de Bancos Centrais apoiará as políticas gerais da União.

Se é assim para a política monetária (art. 105.º do Tratado de Roma), já no tocante à política cambial a responsabilidade é partilhada pelo Conselho e pelo BCE: este último tem por missão conduzir as operações cambiais, mas a formulação das orientações gerais de política cambial em relação às moedas exteriores cabe ao Conselho, actuando com base na recomendação da Comissão ou do Banco Central Europeu (art. 111.º).

Na Primavera de 1998, tinha de definir-se quais eram os países que tinham condições para entrar para a moeda única. Foi então fixado o elenco dos onze países que haviam cumprido os critérios de convergência. O Conselho Europeu nem sequer chegou a fazer uma averiguação sobre a realização de condições para a Dinamarca e para o Reino Unido, porque estes países se tinham excluído de participar, com base nos respectivos protocolos. A Suécia não queria entrar, fundamentalmente por razões políticas; mas, como não possuía a cobertura de um protocolo específico, teve de distorcer um dos critérios para estar em condições técnicas de não participar.

A fase inicial do processo de introdução da moeda única, a fase A, começou em Maio de 1998 com a designação dos países participantes, tendo logo a seguir sido nomeada a Comissão Executiva do BCE. Como foi dito, em 1 de Janeiro de 1999 as paridades das moedas em relação ao euro, antigo ecu, ficaram fixadas irrevogavelmente. Foi então que se determinou, de acordo com os dados do mercado cambial, o valor relativo de cada moeda para com o euro. Dessa altura em diante nem houve, sequer, taxas de câmbio entre as moedas europeias dentro da zona do euro, mas apenas taxas de conversão, sem qualquer margem de flutuação nas rela-

ções recíprocas. Continuaram a circular as moedas e notas e moedas nacionais, não havendo, por enquanto, circulação de euros.

### 5. O euro e as moedas nacionais

O euro era já a moeda única, pois as moedas nacionais eram meras subunidades da moeda comum. Mas o que é curioso é que esta moeda única surgia apenas com as vestes de moeda escritural. O euro não tinha ainda presença física, não era moeda circulante, não havia (por enquanto) notas, nem moedas metálicas expressas em euros. Era uma moeda que podia ser passível de acumulação em contas bancárias, podia servir de denominador de operações económicas e monetárias, podia ser mobilizada por cheques e ordens de transferência, mas não circulava efectivamente como moeda material.

Houve a preocupação de fazer uma transição, para habituar as populações ao salto psicológico delicado para aceitação da nova moeda; por outro lado, tornava-se indispensável assegurar certo tempo para se fabricarem os milhões de notas e de moedas em euro.

A fase B durou três anos, desde 1 de Janeiro de 1999 até ao último dia de 2001. Depois veio a fase C, que é a fase final, correspondente aos dois primeiros meses de 2002, em que se processou a circulação simultânea de moedas e notas em euro e de moedas e notas nacionais, estando as últimas a ser recolhidas pelos bancos que, em contrapartida, porão a circular as moedas e notas expressas em euro.

Nas novas moedas metálicas, uma das faces é comum, mas a outra face comporta símbolos nacionais de cada país. Em uma das faces das moedas metálicas consagra-se, assim, a especificidade nacional. Não é o caso das notas, que, quer no anverso, quer no reverso têm a mesma forma gráfica. São notas de cores diferentes, tendo tamanhos que vão crescendo à medida em que o valor representado aumenta (contrariamente ao caso dos Estados Unidos, em que todas têm a mesma dimensão, e a cor verde).

Na formação da união monetária houve uma continuidade. Fixou-se a relação de 1 para 1 entre o ecu e a nova moeda, o euro. A diferença fundamental residia no facto de o ECU ter sido uma mera projecção das moedas nacionais que o compunham, ao passo que o euro é moeda de direito próprio. Agora, a situação inverte-se, as moedas nacionais passaram a ser meras subdivisões não decimais do euro: o escudo, o franco francês,

o marco alemão; etc. tinham valores expressos em termos do euro, comportando seis algarismos significativos: é o caso do nosso escudo, que, no período relativamente curto em que subsistiu, estava na relação irrevogável de 200,482 para o euro.

### 6. Vantagens e desvantagens da moeda única

A moeda única implica, nas relações entre os países da zona, a supressão dos custos e dos riscos cambiais. Deixa de haver propriamente operações cambiais entre os países participantes, mesmo durante o período transitório em que ainda circulem as moedas nacionais. É evidente que o mercado interno funcionará por forma mais perfeita, já que deixa de haver os obstáculos e as áleas da variação monetária. Cria-se um clima favorável, em princípio, ao investimento, ao desenvolvimento dos mercados de capitais. Acresce a isto a estabilidade de preços, configurada no Tratado de Maastricht como objectivo central a prosseguir pelo Banco Central Europeu. Tem-se dito, em relação a Portugal, que o país passa a estar imune a crises especulativas do tipo das que se observaram no passado, envolvendo situações de dramático desequilíbrio externo, como as que só puderam ser superadas através do recurso ao Fundo Monetário Internacional, nos anos 70 e 80.

Há aspectos de desvantagem, que também são importantes.

Os países que compõem uma zona de moeda única perdem a autonomia na condução de certas políticas económicas, sobretudo as políticas monetárias e cambiais. Antes, quando geriam a sua moeda nacional, tinham a possibilidade de modificar a taxa de câmbio, de proceder a alterações da taxa de juro por acção do banco central respectivo. Com a moeda única, estas armas desaparecem, deixam de existir na posse de cada país, sendo assumidas globalmente a nível da União. Quem agora determina a taxa de juro reguladora, válida para todos os países dentro da zona do euro, é o Banco Central Europeu. Orientando-se a prática do BCE sobretudo em função da situação das economias de maior peso, isso pode criar dificuldade aos países periféricos, ou aos países mais pequenos, que deixaram de dispor dos instrumentos, que dantes possuíam, para equilibrar a sua posição em relação ao exterior. Não existe dentro da união monetária europeia um dispositivo destinado a fazer face aos chamados "choques assimétricos", choques que afectam apenas um ou vários dos países mem-

bro. A perda dos específicos instrumentos monetários e cambiais acrescem as restrições ao uso da política orçamental. Esta continua a ser assumida a nível nacional, mas há regras limitativas dos défices orçamentais que condicionam a liberdade de acção dos países neste campo. Os Estados membros não possuem agora armas cambiais, nem armas monetárias, e vêm as próprias armas orçamentais algo embotadas.

Especificamente em relação ao caso europeu, tem-se dito que a área em questão está longe de satisfazer os requisitos de uma "área monetária ótima" por não estarem presentes os factores que tornam dispensável o recurso à variação da taxa de câmbio como instrumento de política económica nacional: a mobilidade efectiva dos trabalhadores (afastada na Europa pela diversidade linguística e cultural) e a existência de mecanismos de compensação financeira a partir de um orçamento central.

## 7. O Pacto de estabilidade e crescimento

Uma resolução do Conselho Europeu e dois regulamentos do Conselho (de Economia e Finanças) da Comunidade Europeia configuraram o chamado "Pacto de Estabilidade e Crescimento" (1967), no âmbito do qual foi assumido pelos Estados membros o compromisso de manterem, já depois de formada a união económica e monetária, o mesmo teor de rigor orçamental que fora definido no enunciado das condições de acesso, regulamentando-se assim o princípio da proibição dos "défices orçamentais excessivos", contido no Tratado de Maastricht. Os défices superiores, em cada Estado, a 3% do Produto Interno Bruto deverão ser reprimidos, salvo invocação de certas condições excepcionais: não sendo aceite tal justificação, poderão vir a aplicar-se ao país infractor sanções pecuniárias de elevado quantitativo.

Caso um país incorra em défices orçamentais excessivos durante determinado período, e não remediar a situação criada, a sanção culminará em multa, que poderá atingir 0,5% do PIB desse país.

Os regulamentos iniciais em que se baseou o Pacto de Estabilidade foram recentemente alterados (Junho de 2005), visando-se assegurar uma melhoria na aplicação do Pacto, em face da recusa da França e da Alemanha de se conformarem com as respectivas exigências. As principais modificações consistem no alargamento dos prazos fixados aos Estados membros para tomarem medidas eficazes, mas não houve alte-

ração nos valores de referência dos défices admitidos, nem no processo de cálculo das sanções pecuniárias.

## 8. Base legal do euro

A base legal do euro consta de dois regulamentos comunitários, um de 1997, o outro de 1998, tendo o último sido introduzido no mesmo dia em que se fez a designação dos países que iriam formar a união económica e monetária. Nesses regulamentos contém-se regras sobre as taxas de conversão entre o euro e as moedas participantes e sobre a continuidade dos contratos, visando-se a segurança jurídica. Declara-se que a introdução do Euro não terá o efeito de alterar os termos previstos em contratos ou outros instrumentos jurídicos, nem dispensar de obrigações contraídas na expressão das moedas nacionais, salvo acordo entre as partes que disponha de modo diferente, assegurando-se a continuidade do regime contratual anteriormente previsto. Há regras de arredondamento nas conversões.

No segundo regulamento, estabelece-se que em relação às moedas metálicas ninguém será obrigado a aceitar mais de 50 moedas num só pagamento. Trata-se, no fundo, de uma afirmação de limitação do poder liberatório, como sucede, sob diversas formas, em relação às moedas metálicas nacionais.

A Constituição portuguesa foi revista em 1992, a fim de, entre outros aspectos, adequar o artigo relativo ao Banco de Portugal ao envolvimento na união monetária.

Com a revisão constitucional de 1992, em vez de dizer-se, como antes, que o Banco de Portugal está sujeito às directivas do Governo, passou a referir-se que esta entidade opera nos termos da lei. Na revisão de 1997, precisou-se que a acção do Banco de Portugal se exerce também nos termos de normas internacionais a que o Estado Português se vincule. É de notar que a Constituição foi alterada por diversas vezes para fazer face ao nosso comprometimento dentro da Comunidade Europeia, mas nestas revisões transparece a preocupação de mascarar a realidade supranacional que nos envolve, mantendo-se a ilusão da soberania una e indivisível, afirmada no artigo 3.º.

Foi introduzida legislação em Portugal (Decreto-Lei n.º 138/98, de 8 de Abril, e Decreto-Lei n.º 343/98, de 6 de Novembro), mas visando apenas aspectos complementares. É que, sendo os regulamentos comunitários

directamente aplicáveis nos Estados membros, e não dependendo a sua vigência de qualquer processo de recepção ou transposição para o ordenamento nacional, as matérias fundamentais estavam já reguladas pelos diplomas comunitários citados.

## 9. Federalismo fiscal e financeiro

Está estabelecida uma união monetária mas não uma união económica. A vertente monetária da UEM é intencionalmente supranacional; na vertente económica, os Estados mantêm os poderes nacionais na definição de políticas orgânicas e de outras políticas, faltando qualquer impulso no sentido do federalismo fiscal e financeiro.

Este federalismo fiscal e financeiro é inseparável de uma ideia de solidariedade na construção europeia. No passado, os países mais ricos necessitavam financiar os fundos estruturais, sobretudo destinados aos países mais pobres. A Irlanda primeiro, depois a Grécia, depois a Espanha e Portugal tornaram-se beneficiários dos fundos comunitários. Por duas vezes acordou-se na duplicação do volume dos fundos estruturais, para reforço da coesão económica e social. Mas, mais recentemente, essa impulsão solidária, que se enquadrava na visão de federalismo financeiro, perdeu força. As dificuldades ressaltaram na discussão do financiamento comunitário para 2001-2006, e depois para 2007-2013 (esta última já na perspectiva do alargamento a 25), em que se esteve longe de retomar as duplicações que haviam sido praticadas nos anteriores revistos. É um facto que se verificou uma perda crescente de solidariedade dentro da União Europeia, e, entre outras coisas, não foi sequer esboçado um dispositivo para fazer face aos choques assimétricos.

O euro tem apoio na dimensão e na solidez das economias dos países participantes na união monetária, o que lhe abre caminho para uma grande presença internacional. Mas, no contexto actual da UEM, não seria de surpreender que os mercados hesitassem em considerar que a nova moeda tem por trás de si uma política económica e monetária unificada. É que, comtamente ao dólar, a unificação apenas se processa sob o ângulo da política monetária, não sob o da política económica. Por detrás do euro perfila-se a tensão entre muitas economias nacionais, com os riscos de se entrecruçarem as respectivas políticas económicas. Daí o argumento, particularmente caro aos federalistas, de que se impõe uma "liga" para

a frente, pois a união monetária corre o risco de se estilhaçar, se não for completada com os ingredientes do federalismo fiscal e financeiro.

## 10. Projecto da construção europeia do futuro

Recentemente, foram apresentados projectos relativos à construção europeia do futuro. Um deles, marcadamente federalista, chamou, em 2000, do Alinisto dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, Joschka Fischer. Desenvolveu a ideia de que deveria avançar-se no sentido da federação política europeia, no seio da qual os actuais Estados-membros pouco mais poderes terão do que os actuais "Laender" alemães.

Na visão de Fischer, a fusão europeia deve ser tão intensa que os Estados-membros deixariam de ser os actores principais na cena internacional; embora vejam reconhecidas as suas culturas próprias, será a federação que assumirá a soberania plena. Advoga Fischer que se deve caminhar para lá através de uma acção da "vanguarda", de um "centro de gravidade" reunindo os países capazes de dar o impulso, cabendo o papel decisivo à Alemanha e à França. Transparece aqui a ideia de um directorio de grandes potências dentro da Europa, a qual suscita a comprensível inquietação dos países pequenos/médios e periféricos.

Do lado da França, foi o Presidente Jacques Chirac que, pela mesma altura, emitiu a opinião de que deveria também avançar-se por cooperações reforçadas, abrindo vias diferenciadas para uma integração crescente a nível europeu. Defendeu que se forme um "grupo pioneiro" de países, organizado, claro está, pela França e pela Alemanha. Só que Chirac, dentro da tradicional posição francesa, não falou em federação; disse que a solução final deve manter a originalidade que hoje existe, assegurando-se aos Estados-membros a continuidade da sua presença internacional.

## POLÍTICA COMERCIAL COMUM

## 1. A política comercial comum e a negociação de acordos comerciais com terceiros países

Por implicação da formação da união aduaneira, os Estados membros abdicaram do exercício de uma política comercial autónoma, transpondo para os órgãos comunitários (a Comissão e o Conselho) os poderes relativos à regulação do comércio com o exterior – incluindo a adopção de medidas de protecção do comércio e de apoio às exportações para terceiros países.

A política comercial comum é um domínio da competência própria da Comunidade Europeia. Nos termos do art. 133.<sup>o</sup> do Tratado de Roma, são as instituições europeias que concluem os acordos comerciais com terceiros países. Com vista à celebração destes, a Comissão apresenta recomendações ao Conselho. É este órgão que autoriza a abertura das negociações, as quais são conduzidas pela Comissão em consulta com um Comité designado pelo Conselho para a assistir (o “Comité 133”, por referência ao artigo do Tratado sobre esta matéria), e no quadro das directrizes que o Conselho entenda fixar.

Os Estados membros, que já eram partes nos acordos do GATT, tornaram-se, em 1995, membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), entidade também reconhecida à própria Comunidade.

Atento o regime jurídico da política comercial comum, é a Comissão Europeia que se apresenta como negociador único em nome da Comunidade. Foi o que sucedeu quando do ciclo do Uruguai, que concluiu com os acordos de Marraquexe de Abril 1994, e com a criação da Organização Mundial do Comércio. É o que sucede também com a negociação que presentemente se desenrola no quadro do ciclo de Doha.

## 2. Domínios da competência exclusiva

A competência comunitária exclusiva abrange o campo da negociação e celebração, em geral, de acordos pautais e comerciais, incluindo os relativos ao comércio de serviços e aos aspectos comerciais da propriedade intelectual.

Só em relação a domínios restritos (é o caso do comércio de serviços culturais e audiovisuais, de serviços de educação, etc) é que se observa um regime de competência partilhada, sendo os acordos celebrados, nos termos do n.º 6 do artigo 133.º, conjuntamente pela Comunidade e pelos Estados membros, e requerendo a negociação de tais acordos a aprovação unânime dos Estados.

## IX

# POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM (PESC)

## 1. O carácter intergovernamental da PESC

A PESC, instituída pelo Tratado da União Europeia, na continuidade da anterior "Cooperação política europeia", e que o art. 11.º desse Tratado declara ser "extensiva a todos os domínios da política externa e de segurança", está ligada ao modelo clássico da cooperação intergovernamental. Os órgãos com capacidade de decisão são aqui o Conselho Europeu e o Conselho, o primeiro definindo as orientações gerais e decidindo sobre as estratégias comuns, o segundo adoptando acções e posições comuns em execução daquelas estratégias e orientações.

Sendo a regra geral no processo decisional a unanimidade, esta exigência é temperada pela consagração da "abstenção construtiva" (um membro do Conselho, que se abstenha, pode apresentar a declaração formal de que, não estando ele próprio obrigado, reconhece a vinculação da União) e pela consideração de soluções em que o Conselho vota por maioria qualificada (por exemplo, as decisões baseadas numa estratégia comum) – mas aqui é ainda possível a um membro, declarando que tem intenção de opor-se por invocação de motivos importantes de política nacional, evitar que se processe a votação, sendo o assunto transmitido ao Conselho Europeu, para que se pronuncie por unanimidade.

Tanto a Comissão como o Parlamento Europeu têm uma ligação apagada ao sistema da PESC, aquela podendo apresentar meras propostas, sobre as quais o Conselho nem sequer está obrigado a pronunciar-se; o Parlamento tendo o simples direito de ser informado sobre a evolução da PESC – política cujo âmbito se situa, aliás, fora do campo da jurisdição do Tribunal de Justiça.

O Tratado de Amesterdão criou a figura do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, com a incumbência de estabelecer diálogo político com terceiros países em nome do Conselho, e de prestar assistência a este órgão na elaboração da política externa e de segurança comum.

## 2. A política europeia de segurança e defesa

A Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) foi adoptada no Conselho Europeu de Nice, de Dezembro de 2000, mas até agora tem sido praticamente implementada por fora dos Tratados.

Foi fixado em Dezembro de 1999, em Helsínquia, um objectivo global relativo às capacidades na gestão de crises, visando-se tornar disponível uma força militar de 60 000 homens, que possa deslocar-se em prazo inferior a 60 dias e manter-se em actividade pelo menos durante um ano.

Têm sido criadas estruturas permanentes, civis e militares: Comité Político e de Segurança, Comité Militar da União Europeia, Estado Maior da União Europeia, Agência Europeia da Defesa.

Nos anos recentes, a União Europeia envolveu-se em operações com implicações militares, designadamente na Macedónia e na Bósnia.

ANEXOS

I  
**ESTUDOS**

I  
ESTUDIOS

## INTEGRAÇÃO EUROPEIA E SOBERANIA(\*)

### 1. Os Estados europeus e as grandes potências da actualidade

Nas vésperas da primeira conflagração mundial, as três maiores potências universais pertenciam à Europa: eram a Inglaterra, a Alemanha e a França. O esmagador poderio económico dos Estados Unidos ainda não encontrara expressão política; a Rússia havia sido militarmente derrotada pelo Japão, que por seu turno estava condenado ao isolamento geográfico; a Áustria-Hungria e a Itália desempenhavam no continente europeu um papel de segunda linha. O panorama político do mundo alterou-se por forma radical no termo da segunda guerra. Nos últimos anos do conflito, esboçou-se a formação de um triunvirato, que compreendia os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a União Soviética. A readmissão da França entre os «Grandes» não pôde ocultar o declínio da influência política desse país; e cedo se tornou patente a progressiva desagregação do Império Britânico e a decadência da Inglaterra como grande potência.

O poder político que, no princípio do século XX, residia nos países de dimensão média, densamente povoados, com uma longa tradição histórica e intenso desenvolvimento cultural e económico, transferiu-se, no fim da segunda guerra mundial, para os Estados de população mais numerosa, ainda que dispersa, providos de um território de dimensões continentais<sup>(1)</sup>. A vastidão geográfica é, actualmente, um factor fundamental de poderio; se se lhe adicionar a forma evoluída de organização política, o elevado nível cultural, o ritmo dinâmico do desenvolvimento económico e o alto potencial do aparelho de guerra estarão reunidas as características básicas da superpotência do nosso tempo.

(\*) 1963.

(1) Cfr. Émile Giraud, «De la Cité à l'État Continental», in *Sciences Humaines et Intégration Européenne*, Leyde, 1960, pág. 142.

Enquanto os Estados Unidos e a União Soviética alicerçavam o seu poderio no domínio dos grandes espaços, a França e a Grã Bretanha dissolviam os impérios ultramarinos e a Alemanha abandonava o sonho de expansão continental. Reduzidas à condição de Estados de população média e pequenas dimensões territoriais, os principais países da Europa Ocidental não podiam, individualmente, suportar o confronto – em matéria política, económica ou militar – com os Estados Unidos ou com a União Soviética. Terminada a guerra, a Rússia assumiu a direcção de um bloco de nações, cuja política passou a dominar, enquanto os Estados Unidos tomaram a chefia de um agrupamento de países, de que fazem parte as grandes potências do século XX: a Inglaterra, a França e substancialmente, a Alemanha. Neste condicionalismo, houve quem notasse que a igualdade soberana dos Estados não passa de uma ficção<sup>(2)</sup>. Na realidade, existiriam apenas dois Estados plenamente soberanos, a União Soviética e os Estados Unidos; no que se refere aos restantes países, só poderiam distinguir-se graus diversos de relativa autonomia.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo que se admite o desaparecimento ou a atenuação do carácter soberano dos Estados europeus, reconhece-se que a soberania nacional continua a constituir um poderoso obstáculo ao progresso político no sentido do estabelecimento de uma federação europeia.

## 2. Crítica da ideia de soberania como poder absoluto e ilimitado

O conceito do soberania em direito internacional tem sido generosamente debatido. Há alguns anos, Stanley Hoffmann chamando a atenção para a ambiguidade do termo «soberania», propôs a sua substituição pela expressão «poderes políticos dos Estados»<sup>(3)</sup>. Charles Rousseau também sugere o afastamento da noção de soberania, fundando-se para tal em razões que não parecem inteiramente procedentes. Segundo Rousseau, para a teoria clássica do direito internacional, «a soberania é o poder absoluto e incontrolável do Estado de agir (tanto nas questões internas como nas externas) a seu bel prazer, sem quaisquer restrições que não sejam as

(2) Por exemplo, Karl Loewenstein, "Sovereignty and International Co-operation" in *The American Journal of International Law* 1954, pág. 226.

(3) Stanley Hoffmann, *op. cit.*, pág. 14.

voluntariamente aceitas»<sup>(4)</sup>. Ora a doutrina moderna teria substituído a concepção tradicional da soberania absoluta pela ideia de soberania como «poder limitado pelo direito». Mas, comenta Charles Rousseau, a soberania é, por definição, um superlativo; é uma concepção absoluta, insusceptível do mais ou de menos. Dado que o Estado não dispõe de um poder ilimitado e incontrolável, a noção de soberania não serve para critério do Estado.

Por isso Rousseau propõe o conceito de independência – que, habitualmente, se identifica com a ideia de soberania externa.

Não nos parece que o conceito de soberania seja inseparável do de «poder ilimitado». Como notou Carnelutti, soberano é simplesmente «o que está sobre» e não «o que não está sob»<sup>(5)</sup>. Não há qualquer razão para se considerar aprioristicamente que a soberania é uma concepção absoluta.

É certo que, em determinada fase da sua evolução, a teoria clássica do direito internacional, que se inspira, em larga medida, nas concepções de Jean Bodin, defendeu a ideia de soberania como poder ilimitado. Mas nem sempre assim sucedeu; o próprio Bodin, cujo pensamento tem sido deturpado com frequência, não era partidário da concepção absolutista da soberania.

É um erro frequente, na verdade, considerar que a noção de soberania como poder absoluto e ilimitado foi apresentada por Jean Bodin<sup>(6)</sup>. A perversão do conceito de soberania deve-se a Thomas Hobbes, apologista do absolutismo monárquico, na sua forma mais extrema.

Bodin afirmou que a soberania é a «potestas a legibus soluta»; mas, com essa expressão, apenas pretendia significar que o monarca não se encontra vinculado pelas leis positivas que edita, porquanto a todo o momento pode decretar a sua revogação. Jean Bodin considerou que o poder soberano é limitado pelo direito divino, pelo direito natural, pelo direito

(4) Charles Rousseau, "L'Indépendance de l'État dans l'Ordre Internationale", in *Recueil des Cours de l'A. D. I.*, 1948, vol. II, pág. 185.

(5) Francesco Carnelutti, "Nazione e Comunità Internazionale", in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1953, pág. 327.

(6) Incorrem neste erro, por exemplo: J.P. Galvão de Sousa, "Il Problema della Sovranità", in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 1948 pág. 241; Gaspare Ambrosini, "Enti Locali, Stati e Comunità Europea", in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, pág. 242.

comum a todas as nações e pelas chamadas "leges imperii" – de que citou, por exemplo, a lei sálica, vigente em França<sup>(7)</sup>.

### 3. A soberania como conceito político

É conhecida desde os tempos medievais a distinção entre soberania interna e soberania externa. A noção de soberania externa, que interessa particularmente ao direito internacional, foi formulada pelo jurista romano Proculus, no século I: o "liber populus externus" seria "is qui nullius alterius populi potestati est subjectus". Por soberania interna entendia-se o poder do Estado de regular livremente os seus próprios interesses. A soberania externa era o aspecto negativo da soberania, a não sujeição ao poder de outra nação: marcava a independência do Estado perante as potências estrangeiras.

Mesmo durante a época de máximo poderio da República Cristã, diversos Estados europeus conservaram a sua autonomia em relação ao Papado e ao Império; mas era dominante a concepção de que os monarcas se subordinavam à lei natural, estatuto supremo regulador das relações internacionais.

Foi a partir dos Tratados de Vestefália, celebrados no século XVII, que a concepção absolutista da soberania começou a dificultar por forma decisiva o aperfeiçoamento do direito internacional. A afirmação da soberania absoluta dos Estados correspondeu um período de anarquia nas relações internacionais, que só o sistema do equilíbrio mecânico de forças pôde debelar, embora imperfeitamente.

Em direito internacional, entende-se por soberania a independência em relação a outros Estados ou a autoridades exteriores<sup>(8)</sup>. A soberania é

(7) Leslie Brierly apontava há alguns anos que a doutrina de Bodin, "simples, razoável e limitada nos seus propósitos, foi deformada e transformada numa doutrina diferente, que tornou impossível o verdadeiro direito internacional". *La Doctrine de la Souveraineté dans le Droit International*, Lisboa, 1945, pág. 14.

(8) Um Estado é soberano enquanto mantém a competência de assegurar por si a defesa dos seus interesses nas relações internacionais. Sobre a noção de soberania em direito internacional, cfr. Henri Rolin, «Les Principes de Droit International Public», in *Recueil des Cours de F.A.D.L.*, 1950, vol. II, pág. 325; Hans Kelsen, «El Principio de Igualdad de Soberanía entre los Estados como base de la Organización», in *Información Jurídica*, Fevereiro de 1947, pág. 37; Joseph Barthélemy, «Le Problème de la Souveraineté des États et la Coopération Européenne», in *Revue de Droit International*, 1930, pág. 423.

limitada e limitável pela lei internacional; mas também está sujeita a limitações de facto: é, em primeira linha um conceito político.

Diversos Estados, que se situam na esfera de influência da União Soviética apesar de constitucionalmente independentes, não podem considerar-se soberanos foi-lhes retirada a capacidade de determinação autónoma da sua política externa e também, em dada medida, da sua política interior<sup>(9)</sup>. Já as potências da Europa Ocidental, se bem que ligadas, em certos aspectos, à orientação dos Estados Unidos conservam individualmente a sua capacidade de autodeterminação para as decisões cruciais em matéria política. Nesta perspectiva, devem considerar-se soberanas.

Importa esclarecer se a formação das comunidades supranacionais europeias implica ou não a extinção da soberania dos Estados membros.

O problema da supressão da soberania nacional pode pôr-se em termos análogos, quer se trate da sujeição dos Estados a uma potência externa dominante, quer esteja em causa a livre integração política entre diversos Estados, traduzida na criação de uma autoridade comum.

Instituída uma comunidade supranacional, persiste, sem dúvida, a capacidade de determinação política autónoma dos países membros. Estes restringem parcialmente a sua competência, conferindo determinados poderes aos órgãos comunitários, mas reservam-se a possibilidade de actuar com plena autonomia nos momentos decisivos. Mas, raramente realizada a integração total e plena, pela constituição de um Estado federal, os Estados membros deixam de ser soberanos, quebra-se a conexão directa com o direito internacional, e a independência passa a ser atributo próprio e exclusivo da Federação no seu todo.

### 4. Soberania nacional e integração europeia

Na fase actual do movimento de integração europeia, não pode recusar-se aos seis países da Pequena Europa o carácter de Estados soberanos. Apesar da transferência de poderes de autoridade para as instituições comunitárias, o elemento intergovernamental é ainda preponderante, e os

(9) «Um Estado permanece soberano enquanto mantém a faculdade de proferir a palavra final e decisiva no plano político; a perda de tal faculdade implica a sua redução à condição de satélite». Gerhard Leibholz, «Sovereignty and European Integration», in *Sciences Humaines et Integration Européenne*, Leyde, 1960, pág. 162.

Estados conservam a possibilidade de se afastar, readquirindo a sua plena autonomia. A própria Comunidade Política Europeia não levaria à extinção da personalidade internacional dos Estados membros<sup>(10)</sup>; mas essa instituição seria indissolúvel, segundo se previa no projecto de Estatuto de 1953, e poderia, sem dúvida, precipitar a plena transferência de competências dos Estados participantes para a entidade superior.

Enquanto os Estados se limitarem a renunciar ao exercício de poderes restritos em proveito de instituições supranacionais, e conservarem «o mínimo irredutível de autodeterminação soberana»<sup>(11)</sup>, não terá sido atingido o estágio federal, caracterizado pelo desaparecimento do direito internacional no plano das relações internas da comunidade. Mas — insista-se — as soluções supranacionais são instáveis e transitórias; em prazo não muito largo, o seu destino estará decidido. Ou os Estados recuperam a sua plena independência, regressando às fórmulas clássicas de cooperação, ou cedem o que resta da sua autonomia, resvalando para a solução federal. Ora muitos dos partidários da integração política europeia, inebriados pela ideia de federação dos povos da Europa Ocidental, fascinados pela inegável grandeza das construções supranacionais, não hesitam em considerar a soberania como «um fantasma histórico», «uma noção ultrapassada e um obstáculo no caminho da história»<sup>(12)</sup>.

A concepção absolutista da soberania é inaceitável, não só por não corresponder à realidade da vida dos Estados, como por estar na origem da anarquia e do caos nas relações internacionais; mas a ideia moderna de soberania, entendida como a não cedência pelo Estado, em proveito de um poder exterior, da sua capacidade de autodeterminação em matéria política, não pode ser afastada de ânimo leve. A soberania nacional não é um simples artifício formal, não é um anacronismo em pleno século XX. Se o

<sup>(10)</sup> Recorde-se que a Comunidade Política Europeia não possuía aquilo que Charles Rousseau denomina «plenitude da competência», ou seja a capacidade de determinar livremente a extensão da sua competência *ratione materiae*.

<sup>(11)</sup> A expressão é do Prof. Luís Cabral de Moncada. Cfr. "O Direito Internacional Público e a Filosofia do Direito", in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1955, pág. 52.

<sup>(12)</sup> Émile Giraud, «Le Rejet de l'Idée de Souveraineté. L'Aspect Juridique et l'Aspect Politique de la Question», in *La Technique et les Principes du Droit Public*, Paris, 1950, pág. 257. Segundo Leibholz, «only when we develop a european consciousness overriding our national loyalties, will we measure up the demands of our century and be in a position to ring finally the knell to sovereignty» (*op. cit.*, pág. 176).

dogma da soberania absoluta deve ser posto de lado sem hesitações, há que reconhecer e que aceitar a profunda diversidade dos povos europeus a divergência de concepções políticas, a disparidade de culturas e de hábitos de vida, as diferenças de aspirações e tradições<sup>(13)</sup>.

As características híbridas das actuais instituições supranacionais e a própria instabilidade da evolução do movimento europeu patenteiam a tensão que existe entre a aspiração à união política dos Estados da Europa e a tendência para a afirmação das soberanias nacionais.

Embora a federação europeia seja ainda um objectivo remoto, já diversos autores consideram o «federalismo supranacional» na Europa como a primeira etapa da constituição do Superestado mundial. A segunda fase seria a Euráfrica; em terceiro lugar, edificar-se-ia a federação dos povos atlânticos; depois viria a união política do mundo livre; finalmente, atingir-se-ia a federação mundial — e ao mesmo tempo desapareceria a ordem jurídica internacional. Comungando no ideal da federação universal, Stanley Hoffmann não hesita em exigir «o suicídio do Estado-Nacional»<sup>(14)</sup>.

Nas actuais condições políticas do mundo, a federação universal é uma visão quimérica. As dificuldades da integração política da Europa Ocidental não podem dissimular-se; o movimento europeu tem atravessado momentos penosos, e está ainda longe de alcançar o ponto em que principiará o progresso irreversível no sentido de federação. E, no entanto, a Europa Ocidental constitui uma comunidade cultural: «Toda a história europeia brota da tensão perpétua entre inspirações diferentes, divergentes e muitas vezes contrastantes — variedades culturais e espirituais que, longe de contradizerem a unidade, lhe dão, ao invés, as suas possibilidades de renovação»<sup>(15)</sup>. A cultura helénica, a religião cristã, a filosofia racionalista, a tradição jurídica romana, as instituições políticas democráticas,

<sup>(13)</sup> Ainda há-de correr muita água sob as pontes — escreveu acertadamente Van Kleffens — até que possamos crer que o amor da nossa pátria não passará de uma espécie de provincianismo, sobre o qual se eleva um sentimento mais forte de patriotismo europeu ocidental". Cfr. *A Soberania em Direito Internacional*, Coimbra, 1956, pág. 150.

<sup>(14)</sup> Hoffmann, *op. cit.*, pág. 417. Cfr. Jean Buchmann, *A la Recherche d'un Ordre International*, cit.: «Le fédéralisme supranational est la seule méthode que s'attaque à la cause même du mal: l'ancien régime des États-nations souverains, essayant de perpétuer son despotisme impuissant sous le masque d'un soi-disant «ordre international».

<sup>(15)</sup> Cfr. Henri Brugmans, «Un Historien regarde l'Intégration Européenne», in *Sciences Humaines et Intégration Européenne*, Leyde, 1960, pág. 27.

o interesse pelas técnicas: todos estes factores constituem o fundo comum da comunidade europeia ocidental.

A união da Europa começou por ser esboçada em torno da ideia de reconciliação franco-alemã. Para a intensificação dos esforços no sentido da integração política, contribuíram, em partes iguais, o descrédito que a guerra e a ocupação lançaram sobre os Estados-nações e a ameaça representada pelo imperialismo soviético. A participação da Inglaterra no movimento europeu, que, apesar de tudo, pode não estar longe de se concretizar, concorreria para conferir à união da Europa Ocidental a sua verdadeira dimensão.

O movimento europeu está no limiar de uma nova fase. Nos próximos anos, serão tomadas decisões políticas de vital importância para o futuro da Europa. A formação de instituições supranacionais não se mostra frontalmente incompatível com a soberania nacional, não afecta a dependência imediata dos Estados em relação ao direito das gentes. Mas há, sem dúvida, uma força dinâmica e um apelo poderoso no movimento europeu; a ideia de união da Europa é, em si mesma, uma inspiração criadora e exaltante – uma fonte de mística política.

## REFLEXÕES SOBRE A UNIÃO EUROPEIA(\*)

1. Pela segunda vez desde a criação da Comunidade Económica Europeia, o Tratado em que esta se baseia acaba de ser objecto de ampla revisão. Desta feita, porém, ultrapassou-se largamente o âmbito de uma reforma de proporções limitadas (em que se haviam contido as modificações introduzidas pelo Acto Único Europeu), para se promover uma alteração qualitativa profunda, com claras implicações no equilíbrio de poderes entre os Estados-nações e as estruturas supranacionais.

Não se trata ainda, é certo, de concretizar o sonho dos federalistas – a constituição do Estado federal europeu, os Estados Unidos da Europa. Quando da conclusão, em Dezembro de 1991, das conferências intergovernamentais que prepararam os projectos que serviram de base ao Tratado de Maastricht, foram, até, eliminadas as referências ao «processo gradual conduzindo a uma união com vocação federal» e à «perspectiva de um reforço do carácter federal da união», que constavam da última versão daqueles projectos. Mas a supressão destas fórmulas, ou a sua substituição por outras propositadamente vagas, como «o processo de criação de uma união mais estreita entre os povos da Europa», não correspondeu a atenuação do impulso integracionista revelado pelo conteúdo dos projectos. A modificação antes se poderá relacionar em plano algo marginal, com o regime de excepção outorgado ao Reino Unido, tenaz adversário do «federal goal» que, embora não explicitado, transparece das disposições do Tratado sobre a União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992.

Considerem-se, em primeiro lugar, a criação da união monetária, apresentada na modalidade última da moeda única e como compromisso irrevogável com «*rate*» fixa, e a adopção de regras vinculativas em maté-

(\*) Texto de uma comunicação apresentada na Academia das Ciências de Lisboa, em Março de 1992.

ria orçamental, tocando de perto as prerrogativas que neste domínio se arrogam os parlamentos nacionais.

Atente-se depois no alargamento da *esfera de acção da Comunidade Económica Europeia, tornada Comunidade Europeia*, não só nos específicos planos da união económica, mas alastrando para matérias extra-económicas.

Observe-se também o enquadramento da Comunidade Europeia numa *concepção de União Europeia* que comporta a definição de uma *cidadania europeia* e disposições relativas à adopção de acções comuns nos planos da *política externa e segurança comum* (podendo conduzir a prazo a uma *defesa comum*) e da justiça e assuntos internos - a denotar que a experiência, além de acentuar a transferência de poderes na esfera económica, se alarga ao *plano fulcral das competências* que os Estados detêm como *sujeitos plenos de direito internacional*.

Mencionem-se ainda as *alterações institucionais*, algo frouxas, é certo (exceptuado o caso das atinentes à União Monetária), se confrontadas com a ambição de outros passos que foram dados, mas apontando nitidamente no sentido do federalismo - a *intervenção do Parlamento Europeu na investidura da Comissão*, a sua primeira *incursão no campo da elaboração legislativa*, a extensão da *votação maioritária no Conselho*, os *poderes conferidos ao Banco Central Europeu*.

Da integração caracterizada pela transferência de poderes em *sectores limitados* (e de natureza predominantemente *económica*), tende, assim, a passar-se para uma visão que abarca *as matérias políticas que se situam no âmbito da concepção de soberania estadual e que definem a personalidade internacional dos Estados*.

2. A Europa comunitária constitui um sistema «sui generis», em que os poderes nacionais e o poder comunitário se combinam em doses variáveis, em que coexiste uma «administração quase federal» em sectores específicos - como é o caso da união aduaneira e do seu prolongamento, o mercado comum, agora em vias de transmutação em «mercado interno» - com a subsistência, domínios, de processos de cooperação de tipo inter-governamental.

No seu início, a experiência das Comunidades Europeias teve uma visível marca federalista, descortinando-se na tentativa de criação da Comunidade Europeia de Defesa e de lançamento do projecto da Comunidade Política Europeia a influência do método político directo para atingir a

federação europeia, e revelando-se na concepção da Comunidade do Carvão e do Aço a visão neofuncionalista de um processo de integração inicialmente confinado a áreas limitadas da vida económica, mas dotado de um dispositivo institucional caracterizado pela supranacionalidade e vocacionado ao alastramento a outros planos da economia e, dentro da mesma dinâmica de «spill over», aos domínios da defesa e da política externa.

O malogro da Comunidade Europeia de Defesa e a comprovação de incapacidade da CECA para desencadear um processo automático de ascensão a fases superiores de integração implicaram, na «relance européenne» dos meados dos anos 50, a adopção das conhecidas fórmulas de alargamento do mercado que, como assinalava em epígrafe o Tratado de Roma, constituíam os «fundamentos» da Comunidade Económica Europeia.

A evolução da CEE viria acentuar ainda o esbatimento dos sinais de «inspiração federalista» da construção europeia - esbatimento que já decorria da própria opção pela concepção de base do mercado comum e da nova repartição de poderes entre os órgãos comunitários, com realce para o papel decisivo na tomada de deliberações que foi conferido ao Conselho.

Mas não se apagaram totalmente aqueles sinais.

A Comunidade não regrediu para os puros esquemas da cooperação intergovernamental acolhidos nas organizações internacionais de tipo clássico e, através das indistigáveis crises por que passou, conseguiu, até, afirmar a sua originalidade no plano do reconhecimento do seu poder de criação de regras de direito directamente aplicáveis aos particulares e prevalecendo sobre as disposições contrárias dos ordenamentos jurídicos nacionais.

E ao princípio da competência funcional das instituições comunitárias - limitativo da sua actividade aos domínios específicos previstos nos Tratados - pôde conferir-se sensível elasticidade, mercê da conjugação do sentido ousadamente integracionista das interpretações jurisprudenciais com a activação das possibilidades evolutivas previstas no próprio Tratado de Roma.

3. O Acto Único Europeu, assinado em 1986, veio introduzir o conceito de mercado interno e institucionalizar a consagração de políticas comuns que entretanto haviam sido iniciadas, ou desenvolvidas, de harmonia com os esquemas flexíveis que atrás se referiram (com ênfase para a política regional, agora reestruturada nas vestes da coesão económica e social).

Consagrou-se, através daquele novo tratado comunitário, a noção de espaço sem fronteiras internas, em cujo âmbito se assegura a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais.

De certo modo, o conceito de mercado comum, incorporado na versão primitiva do Tratado de Roma, já tinha como conteúdo a mesma realidade.

Cabe reconhecer, no entanto, alcance mais amplo ao conceito de mercado interno: no mercado comuna, o que se tem em vista é a existência de fronteiras abertas, através das quais as específicas categorias de operadores económicos possam deslocar-se livremente: é central ao mercado interno a ideia de um espaço geográfico e económico único, desprovido de fronteiras interiores, em cujo âmbito o direito de livre circulação se alarga aos cidadãos como tais.

Embora por forma velada ou implícita, a visão do mercado interno deixa antever a ultrapassagem da concepção «economicista» ou «mercantilista» que está ainda na raiz da concepção do mercado comum.

4. Ora, não obstante as inovações trazidas pelo Acto Único Europeu — de que deve ainda mencionar-se a introdução da vertente da cooperação política europeia, esta concebida nos moldes do puro intergovernamentalismo —, importa reconhecer que dele não resultaram substancialmente alterados os equilíbrios de poder antes existentes nas relações entre os Estados-membros e os órgãos comunitários.

As modificações operadas no plano institucional foram, de resto, mínimas, pouco mais se reconduzindo do que à consagração de um processo de cooperação com o Parlamento Europeu que, não alargando significativamente a esfera das competências deste, esteve longe de fazer face à cobertura do «défice democrático», tantas vezes reclamada.

Por outro lado, no próprio terreno da integração económica o Acto Único pouco mais representou do que a reafirmação, em termos de maior exigência e requinte técnico, da perspectiva da integração «negativa», já dominante na concepção inicial da CEE. A extensão do campo das políticas comuns não lhes retirou o carácter sectorial e instrumental que já possuíam — representando, aliás, como ficou dito, sobretudo a recepção de algumas das que entretanto haviam sido criadas à margem do dispositivo expresso do Tratado —, e quanto à passagem ao estádio superior da integração, correspondente à união económica e monetária, nada foi previsto, tudo se confinando, neste prisma, à lembrança da experiência do Sistema Monetário Europeu e do Ecu.

5. A despeito do reduzido alcance das modificações que introduziu, o Acto Único Europeu revelou potencialidades «funcionalistas» de que à partida não parecia dotado.

Pouco tempo decorrera sobre a sua entrada em vigor e já o relatório Delors dava expressão à concepção da união económica e monetária como desenvolvimento do processo de realização do mercado interno. Apresentadas como partes integrantes de um todo único, a união monetária tinha como requisitos a plena interconvertibilidade das moedas, a liberalização completa dos movimentos de capitais e a fixação definitiva das paridades das taxas de câmbio, com eliminação das margens de flutuação entre as moedas; e a união económica compreendia o mercado único, medidas de reforço dos mecanismos do mercado, políticas comuns nos domínios estrutural e regional e a coordenação da política macro-económica.

Esta descrição da união económica e monetária, e bem assim o esquema institucional e o mecanismo de transição por fases de realização, já previstos no relatório Delors, foram retomados no projecto submetido à apreciação das mais altas instâncias governamentais dos Estados-membros quando da conclusão, em 9 e 10 de Dezembro de 1991, das conferências de que resultou a aprovação do texto do Tratado da União Europeia.

Já atrás se referiram as modificações introduzidas pelo Tratado de Maastricht, cuja profundidade e extensão não podem comparar-se com as modestas alterações suscitadas pelo Acto Único Europeu.

6. Para a introdução da união económica e monetária, seguiu-se no acordo de Maastricht o mesmo esquema abstracto que já havia inspirado o plano Werner de 1970, comportando a fixação antecipada de uma data como meta final de um processo cujo faseamento traduz alterações institucionais mecânica e uniformemente previstas.

Foi, assim, afirmado o objectivo político da moeda única, a que se pretende conferir carácter irreversível, sem que se tenha prestado suficiente atenção à particularidade dos diferentes espaços nacionais e inclusivamente à sua diferente vulnerabilidade perante a ocorrência de choques exteriores. As economias dos Estados-membros vêem-se, aliás, confrontadas com a imposição de um mesmo espartilho em termos de exigências de estabilidade, sem dúvida em si louváveis, mas que, além de formuladas em termos de excessivo rigor, reflectem uma visão unilateral de que estão ausentes os parâmetros directamente reportados às condições reais do crescimento, do pleno emprego e dos níveis de bem-estar.

Não pode adoptar-se de anno leve a concepção da união monetária pertença como se se tentasse apenas do desenvolvimento lógico da criação do mercado interno, pretendendo ignorar ou deixando em surdina as implicações políticas daquela opção.

7. A moeda única, sobretudo se consagrada nos moldes maximalistas do acordo de Maastricht, que aponta para a abolição dos próprios símbolos monetários nacionais, supõe a renúncia pelos Estados-membros a capacidades de acção, em termos de regulação de crédito e das relações económicas com os outros espaços nacionais, que ainda lhes são consentidas no próprio quadro do mecanismo cambial do Sistema Monetário Europeu. O compromisso da moeda única encerra implicações a nível de uma profunda integração política com características marcadamente federais, tornando-lhes a dissociação entre a «união monetária», em relação à qual todas as realizações seriam possíveis e até desejáveis, e a «união política», esta a ser risada mediante fórmulas prudentes e compassadas.

É aqui ressaltado o artificialismo da fórmula de Maastricht da união monetária pre-dada, com garantia de irreversibilidade e subordinada aos critérios relativos a uma exclusiva e exigente convergência nominal. Melhor teria sido, em nossa opinião, tribar o terreno, porventura menos sugestivo sob o ponto de vista dos ideais da unificação europeia, mas decerto mais conforme com a realidade da subsistência dos espaços nacionais e dos seus particularismos, da institucionalização do Sistema Monetário Europeu e do reforço progressivo dos seus mecanismos — designadamente no plano do estreitamento das margens da flutuação entre as moedas e dos desvios entre as taxas de juro —, deixando para mais tarde, em função da verificação concomitante das condições de convergência nominal e de convergência real das economias, a tomada das decisões cruciais alinhadas à plena integração monetária e ao carácter irreversível da mesma.

8. Particularmente grave se nos afigura a fixação, decidida em Maastricht, de uma data limite para a introdução da fase final da união monetária — 1 de Janeiro de 1999 —, mesmo na falta da verificação naquela fase — membros das condições requeridas para a participação naquela União, e, em certos termos, a Dinamarca, aquela fixação, que mais faz ressaltar a mais mencionada característica de artificialidade do esquema da

união monetária de Maastricht, permite deixar intever a perspectiva pouco amadora de uma Europa a «três velocidades», comportando países que queiram e podem participar na moeda única, países que desajuram participar mas não o podem fazer e ainda países que, mesmo satisfazendo as exigências de convergência, se recusam a aderir. O facto de a cláusula de «opting out» ter beneficiado apenas dois países da Comunidade, representa, aliás, uma incongruência que se torna particularmente grave se se considerar que nenhum deles pertence ao grupo dos economicamente mais desenvolvidos. Trata-se, como é sabido, de um regime de excepção que resultou do circunstancianismo político das negociações. Mas, na perspectiva das condições económicas da participação no sistema de moeda única, seria em relação aos países desse grupo menos próspero que mais se justificaria a possibilidade de uma auto-exclusão, perante a verificação da insuficiência de contrapartidas para as desvantagens resultantes da sua integração na união monetária.

9. A proposta da Comissão, conhecida por pacote Delors II, sobre os compromissos financeiros da Comunidade para o período 1993-97 (apresentada em 11 de Fevereiro de 1992) compreende a afectação de montantes significativos ao esforço de atenuação dos desajustes de desenvolvimento entre Estados-membros — trata-se, na óptica da Comissão, da implicação, no plano financeiro, da afirmação do objectivo de coesão económica e social contida no acordo de Maastricht que enquanto foram porconhorizadas naquele acordo as exigências alinhadas à convergência *nominal* das economias, que se apresenta como pressuposto da acção das mesmas ao estado final da união económica e monetária, não houve idêntica preocupação de dar expressão concreta ao esforço de solidariedade destinado a assegurar a convergência real. Agora aqui, sob outro ângulo, a já apontada unilateralidade do esquema de Maastricht. A consagração do objectivo de coesão ficou, na verdade, reduzida a fórmulas que, embora solenes, são vagas, permitindo diferentes interpretações quanto à tradução em expressões con-

crias do compromisso que, nesta matéria, se terá firmado em Maastricht – e deixando patar a sombra da recusa de ratificação por parte dos Estados que venham a considerar inaceitável uma eventual redução dos montantes propostos no campo da coesão económica e social.

10. Afigura-se-nos, de resto, que a discussão em torno do volume dos recursos comunitários considerado apropriado para reflectir o imperativo da coesão não faz mais do que aforar o problema de fundo, que é o da *centralidade* da prossecução da convergência real das economias em face dos requisitos da união económica e monetária.

Estão aqui em causa as implicações, para os Estados-membros menos prósperos, da sua integração numa união económica e monetária, designadamente os riscos de accentuação dos desníveis de desenvolvimento em face do abandono, a que se vêem forçados, de importantes instrumentos de política económica.

Uma corrente «optimista», em que se integra o presidente da Comissão das Comunidades Europeias, tem procurado rebater o argumento tradicional de que a integração provoca uma concentração regressiva da produtividade nas regiões ricas e centrais à custa das regiões periféricas e mais pobres. Para tal serve-se de exemplos extraídos de outras zonas do mundo (é o caso da ascensão da faixa meridional dos Estados Unidos) e chama a atenção para os resultados positivos das experiências italiana, espanhola e portuguesa no âmbito da CEE. Mas essa corrente «optimista» não deixa de reconhecer a importância do papel das transferências inter-regionais na atenuação das disparidades do desenvolvimento.

Não existe, na verdade, qualquer garantia de que, só por si, os benefícios da integração económica e monetária venham a repartir-se igualmente entre os países membros. Há boas razões para se temer o inverso em certos virtuosos e certos viciosos de desenvolvimento, envolvendo efeitos de atracção para as zonas centrais do espaço económico integrado (ligados ao aproveitamento das vantagens das economias de escala, à existência de infra-estruturas de transportes e telecomunicações, à abundância de mão-de-obra qualificada, à proximidade de centros de investigação e dos grandes polos financeiros), e efeitos de repulsão afectando as zonas periféricas e comparativamente menos desenvolvidas.

11. A necessidade de um esforço deliberado visando a eliminação de disparidades regionais, porventura agravadas pelos efeitos espontâneos da

integração dos mercados, surge ainda reforçada em face da específica supressão do instrumento de regulação cambial, em consequência da participação no sistema de moeda única.

É que, não se encontrando as economias dos países membros em nível de desenvolvimento similar, poderá suscitar-se em relação a algumas delas uma situação de défice prolongado de pagamentos externos, a qual, em contexto de união monetária, se traduz em termos de estrangulamento e desemprego.

As transferências inter-regionais tornam-se, assim indispensáveis não só para assegurar, em geral, a convergência real das economias, mas ainda para específica compensação do peso de ajustamento associado à perda do instrumento cambial (sendo, no entanto, de reconhecer a decrescente importância deste instrumento no contexto actual das pequenas economias abertas, dada a rápida neutralização, por via do crescimento de inflação, da vantagem competitiva suscitada pela desvalorização externa).

12. De qualquer modo, o que cabe salientar é o limitado alcance da função redistributiva do organismo comunitário, mesmo no quadro de duplicações das despesas com os fundos estruturais do tipo das previstas nos pacotes Delors.

Quando, há cinco anos, o grupo de estudo incumbido de delinear uma estratégia para a evolução do sistema económico da Comunidade se debruçou sobre o efeito do alargamento dos fundos estruturais – então previsto para acompanhar a execução do projecto do «mercado interno» – foi, a justo título, concludente que, mesmo no quadro deste reforço, continuaria a ser diminuta a função redistributiva do organismo comunitário, sobretudo quando comparada pela execução de grande impacto, designadamente com os mecanismos de redistribuição de grande impacto, desigualmente sob a forma de donativos da federação nos Estados e de despesas de segurança social limitadas do poder federal.

Para além da função de assegurar a eficiência na atribuição de recursos, inerente à abertura dos mercados, é essencial ao conceito de união económica e monetária, momentaneamente considerada, como se fez em Maastricht, na perspectiva mais exigente da implantação irreversível do esquema de moeda única, a presença da função redistributiva, visando a eliminação das desigualdades de desenvolvimento estrutural entre os Estados-membros. Mas, para que esta última função opere por forma adequada, é evidentemente bastaria o reforço pontual dos fundos estruturais em acções

do tipo da que se reconduz à proposta do pacto Delors II. A união monetária completa envolve implicações de transformação qualitativa e quantitativa das finanças comunitárias em função da acomodação às exigências de finanças federais: o mesmo é dizer que, quer se deseje, quer não, uma evolução deste teor, a união monetária plenamente instituída parece acarretar uma integração política intensa e irrevogável, sob pena de não atingir os objectivos que se propõe no próprio plano dos benefícios económicos que visa conferir aos seus membros.

Eis um tema que merece meditação, pois não é certo que a opinião pública nos Estados-membros, nem talvez mesmo os próprios negociadores dos Tratados, tenham estado cientes destas implicações.

13. Ao longo de quatro décadas já completadas, a construção europeia pós-segunda guerra mundial tem sido caracterizada pela prossecução da «união europeia» – fórmula ambígua (talvez propositadamente ambígua), que vem servindo de cobertura às mais variadas propostas no sentido de fazer progredir a integração europeia.

O processo tem tido reflexos, tornados visíveis nas fases em que se procurou forçar a via integracionista: recorde-se a rejeição da Comunidade Europeia de Defesa, a crise institucional de 1965, o abandono do projecto da união económica e monetária dos anos 70. A este respeito, já se tem falado numa caracterização «sisifiana» da Europa...

O caminho trilhado pelas Comunidades Europeias encontra-se, aliás, juncado de ambiciosos projectos que, por não corresponderem à realidade política da sua época, estavam à partida condenados a servir de simples balões de ensaio – como sucedeu com o Tratado dimanado em 1984 do Parlamento Europeu que, passando sobranceiramente por cima dos Governos nacionais, era proposto por forma directa à ratificação dos Parlamentos dos Estados-membros...

14. Desta feita, porém, foram os próprios Governos – com excepção do caso do Reino Unido – que se dispuseram a consentir em tão amplas e fundas transferências de poderes para as instâncias comunitárias que, pela primeira vez desde a fase da CED, se desenha a perspectiva de um decisivo impulso da integração no sentido federal.

O acordo negociado em Maastricht ainda não se encontra em vigor e, para além da distorção originária decorrente das reservas apresentadas

pelos britânicos, são de antever dificuldades nos processos de ratificação parlamentar de tão complexo documento.

Há ainda a possibilidade de, para além dessa formalização, sobrevirem acidentes de percurso, reveladores do desajustamento das soluções propostas à realidade política subjacente.

Admitindo, porém, que venha a concretizar-se o importantíssimo acervo resultante da cimeira de Dezembro de 1991, apontando ainda para o reforço do pendor federal por efeito de nova conferência intergovernamental já prevista para 1996, a questão de saber em que ponto, no futuro, os Estados-membros cessariam de ser «soberanos», deixando de ser sujeitos plenos de Direito internacional público, parece começar a perder o cariz «académico» ou «teológico» que em regra lhe tem sido atribuído (até como forma de contornar o problema), passando a assumir compreensível relevância.

15. Julgamos que a Comunidade pós-Maastricht, sem embargo de ver reforçadas as suas características federais no plano das questões económicas, com ênfase para a transferência de poderes no campo fundamental da moeda, ainda está no domínio político a aproximar-se do estágio confederal.

Ora, a distinção tradicional entre a confederação e a federação assenta em que na primeira, não obstante os Estados-membros delegarem o exercício de competências em domínios como a política externa e a defesa a órgãos comuns, não é constituído um novo Estado que se lhes sobreponha, ao passo que na segunda os membros perdem a sua personalidade internacional, transferindo o essencial dos seus atributos soberanos ao poder central, identificado com as instituições do Estado federal.

Tem-se procurado atenuar a imagem de centralismo associada à perspectiva federal com a afirmação do poder partilhado entre o nível federal e os vários níveis infrafederais e a invocação, a este respeito, do princípio da subsidiariedade.

Esta visão da coexistência do poder federal e dos poderes locais é, sem dúvida, importante para caracterizar o federalismo em confronto com as fórmulas unitárias de governo.

Mas o que está fundamentalmente em causa quando os Estados se empenham num processo evolutivo com características federais é a perspectiva do seu apagamento como «unidades básicas do poder político», por assunção, ao nível da federação, dos poderes que se associam à noção de

posto a aceitar a implicação da inserção dos Estados numa colectividade que corresponda à fórmula mais ou menos tipificada da federação, ou se devera antes procurar preservar-se a originalidade do sistema de equilíbrio entre os Estados-membros e a estrutura «supranacional», decidindo-se o processo integrativo, sem embargo do seu aprofundamento, aquém da linha de apagamento da personalidade internacional dos Estados-membros.

A segunda via parece a única consentânea com a realidade da integração europeia, movimento cuja iniciativa dimana de Estados-membros de enquadramento secular, com marcados particularismos na história, na tradição, na língua e na cultura.

Acrece que o aprofundamento da integração não se processa já no quadro familiar de uma Comunidade de contornos geográficos estabilizados — em que se garante a cada um dos Estados uma situação de igualdade na própria presidência rotativa —, mas no bem diferente âmbito de uma Europa em profunda mutação, na qual se multiplicam as candidaturas actuais e potenciais à condição de membro e onde, para além das fronteiras comunitárias, fervilham agora nacionalismos por longo tempo adormecidos.

As estes factores que, a prazo, não deixam de conter implicações na estrutura e funcionamento do esquema institucional da união europeia, levando a inevitável diluição do peso relativo dos actuais pequenos Estados-membros, agregam-se, vindas de dentro da própria Comunidade, as incertezas decorrentes do agigantamento da Alemanha e da propensão desta para retomar uma linha prioritária de apoio à clientela de nações da sua esfera de influência tradicional.

Nesse contexto moveldigo, mas em que a força de atracção da Comunidade só parece amplificar-se, o isolamento constituiria, decerto, opção inaceitável; antes devera procurar assegurar-se uma participação activa na modelação da própria evolução da união europeia. Não basta aspirar à linha da frente das realizações comunitárias; há que procurar influir, de acordo com os interesses nacionais, na definição dos conteúdos e do ritmo das próprias realizações.

Tomadas em Klasterlich iniciais que profundamente influenciaram a vida dos cidadãos e poderão vir a suscitar, a prazo, a questão da subsistência da própria personalidade internacional dos Estados, e tempo de reconhecer que a opacidade de que estes temas se têm rodeado, deverá ser dissipada, mantendo-se a opinião pública informada e criando-se condições de debate nacional em torno do desenvolvimento dos países-membros no movimento de integração europeia.

«soberania» — moeda e organismo, e, sobretudo, política externa e defesa. Ainda que aos Estados-membros fosse deixada ampla margem de autonomia em outros campos importantes para a afirmação da sua «identidade nacional» — por exemplo, na cultura, no ensino, na saúde, em certas áreas da economia —, seriam então deixado imediatamente de ser «soberanos». E não adianta fugir a questão com a consideração de que, subitamente, as realidades políticas e económicas, no contexto de interdependência em que se desmorina a vida dos Estados no nosso tempo, já de si tornam problemático, normemente em relação aos pequenos países de «de facto» — conceito referido à capacidade de efectivo controlo dos próprios destinos. E que, apesar de rodar as resrções a uma acção autónoma resultantes do desenvolvimento internacional e das autoinfluências decorrentes de compromissos assumidos em relação ao exterior, os Estados-nações continuam a ser referências básicas na tomada de decisões em áreas fundamentais habitualmente associadas ao conceito de independência.

16. O exame das experiências federais do nosso tempo conduz à reavaliação de tendências evolutivas muito diversas, e mesmo opostas: considerem-se as tensões que vão minando a unidade camchiana e, em contexto muito diferente, o estilhagamento das federações jugoslava e soviética, e observe-se, por outro lado, o grau de coesão atingido nos casos norte-americano e alemão — e não poderão deixar de associar-se estes insucessos e estas sucessos, entre outros aspectos, à ausência ou à presença de factores de uniformidade linguística e cultural.

Dir-se-á até que, talvez paradoxalmente, o triunfo do federalismo tende a ser acompanhado por um movimento no sentido da autodestruição do modelo federal, da afirmação de tendência para a uniformização e para a centralização — cubendo voltar aqui a referir o exemplo dos Estados Unidos da América, onde a comunidade de língua e cultura facilitou a criação da realidade do Estado-nação a partir da própria fórmula federal. Bem diferente é obviamente a situação da integração europeia, que arranca de um mosaico complexo de Estados-nações.

17. A medida que se vão precisando os contornos de uma união europeia cada vez mais exigente e cada vez mais abrangente, assume um relevo que não tinha ao tempo em que a construção, evolutiva da Europa se confinava a realidades mais prosaicas a questão de saber se se está dis-

## OS IMPULSOS FEDERAIS NA INTEGRAÇÃO EUROPEIA(\*)

1. Quando, em 1930, Aristide Briand propôs na Sociedade das Nações a criação de um "vínculo federal entre os povos da Europa", estava apenas a delinear uma fórmula de cooperação intergovernamental entre as nações europeias. Daí a sua afirmação de que o acordo sugerido seria realizado no plano da soberania absoluta dos Estados ou que a "federação" seria "suficientemente flexível para respeitar a independência e a soberania nacional de cada um dos Estados". No projecto de Briand, o termo "federal" estava longe de ser utilizado no seu sentido rigoroso.

Já na concepção de Monnet-Schuman, a qual está na origem do actual processo de integração europeia, o federalismo é abertamente assumido em termos de transferências de soberania e de constituição, a prazo, do Estado federal – é a visão dos Estados Unidos da Europa. O ponto de partida era o reconhecimento de que as nações soberanas do passado se haviam tornado demasiado pequenas para o mundo do pós-guerra: teriam deixado de ser o quadro adequado à resolução dos problemas que se lhes deparavam. Daí a construção progressiva da Europa através de sucessivas delegações de soberania, pelo mecanismo de "spill over" impulsionado pelo estabelecimento de uma autoridade internacional para gerir o sector do carvão e do aço.

Nesta linha, os governos deveriam preparar-se para proceder à transferência dos "suplementos de soberania" necessários à formação de uma autêntica União Europeia.

2. A concepção federal da integração europeia foi vertida no Tratado de Paris, que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e cons-

---

(\*) 2000.

tituiu o primeiro exemplo do "federalismo de sector". Embora por vezes se contraponha o modelo desta Comunidade de integração vertical, que seria precisamente caracterizado pela dominante supranacional (independência da Alta Autoridade e papel central desta no processo de tomada de decisões) ao da Comunidade Económica Europeia, onde se reconheceria a dominante intergovernamental, reflectida na supremacia do Conselho de Ministros, em cujo funcionamento, para mais, imperou durante bastantes anos a regra da unanimidade, a verdade é que, não obstante a colocação em surdina da qualificação supranacional, a CEE estava estruturada por forma a gerar certa dinâmica federal, a qual com o correr dos tempos se acentuou fortemente.

De qualquer forma, foi superado o modelo alternativo de integração europeia fundado no intergovernamentalismo, na simples cooperação entre Estados soberanos. Neste modelo enquadrava-se tanto a visão gaullista da "Europe des Patries", nos anos 60, como, muito mais tarde, a diatribe da Primeira Ministra Margaret Thatcher contra o Superestado europeu exercendo o seu domínio a partir de Bruxelas.

3. Os impulsos federais ou supranacionais na construção europeia têm provindo fundamentalmente de duas origens: a evolução do sistema jurídico comunitário, por via da consagração pelo órgão jurisdicional da visão da supremacia e da assimilação do Tratado à carta constitucional da Comunidade; as sucessivas revisões dos Tratados europeus, em que umas vezes elementos supranacionais se insinuam por forma discreta (o Acto Único Europeu lançando o processo de cooperação, que fez ascender o Parlamento à área da função legislativa, ou afastando o requisito da unanimidade na tomada de decisões relativas à criação do mercado interno; o Tratado de Amesterdão alargando os domínios em que é aplicável a co-decisão e as situações em que se torna suficiente a votação maioritária no Conselho, e, ainda, "comunitarizando" parcialmente o 3.º pilar da União Europeia), outras vezes é dado frontalmente acolhimento à perspectiva federal.

Esta última via de acentuação de traços federais decorre do Tratado da União Europeia, mercê do qual a integração comunitária atingiu novo e mais exigente patamar, o da união económica e monetária. Mas não se tratou apenas da transferência integral do poder relativo à moeda para órgãos supranacionais; há que lembrar ainda, entre outros aspectos, a instituição da cidadania da União, o lançamento do processo de co-decisão e a possibilidade de sujeição dos Estados membros a sanções pecuniárias.

4. O último elemento, por ser muito recente, merece alguma reflexão. Nos termos do artigo 228.º (ex artigo 171.º) do Tratado CE, tal como revisto pelo Tratado da União Europeia, se o Tribunal de Justiça declarar verificado o incumprimento, por parte de um Estado membro, das obrigações decorrentes do direito comunitário, e se o Estado em causa não tomar as medidas necessárias para a execução do acórdão do tribunal, pode o Estado prevaricador ser condenado ao pagamento de uma quantia fixa ou progressiva correspondente a uma sanção pecuniária.

Com a nova formulação do preceito – anteriormente, os poderes do órgão jurisdicional não ultrapassavam o cunho da mera verificação do incumprimento (quer da norma substantiva violada, quer do acórdão com que terminava o processo) – introduziu-se no quadro comunitário, onde até aí apenas se previa a aplicação de multas a particulares ou empresas, a possibilidade de análogo sancionamento dos comportamentos dos próprios Estados.

Não é este, aliás, o único domínio onde isto passou a suceder: no plano da união económica e monetária também se previu a sujeição dos Estados membros a sanções pecuniárias no âmbito dos esforços de repressão dos défices orçamentais excessivos – como resulta do artigo 104.º (ex artigo 104.º-C) do Tratado CE, precisado e completado por um dos regulamentos integrantes do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Só que no caso da UEM a decisão de estabelecer as penalidades cabe aos demais países membros, e não já ao órgão jurisdicional comunitário.

A aplicação aos Estados membros de sanções pecuniárias pela persistência no incumprimento das normas comunitárias ou do incurso na situação de défice excessivo constitui um traço novo do processo de integração europeia, com forte conotação federal.

É certo que continua a faltar no âmbito da Comunidade o elemento de coerção capaz de levar os Estados à efectiva correcção dos seus comportamentos. Mas não o é menos que a susceptibilidade de aplicação das sanções pecuniárias representa um poderoso factor de dissuasão dos Estados membros quanto a insistirem na prática de políticas contrárias às regras comunitárias.

Dada a particular delicadeza de que se reveste o processo dos défices excessivos, em que a presumível falta de um Estado membro é submetida a julgamento pelos restantes, com os compreensíveis reflexos políticos desta situação, pode pôr-se em dúvida a efectividade prática do funciona-

mento do mecanismo dos depósitos não remunerados e respectiva conversão em sanções pecuniárias.

Mas semelhante obstáculo não parece deparar-se no caminho do saneamento do incumprimento reiterado. Ai está-se no terreno bem conhecido da sujeição às decisões do Tribunal de Justiça, assinalando o termo de um processo em que é determinante o papel da Comissão como guardiã do Tratado.

Foi nesta linha que, no recente processo C-387/97 (Comissão contra República Helénica), se viu pela primeira vez proposta a aplicação de uma multa a um Estado - dentro da visão de que, não se tratando de punir esse Estado pelo seu incumprimento, o que está em causa é insistir a cumprir - devendo a sanção aplicada, como o definiu o advogado geral nas respectivas conclusões, ser suficientemente elevada para que o Estado membro decida emendar o seu comportamento, ou seja, ser superior ao benefício que o Estado membro obtinha da infracção praticada.

O referido processo culminou com a emissão pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de um Acórdão, condenado a Grécia a pagar à Comissão uma sanção pecuniária correspondente a vinte mil euros por dia de atraso na aplicação das medidas necessárias para dar cumprimento ao determinado no anterior Acórdão Comissão/Grécia, de 7 de Abril de 1992.

5. Um inesperado traço centralizador parece resultar da advertência dirigida em 31 de Janeiro de 2000 à Áustria pelos restantes catorze Estados membros da União Europeia, transmitida pelo Governo do país que definiu a presidência - Portugal - no sentido de que, caso determinado partido de extrema direita ingressasse na coligação governamental naquele país, como efectivamente veio a suceder, cada um desses Estados procederia à suspensão dos contactos bilaterais a nível político e diplomático. Trata-se de uma intervenção na política interna de um Estado membro, de discutível oportunidade, para a qual não se conhece precedente, e que é baseada não já em violação consumada de princípios fundamentais do ordenamento da União Europeia (situação para que existem desde o Tratado de Amesterdão mecanismos sancionatórios), mas tão somente no receio de que tal violação possa vir a ocorrer.

Configurando-se mais como uma reacção ao estilo da Santa Aliança do que como produto de uma impugnação federal formalizada, a iniciativa dos catorze não deixa de pressagiar um novo plano de redução da soberania dos Estados membros.

As sanções aplicadas à Áustria vieram a ser retiradas alguns meses depois, sem que nada tivesse mudado na vida política desse país. Para utilizarem o conhecido método de recorrer a uma comissão de três "sabios", a qual concluiu, como se esperava, que na Áustria não se praticavam as recalcadas violações. Assim se concluiu um processo lançado com "entradas de leão"...

6. Não é de excluir que novos impulsos supranacionais se gerem, mesmo na ausência de fervor dos Estados no sentido da evolução para estruturas federativas.

Por um lado, estabelecida a união monetária, com o respectivo aparelho institucional, sem que se tenha concretizado uma estrutura paralela no campo da política económica, é possível que se suscite o conhecido mecanismo da engrenagem no sentido do federalismo financeiro. Por outro lado, a menos que se processem segundo um esquema estabilizado e duradouro de governação variável, os alargamentos previstos, quase duplo-cando o número de Estados membros, poderão implicar a introdução de novos traços supranacionais pelo simples imperativo de eficácia e operacionalidade no funcionamento das instituições comunitárias.

Perante a penitência crescente dos elementos federais, o reduto do poder dos Estados tem como componentes fundamentais as exigências de votação unânime do Conselho em determinadas áreas comunitárias, quer em forma directa, como sucede no domínio da harmonização fiscal, quer assumidas no termo de um processo, como é o caso da invocação, a propósito da cooperação reforçada, de interesses muito importantes de política nacional; a posição determinante do Conselho Europeu (com a nota de ambiguidade de se tratar de uma instituição intergovernamental, mas que se tem mostrado capaz de propor, como aconteceu em Maastricht, soluções com forte estigma federal); a dependência das revisões dos Tratados da ratificação por todos os Estados membros; e a natureza claramente não supranacional do 2.º pilar (política externa e de segurança comum).

7. O modelo federal dos Estados Unidos da América é intransponível para a Europa.

Ja Alexis de Tocqueville comentava que na América os Estados confederados tinham durante muito tempo feito parte do mesmo império, não haviam contratado o hábito de se governar a si próprios, os preconceitos

nacionais não tinham podido criar raízes profundas. A todos estes elementos bastaria acrescentar a homogeneidade cultural e linguística para se recortar, em negativo, o retrato sobre que assenta a actual dinâmica da integração europeia.

A federação americana cresceu, assim, a partir de unidades desprovidas de verdadeira autonomia, o que bem explica que Alexander Hamilton tenha chegado a pôr em dúvida a subsistência dos Estados como unidades políticas a partir da criação da União. E nos ensaios divulgados na série "The Federalist", não obstante o cuidado posto pelos autores na afirmação, aparentemente destinada a sossegar os Estados, de que seriam escassos os poderes delegados pela Constituição no Governo federal, todos os outros permanecendo na esfera da competência reservada dos Estados, não se hesitava em caracterizar a realidade como "uma nação sob um Governo federal".

A visão "nacionalizadora" que dominou a criação da federação americana explica, em grande parte, a relativa facilidade com que se estabeleceu um poder central forte e se conseguiu depois consolidar um Estado-nação relativamente unificado.

Ora, estando ausentes da experiência europeia os pressupostos do processo político americano, parece claro que, mesmo que venha a intensificar-se na Europa a dinâmica federal, ela não poderá conduzir à fórmula centralizadora da experiência dos EUA. Em particular, dificilmente os Estados europeus aceitarão despojar-se dos seus poderes até ao ponto em que o fizeram as unidades da federação americana.

8. É assim que, excepção feita aos defensores mais acérrimos de um "arquifederalismo" envolvendo a instituição do Superestado europeu (segundo o modelo dos Estados Unidos da América, onde o Presidente e as duas Câmaras do Parlamento são eleitos directamente pelo povo, sendo certo que uma delas é composta por dois membros por cada Estado federado), as correntes favoráveis a uma visão federal da Europa incitam a uma evolução no sentido daquilo que é designado por "neo-federalismo", espécie de federalismo temperado por traços intergovernamentais. Neste, reconhece-se a dupla legitimidade – a dos cidadãos, que está na base da designação dos membros do Parlamento Europeu, e a dos Estados, encarnada no Conselho, formado por representantes dos Governos nacionais –, estando a Comissão ligada a ambas as legitimidades, na medida em que, sendo os seus membros escolhidos pelos Governos, depende do Parla-

mento quer a nível da investidura, quer em termos de demissão colectiva por aprovação da moção de censura.

É a esta visão de federalismo atenuado que se reconduz o "modelo federal descentralizado e cooperativo" que constava da proposta de Constituição da União Europeia apresentada em Setembro de 1993 no seio do Parlamento Europeu. Aí se afastava o clássico modelo federal, tido por inaceitável, pois relegaria os Estados à posição dos *Laender* da Alemanha, assim como o modelo federalista regional, ainda mais desgarrado da realidade, no qual o Comité das Regiões assumiria o poder de co-decisão com o Parlamento Europeu.

No modelo descentralizado, o Parlamento Europeu alcançaria a plena paridade com o Conselho no processo legislativo e de tomada de decisões, processando-se a execução das mesmas ao nível dos Estados.

9. Se bem que seja inerente ao federalismo a marca descentralizadora, dominante nos casos em que a federação resulta da transformação de um Estado unitário, como sucedeu na Bélgica, mas que também tem relevância no interior de um Estado federal já constituído, mercê da afirmação do princípio da subsidiariedade, a verdade é que a perspectiva federal, quando assumida por um grupo de Estados soberanos, não deixa de se caracterizar por uma imagem de centralismo, na medida em que cada um desses Estados transfere importantes poderes para órgãos próprios situados ao nível da federação.

O processo de integração europeia não se vem desenvolvendo segundo os modelos clássicos dos agrupamentos de Estados. A fórmula típica confederal não foi tentada (salvo talvez nas iniciativas francesas dos anos 60). A integração europeia demorou décadas até incluir os domínios tradicionais das confederações (política externa e defesa), e mesmo assim fê-lo à margem dos mecanismos próprios de uma Comunidade centrada nas matérias económicas.

Por outro lado, nas autênticas federações, diferentemente do que se passa nas fórmulas confederais, os Estados membros, ainda que mantenham poderes substanciais na ordem interna, transferem para o plano do novo Governo central a esfera das relações externas e da defesa. E é o Estado federal no seu todo que é soberano à face do direito internacional. Também não se ajusta a esta descrição o processo de construção europeia.

O que há de profundamente original na Comunidade Europeia (e hoje, mais ainda, na realidade mais ampla que é a União Europeia) é o seu

carácter híbrido, a presença simultânea de elementos atinentes à visão supranacional e à de cooperação intergovernamental. Estes elementos são oscilantes, porque o processo de integração é evolutivo e dinâmico.

10. Desde o período inicial da CEE eram reconhecidas as características federais, ou supranacionais, ou centripetas, da Comunidade Económica Europeia: a duração ilimitada; a autonomia do aparelho institucional; a autonomia do aparelho institucional; a participação das instituições na revisão do Tratado; a assunção de competências em matérias importantes por efeito da renúncia dos Estados ao respectivo exercício; a detenção de poder legislativo pelas instituições comunitárias; a sujeição dos Estados membros a decisões tomadas por maioria; e o reconhecimento jurisdiccional das situações de incumprimento; a existência de poder directo sobre os cidadãos dos Estados europeus.

Em contraponto, notava-se, porém, a presença de elementos "internacionalistas", próprios da cooperação intergovernamental —, "confederais" ou centrífugos: a base convencional da Comunidade; assente num tratado internacional que os Estados membros poderiam a todo o tempo revogar, e em cujos processos de revisão são imprescindíveis as ratificações nacionais; a limitação do campo das competências aos domínios especificados no Tratado (competências de atribuição), com retenção pelos Estados dos poderes soberanos em todos os campos em que as transferências não se hajam operado (em particular o da política externa e defesa); a incapacidade de o Tribunal de Justiça anular actos dos Estados; o papel dominante dos Estados membros na formação das normas do direito comunitário derivado.

O cotejo entre uns e outros elementos levava a que se renunciasse a enquadrar a Comunidade em modelos de organização política e económica já experimentados, e a colocá-la "a meio caminho" entre a organização internacional à base de simples cooperação e o Estado federal, e a concluir-se o exame da sua natureza pela nada esclarecedora qualificação de "comunitária"... A Comunidade seria, como alguém referiu, "um extraordinário laboratório, inclassificável em esquemas pré-fixados".

11. Na evolução da integração europeia que se processou a partir do lançamento da CEE quase não houve retrocessos (excepção feita talvez à posição francesa a favor da unanimidade nas votações do Conselho, geradora do compromisso de Luxemburgo de 1966). A tendência foi de acen-

tuação dos traços federais, quer pela construção e consolidação dos princípios do ordenamento comunitário (veja-se a doutrina do primado e a extensão do efeito directo, resultantes de construções jurisprudenciais), quer pelo desenvolvimento de competências comunitárias para além das disposições que vêm expressas no Tratado, por aplicação da "cláusula evolutiva" neste contida ou por influência da teoria dos poderes implícitos.

Por outro lado, da concepção internacionalista dominante à partida, e ainda reflectida em decisões fundamentais do Tribunal de Justiça, como sucedeu no acordão Van Gend, em 1963, ao fazer-se referência à nova ordem jurídica de direito internacional, passou-se a uma visão mais marcadamente ligada a uma perspectiva federalista, qualificando-se os tratados, como o fez em 1986 o acordão "Les Verts-Parti Écologiste", como a "carta constitucional da Comunidade", e identificando-se as normas jurídicas deles derivadas como a "lei interna" da Comunidade. Construiu-se, assim, um "sistema federal de direito".

12. Com o Tratado da União Europeia, as marcas federais registaram, até agora, o seu mais forte impulso. A criação da união económica e monetária abriu nova esfera de acção às instituições comunitárias, inclusivamente pela introdução de novo órgão de vincado carácter supranacional, o Banco Central Europeu — com a particularidade de se tratar, neste caso, de abdicação dos Estados quanto a um dos domínios tradicionalmente ligados ao cerne da soberania, o da moeda. Com isto, e com o alargamento das competências comunitárias a esferas extra-económicas, de que adveio, até, a redenominação como "Comunidade Europeia", sofre natural atenuação a característica da transferência de poderes operando em domínios limitados, a qual fazia todo o sentido na CECA e mesmo na primeira fase da CEE. Até porque a consagração dos pilares extra-comunitários traz para o interior do processo europeu as matérias de política externa e de segurança e da cooperação judiciária e policial ligadas à livre circulação das pessoas, matérias que, por agora, são submetidas a uma regulação com dominante intergovernamental, mas cuja introdução no sistema as torna, por assim dizer, disponíveis para eventuais mutações no sentido supranacional.

Para tais mutações ocorrerem bastaria que se determinasse a sujeição, sem reservas, de todas as questões no âmbito da política externa e de segurança comum a decisão maioritária. Deixando os Estados membros, individualmente considerados, de ter a última palavra nestes assuntos, estaria

facilitada a conversão da organização europeia num novo Estado, que assumiria, no essencial, o poder de celebrar tratados e no qual, no limite, se concentraria a capacidade de ser membro das organizações internacionais e de manter a representação diplomática junto de Estados estrangeiros. Com a "comunitarização" do 2.º pilar suscitara-se para a União a aproximação do "limiar estatal".

Mas a aceleração federal poderá processar-se não só por "comunitarização" dos pilares intergovernamentais, como pelo desenvolvimento que venha a imprimir-se à vertente económica da UEM, pondo-a em paralelo com a vertente monetária. Trata-se aqui da influência da acção catalítica da moeda única. A entrar-se francamente no caminho de federalismo fiscal e orçamental, não estaria distante a consolidação da estrutura política da União no sentido federal.

13. Não tendo os passos que ficam referidos sido dados, a já referida originalidade da Comunidade – ligada à presença híbrida de factores federais e factores intergovernamentais – continua bem viva. Só que, com a progressão de traços federais, ficou mais próxima a linha que separa a União da estrutura federal em sentido próprio. E a ambição de prosseguir nessa direcção, não obstante a heterogeneidade suscitada pelos próximos alargamentos, leva a congeminar soluções de geometria variável, por via de mecanismos de "cooperação reforçada", permitindo que a integração assumia intensidades diferentes, a partir do círculo formado por um "núcleo duro" de países (conceito que anda por vezes associado à visão, temida pelos Estados membros de pequena e média dimensão, de um directório das maiores potências).

São aqueles mecanismos de cooperação reforçada, de que o Tratado de Amesterdão foi o introdutor no processo de integração europeia – até então a diferenciação fora apenas acolhida a propósito de casos pontuais, por muito grande que fosse a importância destes, como aconteceu com as condições de lançamento da união monetária –, que têm estado na base das visões a longo prazo de aceleração da integração política, como as formuladas recentemente pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, Joschka Fischer, e pelo Presidente francês Jacques Chirac.

O primeiro apela sem reboço para a formação do Estado federal europeu, novo Estado soberano a ser criado em substituição dos antigos Estados-nações, a partir de um "tratado constitucional" que confira à Federação os domínios essenciais da soberania. Jacques Chirac procura afastar

o qualificativo "federal", insistindo na natureza "sui generis" da União, e despromove a Comissão Europeia, substituindo-a, pelo menos quanto às novas matérias a ser introduzidas, por um secretariado.

Não obstante as flagrantes diferenças entre as propostas, na raiz de ambas está a diferenciação: Fischer refere uma "vanguarda", um "centro de gravidade", composto pelos Estados capazes de progredir na via da integração política, e a este propósito sublinha o papel motor da França e da Alemanha; Chirac recorre, no mesmo sentido, à expressão "grupo pioneiro".

Por detrás destas propostas, parece perfilar-se a perspectiva de harmonização dos Estados grandes, apresentados como impulsionadores e protagonistas do movimento. Em certo sentido, o federalismo poderá, até, servir de capa para uma solução de cariz intergovernamental, em que se acentue o predomínio dos Estados mais poderosos...

14. Ora, sendo provável que o impulso federal continue a exercer-se, não é de prever que os Estados europeus venham a aceitar o que equivaleria à sua prática dissolução (por muito que se sustentasse o respeito pelas identidades nacionais) numa estrutura federal pura. Como se sabe, os Estados de uma federação autêntica não são soberanos no sentido do direito internacional, compartilhando a esta luz da natureza das regiões e das diferentes unidades através das quais se exprime a descentralização do Estado.

Não é verdade que, como sustentaram alguns opositores à moeda única europeia, o estabelecimento da união económica e monetária leve inevitavelmente, a longo prazo, à criação de um Estado federal europeu, responsável pela política externa e de segurança e pela política social e económica. Mais cautelosos quanto à admissibilidade de uma ligação automática entre a UEM e o federalismo futuro parecem ser actualmente os próprios defensores da Europa federal, porventura por se lembrarem das limitações do potencial de endentação do Carvão e do Aço.

15. O futuro federal da Europa fica a depender de eventuais transferências de competências em matéria de política externa e defesa para o plano supranacional, e também da criação de uma verdadeira união económica a partir de substanciais cedências de poderes nos planos orçamental e fiscal. Caso tais transferências se concretizassem, seriam ultrapassadas as bases da simples coordenação de políticas nacionais em campos decisivos para a afirmação da soberania dos Estados.

Ora, se, até aqui, os países europeus se têm mostrado dispostos a incorrer em específicas mas importantes limitações de soberania (sob o manto da teoria da "soberania partilhada"), nada indica que se proponham ir até ao ponto de praticarem uma abdicação total dos poderes soberanos, implicando o desaparecimento dos Estados em face do direito internacional e a formação de nova estrutura estatal regida por uma Constituição federal.

A ideia da federação europeia por via de plena constitucionalização dos tratados e da formação de um novo Estado central detentor da "Kompetenz Kompetenz" corresponde a uma visão longínqua. Não existe, como realidade psico-sociológica, uma "nação europeia", e é de reconhecer, ao invés, que o Estado-nação conserva apreciável teor de vitalidade, não obstante o orgulho nacional, tão aceso na grande federação moderna que são os Estados Unidos da América, se ter vindo a atenuar nos países europeus.

O processo de integração tem, decerto, boas razões para prosseguir – sendo inegável que em numerosos domínios da vida colectiva o quadro nacional dos países europeus se mostra demasiado limitado para nele se encontrar a solução dos problemas-, mas sem que se chegue ao ponto extremo representado pela perda do estatuto soberano dos Estados à face do direito internacional.

De resto, como ficou apontado, o federalismo europeu tem-se desenvolvido por impulsos, ou por surtos, incidindo parcelarmente sobre aspectos diversos do quadro jurídico, político e económico em que se processa a integração. Não decorre, assim, do desenrolar metódico de uma estratégia adoptada para execução de um programa explícito e pré-estabelecido visando a criação de uma federação.

Nem mesmo o próprio termo "federal" tem sido utilizado nos tratados europeus para qualificar o objectivo que a União se propõe alcançar. Quando da instituição da Comunidade do Carvão e do Aço, ainda se consagrou a referência a "supranacional"; depois, porém, passou a aludir-se, por forma menos comprometida com um específico figurino, à "união cada vez mais estreita entre os povos da Europa". Mas esta preocupação de evitar o uso de palavra de tão forte conteúdo emocional não evitou que o pendor federal se fosse acentuando à medida que a Comunidade e a União evoluíam para graus mais exigentes de integracionismo.

Não seria de surpreender, assim, que a União Europeia viesse por muito tempo a manter a estrutura híbrida de que tem dimanado a sua originalidade, muito provavelmente com reforço da vertente federal (pelo

menos nas formas mais avançadas de concretização de esquemas de geometria variável), mas sem ir ao ponto de os Estados renunciarem ao controlo que detêm em aspectos vitais, como o da aprovação unânime das revisões dos textos convencionais em que se funda a União. A manutenção da exigência de que tal aprovação seja feita por todos os membros induz-os à convicção, aparentemente tranquilizadora, de que continuam a ser os "senhores dos tratados" – convicção que todavia, se vai revelando em alguma medida ilusória, atenta a densidade e a difícil reversibilidade dos compromissos implicados na dinâmica da engrenagem da integração europeia.

## A CONVENÇÃO EUROPEIA(\*)

A expressão, que evoca, um tanto pretenciosamente, a Convenção de Filadélfia de 1787, parecendo induzir à visão de uns "Estados Unidos da Europa", aplica-se ao cenáculo em que, durante um ano, se debate o tema do futuro da integração europeia e se procuram elaborar propostas para a conferência intergovernamental de 2004.

Dos termos de referência constantes da Declaração de Laecken de Dezembro de 2001 consta a rejeição da fórmula do Super- Estado, mas o caminho continua aberto para modalidades intensas de integração política. E, a ser verdade o que já foi dito sobre a ideologia dos participantes, parece que larga maioria, à partida, é portadora de fortes convicções federalistas, o que afecta o plano de neutralidade que seria desejável fazer prevalecer. O Presidente, Giscard d'Estaing, tem-se mostrado partidário convicto de uma forma intensa de união europeia, e os dois vice-presidentes são federalistas notórios.

Tudo isto se passa contra o pano de fundo do alargamento, abrindo a perspectiva de uma Europa com grande número de médios e pequenos países. O Conselho Europeu de Nice, nos fins de 2000, foi pela primeira vez palco do confronto entre os grandes Estados membros e os demais. Os primeiros viram reforçada a sua influência, designadamente através das novas ponderações de votos no Conselho, que reverteram em seu benefício; os segundos tiveram de contentar-se, temporariamente, com a garantia da presença de nacionais seus na Comissão.

Embora o Tratado de Nice ainda não esteja em vigor, e não se saiba mesmo se virá algum dia a aplicar-se, vai fermentando a ideia de uma cada vez mais nítida demarcação entre os grandes e os pequenos, em detrimento dos últimos. A pretexto (ou em consequência) do alargamento, a temida

---

(\*) 2000.

figura de um "directório" das grandes potências ficou esboçada, e não é de excluir que o caminho para 2004 seja assinalado pela acentuação deste traço.

### Grandes e pequenos países na estrutura da União Europeia

Está, afinal, a discutir-se, quase sem se dar por isso, o lugar dos países na futura estrutura política da União Europeia. E à distinção, com base na intensidade do processo de integração, entre os países da primeira linha (os que participem em cooperações reforçadas centrais, como foi o caso da própria criação da união monetária) e os da divisão inferior tenderá a sobrepor-se, a consagrarem-se regras que confirmem o poder acrescido dos países grandes, a diferença de estatuto entre os Estados membros consoante a sua dimensão.

Sendo assim, de pouco adiantará a países pequenos ou médios esforçar-se por acompanhar os grandes na velocidade superior do processo, porque, de uma forma ou de outra, ver-se-ão reduzidos à condição de parceiros quase irrelevantes na tomada de decisões.

Na experiência passada de integração regida pelo Tratado de Roma, o problema das tensões entre grandes e pequenos Estados membros praticamente não se colocava. Havia um mais aproximado equilíbrio numérico entre uns e outros e, embora as diferenças populacionais se reflectissem na ponderação dos votos, aos pequenos era assegurada, sob este ponto de vista, uma "sobrerrepresentação" nos dispositivos comunitários.

Com a projectada alteração das ponderações e a prevista generalização do mecanismo de deliberação por maioria qualificada, as relações de poder entre os Estados tenderão a alterar-se profundamente, o que não deixará de se reflectir na configuração de formas mais ousadas de integração.

Em face do que se referiu sobre a composição da Convenção e as preferências dominantes dos seus membros, não será de surpreender que dos seus trabalhos resultem propostas avançadas no campo da integração política. Mas, como aparentemente não se trata de constituir um Estado federal em sentido próprio, faltarão ao modelo determinadas características usualmente observadas nas federações — sendo até possível que não se chegue a consensos no sentido da consagração de soluções de federalismo financeiro. Em particular, é visível a falta de disposição da Alemanha para financiar as políticas comunitárias que não lhe interessam — e daí, por

exemplo, a ideia de "renacionalização" da política agrícola comum, demandada de responsáveis políticos desse país, em curioso contraste com a afirmação do propósito de fazer evoluir a União para uma estrutura de tipo federal.

### A balança de poder e a soberania

A fraca atenção dada até agora, entre nós, aos temas da Convenção, o quase total esquecimento a que, na campanha para as eleições legislativas, foram votadas as questões relativas ao futuro da participação de Portugal na integração europeia assinalam uma perigosa indiferença em relação àqueles temas e a estas questões.

Ora, o que está em discussão é da maior importância para o futuro do País, pois o que se joga é a posição relativa das diferentes nações na balança de poder na Europa e, porventura, o próprio estatuto dos Estados em face do ordenamento internacional, ou, de outro ângulo, a preservação daquilo que, num mundo cada vez mais interdependente e globalizado, ainda se identifica com a noção — embora diluída — de soberania.

A reflexão sobre estes temas é não só útil como indispensável, pois pode ser que não tarde o momento em que o País se veja confrontado perante decisões cruciais, envolvendo o seu estatuto futuro na Europa e no mundo. Assume, aqui, particular importância a análise das implicações políticas e económicas do federalismo, da intensidade dos compromissos federais e da desigualdade entre os Estados numa nova estrutura da União Europeia.

É de prever que, na sequência da Convenção cujos trabalhos já se iniciaram, se venham a processar novas investidas contra o estatuto dos Estados nação no plano da integração europeia e, paralelamente, se promova a redistribuição de poder entre os países, saindo reforçada a preponderância dos grandes. Ao mesmo tempo, assumirá crescente relevo a possibilidade de adopção de ritmos diferenciados de integração, com os dilemas daí decorrentes para os Estados membros, sobretudo para os da periferia.

### O debate sobre o futuro da Europa

No debate, até agora apenas esboçado, sobre o futuro da Europa, as

concepções que se defrontam são, simplificada, da criação de nova superpotência, com lógico apagamento dos poderes dos Estados, e da manutenção das características híbridas da construção, ainda que com relativo ascendente dos elementos federais sobre os intergovernamentais.

Não existindo unanimidade entre os Estados membros quanto a uma plena implementação da centralização de poder, não é de esperar que venha a ser franqueado o limiar da formação de uma ordem federal estatal. Mas, com a evolução do processo, cada vez se vai aproximando mais esse limiar. E daí o valor atribuído pelos federalistas à "constitucionalização" dos tratados europeus, mediante a passagem do "acto internacional a um acto de direito interno", assinalado pelo abandono da exigência de unanimidade na revisão dos preceitos relativos à organização da União, e pela assunção, por esta, das competências relativas a sectores fulcrais, como os da defesa e da política externa.

Ora, não é uniforme a predisposição dos Estados membros para aceitarem a criação de um novo Estado federal, em que, em última análise, as entidades componentes se despojem da qualidade estatal e esta seja assumida pela União. De resto, não existe na actualidade a realidade psicossociológica que se identificaria com uma nação europeia.

Embora a federalização e a constitucionalização tendam a reforçar-se mutuamente, já se tem jogado com a ambiguidade do último conceito, por forma a se procurar compatibilizar a aceitação da ideia de constituição europeia com esforços de travagem ou de inversão do processo da integração. É neste sentido que, em projectos britânicos recentes, se aceita, pelo menos formalmente, a perspectiva da "constituição", mas se procura, ao mesmo tempo, consagrar a devolução de poderes às instituições dos Estados membros e rejeitar, com uma ponta de ironia, a própria afirmação da "ever closer union"...

#### A posição de Portugal

Constituindo Portugal uma das nações mais antigas e cultural e politicamente mais homogêneas da Europa, é da maior importância não só que se proceda a intensa reflexão sobre as questões focadas, mas ainda que se procure criar condições para influenciar (desejavelmente em associação com parceiros partilhando idênticas preocupações) as próximas negociações sobre o futuro da integração.

Nas discussões que precederam as anteriores revisões dos tratados europeus, os nossos representantes souberam defender os interesses nacionais em questões que nos dizem específica e directamente respeito, como as relativas à coesão económica e social; mas, de um modo geral, abstiveram-se de procurar influir nos modelos centrais da integração, como sucedeu com a concepção da união económica e monetária.

Por outro lado, as presidências portuguesas têm sido marcadas por um sentido de imparcialidade, em si mesmo louvável, mas que talvez não seja o melhor ajustado à realidade da luta implacável pela realização dos objectivos nacionais no contexto da integração europeia.

Abre-se agora uma nova fase, em que pela primeira vez se propõe explicitamente a reflexão sobre o futuro a longo prazo da integração europeia, e em que o alargamento da discussão às esferas não governamentais e, de uma forma geral, a diferentes planos da sociedade civil poderá facilitar a passagem a uma atitude mais actuante e menos retraída na abordagem dos grandes temas europeus.

Como se observou, é significativo que toda esta problemática sobre o futuro da Europa, em que está envolvido também o futuro do País, tenha estado ausente dos debates que marcaram a campanha para as eleições de Março de 2002. Ao invés, as peripécias em torno da capacidade de criar as estruturas para a realização de uma prova desportiva de dimensão internacional mobilizaram as atenções dos políticos e dos eleitores. Isto mostra até que ponto está a faltar o sentido das proporções, e quão grande é o alheamento da opinião pública em relação à percepção dos grandes problemas de fundo que condicionarão o futuro do País no quadro da Europa, e de que porventura dependerá a própria permanência do Estado como entidade soberana na cena internacional – que supomos ser elemento integrante do conceito de identidade nacional.

#### A Convenção e a revisão dos Tratados europeus

É importante que se tenha presente que as posições assumidas no âmbito da Convenção não são vinculativas dos Estados membros no processo de revisão dos tratados Europeus. Com o argumento que se tornará politicamente impossível modificar, na conferência Intergovernamental de 2004, as propostas que dimanarem da Convenção, por estas constituírem um todo incidível, que deixaria de fazer sentido se dele se retirasse qual-

quer dos seus elementos, visa-se atar as mãos dos Governos, desvalorizando o seu papel, minimizando o requisito de unanimidade na aprovação das alterações dos Tratados e, afinal, preparando o terreno para a transição do processo de revisão de raiz internacional por um processo constitucionalizante à escala interna da União.

A participação na Convenção de parlamentares europeus e nacionais e o seu prolongamento a nível de organizações representativas da sociedade civil permitem, decerto, um diálogo mais amplo e com maior visibilidade do que no passado – quando as conversações conduzindo às revisões dos Tratados europeus se confinavam a agentes governamentais, em fundo de secretismo. Mas isto não altera o que decorre das normas vigentes sobre a revisão dos Tratados em que se funda a União: a Convenção é um “forum” de reflexão e debate, não podendo assumir-se em assembleia constituinte; o poder constituinte continua a residir nos estados membros e a traduzir-se na celebração ou na revisão de Tratados, com sujeição às ratificações de todos os países envolvidos, nos termos dos respectivos processos constitucionais.

## A VIA FEDERAL<sup>(\*)</sup>

Na evolução do processo de integração europeia ganha força a ideia de se estabelecer nma Constituição da Europa ou da União Europeia. E, por vezes, surge a referência introdutória “*We the people of the European Union*”, parafraseando a inscrição clássica da Constituição dos Estados Unidos da América. Este é o desejo de alguns, em particular dos federalistas radicais, que visam a formação de um Estado federal, pressupondo a existência de um poder constituinte assente na manifestação da vontade popular à escala de todo o espaço integrado. Mas a realidade é bem diferente. No plano da Europa, o que existe são povos distintos, não há um povo europeu.

Sondagens que têm sido feitas em torno do problema da lealdade ou da afeição dominante das populações são esclarecedoras a este respeito. Há pouco tempo, o Eurobarómetro fez uma inquérito nos países da União Europeia sobre se as pessoas interrogadas se sentem primariamente ligadas ao país de que são cidadãos, ou basicamente ligadas à Europa. As respostas vão desde o Luxemburgo e a Itália, onde, ainda assim, só 21% e 14% dos interrogados, respectivamente, se dizem basicamente europeus, até países onde o basicamente europeu é uma franja mínima das opiniões expandidas, como é o caso do Reino Unido, com 6%, ou de Portugal, com 5% – o essencial dos interrogados sente-se aqui primariamente ligado ao seu país de origem, só marginalmente se afirmando como primordial a visão da pertença à Europa.

Parece poder concluir-se que a ideia de criação de um superestado europeu com características federais, que venha a ter, em si, uma expressão nacional, por efeito da afeição predominante da população em relação à ideia europeia, não depara com terreno propício. Quando muito, será

(\*) 2002.

uma visão futurista, não passível de concretização antes de muita água correr sob as pontes. Na verdade, não existe em parte alguma, como se vê pelas sondagens de opinião, uma afeição predominantemente europeia. E contrapõem-se países como o Luxemburgo e a Itália, com alguma dimensão de ligação a uma lealdade europeia, a países como o Reino Unido, a Suécia, a Dinamarca, onde é muito ténue a aproximação a esse tipo de lealdade. E não é por acaso que isto acontece.

São muito diferentes as posições dos Estados membros da União Europeia quanto à atitude em relação a uma federação europeia. Há os países habitualmente propensos a aceitar seguir a fundo a trilha federal, antes de mais os já referidos Luxemburgo e Itália, mas também a Alemanha, a Bélgica e a Holanda. Há, no outro extremo, países abertamente indisponíveis à passagem ao estágio federal: o Reino Unido, a Suécia e a Dinamarca – precisamente os que não optarem, por agora, pela inserção na zona do euro. E há outros que se situam numa zona intermédia, entre os quais se conta Portugal, onde a questão não foi abertamente formulada ou se mantém em surdina, e se vive numa espécie de *wait and see*, enquanto se guarda uma clarificação das preferências dominantes nos Estados membros quanto à questão dos fins últimos da integração.

O poder constituinte tem de residir no povo para ser um poder democrático. Tem de haver um *demos*, tem de haver um povo que se aglutine em torno de interesses, preconceitos, ideais, sentimentos, distinguindo-se dos restantes. A verdade é que, à escala da Europa, essa realidade não existe. E quanto mais ampla se tornar a União Europeia, menos existirá, porque a heterogeneidade não deixará de se acentuar. Com a adesão dos países ora candidatos, a Europa ficará ainda mais dispersa num mosaico de idiosincrasias nacionais, e mais distante estará o *demos* europeu. Quando em Bruxelas, na Convenção que está reunida para analisar estes problemas e propor soluções, se pretende elaborar uma Constituição europeia em sentido formal, dir-se-ia que, no fundo, do que se trata é de fazer um projecto legislativo, aspirando a que entretanto se materialize o povo europeu, para o poder legitimar.

Não se me afigura desejável uma solução de federalismo para a Europa, que muito possivelmente se abafante da identidade dos Estados, em particular dos pequenos. Tem, todavia, de reconhecer-se que o federalismo nasceu com o seu "Ersatz", o supranacionalismo, plasmado na organização da Comunidade do Carvão e o Aço, e traduzindo de perto o pensamento dos pais fundadores. No Tratado de Paris (cuja vigência cessa

precisamente em 2002), a expressão "supranacional", a qualificar as funções da Alta Autoridade, foi pela primeira vez objecto de referência explícita. Esse termo veio mais tarde a desaparecer, não se tendo ousado retomá-lo quando da fusão dos executivos comunitários. E, ao ser criada a CEE, não se inseriu no respectivo diploma, o Tratado de Roma, a referência a supranacional. Mas a verdade é que elementos supranacionais subsistiram na própria formação da CEE. É bem claro que o Carvão e o Aço estava muito mais próximo de uma visão supranacional (pré-federal), até pela arquitectura institucional que o envolvia, do que depois a Comunidade Económica Europeia. A Comunidade do Carvão e o Aço apresentava-se como uma espécie de "federação de sector" – apenas dois produtos estavam envolvidos, mas com implicações que se esperava, ou se previa, que fossem no sentido de se alargar o campo da integração, até se chegar ao objectivo final que era o Estado federal: os Estados Unidos da Europa, como afirmava Jean Monnet (embora depois parecesse cair em certa indefinição, ao admitir que os Estados Unidos da Europa poderiam corresponder a uma fórmula federal ou, alternativamente, a uma fórmula confederal).

A euforia supranacional foi tão intensa no princípio da década de 50 que se promoveu a formação de uma Comunidade Europeia de Defesa, onde haveria um Comissariado, uma espécie de Alta Autoridade agora voltada para a organização do exército europeu, com características vinicamente supranacionais. Com a Comunidade Política Europeia, que entretanto se projectou, avançava-se mais ainda no sentido federal. Porém, como a Comunidade Europeia de Defesa foi recusada em 1954 pelo Parlamento francês, caiu pela base o tratado já entretanto assinado, e deu-se o afundamento do supranacional.

Quando se relançou a ideia europeia com a CEE, procurou criar-se uma estrutura orgânica semelhante à da CECA. Aceitou-se certa transferência de poderes dos Estados para entidades independentes, mas a referência federal não foi explicitada, e os traços supranacionais atenuaram-se. A Comunidade Económica Europeia constituiu um reviver da ideia europeia em termos predominantemente intergovernamentais, à partida apenas com laivos supranacionais. A evolução que se verificou é que veio acentuar as marcas federais. A principal no plano do direito, tendo-se activado uma espécie de "federalismo legislativo". Quando o Tribunal de Justiça se arrogou a definição de princípios básicos que passaram a reger a ordem comunitária, e afirmou a supremacia do ordenamento comunitário sobre

os ordenamentos jurídicos nacionais, deu-se nítido avanço no sentido federal. Mesmo na altura em que, a nível político permanecia ou até se intensificava o contexto de mera cooperação intergovernamental, já se esboçava a formação de um espaço federal de direito.

Isto foi o primeiro passo. Depois, outros se deram em reforço do elemento federal. Esses novos passos estão relacionados com a evolução da regulação jurídica da Comunidade Económica Europeia, traduzida em alterações dos Tratados básicos. E cada um dos novos Tratados continha marcas federais, umas vezes ostensivas, mesmo de grande ressonância, como foi o caso de Maastricht ao promover a criação da união monetária, a qual, dada a matéria sobre que incide, influi horizontalmente em toda a economia dos Estados-membros (contrariamente ao que se passava com o carvão e o aço), outras vezes mais discretas, mas sem que por isso deixassem de representar avanços no sentido federalista, como sucedeu com o Tratado de Amesterdão e também com o Tratado de Nice. No de Amesterdão, o alargamento do número de casos de votação por maioria qualificada no Conselho, a extensão do processo de decisão a novas situações, acentuando a participação do Parlamento Europeu (órgão de vocação supranacional) na elaboração legislativa comunitária constituíram traços federais.

Desde o princípio dos anos 90 o protagonismo da Comunidade Económica Europeia foi ofuscado pelo da União Europeia, realidade mais ampla, que abrange os novos pilares das cooperações políticas, o que veio acentuar o hibridismo que já se observava no regime da Comunidade. Agora, coexistem o pilar comunitário, com traços federais em acentuação, e os dois novos pilares da política externa e segurança comum e da justiça e assuntos internos (este último entretanto reduzido – e redenominado – por absorção de parte das suas matérias no regime comunitário), ambos de carácter intergovernamental – reflectindo uma visão somente confederalista ou intergovernamentalista. A Comunidade, e mais ainda a União Europeia que a envolve, constitui, na verdade, uma realidade híbrida, em que convivem traços federais e traços de cooperação intergovernamental. Está-se longe de se atingir o patamar da Federação. Alguns pensam que é para lá que se caminha, e militam com fervor nesse sentido. Outros contestam, com não menor veemência, a possibilidade de tal solução. Como já vimos, os próprios Estados divergem profundamente quanto a essa perspectiva. Tudo permanece, assim, em aberto. Desenrola-se uma espécie de jogo de contornos mal definidos, em que se desconhece para onde se caminha, e nem mesmo há acordo quanto ao objectivo final da construção.

Ao referirmos os traços federais, temos presente a distinção clássica entre a Confederação e a Federação. A Confederação é regida por um tratado pelo qual os Estados acordam em cooperar em relação a certas matérias ligadas à defesa, às relações externas, ou a outros temas, mas não é criado um aparelho institucional próprio, dotado de órgãos de gestão independentes. A última palavra cabe aos Estados participantes, sendo as decisões tomadas por unanimidade.

No caso da Federação, a situação é completamente diferente. Há transferência de poderes soberanos para órgãos centrais, compondo uma estrutura que tem pareças aparentes com a que conhecemos na Comunidade Europeia. Nesta última, aquela transferência vai-se acentuando. Se se atingir o limiar da Federação, todos os poderes atinentes às matérias primordiais da soberania terão sido assumidos pelas novas entidades centrais, por abandono por parte dos Estados federados.

Ao transporem-se os umbrais do Estado federal, os Estados federados passam a ser unidades componentes do todo, como o são as regiões, as comunidades autónomas, etc., constituindo o estrato imediatamente inferior ao estrato supremo da Federação. No caso dos Estados Unidos, concluiu-se nos fins do século XVIII que a estrutura confederal que regia as ex-colónias britânicas era destituída da necessária eficácia e coerência, e aprovou-se, na Convenção de Filadélfia, a formação de uma entidade federal. Nessa altura, um conjunto de eminentes propagadores da mensagem federal, como Madison e Hamilton, em artigos publicados na imprensa de Nova Iorque, sob a epígrafe "The Federalist", procuraram tranquilizar os Estados quanto ao que a Federação exigia, sublinhando que, nesta, a generalidade dos poderes continuaria nas mãos dos Estados componentes, transferindo-se para o Estado federal um número reduzido de poderes. O que não punham em relevo é que nesse restrito número de poderes se compreendiam todos os que tradicionalmente correspondem à noção de soberania: a moeda, a defesa, a política externa. A pedra de toque reside precisamente nas relações internacionais. Neste âmbito, foram os Estados Unidos que passaram a dialogar com os restantes países, tendo os Estados federados deixado de ser soberanos no plano internacional.

O processo de formação de uma federação tende a alastrar, sendo transferidos cada vez mais poderes, e firmando-se uma imagem de centralismo que à partida não terá sido visada. Os Estados Unidos são uma Federação, é certo, mas com um grau de centralização muito pronunciado. Este é o preço, para os Estados promotores, da formação da Federação.

Não quer isto dizer que, no caso europeu, na Federação a ser hipoteticamente criada venha a existir o teor de centralidade da Federação americana. É natural, atenta a heterogeneidade dos Estados europeus (nos planos da língua, da história, das tradições) que a Federação europeia, a ser eventualmente constituída um dia, venha a ter um nível maior de descentralização. Mas o que não pode escamotear-se é que não é possível a coexistência de duas soberanias. A soberania ou pertence, em última análise, ao Estado central, ou se mantém no plano dos Estados agregados. No último caso, não se terá criado uma fórmula federal verdadeira, mas algo distante da Federação.

Certos políticos, como Jacques Delors, antigo presidente da Comissão europeia, procuram agradar a gregos e troianos, tentando apresentar a construção europeia de modo a conciliar a ideia de Federação com a ressalva do poder dos Estados – falam então em “Federação dos Estados-Nações”. Parece-me que com esta fórmula não se resolve o problema, porque quando se referem os Estados-Nações está-se implicitamente a admitir que os Estados mantêm a sua soberania, e quando se refere a Federação aceita-se que a soberania passa para os órgãos centrais da estrutura.

A integração europeia tem estado em permanente movimento: mantém-se a hibridez, mas é crescente o desequilíbrio em favor dos elementos federais, com concomitante declínio dos traços intergovernamentais.

Para uns, a Federação é preconizada como forma de se evitar no futuro guerras intraeuropeias. Parece-me que não tem muito sentido essa posição. A verdade é que a intensidade de integração que se atingiu ao longo de décadas, antes mesmo de se culminar com a moeda única, já era por si suficiente para poder considerar-se afastado o risco do desencadear de guerras intraeuropeias. Haverá guerras à margem, como o comprova o caso trágico da Jugoslávia, mas guerras entre os protagonistas da integração não são plausíveis, porque o teor do entrelaçamento nos planos da cooperação económica e política é já muito acentuado. O argumento de que a federação é necessária para evitar guerras intra-europeias não parece colher.

Para outros, a Europa está segmentada em numerosos países médios e pequenos: a criação de uma entidade federal central permitir-lhe-ia falar com uma só voz no plano das relações internacionais, e olhar de frente a única superpotência actual, os Estados Unidos. Mas a verdadeira questão é de saber se há presentemente na Europa condições para se avançar no sentido de se sobrepor uma lealdade europeia às lealdades nacionais. Ora, parece difícil admitir que assim aconteça. Nem é certo, aliás, que seja

muito salutar visar a criação de nova superpotência. Apesar de tudo, a americana é rona superpotência relativamente benigna. E se viesse a haver forte rivalidade entre duas superpotências – a americana e a europeia, isso poderia acarretar perturbações da estabilidade política no plano mundial. Há quem entenda que a Europa tem de federar-se para se contrapor à esmagadora influência política da hiperpotência. Creio que a criação de uma federação seria um preço demasiado alto, em termos de diluição das identidades nacionais, para se conseguir tão discutível resultado.

Está presentemente reunida a Convenção incumbida da análise do rumo da integração europeia e da apresentação de propostas com destiuo à Conferência Intergovernamental de 2004, visando-se a revisão dos Tratados, e talvez mesmo a adopção de um diploma de carácter constitucional. Ora, a constitucionalização, quando exigente e rigorosa, corre paredes meias com a federalização. Os dois desígnios andam em paralelo. Quanto mais perto se estiver de uma constituição para a Europa, substituindo o regime, de raiz internacional, dos Tratados em que a sua integração se tem fundado, mais próximo estará o limiar da Federação, desejada por uns, repudiada por outros.

O termo “federal” é um termo emocional, que por vezes se evita em razão da ambiguidade das acepções em que pode ser tomado. Enquanto para os alemães é desejável avançar-se no sentido do federalismo, porque realçam nele sobretudo as virtualidades descentralizadoras, já os britânicos olham o federalismo como uma expressão de centralização. São bem diferentes as visões do fenómeno federal.

A Convenção de Bruxelas procurará aprovar, até ao seu termo, em 2003, propostas concretas quanto ao futuro da integração. Notou a imprensa especializada, possivelmente com base no currículo conhecido das cento e cinco pessoas que compõem a Convenção, que há um esmagador predomínio de federalistas – pelo que os dados do jogo estariam viciados à partida. Comentou-se também que de entre as dezenas de parlamentares presentes na Convenção, nem dez seriam intergovernamentalistas ou, como hoje se diz, “soberanistas” – nem dez seriam favoráveis a uma visão confederal da integração europeia.

Entretanto, a ideia de constituição vai progredindo. Repare-se que os próprios Tratados europeus já são, no sentido material, constituições: equacionam os princípios fundamentais, o regime de funcionamento dos órgãos comunitários, etc. Tudo isso é matéria constitucional em sentido material. O que se pretende, todavia, quando se fala em caminhar para

a "constitucionalização" dos Tratados, é operar um ressaltado, uma mudança qualitativa substancial, passando da base internacionalista actual para uma base de direito interno, e culminando, eventualmente, pela aprovação pelo eleitorado europeu, no seu conjunto, do novo regime constitucional. Parece, no entanto, faltar legitimidade para uma consulta desse tipo, já que não existe, pelo menos por agora, um "povo europeu". Os próprios artigos dos Tratados referem os povos da Europa, não o povo europeu.

No caso dos Estados Unidos, era relativamente fácil passar para a Federação, porque os Estados haviam sido até há pouco uniformemente colónias britânicas, não tinham hábitos de autogoverno, não possuíam ideais e visões nacionais, falavam uma língua comum. Por tudo isso, não foi demasiado difícil proceder à mutação para o Estado federal. Ora, na Europa, aqueles factores não existem.

Todavia, dentro daquele seu afã de promover soluções federalistas (uma Federação legal europeia), o Tribunal de Justiça tem sublinhado a natureza constitucional dos Tratados. Começou com o Parecer 1/76, em que se falava de uma hipótese de modificação da Constituição interna da Comunidade. Depois, em 1983, no acórdão "Partido Ecologista os Verdes", os Tratados eram qualificados de Carta constitucional básica da Comunidade. Finalmente, no Parecer 1/91 sobre o Espaço Económico Europeu, declarou-se que o Tratado, embora concluído na base de acordos internacionais, não deixa de constituir a Carta constitucional de uma Comunidade de direito.

É no espaço da nação que as decisões democráticas mais naturalmente são adoptadas e observadas. As afinidades existentes com base na coesão nacional explicam que as minorias se disponham a acatar as posições das maiorias. Mas já seria difícil levar as minorias (inclusivamente os Estados colocados em minoria) a submeterem-se às decisões de um poder federal europeu.

Não me parece que se justifique uma proposta de se avançar para o estúdio federal pleno. Claro está que é possível simplificar os Tratados, transpor para outra categoria de legislação comunitária, menos solene, as matérias relativas a políticas de integração, que não são elementos centrais de tipo constitucional, e até chamar "Constituição", em sentido não rigoroso, ao conjunto das normas fundamentais resultantes da depuração dos Tratados. Mas a ideia de que há condições para se assumir, a nível europeu, uma formação constitucional em sentido próprio não parece resistir à realidade da ligação básica, por parte dos povos europeus, aos ideais e às visões próprias das nações respectivas.

Aliás, se federalismo é um termo ambíguo, o mesmo pode dizer-se de "constituição". A ideia de constituição europeia, que numa visão mais rigorosa suportará uma aproximação do estúdio federal, pode assumir outros sentidos. Há algum tempo, o semanário britânico *The Economist* resolveu apresentar também o seu projecto de constituição para a Europa. Poderia pensar-se que estaríamos perante mais uma solução federalista, mas não era esse o caso. Nesta proposta, o Tribunal de Justiça perderia parte substancial das suas funções em proveito de uma Câmara das Nações, em que estariam representados os órgãos políticos nacionais. No projecto, até se propunha que a expressão "união cada vez mais estreita entre os povos" desaparecesse, porque a aproximação entre os povos europeus já teria assumido intensidade excessiva, devendo, pelo contrário, tornar-se mais frouxa.

Praticamente de todos os quadrantes germinam projectos de constituição europeia, nos sentidos mais variados, e não só na óptica de se caminhar para o federal. Por exemplo, o actual presidente da República francesa, avesso à solução federal, também defendeu que se venha a aprovar uma Constituição – mas não esclareceu com que alcance e conteúdo – e é sabido que a França é ciosa da sua independência no plano das decisões de política externa.

Com Nice, em particular, não terá desaparecido de todo a linha ascendente do supranacional, mas mostrou-se sensível a presença do elemento intergovernamental. A cimeira de Nice foi dominada pelo debate entre os governos dos Estados membros sobre os poderes de voto no Conselho. Curiosamente, até se comentou que a visão intergovernamentalista do passado – a *Europe des Nations* de De Gaulle –, renasceu em Nice, mais com a desconfortável diferença de que foram os países grandes os que firmaram nítida preponderância... Pela primeira vez, suscitou-se um debate entre os países médios e pequenos e os países grandes, em tomo da sua influência no processo de integração. Ora, enquanto Portugal, a Bélgica e a Grécia passarão dos cinco votos que actualmente têm no Conselho para doze votos, os países grandes, como a Alemanha, a França e o Reino Unido, ascenderão dos dez votos que possuem para vinte e nove. E o grande vencedor foi a Espanha, que mais do que triplicou o seu poder de voto, pois passou dos oito votos de que dispõe para vinte sete, aproximando-se do estatuto dos países grandes.

O intergovernamental assume, assim, um certo retorno, e por forma bem pouco tranquilizadora porque parece estar por detrás dele a formação

de um directório das grandes potências dentro da Europa. E certos países pequenos e médios, colocados perante esta visão, sentir-se-ão tentados a aceitar soluções de tipo federalista, procurando acolher-se à sombra do renovado poder da Comissão.

Presentemente, há uma divergência essencial no próprio âmbito da Convenção. Romano Prodi, presidente da Comissão, apresentou um projecto ambicioso para o futuro da União Europeia, no qual, praticamente, aquele órgão assume as características de um governo federal europeu. Em paralelo, as outras instituições europeias de vocação supranacional movimentar-se-iam no sentido da conquista de poderes federais. Mas esta solução, em que a política externa seria assumida a nível supranacional não tem sido vista com bons olhos pelos grandes países. É que o cerne da passagem ao Estado federal é precisamente a transferência da área da política externa para os órgãos centrais da União. A soberania monetária lá foi cedida pelos Estados, mas tal não implicou a perda das características essenciais de país soberano. Mas, quando for a política externa o objecto da transposição para os órgãos centrais, aí, possivelmente, haverá extinção da soberania no plano nacional. Ora, consciente de que certos países grandes não aceitariam as soluções propostas por Prodi, outro comissário, o britânico Christopher Patten, veio criticar publicamente as ideias propagadas pelo seu presidente, revelando-se que nem sequer no âmbito da Comissão há unidade de vistas quanto a estes aspectos. Para Patten, o projecto de Prodi não teria viabilidade. É de tal forma ambicioso que assusta, havendo, até, o perigo de suscitar uma relação, em sentido contrário, de redução dos poderes à Comissão.

Por outro lado, países grandes vêm propor a criação do cargo de Presidente da Europa, sobretudo para assegurar a presença europeia nas relações internacionais. A figura, pelas suas características, parece assentar em políticos como Aznar ou Blair, porque o presidente teria de ser um ex-Primeiro Ministro, oriundo de um país grande...

Tudo isso é revelador do presente fervilhar de ideias e discussões. Há um embaraço grande por parte dos pequenos países. Uns são mesmo federalistas, e para eles é fácil de aceitar a ideia de Federação: é o caso do Luxemburgo, da Holanda e da Bélgica. Outros não são federalistas, mas alguns tenderão a pensar que, apesar de tudo, para evitar o predomínio dos grandes, seria melhor acolherem-se no âmbito de uma Federação. A questão está em saber se tal não seria escapar de Cila para cair em Caribdes.

É possível que a Comissão venha a fazer propostas excessivas, atenta a ambição que deixa transparecer. Elas não deixarão de ser filtradas nas negociações que decorrerão no âmbito da Conferência Intergovernamental de 2004, mas é provável que algumas das sugestões venham a ser acolhidas. Não haverá talvez alterações tão retumbantes como as de Maastricht, mas não é de surpreender que se materializem propostas dando substância a modificações importantes, designadamente em matéria de progressos no sentido da "constitucionalização".

Importa, aliás, reflectir sobre a aceleração que se tem imprimido ao projecto europeu. Avança-se demasiadamente depressa, apresentando-se soluções para que as opiniões nacionais não estão preparadas. Das tantas consultas referendárias sobre os tratados europeus (regra geral, a respectiva rectificação tem-se processado sem problemas por via parlamentar), quase todas se têm traduzido ou pela rejeição, ou por uma aprovação apenas tangencial, como foi o caso da própria aprovação de Maastricht pela França. A Dinamarca rejeitou o Tratado de Maastricht, corrigindo depois a sua posição. E reiterou recentemente a sua recusa de entrada para o regime da moeda única. A Irlanda repudiou o Tratado de Nice, estando em preparação um novo referendo, com o qual se procura conseguir a inversão do primeiro resultado.

Está-se, na verdade, a ir longe demais, e as populações não se mostram preparadas para assumir certas mudanças decididas pelos governantes. Em particular, aquelas não deixariam de opor resistência a que se acordasse na transposição do ponto em que a soberania internacional dos Estados se extingue, passando os mesmos a constituir metas entidades federadas dentro de um contexto em que o poder federal se torna soberano.

## O PROJECTO DE UMA CONSTITUIÇÃO PARA A EUROPA(\*)

1. O projecto de Constituição europeia vai avançando numa sequência de factos consumados. Nasceu dos trabalhos de uma "Convenção", composta por representantes dos Governos dos Estados e por membros do Parlamento Europeu, da Comissão e dos Parlamentos nacionais, cuja legitimidade para empreender uma tarefa constituinte se afigura discutível. Para além de o Presidente e de os dois Vice-Presidentes se inclinarem, à partida, para uma visão federal para a Europa, não deixou de desde logo se reconhecer a propensão pró-federal da maior parte dos membros da Convenção.

É surpreendente que, após desentendimentos oportunamente noticiados, o Presidente da Convenção possa ter vindo apresentar, invocando um amplo consenso, o texto final da proposta: como é possível formar-se consenso em torno de tão vasto conjunto de artigos, no âmago de um grupo de 105 pessoas de origens diversas e com visões diferentes do processo de integração europeia? É uma questão para a qual ainda não encontramos resposta.

Apresentada a parte contendo a matéria institucional do projecto no âmbito da reunião do Conselho Europeu em Salónica, no princípio de Junho deste ano, a tendência dos Chefes de Estado e de Governo parece ser a de se conformarem, tanto quanto possível, com o texto que saiu da Convenção, talvez pelo receio de que a insistência na alteração de determinado ponto possa desencadear indesejáveis pedidos de revisão de outros. Esta orientação, a persistir, deixa antever uma aceitação global do projecto, com correcções de mero pormenor, na Conferência Intergovernamental à qual (não o esqueçamos) caberá, em última análise, decidir.

---

(\*) 2003

2. A palavra "Constituição", aplicada à União Europeia, reflecte uma inspiração federalista. Pressupõe o esbatimento da origem internacional da organização política da União, na linha de ulterior transmutação em acto de direito interno, a ser gerado pelo poder constituinte assumido pelo povo europeu. E até o termo "Convenção", aplicado ao grupo de personalidades que debateu o problema, implicava, por associação à Convenção de Filadélfia, a pretensão federal.

Só que, diferentemente dos Estados Unidos da América, a União Europeia permanece bem longe da caracterização como Estado federal. Se bem que tenha desenvolvido, em número crescente de sectores, fórmulas supranacionais, a União continua a ter fundamento em Tratados internacionais (Roma - Acto Único - Maastricht - Amesterdão - Nice), e os Estados membros, embora tendo operado, em domínios cada vez mais extensos, a transferência de poderes soberanos para a realidade constituída por aqueles tratados, conservam o essencial da sua soberania no plano internacional.

Os Tratados prosseguem a "União cada vez mais estreita entre os povos da Europa", expressão que, só por si, denota a inexistência, pelo menos por agora, de um só povo europeu.

Embora a declaração de Laeken (Dezembro de 2001), que esteve na origem da convocação da Convenção, afaste expressamente a visão do Super-estado, a acentuação dos moldes federais da construção, a principiar pela opção pela designação "Constituição", pode servir de base para que venha a defender-se aquela fórmula de organização de Estados.

3. Surgida a propósito da revisão, racionalização e unificação dos tratados europeus, num contexto em que se mantêm as características internacionalistas, identificadas com a exigência de ratificação pela totalidade dos Estados membros (após uma conferência intergovernamental culminando na aprovação unânime pelo Conselho, composto, ele próprio, por representantes dos mesmos Estados membros), a referência a "Constituição" é enganadora e pretensiosa: longe de supor, como em Filadélfia, a fundação do Estado federal, o diploma apresentar-se-á, afinal (caso venha a ser aprovado) como um Tratado mais, na sequência dos que até aqui regularam a integração europeia.

Ora, se se tomar Constituição não no sentido formal rigoroso, aplicado à estruturação de um Estado, mas no menos exigente sentido material de diploma por que se rege a organização de uma colectividade (no

caso, uma associação de Estados), não se vê por que não deveriam desde logo os Tratados de Roma e Maastricht ter sido qualificados como integrando uma "Constituição" europeia.

Os Governos dos Estados membros, sem embargo de acolherem parte das propostas da Convenção de Bruxelas, ainda estão a tempo de afastar o termo "Constituição", adoptando, quando muito, a expressão, menos comprometedora, de "Tratado constitucional" (a qual marcou os próprios trabalhos da Convenção, até nesta se ter tido a percepção de que o terreno era propício para abandonar a referência internacional).

Paradoxalmente, mesmo do ponto de vista dos fautores do federalismo, parece menos avisada a qualificação do texto proposto como "Constituição". É que, aplicada a uma realidade distinta de uma constituição em sentido próprio, a palavra irá banalizar-se, perdendo a força que teria se ficasse reservada para o momento em que, como anseiam os federalistas, se venha a formar o Superestado, então portador de uma Constituição autêntica...

4. A Convenção de Bruxelas não consagrou, reconheça-se, uma vitória clara dos federalistas. São visíveis os cuidados postos no afastamento de temas polémicos, a começar pela própria expressão "federal" - tendo-se passado, na última versão do preâmbulo, da referência, constante de documentos anteriores da Convenção, aos moldes federais da organização, para a expressão, bem mais neutra, de "moldes comunitários".

E reconheça-se que subsistem importantes elementos intergovernamentais: possibilidade de votação por unanimidade no Conselho, (reconhecendo-se conseqüentemente o direito de veto dos Estados membros) em questões particularmente delicadas, como a política externa e de defesa, a política fiscal e, em parte, a política social; a permanência da fórmula diplomática de revisão no "Tratado que institui a Constituição"; ratificação por todos os Estados membros de harmonia com as respectivas regras institucionais, uma vez registado o "comum acordo", na conferência dos representantes dos Governos, sobre as modificações a efectuar (artigo sob o processo de revisão, contido nas "disposições gerais e finais").

Quanto ao proposto Presidente do Conselho Europeu, é uma figura dúbida: a sua origem intergovernamental e o modo de designação parecem dar realce à indesejável imagem de um directorio regido pelos grandes. Incumbido da direcção ou dinamização dos trabalhos do Conselho, não lhe

foram atribuídos poderes reais. Por agora, o seu papel ter-se-á apagado perante a promoção das competências do Presidente da Comissão. Em todo o caso, não é de excluir no futuro uma emulação entre os dois presidentes, e porventura um esforço para a unificação dos seus papéis numa única figura.

Não obstante a preocupação de neutralidade, torna-se claro que a proposta "Constituição" opera a acentuação da tendência no sentido supranacional.

É o que resulta da atribuição de personalidade à União; do pleno reconhecimento de paridade na função legislativa entre o Parlamento e o Conselho; da qualificação do Conselho Europeu como instituição; da extensão a numerosos casos da aplicação de maioria qualificada nas deliberações do Conselho (por abandono da anterior fórmula de votação unânime); da criação de um Ministro dos Negócios Estrangeiros europeu (aglutinando funções até agora exercidas por duas personalidades, a nível da Comissão e em dependência do Conselho Europeu); da supressão formal dos pilares situados nos dois extremos do tríptico da União Europeia (embora com manutenção da linha intergovernamental que caracteriza a matéria da política externa e de segurança comum, o que em parte invalida a proclamada extinção do respectivo pilar); da consagração formal do primado do ordenamento da União Europeia e da red denominação, como leis e leis-quadro, das figuras dos regulamentos e das directivas; da inserção da Carta dos Direitos Fundamentais no texto da "Constituição".

Avançando por forma relativamente comedida na consagração de específicos elementos supranacionais, a proposta da Convenção pretendeu sobretudo fazer substituir os termos inerentes à origem internacional do fenómeno pela nomenclatura própria da ordem interna dos Estados, colocando na construção europeia algumas das peças características de um sistema federal e procurando introduzir novo patamar de irreversibilidade no processo de integração.

Até pela sua própria composição, a Convenção veio alargar o círculo dos interessados na discussão sobre o futuro dos Tratados europeus. Mas isto não bastou para trazer estes temas ao plano da opinião em geral. O desinteresse do público, por chocante que isto seja, não sofreu alteração sensível em relação ao comportamento que se observava em épocas anteriores. A discussão continuou a circunscrever-se a uma elite, mesmo que já não fechada no secretismo de gabinetes governamentais.

## AS NOVIDADES INSTITUCIONAIS(\*)

A questão da simplificação e unificação dos tratados não deve ser sobrevalorizada. A bem dizer, só dois tratados têm relevância, o de Roma e o de Maastricht. Das Comunidades sectoriais, uma já desapareceu, a CECA. A outra respeita apenas a um nicho. Os Tratados modificativos acham-se, no essencial, incorporados nos dois tratados básicos.

Tendo a grande operação de simplificação e renumeração sido efectuada pelo Tratado de Amsterdão, em vigor há muito poucos anos, afigura-se discutível a utilidade de uma unificação e consequente nova renumeração, com a acrescida instabilidade que daí resulta.

Mas, desta feita, não é apenas questão de seriação dos preceitos. É que se propõe também a adopção de novas designações para órgãos e figuras, a principiar pela denominação Constituição, em vez de Tratado, e incluindo a criação dos cargos de Presidente do Conselho Europeu e de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, etc.

Ora, se a unificação dos tratados, com o inerente propósito de pôr termo aos pilares, se justificará, em larga medida, com respeito ao terceiro, o qual, aliás, já sofrera forte amputação com a comunitarização de uma parte fundamental pelo Tratado de Amsterdão, já o mesmo não se pode dizer do segundo, que o projecto de Constituição deixa de fora da competência do Tribunal de Justiça (art. III-278), e em que as decisões são tomadas por unanimidade pelo Conselho Europeu e pelo Conselho de Ministros.

Estas especificidades em relação aos moldes "comunitários" bastam para que possa considerar-se que o segundo pilar ainda subsiste, não obstante os esforços dos redactores do novo texto para dar a aparência de uniformidade comunitária. E, assim, continua a haver fundamento para separar Maastricht (2.º pilar) de Roma (1.º pilar).

(\*) 2003..

As novas figuras propostas para os órgãos políticos da integração poderão vir a ser fonte de problemas. O Presidente do Conselho Europeu, eleito pelo período de dois anos e meio (renovável uma vez), limita-se a ter o papel de "dirigir e dinamizar" os trabalhos deste órgão. De início, terá sido maior a ambição dos proponentes da figura, mas prevaleceu o receio de esvaziamento das funções de Presidente da Comissão. Visto meramente como um "chairman", não dotado de poderes reais, o presidente do Conselho Europeu pouco mais fará do que "dar as cartas" e servir de animador para as reuniões. É um começo sem conteúdo e sem fulgor.

Quanto ao Ministro dos Negócios Estrangeiros – designação infeliz, até porque parece pressagiar o possível desaparecimento do cargo com o mesmo nome no Governo dos Estados membros –, aglutinando as funções que vão sendo exercidas por duas personalidades, o Alto Representante para a PESC e o Comissário detentor do pelouro das relações externas, está envolvido numa dupla lealdade que poderá implicar situações muito difíceis. Emanando do Conselho Europeu, tem assento, como Vice-Presidente, na Comissão.

As questões mais candentes (número de comissários, votação por maioria qualificada) não deixarão de suscitar numerosas críticas, designadamente providas dos Estados membros pequenos e médios. As soluções propostas foram temperadas, nos dois casos, pela fixação de uma data distante – Novembro de 2009 – para a sua entrada em vigor, mas isto não basta para compensar a insatisfação que suscitam.

A maioria qualificada passa a corresponder à maioria dos Estados membros representando, no mínimo, 3/5 da população. Desaparece a escala de votos ponderados que vem do início da Comunidade e que foi reestruturada em Nice (já então com o forte predomínio dos países grandes). A ser aprovada a proposta da Comissão, os grandes países ganharão renovada influência em relação aos médios e pequenos, sendo retirada à Espanha e à Polónia a quase equiparação aos grandes, que obtiveram em Nice. E não adianta argumentar que os Estados pequenos e médios formam a maioria dos países membros, porque nada autoriza a pensar que se predisporão a votar em bloco, sendo, de resto, a medida do seu poder individual de voto o que fundamentalmente lhes importa.

Quanto ao número de membros da Comissão, a solução prevista é a limitação a quinze com funções efectivas (o Presidente, o Ministro dos

Negócios Estrangeiros da União e treze Comissários Europeus), escolhidos com base em sistema de rotação igualitária.

A duvidosa compensação para os Estados que fiquem de fora reside na nomeação de comissários sem direito de voto, quase relegados à qualidade de observadores.

Não se vê por que razão, perante a entrada de dez novos membros, não deveria aceitar-se a posição sustentada pelos médios e pequenos, favoráveis à presença permanente de um comissário por nacionalidade: renunciando os grandes ao segundo comissário, a Comissão teria 25 membros, número que não seria incomportável. Há Governos nacionais bem mais extensos; e, em termos de pelouros, é sabido que a esfera de competências da União já não se cinge a domínios restritos.

O Parlamento Europeu é, na proposta da Convenção, o órgão que mais nítida progressão regista em termos de poderes. Por um lado, passa a caber-lhe a função de eleição do Presidente da Comissão, na sequência de proposta formulada pelo Conselho Europeu. É estranho que se tenha considerado necessário, no século XXI, regressar à visão da menoridade política da mulher, enfatizando que a lista de três pessoas que cada Estado membro elaborará, e a partir da qual o Presidente eleito designará os comissários, deverá ter representação dos dois sexos!

Por outro lado, no que toca à função legislativa, passa a haver um único processo, por generalização da co-decisão; mas, diferentemente do que nesta ocorria, cabe ao Parlamento Europeu, uma vez apresentada proposta pela Comissão, dar o primeiro passo, tomando a posição inicial e transmitindo-a ao Conselho.

O Conselho Europeu não exerce funções legislativas, o que o põe ao abrigo da fiscalização do Tribunal de Justiça. Mas, em lugar de, como até agora, pairar sobre o bloco institucional comunitário, passa a ser incluído no quadro institucional, e em segunda posição, atrás do Parlamento Europeu. A fiscalização do Tribunal é, aliás, expressamente excluída quanto às matérias da PESC. O Conselho reúne uma vez por trimestre – não se dizendo onde, mas presume-se que, desaparecidas as presidências semestrais, tenderá a reunir-se cizentamente em Bruxelas.

A apreciação que fazemos das propostas em matéria institucional formuladas pela Convenção de Bruxelas não é lisonjeira.

O progresso da simplificação, que já vinha de trás, não se afigura essencial. Não se conseguiu pôr termo, sem embargo das afirmações feitas, aos pilares da estrutura de Maastricht, pois não foi possível comunita-

rizar as matérias do segundo pilar e, numa pequena parte, as do terceiro. As novas figuras propostas não são felizes. O abandono das presidências semestrais rotativas, que permitiam realçar o esforço de cada Estado membro na organização das reuniões e dar-lhe protagonismo no plano europeu, constitui um factor indesejável de centralização e burocratização.

## O PROBLEMA DO PRIMADO(\*)

1. O preceito do projecto do "Tratado que institui uma Constituição para a Europa" em que se consagra a primazia das leis comunitárias pode ser interpretado como implicando a subalternização não só da legislação ordinária dos Estados, como das próprias Constituições nacionais. É que, sem se fazer qualquer reserva, o primado é apresentado no artigo 10.º daquele projecto como incidindo sobre as normas jurídicas nacionais.

É certo que a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, que constitui a fonte criadora da doutrina do primado, declara a extensão do mesmo às próprias normas constitucionais.

Mas as teses do Tribunal de Justiça não vinculam necessariamente os Estados e as respectivas jurisdições. E, se a superioridade do ordenamento comunitário se encontra pacificamente reconhecida com respeito às normas infraconstitucionais dos Estados membros, o mesmo não pode dizer-se quanto aos preceitos das Leis fundamentais. É um terreno em que subsistem dúvidas e hesitações (mesmo nos países em que, como a Alemanha e a França, tão claramente se proclamou a observância da doutrina do primado em relação às leis comuns).

Não é de prever que, na prática, venham a deparar-se situações de conflito entre as normas comunitárias e os preceitos constitucionais nacionais. Mas o recorte académico do problema não lhe retira interesse.

Ora, mesmo aqueles que aderem à concepção da primazia como condição existencial da ordem comunitária, e que são da opinião de que os preceitos das Constituições, em geral, cedem perante a exigência do primado, ressaltam a específica categoria das normas constitucionais sobre direitos fundamentais.

---

(\*) 2003.

Note-se que o primado, apesar de reconhecido nos termos que ficam referidos, não foi até hoje expressamente acolhido nas constituições dos Estados membros (talvez com a excepção da irlandesa, onde se sustenta que nenhuma disposição da Constituição pode impedir a aplicação, na ordem interna, de normas dimanadas das instituições comunitárias).

A Constituição portuguesa é das que mais se afastam da consagração da primazia, pois, ao contrário de muitas outras, nela nem sequer se mencionam as transferências de poderes soberanos para as Comunidades. Além disso, os preceitos sobre o controlo da constitucionalidade dos tratados não excluem os europeus.

E a favor da recusa da extensão do primado a normas constitucionais concorre a circunstância de, ao fixarem o Tratado da União Europeia, alguns dos Estados membros se terem compenetrado de que havia que rever a respectiva Constituição, para que certas disposições desta deixassem de colidir com as normas contidas naquele Tratado. Se o primado funcionasse, não seria necessário operar qualquer revisão, porque aqueles preceitos cederiam perante as novas regras do ordenamento comunitário, e seriam "ipso facto" considerados inaplicáveis.

Não vale dizer-se que as revisões feitas para adequar os textos constitucionais às normas do Tratado seriam precisamente reveladoras da superioridade destas últimas. Se as Constituições não tivessem sido revistas previamente à realização do passo decisivo da ratificação do Tratado, este não poderia ser aprovado, por inconstitucionalidade de alguns dos seus preceitos. Tratou-se de uma manifestação de vontade política, não do reconhecimento da inferioridade da Constituição nacional.

A admissão de que o primado funciona no confronto com as normas constitucionais nacionais, mesmo quando estejam em causa preceitos de direito derivado (o qual ocupa o segundo grau na hierarquia das fontes comunitárias), teria como efeito a desclassificação dos diplomas supremos dos Estados membros e a consolidação do carácter federal das relações entre os dois ordenamentos.

É certo que, na óptica das exigências de funcionamento da União e da uniformidade de aplicação e interpretação dos respectivos preceitos nos diferentes Estados membros, é vital a observância do primado.

Foi uma argumentação deste género que levou à consagração da primazia no Acórdão Costa/ENEL de 1964 e na estirpe de decisões a que deu origem, e à subsequente conversão (passados, por vezes, alguns anos), dos órgãos jurisdicionais nacionais que haviam mostrado inicialmente relutân-

cia em aceitar a nova doutrina. Mas, naquela época, os domínios de acção da Comunidade, em relação aos quais se poderia pôr o problema do confronto entre os dois ordenamentos, eram domínios restritos: a ordem comunitária reduzia-se praticamente a preceitos que enquadravam as liberdades de circulação; a integração estava limitada a este domínio da economia. Isto explica, em parte, a surpreendente facilidade com que os Estados acolheram e aplicaram o primado. Mesmo assim, abstiveram-se de explicitar o princípio no texto dos Tratados e, ao longo das sucessivas revisões, até à de Nice, "inclusive", esta abstenção perdurou.

2. Sendo o primado um dos traços fundamentais das linhas supranacionais que inspiram o regime da Comunidade e da União Europeia, entra-se em terreno movediço ao considerar a sua extensão ao nível constitucional. Ao imperativo lógica da primazia contrapõe-se a renitência dos Estados em aceitar a inferiorização das normas situadas no topo da hierarquia constitucional nacional.

É claro, no entanto, que se os Estados viessem a introduzir nas respectivas Constituições normas contrárias às do ordenamento comunitário, violariam por forma flagrante o princípio da leal cooperação na integração europeia e tornariam politicamente insustentável a sua permanência na União.

Seria importante que o preceito do art. 10.º do projecto do novo Tratado fosse retirado, ou, ao menos, objecto de nova redacção, que tornasse explícito que a superioridade opera em relação aos preceitos da legislação comum.

A inclusão do art. 10.º no projecto, e a redacção que se lhe deu, terá resultado da tentação de completar desse modo o conjunto de elementos que constituem a antecipação de um futuro sistema federal. Mas, tendo os redactores daquele projecto sido os primeiros a excluir a menção de "linhas federais" para passarem a falar de "moldes comunitários", e havendo o Presidente da Convenção, ao apresentar o documento, defendido a equidistância entre o modelo federal, que teria a indesejável consequência do apagamento dos Estados, e a fórmula confederal, que dissolveria a construção europeia, a própria coerência desta posição pareceria postular a não inclusão do art. 10.º, ou a sua alteração no sentido que fica indicado.

Acresce a circunstância, já apontada, de o pressuposto da limitação da acção da Comunidade a domínios restritos ter deixado de se verificar:

ao longo das sucessivas revisões dos Tratados, aquela acção tornou-se cada vez mais abrangente. E a despeito de o Conselho Europeu, na sua reunião de Laeken, em Dezembro de 2001, ter admitido a devolução aos Estados membros, pela União, de áreas que presentemente se situam na esfera da sua competência, o que sobressai do projecto dimanado da Convenção é a sistemática acentuação da tendência para o encolhimento das competências dos Estados e correlativa ampliação dos domínios de competências da União.

3. O triunvirato que dirigiu os trabalhos da Convenção começou a publicar, em Novembro de 2003, uma série de reflexões sobre o projecto, no explícito propósito de emular os federalistas norte-americanos, que em 1787 publicaram nos jornais de Nova York um conjunto de artigos de apologia do federalismo.

A invocação dos pensadores políticos cujas posições se mostraram altamente influentes na Convenção de Filadélfia é, só por si, reveladora do pendor federalista dos seus homólogos europeus.

Mas nos escritos de Hamilton, Madison e Jay perpassava um sopro de grandeza, que não se descortina no dos seus continuadores do início do século XXI.

O "sabor de aventura" (a expressão é de Leo Tindemans no seu Relatório de 1976 sobre a União Europeia) que marcou a experiência constitucional americana dos fins do século XVIII, e que também animou o arranque do movimento europeu em 1950, está longe de ser o ponto forte da actual proposta de Constituição europeia.

## UM NOVO PATAMAR NA INTEGRAÇÃO(\*)

1. O projecto de tratado constitucional mantém aparentemente a estrutura básica das instituições comunitárias. Em si mesmo, não envolve passos decisivos na via federal. A matéria do federalismo orçamental nem sequer é afluída, e a área da política externa e defesa comum continua sujeita à regra do voto unânime dos Estados (intergovernamentalismo).

Essa aparente ausência de progressos no sentido da consolidação dos aspectos supranacionais não oculta, porém, que o projecto procura interiorizar os elementos integrantes dos dispositivos da integração, afastando-os das suas origens internacionais. Empreende-se um esforço sistemático de "desinternacionalização", marcado pela introdução de figuras como o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, pelo desinteresse quanto à nacionalidade dos Comissários, pela nova designação dos tipos normativos europeus como leis e leis-quadro...

A criação de uma presidência permanente do Conselho Europeu, em substituição da presidência semestral rotativa, está longe de acentuar, como pretende o Governo britânico, o elemento intergovernamental da proposta Constituição. Pese embora a circunstância de ser eleito pelo Conselho Europeu (aliás, segundo um esquema que confere predominio aos Estados grandes, pois se requer a maioria qualificada, e esta está ligada ao elemento populacional), e de, pelo menos por agora, não surgir revestido de poderes efectivos, o certo é que esta alteração representa a introdução de uma figura presidencial central, que ganha autonomia em relação aos Governos nacionais, e tanto basta para que se lhe reconheça uma potencialidade federal.

É certo que a Comissão, órgão já em si de índole supranacional, protagonizou os esforços para se verem reduzidas as atribuições do novo Pre-

(\*) Reconstituição de uma conferência proferida no Auditório da Faculdade de Direito de Lisboa no âmbito de um ciclo consagrado a "Portugal e a Constituição Europeia", organizado em Maio de 2004 pelo Instituto Europeu da Faculdade de Direito.

sidente. Mas não deixou de aventar-se a hipótese de uma fusão futura das duas figuras – o Presidente da Comissão e o do Conselho Europeu – numa genuína presidência da União.

2. A intenção federal é nítida, devendo lembrar-se que no projecto chegaram a explicitar-se as linhas federais, até à altura em que, possivelmente para evitar as inevitáveis objecções do ludo britânico, foi decidido recuar para os moldes comunitários. Não obstante a equidistância afirmada pelo presidente da Convenção entre o modelo federal, que apagaria os Estados, e o modelo confederal, que destruiria a coerência da integração, o certo é que a inclinação federalista está subjacente ao projecto.

Antes de tudo o mais, a própria proposta de um diploma constitucional assinala um propósito federalista, já que em sentido rigoroso a noção de constituição é consubstancial ao conceito de Estado.

A Declaração de Laeken, de que decorreu o mandato dado à Convenção de Bruxelas, só vagamente entreviu uma estrutura constitucional. A preocupação era outra: era no sentido da simplificação dos Tratados, da clarificação das competências da União e dos Estados membros, da afirmação do papel dos Parlamentos nacionais, etc. A concepção da "constituição" floresceu, assim, no âmbito da própria Convenção, e radicou-se pela técnica dos factos consumados: não é raro que, na integração europeia, surja uma ideia que, não sendo abertamente contestada, fica a valer por si, sem mais se pensar em discuti-la.

Foi a Convenção que, excedendo manifestamente o seu mandato, avançou com a designação de "Constituição", logo entendida como verdade intocável não só pelos meios de informação como pelos próprios Governos, os quais, "esquecendo-se" de apreciar previamente a oportunidade e a necessidade de uma "Constituição", entraram de imediato na análise dos seus conteúdos. Boa parte dos "progressos" na integração consubstancia-se na propagação de fórmulas dotadas de forte potencial anestésico, as quais, uma vez assumidas, tendem a cristalizar-se.

É também o caso dos valores propostos como referência do défice excessivo, que logo entraram para a galeria das expressões "mágicas", configurando uma espécie de litania, em que se perde de vista o sentido e a razão de ser daquilo que é exigido.

3. A forma como se consolidou a doutrina da primazia constituiu outra manifestação da técnica dos factos consumados. O Tribunal de Jus-

tiça introduziu com audácia a sua interpretação criadora. Possivelmente, esperaria deparar com uma reacção por parte de órgãos jurisdicionais nacionais, mas, o certo é que, de um modo geral, esta reacção foi mole, ao mesmo tempo que os Governos se abstinham de tomar posição.

Para esta atitude de abstenção concorreram várias circunstâncias:

A primeira foi o facto de, em meados dos anos 60, ser dominante a regra do voto unânime do Conselho (o que o compromisso do Luxemburgo em 1966 ainda mais realçou), pelo que cada Estado estava confortado com o veto que possuía na criação do Direito comunitário – porquê recusar a primazia, se só assumiriam vigência as normas que cada Estado entendesse merecerem aprovação?

A segunda ligava-se ao carácter limitado dos domínios então adstritos à acção comunitária, praticamente reduzidos à formação e funcionamento do mercado comum, e não tocando nas áreas sensíveis mais próximas do núcleo das soberanias.

Em terceiro lugar, a falta de poder efectivo do Parlamento Europeu no campo da criação legislativa (não havia então qualquer vislumbre da futura co-decisão) também concorria para explicar a indiferença dos Estados pela progressão da tese jurisprudencial.

Cedo se teve de reconhecer, aliás, que o carácter "sui generis" de uma Comunidade dotada de instituições com o poder de elaborar normas aplicáveis tanto aos Estados membros como aos particulares implicava logicamente a uniformidade de aplicação das mesmas normas, só possível numa lógica de primazia.

A verdade é que a criação jurisprudencial do primado se consolidou e, consumada a afirmação da superioridade, bem depressa o Tribunal de Justiça se lançou para voos mais altos, estendendo a sua visão ao difícil terreno dos preceitos constitucionais.

4. A partir do momento em que os Estados venham a dar a sua concordância à instituição da Constituição europeia, é natural que os opositores da qualificação do novo Tratado como Constituição passem a invocar os perigos da linha federalista de que é portadora, ao passo que aqueles que privilegiam a evolução no sentido federal procurarão estribar-se nas características do novo diploma que apontam em tal sentido.

Os adversários do destino federal da Europa propenderão, assim, a desvalorizar a realidade constitucional, lembrando que a União Europeia não tem natureza estatal, sustentando que o diploma não passa de uma

pseudo-constituição, e realçando os aspectos em que se mantém o carácter intergovernamental da integração – processo de revisão regido por regras de unanimidade; áreas específicas que permanecem sujeitas ao veto dos Estados membros, designadamente a PESC (áreas que correspondem às famosas "red lines" invocadas pelos britânicos). Mas, mesmo que o façam, já será tarde para impedir que o termo "Constituição", adequado ou não à realidade a que se estija a aplicar, entre para a linguagem comunitária – paradoxalmente, sem que alguma vez a sua adopção tenha sido discutida pelos Governos e pelos Parlamentos. Tal é a força dos factos consumados no processo de integração europeia.

5. O projecto constitucional europeu permite duas leituras:

a) Pode ver-se nele o deslizar para a estrutura federal. Atenie-se ao nome de Constituição, nas figuras já referidas, extractadas à ordem interna do Estado, na delimitação de competências sem qualquer devolução de áreas aos Estados, no "hip service" prestado à subsidiariedade.

b) Pode não se ver no projecto nada que alicere a "natureza fundamental" da relação entre os Estados membros e a União. Tal é a posição do Governo britânico, que, nessa lógica, recusava obstinadamente, até há pouco, a submissão a referenda, por entender que mudanças mais significativas haviam decorrido do Acto Único Europeu e do Tratado de Amesterdão, sem que estes tivessem sido considerados merecedores de uma consulta popular.

Se, para o Reino Unido, o termo "federal" representa um malícia, já o mesmo não sucede com o termo "constituição". Daí a "boutade" de que o regulamento do clube de golf do Ministro dos Negócios Estrangeiros britânico seria também uma constituição... Mas agora o Governo de Londres cedeu a pressões da opinião pública e dos partidos da oposição, passando a prever um referendo, que possivelmente não se realizará antes de 2006.

6. Julgo que a leitura mais consentânea com os elementos que se contêm na proposta "constituição" é a primeira. A integração opera, desta feita, sem tocar a matéria económica (pela última vez abordada a propósito da união económica e monetária de Maasticht), mas por uma via político-jurídica, visando-se alcançar desse modo novo patamar no processo. Tenho utilizado por vezes a imagem, que me parece sugestiva, de se considerar o grau atingido, em geral, pela integração como representando um planalto, do qual emergem dois picos isolados, com forte potencial

federal, o pincaro da integração monetária e o pincaro da integração jurídica, esta marcada pela afirmação da primazia. Ora, através do projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa o pincaro das normas comunitárias, de qualquer natureza, sobre as normas nacionais, é entalhado, "maxime" pela perspectiva da superioridade plena das normas comunitárias, sobrançentemente tudo aquilo que está para trás, incluindo as constitucionais.

O projecto esboça sobrançentemente tudo aquilo que está para trás, incluindo as constitucionais. So assim se explica que, tendo sido a União Europeia instituída em Maasticht, se venha proclamar no texto que é estabelecida a União Europeia. Faz, de forma arrogante, tábua rasa do passado, e a imodestia dos seus autores vai ao ponto de, no preâmbulo, se expressarem agridecimentos pelos trabalhos por eles próprios desenvolvidos!

7. O movimento de integração da Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial tem-se processado numa linha ascendente, marcado pelo acesso a sucessivos patamares. E mesmo quando a recusa de se assumir uma realização previstia force à descida de alguns degraus, cedo são concebidas novas soluções, a fim de se retomar a via de uma maior integração. Recorde-se a suspensão da crise de supranacionalidade dos anos 50 (crise assinalada pelo fracasso da Comunidade Europeia de Defesa), através da proposta relativa ao mercado comum.

Tem havido, na verdade, reverses. Além da rejeição da CED, arrastando consigo o projecto da Comunidade Política Europeia (1954), mencionem-se: a afirmação de unanimidade nas votações do Conselho, em face da invocação de interesses nacionais importantes (1966); o abandono do Plano Werner para introdução de uma união económica e monetária (1973); o não seguimento dado ao projecto de Tratado visando o estabelecimento da União Europeia, da iniciativa de Altiero Spinelli (1984). Não se tem voltado, porém, ao ponto de partida. A construção curta-pica não obedece propriamente a um padrão "sistémico" (referência à figura mitológica interminavelmente forçada a retomar a ascensão da montanha); em lugar de deslizar, parecem brotar das crises forças renovadas para se atingirem, por vezes por outros caminhos, estádios mais altos.

8. No plano das realizações, deparam-se-nos três grandes patamares na fase inicial do movimento, principando pelo estabelecimento da CEEA (forma mista de integração política e de integração económica vertical), em 1951; seguindo-se a instituição da CEE em 1957 (predominantemente,

realização de integração económica horizontal); depois um surto de integração político-jurídica, devida aqui não aos Estados membros, mas à acção criadora do Tribunal de Justiça (visão da primazia, em 1964).

Próximo do final da década de setenta, poderão identificar-se com novos patamares a criação do Sistema Monetário Europeu, embrião da futura integração monetária, e a instituição de eleições directas para o Parlamento Europeu.

Seguiram-se, a partir dos meados dos anos oitenta, ainda três outros patamares, o primeiro envolvendo uma iniciativa de integração económica horizontal, a da formação do mercado interno (1986); o segundo marcado pela acentuação da integração económica – que se concretizaria, em 1999, pela criação da UEM –, acompanhada de integração e cooperação políticas (Tratado da União Europeia, de 1992); o último dando um impulso (relativamente modesto) à integração política, abrangendo a cooperação reforçada e retoques no aparelho institucional (Amsterdão, 1997, e Nice, 2001).

Como se vê, todo o processo está marcado pelo entrecruzar de soluções de integração económica e de integração política, divergindo, assim, do padrão evolutivo das formas clássicas de integração (união aduaneira; mercado comum; união económica e monetária; e união económica total, só a última supondo um grau intenso de integração política).

9. A entrada em vigor, com mais ou menos alterações, do Tratado que institui uma Constituição para a Europa, traduziria, sem dúvida, a assunção de um novo limiar. A diferença está em que neste se combinam a integração política e a integração jurídica, estando ausente qualquer ingrediente de integração económica.

Assumindo um sentido de “desinternacionalização” das bases da integração, o projecto coloca-se, sem abertamente o confessar, na linha da federalização das relações entre os Estados europeus, linha que, se um dia vier a traduzir-se na formação da federação em sentido próprio, poderá implicar a supressão da natureza internacional do movimento. Para quem se oponha à visão da criação de uma superpotência europeia por via do apagamento dos Estados-nações, será este o perigo a esconjurar.

A efectivação da passagem a este patamar está, porém, indecisa, atentos os obstáculos que ainda se interpõem à sua concretização – mormente os que se traduzem na sujeição da proposta ao veredicto de eleitores nacionais.

10. Longe de corresponderem à realização de um esquema pré-estabelecido, os patamares vão sendo atingidos, em regra, a partir de surtos, ou impulsos, que se desenvolvem em torno de temas específicos, obsessivamente prosseguidos (a moeda única, como foi o caso de Maastricht; a fórmula constitucional, na actualidade).

Mas é visível, nos últimos anos, a aceleração do movimento, decorrendo cada vez menos tempo entre cada patamar e o seguinte, a traduzir um claro propósito de aumentar a intensidade da integração, reduzindo-se a presença dos elementos intergovernamentais e acentuando-se a dos supranacionais. Tende, assim, a afirmar-se uma tendência federal, mesmo que o termo seja evitado, atentos os anticorpos que suscita – tendência que agora se articula com uma opção de “constitucionalização”.

Progredindo mais por revoadas do que pela sistemática promoção de um plano, a construção europeia vai-se processando por avanços desiguais: umas vezes estará na onda o ângulo político e jurídico, outras o económico, ou parte dele.

Talvez se pudesse fazer corresponder a realização do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, concomitante com o substancial aumento do 3.º pilar de Maastricht, em resultado da ampla “comunitarização” operada pela introdução do título IV da parte III do Tratado da Comunidade Europeia, ao galgar de um específico patamar da integração.

11. A eventual aprovação do “Tratado que estabelece uma nova Constituição para a Europa” identifica-se com uma “revisão dos Tratados em que se funda a União”, matéria contemplada no artigo 48.º do Tratado da União Europeia.

Embora, em rigor, esteja em causa a substituição dos Tratados por novo diploma, não pode deixar de entender-se que o preceito relativo à revisão dos Tratados (referindo-se a “alterações a introduzir nos Tratados”) é aplicável à presente situação.

Sendo assim, a entrada em vigor do proposto Tratado fica dependente de duas condições de unanimidade: o “comum acordo” na conferência dos representantes dos Governos (CIG) e a ratificação por todos os Estados membros, de acordo com as respectivas normas constitucionais.

O que não pode é considerar-se aplicável à aprovação do projecto de Tratado que estabelece a Constituição o que nele se determina sobre a sua própria revisão. O preceito (art. IV-7) só operará para diante, se e quando o Tratado ganhar vigência.

De qualquer modo, aquele preceito não traz grandes inovações em relação ao artigo 48.º do Tratado da União Europeia. A intervenção de uma Convenção é acrescentada, mas esta só terá o poder de adoptar recomendações (e poderá até o Conselho Europeu, em certos casos, decidir não a convocar): basicamente, a decisão continua dependente do comum acordo na CIG e da ratificação por todos os Estados membros.

A única nota dissonante, que parece constituir um princípio de um sistema de aprovação por maioria qualificada, mas não chega lá, é a do já referido n.º 7 do Art. IV-7, a prever, caso dois anos depois da assinatura do Tratado quatro quintos dos Estados membros o tenham ratificado, mas um ou mais hajam deparado com dificuldades em proceder à ratificação, que o Conselho Europeu "analisará a questão". A cláusula é obscura, e pouco parece adiantar. Julgamos que na sua origem terá estado a recordação da experiência da Dinamarca e da Irlanda, com resultados negativos nas ratificações por via de referendo, depois corrigidos em nova consulta. Nesta linha, parece que o mais que o Conselho Europeu poderá fazer será desenvolver esforços para uma solução política do problema, designadamente criando condições para referendos rectificadores.

12. A imprevista mudança de governo em Espanha, na sequência dos atentados terroristas de 11 de Março em Madrid, e o propósito enunciado pelos novos responsáveis políticos daquele país de flexibilizar a sua posição com vista a facilitar a aprovação do projecto de Tratado constitucional, ao mesmo tempo que a Polónia se mostrava sensível ao desconforto do isolamento a que seria votada se não contemporizasse, deixavam antever o próximo renascimento da CIG, de molde a ser alcançado um acordo firmado por todos os Governos.

Sobreveio, porém, o inesperado volte-face do Governo britânico, ao admitir que o Tratado constitucional, depois de assinado, venha a ser sujeito ao voto do eleitorado. Atenta a desproporção nas sondagens de opinião realizadas no Reino Unido entre os oponentes e os partidários da Constituição Europeia, não é difícil antever como desfecho mais natural a rejeição.

Se assim acontecer, o projecto de Constituição terá entrado em terreno altamente perigoso. Caso o Reino Unido seja a única voz negativa, poderá tentar-se a via da repetição do referendo, que resultou no passado com a Dinamarca e com a Irlanda. Mas então tratava-se de pequenos países, temerosos do isolamento, mais permeáveis a insistências no sentido da reconsideração do seu voto.

A alternativa – conforme com a norma de revisão contida no Tratado da União Europeia – seria pôr de lado o projecto da Convenção, continuar vivendo de acordo com as soluções de Nice, precisamente concebidas para a adaptação institucional à Europa a 25, e procurar, sem precipitações, outra via para a prossecução da construção europeia (não deixa de haver aspectos positivos naquele projecto, que poderiam ser aproveitados).

No caso de o Tratado vir a ser rejeitado por vários países (por exemplo, o Reino Unido mais alguns outros), em referendos neles realizados, o projecto constitucional poderá ser desde logo arquivado, sem mesmo se tentar a via da recuperação.

É possível, no entanto, que a França, a Alemanha e países com maior pendor federal não se contentem com o simples regresso à fórmula de Nice. Se assim for, não está excluído que procurem fazer uma "percée" no sentido da constitucionalização, lançando uma cooperação reforçada. Esta seria feita fora dos Tratados, por se tratar de uma operação de grande amplitude, não enquadrável no dispositivo de alcance limitado neles previsto, com o efeito preocupante de aprofundar a clivagem que já hoje existe na Europa, expressa na separação entre os países "in" e os países "out", quer no plano da moeda única, quer no da supressão de controlos à circulação de pessoas.

## A UNIÃO MONETÁRIA E O PACTO DE ESTABILIDADE(\*)

1. Aprovado alguns meses antes da tomada da decisão que precederá o arranque da união monetária europeia, o "Pacto de Estabilidade e Crescimento" visa assegurar a disciplina orçamental na terceira fase da UEM, estando na sua base a afirmação de que a solidez das finanças públicas é condição indispensável para um crescimento sustentável e não inflacionista.

O pacto é constituído por dois regulamentos do Conselho, sobre o reforço da supervisão e disciplina orçamental e sobre a aceleração e clarificação do procedimento relativo aos défices orçamentais excessivos, e por uma resolução do Conselho Europeu consagrando o compromisso político solene quanto à aplicação das regras estabelecidas.

Os Estados participantes na zona do euro ficarão sujeitos a sanções caso não consigam impedir a formação de défices excessivos; os restantes Estados-membros da União Europeia apenas estarão obrigados a apresentar programas de convergência, não se lhes aplicando o mecanismo sancionatório das infracções à disciplina orçamental.

Examinemos os elementos constitutivos do pacto.

2. Em primeiro lugar, a supervisão reforçada das políticas orçamentais. Neste domínio, cada Estado-membro deverá esforçar-se por atingir, a médio prazo, uma posição orçamental excedentária, ou próxima do equilíbrio, para que haja margem para a actuação de estabilizadores automáticos ao longo de todo o ciclo económico, sem se infringir, nas fases recessivas, o valor de referência de 3% para o défice orçamental.

---

(\*) Comunicação apresentada em 12 de Fevereiro de 1998 na Academia das Ciências de Lisboa.

Os Estados-membros incluídos na zona do euro deverão apresentar programas de estabilidade, contendo os seus objectivos orçamentais a médio prazo, e indicar as medidas tomadas para assegurar e manter a posição, em face dos rácios admitidos, em termos de défice e de dívida.

Os Estados-membros não participantes na zona do euro apresentarão programas de convergência de conteúdo semelhante, quanto à política orçamental, ao dos programas de estabilidade.

Os programas de estabilidade e de convergência visam um período de vários anos, sendo objecto de actualização anual.

Fazendo a análise destes programas, a Comissão e o Conselho emitirão um alerta rápido quando apurarem a existência de uma deterioração significativa que possa conduzir a um défice excessivo.

### 3. Segue-se o procedimento relativo ao défice excessivo.

Um défice orçamental que excede o valor de referência de 3% do PIB será considerado excepcional se resultar de circunstâncias inabituais, fora do controlo do respectivo Estado-membro, com impacto importante na situação financeira deste, ou se decorrer de uma forte recessão económica.

Ao preparar o relatório que desencadeia o procedimento de combate aos défices excessivos, a Comissão só considerará que a superação do valor de referência em resultado de uma recessão económica é excepcional se se verificar uma quebra anual do PIB real de 2%, pelo menos.

Sobre esse relatório, emitirá o Comité Económico e Financeiro (sucessor, a partir da 32 fase da UEM, do Comité Monetário) o seu parecer. A Comissão terá em conta este parecer; se entender que existe um défice excessivo, transmitirá ao Conselho a sua recomendação.

Se considerar que o défice não é excessivo, deverá apresentar por escrito ao Conselho as razões da sua posição, podendo o Conselho solicitar à Comissão que faça uma recomendação.

Ao decidir, por maioria qualificada, se existe ou não um défice excessivo, o Conselho avaliará globalmente a situação, tendo em consideração as observações feitas pelo Estado-membro que revelem que, embora inferior a 2%, a diminuição anual do PIB é excepcional à luz de outros dados, referentes, designadamente, ao carácter abrupto da recessão ou à diminuição da produção relativamente às tendências passadas.

Ficou, assim, consagrada uma margem de discricção para a qualificação pelo Conselho de um défice orçamental como excessivo ou não, podendo a justificação com base na excepcionalidade do défice assentar na

invocação e ponderação de aspectos atinentes a uma recessão menos profunda do que a caracterizada pela quebra anual do produto de 2% ou mais.

Pensamos que foi definido um limiar demasiado elevado para a exclusão (praticamente) automática do sancionamento dos défices superiores a 3% do PIB era conjuntura recessiva: uma recessão tão funda que seja assinalada pela queda de 2% ou mais do PIB é, nas condições económicas do mundo actual, um fenómeno extremamente raro. E para as economias que têm ainda caminho a percorrer na zenda da convergência real (como é o caso da portuguesa), mesmo uma situação de crescimento lento do PIB (por ex., a taxa inferior a 2%) assume já a figuração de uma conjuntura recessiva. Ora, infelizmente, a necessidade de expansão real mais rápida para as economias comparativamente menos desenvolvidas não foi tomada em conta no pacto de estabilidade. Esta é, aliás, uma das razões por que terá de considerar-se eufemístico o aditamento da expressão "e crescimento" à epígrafe original do pacto, pois só remotamente se poderá associar um regime tão restritivo e tão unilateralmente voltado para uma disciplina orçamental rigorosa a uma visão impulsora da expansão das economias.

É de recear que a formulação adoptada quanto aos limiares da recessão justificativa da ultrapassagem dos 3% de défice orçamental seja uma ilustração do espírito deflacionista que já se anunciava pela enunciação obsessiva, no Tratado de Maastricht, do objectivo primordial de estabilidade dos preços.

4. Estas considerações são ainda reforçadas por outra – e grave – limitação em que, na vertente "não jurídica" do pacto de estabilidade, os Estados-membros acordaram: na resolução do Conselho Europeu sobre o pacto não só são rodadas as partes convidadas a aplicar com rigor o Tratado ou o pacto, como se insere "o compromisso adicional dos Estados-membros no sentido de não invocarem a seu favor o carácter excepcional de uma diminuição anual do PIB inferior a 2%, a menos que se encontrem numa situação de recessão grave" –, sendo explicitado que esta gravidade será, em regra, qualificada pela verificação de uma diminuição anual do PIB real de, pelo menos, 0,75%.

Com esta restrição suplementar, que não consta do regulamento relativo à aceleração e clarificação do procedimento contra os défices excessivos, mas que é solenizada através de compromisso político assumido em resolução do Conselho Europeu, ainda mais se reduz o campo de acção dos Estados em matéria de política orçamental.

E do mesmo modo se estreita a margem de apreciação e ponderação política da situação pelo Conselho, já que aquém dos 0,75% e além dos 2% de quebra do produto impera, afinal, o automatismo na aplicação ou dispensa de aplicação de sanções.

Foi nestes termos limitados que se deu algum acolhimento à lese francesa contrária ao carácter automático do procedimento, que integrava a proposta alemã. A diferença de perspectiva entre os dois países projecta-se, aliás, em aspectos de fulcral importância, já que a posição que a França chegou a tomar em sentido favorável à consagração de uma espécie de "governo económico europeu" contrasta com a defesa intransigente por parte da Alemanha da plena independência do Banco Central Europeu.

Em face de uma recessão caracterizada pela quebra anual de 0,5% do produto anual, ou mesmo de 0,7%, os Estados-membros ficam incapacitados de, como seria normal em tais circunstâncias, recorrer à elevação das despesas das respectivas administrações públicas não só com vista à recuperação conjuntural, mas também para fazer face às solicitações directamente relacionadas com o apoio dos sectores em crise.

5. O pacto de estabilidade converte-se, assim, num colete de forças que tolhe a actuação dos Estados-membros no plano da política orçamental — o que se toma particularmente sensível se se atentar em que vai operar na fase da UEM em que, congeladas as relações cambiais e instituído o euro como moeda de direito próprio, deixa de haver possibilidade de utilização da política cambial e da política monetária para fazer face a choques assimétricos, isto é, a alterações do lado da procura e/ou do lado da oferta que atinjam especificamente certo ou certos países pertencentes à zona do euro.

A aplicação do pacto de estabilidade pode, aliás, ter o efeito perverso de agravar a situação conjuntural. Na verdade, se um país em fase de actividade económica normal estiver a incorrer num défice orçamental de 2% ou 2,5% (ou seja, inferior ao limiar de 3% do défice excessivo), ver-se-á obrigado, caso a sua economia entre em recessão (sobretudo se a queda do produto for inferior a 0,75%), a actuar em sentido pró-cíclico, pois a recessão implica necessariamente diminuição das receitas fiscais e aumento das despesas, o que forçará o Governo do país em causa a proceder a um contraproducente aumento dos impostos e/ou contracção dos gastos públicos, a fim de poder manter o défice dentro do limite dos 3%, adensando consequentemente a própria recessão. Daí o aviso feito quanto à conveniência

de se suscitar excedentes orçamentais nos anos bons, parecendo querer regressar-se, algo anacronicamente, à política dos orçamentos cíclicos, que se pensava ter passado à história, em face do comprovado desaparecimento da simetria dos ritmos que caracterizava o ciclo económico.

6. O empenho posto pelos Estados-membros no cumprimento do pacto de estabilidade não decorre apenas da assunção do compromisso político de rigor; também se relaciona com o risco de sujeição às sanções que o Tratado prevê em abstracto ("multas de importância apropriada"), e que o pacto vem concretizar por forma extremamente dura.

Na verdade, o pacto definiu o sistema de sanções aplicáveis aos Estados-membros integrados na zona euro que não dêem cumprimento às recomendações do Conselho visando pôr termo à situação de défice excessivo. Essas sanções incluem a constituição de um depósito não remunerado, que será convertido em multa ao fim de dois anos, se o défice do país em causa continuar a ser excessivo.

Especifica o pacto que se o défice excessivo resultar do não cumprimento do valor de referência de 3% do PIB "o montante do depósito ou da multa será constituído por uma componente fixa igual a 0,2% do PIB e por uma componente variável igual a um décimo da parte do défice que excede o valor de referência", com o limite máximo de 0,5% do PIB para o montante anual do depósito. Mesmo com este "plafond", o depósito (e, eventualmente, a multa aplicada na sua sequência) mostra-se gravoso: para Portugal, por exemplo, bastará um défice orçamental de 6% do PIB, para o qual não está excluído que o país possa deslizar em face de uma recessão grave, para (salvo na hipótese de a baixa do PIB atingir 2%) se prever a aplicação de uma multa anual que não andarão longe dos cem milhões de contos.

E aí estará o País, mesmo que o nível ainda insuficiente do seu desenvolvimento implique que devesse continuar a manter a qualidade de beneficiário líquido dos fundos da Comunidade, e aluda que tenha sofrido agravamento da sua situação conjuntural, a contribuir (bem contra sua vontade) para o financiamento do orçamento comunitário, para o qual, nos termos do proposto regulamento relativo à aceleração e clarificação do procedimento relativo aos défices excessivos, revertem não só os juros dos depósitos efectuados, como o produto das multas aplicadas.

7. Esta "aceleração" e esta "clarificação" vêm, assim, conferir redobrada intensidade ao rigor que já transparecia do Tratado, ao colocar-se

neste, insistentemente, a ênfase no objectivo primordial de manutenção da estabilidade dos preços e de estabelecimento de condições financeiras sãs. Acentua-se, assim, a visão da ortodoxia liberal-conservadora, que já se reconhecia como fonte inspiradora das disposições do Tratado relativas à União Monetária.

E, reduzindo-se, como já foi dito, a capacidade e disposição autónoma dos instrumentos orçamentais nacionais, ao mesmo tempo que se centraliza e se uniformiza a nível supranacional a política monetário-cambial, surge logicamente a necessidade de desenvolver as bases de uma política orçamental (e fiscal) também formulada a nível da União. Tanto mais que, faltando à zona do euro certas características básicas da zona monetária óptima – a efectiva mobilidade do factor trabalho e a existência de mecanismos de transferências automáticas ou discricionárias entre regiões (leia-se, entre Estados-membros) –, mais indispensável se torna a passagem a novo estágio de integração, no qual, constituída a união monetária, é a vertente da união económica que se põe em evidência, pela adopção de um esquema de finanças pré-federais supondo o prévio alargamento do volume dos recursos mobilizados para o orçamento comunitário e, porventura, a introdução de fiscalidade supranacional, e a extensão a novas áreas das competências com reflexo nas despesas da Comunidade.

Deste modo se reforça, mercê da surpreendente e, quanto a nós, pouco avisada solução, que o pacto de estabilidade veio consagrar, de concretizar em termos ainda mais constritivos o esquema já de si limitativo previsto no Tratado quanto à repressão dos défices excessivos, o efeito de "spill over" que já era de esperar que viesse a decorrer da formação da união monetária. E os Estados-membros, que continuam relutantes em ceder poderes em matéria fiscal (atente-se na manutenção, mesmo depois da revisão de Amesterdão, do requisito do voto unânime para as decisões neste campo), podem ver-se na necessidade de, bem mais cedo do que pensavam, abrir caminho para certa dose de federalismo fiscal e financeiro.

E assim se enveredaria, quase sem se dar por isso, pelo caminho do federalismo político – por seu turno logicamente postulado pelo franquear dos limiares do federalismo financeiro –, mesmo que não se tenha desejado à partida tal solução, profundamente cerceadora da soberania dos Estados, pois se nos afigura que a união monetária desacompanhada de certo grau de centralização orçamental não terá condições para se consolidar (ou talvez até para sobreviver).

Tem, na verdade, de reconhecer-se que a decisão de instituir uma moeda única constituiu, de longe, não só em si mesma, pela irreversibilidade de que se reveste, mas sobretudo pelas virtualidades que encerra de alastramento do processo, o maior salto qualitativo que até hoje se verificou no processo de integração europeia. Resta saber sobre os resultados estarão ao nível das expectativas geradas, pois aquele salto qualitativo não deixa também de ter o sabor de um salto no desconhecido.

8. Confrontados com a glacial sustentação dos equilíbrios constantes do pacto de estabilidade e com o vazio de instrumentos para combate aos choques assimétricos, não deixamos de lembrar com alguma saudade os tempos em que a política económica se filiava no legado de Keynes.

Não que aspiremos a um triunfal regresso das políticas keynesianas, pois estamos conscientes das suas insuficiências perante os problemas da regulação económica do mundo de hoje. A "fine tuning" da conjuntura, pelo menos se aplicada à escala nacional, perdeu muito do seu sentido em presença do esbatimento das fronteiras perante o fenómeno da globalização e da quebra da coor-relação que se extraía da curva de Phillips.

A política keynesiana é, aliás, portadora das limitações resultantes da sua vocação para o curto prazo – a despesa pública sendo aí vista mais como fonte de procura do que como ampliadora da capacidade produtiva, quando, no mundo actual, diluídos os factores de isolamento das economias nacionais, se afirmam os imperativos de modernização e adaptação estrutural em função de exigências de produtividade e de melhoria da posição competitiva.

Mas o nosso receio é de que o pêndulo tenha oscilado demasiadamente para o extremo oposto ao do intervencionismo keynesiano: na mensagem de Maastricht, postos em surdina os objectivos da progressão das variáveis reais, erigida em dogma a defesa da estabilidade e a prossecução da convergência nominal, depara-se-nos uma litania com fortes traços de fundamentalismo (que alguém já qualificou de "misticismo monetário"), marcada pela obsessiva afirmação dos equilíbrios da moeda e das finanças, abafadora dos esforços para fazer face a grandes problemas de fundo como o do desemprego e, na óptica de países que registam atraso no seu desenvolvimento, o da consecução de crescimento mais rápido.

Por agora, a introdução (aliás bem tardia), no Tratado de Amesterdão, da vertente do emprego não basta para dissipar a sensação de algidez que continua a dimanar das terapêuticas de Maastricht. Uma redefinição do

pacto de estabilidade, no sentido de, sem deixar de se defender o equilíbrio a nível do orçamento corrente, se tomar possível o financiamento regular das despesas de investimento pelo recurso à dívida pública, e de se conferir realce ao envolvimento explícito dos parceiros sociais na definição de metas atinentes à evolução dos preços, por forma a possibilitar à política monetária uma orientação mais voltada à expansão, poderia contribuir para vencer o relativo marasmo económico em que a Europa, registando níveis de desemprego próximos dos 12% da população activa, se encontra mergulhada.

Por outro Dado, ao vazio dos instrumentos de acção conjuntural deveria replicar-se pela instituição de um fundo de compensação destinado a obviar aos efeitos mais gravosos dos choques assimétricos.

## A UNIÃO MONETÁRIA E O FEDERALISMO FINANCEIRO(\*)

1. Embora tenha havido em Maastricht uma discussão acerca da inclusão no Tratado da União Europeia de uma referência ao objectivo federal, não parece que os Estados-membros tivessem perfeita consciência das implicações do passo que decidiram dar, o qual poderia colocar a prazo a Comunidade no limiar do Estado federal europeu.

Pela primeira vez, fora na verdade prevista uma transferência de poderes para as autoridades supranacionais, numa área fundamental situada no âmago da soberania nacional – a política monetária.

Porém, a construção da união monetária segundo um esquema federal não correspondeu análoga realização no plano da união económica, no qual o princípio de coordenação de políticas nacionais, determinadas à escala dos Estados-membros, permaneceu inalterado.

2. É óbvio que a intenção dos negociadores de Maastricht não era a conversão da Comunidade num Estado federal. A questão não foi sequer discutida, e acordou-se em que a situação básica da Comunidade não seria modificada, com excepção da implantação da união monetária e da sua nova autoridade supranacional.

Não se deu abertamente atenção à possibilidade de efeitos de alastramento gerados pela instituição da união monetária.

Não tendo a transferência para o domínio supranacional de tarefas e funções atinentes à política monetária sido complementada por uma transferência paralela em outras áreas da política macro-económica,

(\*) Versão em língua portuguesa da comunicação "IGE 2000 and Fiscal Federalism", apresentada no colóquio das Cátedras Jean Monnet sobre a Conferência Intergovernamental 2000, que se realizou em Bruxelas, em Julho de 2000.

nómica<sup>(1)</sup>, gerou-se uma situação híbrida, na qual a união monetária surge como uma espécie de embrião de Estado federal, no meio de uma estrutura que mantém as características intergovernamentais originais.

Isto pode explicar, em parte, a persistente fraqueza do euro em relação ao dólar. A moeda europeia não tem apoio num poder económico unificado, cuja autoridade se estenda por todo o território em que circula – o que poderá suscitar dúvidas nos mercados sobre a consistência da política económica em que se enquadra.

3. O mesmo tipo de dicotomia que está subjacente à visão dos pilares da União Europeia manifesta-se na própria concepção da união económica e monetária, que até hoje constitui o estágio mais avançado da integração:

- a vertente monetária baseando-se numa transferência de soberania para uma autoridade supranacional plenamente independente;
- a vertente económica permanecendo assente num processo de cooperação através da harmonização das políticas económicas nacionais.

Ora, o isolamento da política monetária em relação às outras componentes da política económica não pode conceber-se em termos absolutos. Com efeito, a missão conferida ao Banco Central Europeu com respeito à estabilidade de preços está dependente, na sua realização, dos progressos que ocorram nas áreas da política orçamental e da política de rendimentos.

Pelo pacto de estabilidade e crescimento, as políticas monetárias nacionais ficaram sujeitas a regras limitadoras da extensão dos défices, visando restringir-se o potencial inflacionista das acções governamentais.

Mas em todos os outros aspectos a responsabilidade pela estrutura dos orçamentos nacionais permaneceu na competência das autoridades dos Estados-membros, somente sujeita a certo grau de coordenação através de mecanismos da supervisão multilateral.

A natureza diferente das facetas que compõem a união económica e a união monetária pode criar dificuldades no desempenho da missão do

(1) Foi decidido "criar uma união monetária sem (ou antes de) se atribuir à Comunidade outras funções importantes, que vão desde a política orçamental à segurança interna e externa". Tommaso Padoa-Schioppa. "The Road for Monetary Union in Europe". Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 188.

Banco Central Europeu – até porque o mandato que foi conferido ao BCE não é o de cooperar na definição global da política económica da Comunidade: é o de prosseguir, de modo assaz inflexível, o objectivo estatutário único de manter a estabilidade de preços.

Poderão, assim, vir a ocorrer choques entre o BCE e as autoridades económicas nacionais (e as próprias opiniões públicas), caso a percepção pelas últimas das prioridades da política económica passe a divergir da visão presumivelmente inutável do órgão supranacional. A política monetária está entrosada com os outros instrumentos de regulação macro-económica.

4. Em contraste com os temas que estiveram no centro de anteriores experiências supranacionais (v.g., carvão e aço), a moeda exerce uma influência geral sobre os mercados, pelo que não se configura como instrumento adequado para um tipo de federalismo restrito ou sectorial, que operasse isoladamente em relação ao resto da economia.

Tendo os Estados-membros da União Europeia sido privados não só dos instrumentos da política monetária, mas também da margem que possuíam na condução das suas políticas orçamentais, a vulnerabilidade aos efeitos de choques assimétricos (choques que atinjam especificamente algum ou alguns países membros) tornou-se maior.

Em acréscimo a estes aspectos negativos para a condução de políticas de estabilização eficientes vêm as insuficiências relacionadas com a concepção da UEM consagrada no Tratado da União Europeia.

A dimensão da solidariedade, inerente a um sistema federal, não integra aquela concepção. Em vez de ter migrado para o núcleo da UEM, a solidariedade, traduzida na "coesão económica e social", continuou a constituir modestamente uma de entre várias políticas complementares, que se estendem para além da esfera económica, mas de que o elemento federal está claramente ausente.

Na discussão da Agenda 2000, a atitude pouco receptiva dos contribuintes líquidos tradicionais evidenciou as incertezas de uma política de coesão desligada da concepção nuclear da UEM.

5. A necessidade de dar apoio à união monetária pela criação de uma união económica autêntica, na qual se efectivem acções de política de estabilização, e em que, desejavelmente, sejam fortalecidos os mecanismos de redistribuição inter-regional, e criados melhores laços entre o BCE e as

autoridades responsáveis pela política económica global, pode levar a um impulso na direcção de certo grau de federalismo financeiro – tendo na sua base a moeda comum.

Tal evolução implica, contudo, que os Estados-membros se munam de vontade política para concretizar as necessárias modificações.

Ora, a verdade é que essa vontade política, que não emergiu durante as negociações que conduziram ao Tratado de Maastricht, continua hoje a faltar.

O federalismo monetário foi instituído na União Europeia de um modo que se pretendia "asséptico". Os Estados-membros tinham-se apercebido de que a soberania monetária real deixara de existir (com a única excepção da Alemanha – o que explica que este país tenha exigido a adopção do seu modelo de banco central como compensação para a perda da posição dominante de que desfrutava no Sistema Monetário Europeu).

Em tal situação, a transferência dos poderes de regulação monetária para uma entidade supranacional, de composição tecnocrática, vinculada a um objectivo pré-definido – não requerendo escolhas de política –, parecia relativamente indolor.

6. As coisas mudam por completo quando é transposto o limiar do federalismo financeiro. Aí, a transferência dos poderes nacionais para entidades supranacionais, configuradas como uma espécie de "Governo económico europeu", implica um sacrifício real de soberania em aspectos cruciais das políticas dos Estados.

A generalização à união económica do tipo de supranacionalismo já existente na união monetária não pode ser operada por via de um simples acrescentamento ao BCE de outras instâncias não eleitas, porquanto envolve a transferência para as autoridades políticas da Comunidade de tarefas tradicionalmente realizadas por Governos nacionais, em campos dominados por escolhas específicas de política económica e social, bem como a cedência de alguns poderes de criar impostos, até agora zelosamente mantidos pelos Estados-membros. O princípio "no taxation without representation" requereria então a assunção de efectivos poderes nesta área por um Parlamento supranacional.

Diferentemente do federalismo monetário, que foi prosseguido como implicação lógica da criação de um mercado interno, representando, afinal, mais um episódio no processo de integração económica, o federalismo

financeiro tende a ser inseparável de um movimento no sentido da instituição da união política, e liga-se à visão do Estado federal.

Enquanto o presente modelo da UEM subsistir, sendo a transferência basicamente limitada ao poder de emitir e regular a nova moeda (e, além disso, não havendo sequer coincidência entre o elenco dos membros da UEM e o dos membros da União), os Estados não parecem estar próximos de perder a sua soberania internacional<sup>(2)</sup>.

Mas, ao progredir para o federalismo financeiro, a União Europeia não deixaria de se apoderar de certas funções-chave dos Estados. E viria então à superfície a questão de saber até que ponto poderia ser transferida a competência para uma entidade supranacional, sem se pôr em causa o estatuto dos Estados-membros como Estados soberanos à face do direito internacional.

7. Na falta de consenso entre os Estados-membros quanto ao federalismo político<sup>(3)</sup>, e quanto a admitirem, mais cedo ou mais tarde, que se atinja o limiar de um Estado federal (grande número de Estados parecendo, compreensivelmente, não estar dispostos a encurar o desaparecimento do seu estatuto como "senhores" dos Tratados), a inclusão deste tema na CIG 2000, tendo um efeito divisório, não é de aconselhar.

Isto não impede, no entanto, que possam (e devam) discutir-se e propor-se soluções sobre medidas específicas de apoio da união monetária, como a que envolve a criação de um fundo para assistência em choques assimétricos.

(2) House of Lords – Selected Committee on the European Communities, "Economic and Monetary Union and Political Union, Vol. 1 – Report", HMSO, London, 1990, p. 49.

(3) "Por agora os Estados-membros não estão dispostos a alterar as estruturas da Comunidade Europeia e a criar um Estado federal". Martin Seidel, "Constitutional Aspects of Economic and Monetary Union", in "Constitutional Dimensions of European Economic Integration" (Francis Snyder, Ed.), Kluwer Law International, London, 1996, p. 48.

## DA MOEDA ÚNICA EM DIANTE: AS VISÕES A LONGO PRAZO DA INTEGRAÇÃO(\*)

Com a moeda única, atingiu-se um patamar completamente novo no processo de integração europeia. Até aqui, a abdicação de poderes soberanos era real mas limitada: quando os Estados decidem abolir os entraves aduaneiros e contingentários e formar um mercado sem barreiras ou quando harmonizam legislações nacionais para criar as condições de funcionamento desse mercado não estão a fazer sacrifícios demasiado vinculados de competências soberanas. Nestes aspectos, está em causa aquilo que se chama a "integração negativa", a integração que se processa por supressão de obstáculos ao estabelecimento de um grande mercado; e isto não contende com o cerne da soberania. Mas, quando os Estados decidem suprimir as moedas nacionais, criar uma moeda comunitária e entregar por inteiro a sua gestão a uma entidade supranacional ou federal, estão a tocar no âmago da soberania.

Quando se previu a formação da união económica e monetária, discutiu-se se ela implicaria só por si, a supressão da qualidade de Estados – da "estatalidade", se quisermos entrar por neologismos –, em termos de os Estados membros perderem os atributos essenciais dos Estados soberanos. Este assunto foi debatido na Câmara dos Lordes, em Inglaterra, a propósito do projecto de Maastricht, tendo-se então concluído que a perda da soberania monetária ainda não acarretava a supressão da qualidade de Estados, porque atributos soberanos ainda mais vitais, os relativos à política externa e à defesa, permaneciam nas mãos

---

(\*) Conferência proferida no âmbito do ciclo sobre Direito Comunitário e Direito da Integração, promovido pelo Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa, em Junho de 2001.

destes, e só quando tais atributos soberanos fossem transferidos é que a "estatalidade" desapareceria.

Se a política externa for totalmente unificada, com base em entidades federais que passem a regê-la, desaparecerá a qualidade soberana dos Estados na vida internacional. A união monetária representou um golpe profundo nas soberanias, mas não um golpe decisivo. Basta lembrar exemplos do passado. Exemplos como o da união que existiu, durante muitos anos, entre a Bélgica e o Luxemburgo, e que levou a que as moedas na prática se confundissem. Ainda havia moedas com a referência luxemburguesa, mas na verdade tudo se reconduzia à acção emissora do Banco da Bélgica. Também houve, durante muitos anos, uma união de facto de um para um entre a libra esterlina e a libra irlandesa. E a libra esterlina, pouco antes da formação da união monetária, ainda tinha poder liberatório no interior do território da República da Irlanda. E, todavia, quer o Luxemburgo, quer a Irlanda, eram a todos os títulos considerados como Estados soberanos na ordem internacional. Isto dá uma certa tranquilidade aos que temiam que a união monetária fundisse os alicerces da soberania, em termos radicais.

O euro é o descendente directo, também na relação de um para um, do anterior ecu – unidade de conta do Sistema Monetário Europeu – convertido em moeda genuína ("moeda de pleno direito"), com a nova designação, a partir do início de 1999.

Na actual união económica e monetária existe um lado frouxo, o lado económico, e um lado forte, com características federais, o lado monetário. Se houvesse órgãos de soberania na União Europeia, o Banco Central Europeu seria sem dúvida um deles, tal o poder que lhe foi conferido no tocante à regulação da moeda e à política monetária e, em certa medida, à política cambial, sem subordinação a qualquer outra instituição. Dos domínios tradicionalmente ligados ao cerne da soberania, o da moeda foi objecto de cedência aos órgãos supranacionais, mas a diplomacia e a defesa mantêm-se até hoje nas mãos dos Estados. E mesmo quando os Estados se associam nestes últimos campos, fazem-no segundo uma metodologia intergovernamental.

Com Maastricht, foi dado um passo decisivo na integração, marcando a irreversibilidade do processo. É difícil formar a moeda única, suprimir as moedas nacionais, e depois voltar atrás. Houve casos em que determinados países saídos da órbita soviética abandonaram o rublo e restabeleceram moedas nacionais, mas foi a situação excepcional de aluimento do sistema político e económico do país-centro que possibilitou essas mudan-

ças. Não é de prever, nem de desejar, que isto venha a acontecer na União Europeia. Aqui, com a consagração da moeda única, ter-se-á atingido um patamar de irreversibilidade, tornando dificilmente praticável um retrocesso para as fórmulas nacionais.

Apesar de tudo, é sabido que a União Europeia não é um Estado federal, é uma associação de Estados dispostos a cooperar entre si com vista à realização de certos objectivos, tal cooperação assumindo, sob determinados aspectos, traços federais. Mas o federal não abrange todo o campo de acção da União Europeia. Basta atentar no segundo e no terceiro pilares de Maastricht, enquadrados num regime essencialmente intergovernamental, para se concluir que não há uma expressão federal para o todo.

Alguns dizem, considerando esta hibridez do conjunto, e com o risco de incorrerem numa "contradictio in terminis", que se está perante um fenómeno de "federalismo intergovernamental".

A união económica surge ligada a aspectos de colaboração intergovernamental, envolve coordenações relativamente frouxas de políticas económicas, sem nela existir um princípio director a nível central, pois os Estados ainda têm a palavra decisiva neste domínio – estando aqui envolvidas as principais políticas económicas menos a monetária, a qual passou a ser objecto da unificação estabelecida a nível da vertente união monetária. É, mesmo nessa vertente, que apresenta características essencialmente federais, o grau de centralização não é tão intenso como poderia parecer à primeira vista.

Os regimes do Bundesbank (Banco Central da Alemanha) e da Reserva Federal dos Estados Unidos foram os inspiradores do modelo europeu de banco central. Ora, aqueles são mais centralizados do que o que se estabeleceu na Europa Comunitária. Poderia ter-se ido aqui a um ponto extremo, que seria a supressão dos bancos centrais nacionais, concentrando-se no BCE a totalidade das funções de banco central. Mas esta opção não foi seguida. Os bancos centrais nacionais sobreviveram, agora independentes dos Governos dos respectivos Estados, mas, no plano da emissão de moeda e da política monetária, em subordinação às decisões do Banco Central Europeu. Teria sido, aliás, difícil suprimir aqueles bancos, até pela importância dos respectivos efectivos de pessoal. O total do pessoal dos bancos centrais nacionais da zona do euro não anda longe das seis dezenas de milhares, ao passo que o do BCE não excede algumas centenas de funcionários.

No traçado do sistema da união monetária não deixou de se reflectir o princípio da subsidiariedade, na medida em que o controlo prudencial

das instituições de crédito ficou a ser detido pelos bancos centrais nacionais. No tocante à política monetária, como não podia deixar de ser, os poderes foram concentrados no BCE, mas com amplo grau de descentralização na execução das tarefas confiadas ao sistema. Assim, os bancos centrais nacionais terão papel de relevo nos processos de emissão. Os bancos comerciais podem abrir contas no BCE, mas, de uma maneira geral, continuaram a movimentar as que mantêm junto dos bancos centrais nacionais da respectiva área.

Enquanto no órgão correspondente da Reserva Federal americana estão em maioria os representantes do poder central, no caso europeu dá-se o inverso. Há hoje no Conselho do BCE doze governadores de bancos centrais nacionais e apenas seis membros da Comissão Executiva, que exprime a índole supranacional da construção. Não é de esperar que os governadores dos BCN se unam sistematicamente nas votações, mas não está excluído que venham a assumir, em certas circunstâncias, uma posição comum, prevalecendo em tal caso sobre a votação dos membros de mais directa vocação supranacional.

Existindo um regime federal estabelecido para a política monetária, mas não já para a política orçamental, podem antever-se sérias dificuldades para a UEM, se a união monetária continuar a ser um píncaro isolado, a sobressair da uniformidade do planalto representado pela união económica. Para superar aquelas dificuldades, haveria que estender a modalidade mais exigente de integração a sectores presentemente por ela não abrangidos, instituindo um orçamento de apreciáveis dimensões a nível da União Europeia. Seriam assim criados instrumentos de federalismo financeiro e fiscal, neste momento inexistentes, e que nem mesmo se encontram previstos nos textos de base da União.

Observando a evolução da integração europeia desde que se formou a Comunidade do Carvão e do Aço, nota-se que o processo registou uma linha de tendência ascendente, pesem embora alguns reveses, ou algumas paragens, a marcar momentos de dúvida ou de cepticismo. Pontos altos foram a instituição da Comunidade Económica Europeia, a aprovação do primeiro plano de união económica e monetária, que marcou um significativo impulso não obstante não ter chegado a concretizar-se, o lançamento do Sistema Monetário Europeu, a criação do mercado interno na sequência do Acto Único Europeu, e o anúncio, a partir de Maastricht, da realização da versão actual da união económica e monetária. A presente fase do processo de formação da união monetária, com a duração de três

anos, abriu com a introdução do euro, em princípios de 1999, como moeda comum dentro dos limites geográficos da zona, ainda em regime de moeda escritural, sendo as moedas nacionais admitidas a título temporário e funcionando como simples submúltiplos não decimais do próprio euro. No princípio de 2001 o euro passará a existir fisicamente, processando-se a circulação de notas e moedas metálicas em euros, a coexistirem, durante dois meses, no máximo, como as circulações nacionais. A partir de 1 de Março de 2002 desaparecerão estas circulações nacionais, tornando-se o euro a única moeda com curso legal no território da Comunidade que corresponde à união monetária. As unidades monetárias nacionais franquearão os umbrais da História.

É de notar que todas as realizações que correspondem a pontos altos na integração são de índole económica, sendo a última a criação da união económica e monetária; só que esta tem também um forte cariz político, já que, na base do processo bem conhecido de "spill over", poderá processar-se uma evolução para soluções de união política, por ora não aceites (pelo menos por ora) por grande parte dos Estados membros.

A base jurídica de toda a construção continua a residir nos Tratados comunitários e no Tratado compósito que institui a União Europeia, e nos acordos que o completaram. A partir de Maastricht registou-se o desdobramento dos tratados (os comunitários e os que reflectem o impulso dado à União Europeia).

Estamos longe ainda de um verdadeiro processo constitucional. O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, sempre avançado na assunção de visões federalistas – afinal, a primeira marca federal profunda na evolução europeia foi a consagração da supremacia da ordem comunitária, com base em doutrina criada dimanada daquela instituição, nos já distantes anos 60 –, veio a qualificar o Tratado como a "carta constitucional de base" da Comunidade. Em certa medida, existe algo comparável substantivamente a uma "constituição comunitária", ou da União Europeia, mas a base formal mantém a forma de tratado internacional. Os tratados europeus – Roma, Paris, Maastricht, Amesterdão, Nice – fizeram evoluir a integração, mas a origem convencional não se alterou.

O traço vital continua a ser a exigência da aprovação unânime dos Estados membros, por via de ratificações nacionais, para que entrem em vigor as alterações dos Tratados. Nesta matéria, regulada agora no artigo 48.º do Tratado da União Europeia, o Parlamento Europeu não conseguiu até hoje que fosse consagrado o procedimento de parecer favorável. No

regime de revisão é suficiente o parecer consultivo desse órgão, o que tolhe a sua aspiração a desempenhar um papel efectivo no processo de revisão dos Tratados. Neste processo, em que há não só elementos comunitários como elementos internacionalistas, ligados à exigência de ratificação formal dos Tratados, é aos últimos que cabe a palavra decisiva.

A ratificação dos Tratados europeus tem sido feita, em regra, por via parlamentar, sem que se produzam surpresas; mas certos Estados recorreram ao referendo, e aqui houve tropeços na prossecução da construção europeia. O último ainda não foi superado: é muito recente, pois respeita a Nice. O Tratado de Nice foi objecto de um processo de ratificação referendária no caso da Irlanda, e com geral surpresa, este país pronunciou-se pela rejeição. Decerto se procurará engendrar soluções mais ou menos habilidosas para convencer a Irlanda a rever a sua posição, como aconteceu no passado com Maastricht, no tocante à Dinamarca. Mas tudo isto revela um mal-estar que tende a vir ao de cima quando a opinião pública é sondada, ou quando ao eleitorado é dada a oportunidade de se fazer ouvir através de processos de ratificação por referendo.

Os parceiros da Irlanda na União Europeia aparentemente nem pestanejaram perante a negativa do eleitorado desse país, a qual, todavia, teoricamente, bastaria para derrubar o Tratado de Nice. Apoiados nas dóceis ratificações parlamentares que se vão acumulando, e fazem ressaltar a singularidade da posição irlandesa, confiam em que se opere a inversão do juízo da opinião pública daquele país. É difícil determinar os factores que estão por detrás daquele mal estar. Talvez influa, em parte, o receio de países pequenos de que com a intensificação da integração o seu poder relativo se torne tão diminuto que corram o risco de perder a qualidade estatal. Haverá também razões específicas, como, no caso irlandês, a relutância em participar em esquemas de defesa, pouco compatíveis com a neutralidade do país. Quando o Tratado de Maastricht estava para ser objecto de ratificação referendária em França, em 1992, a opinião envolveu-se em ásperas discussões, em certos momentos parecendo que o não iria ultrapassar o sim. Acabou por haver um resultado tangencial em sentido positivo – o bastante para salvar o programa de Maastricht. Já antes disso a Dinamarca se pronunciou pela rejeição (referendo de Junho de 1992), para, meses depois, satisfazendo-se com um feixe de declarações e decisões que lhe davam a aparência de recuperar alguns poderes nacionais, vir a inverter a posição através de novo referendo.

A União Europeia é um misto de elementos federais ou supranacionais e elementos confederais ou intergovernamentais. Os elementos federais comportam a consagração, que vem dos distantes anos 60, da primazia do Direito comunitário, e, em outro plano, a progressiva ascensão do Parlamento Europeu. Ao longo dos tempos, em particular desde Maastricht, vem-se apurando um crescendo do poder de intervenção no processo legislativo, com realce ao procedimento da co-decisão, que nasceu em Maastricht e foi depois alargado através de Amesterdão e de Nice, e que marca a entrada daquela instituição no campo das decisões de criação legislativa. Não é que disponha já de um poder análogo ao do Conselho, mas o certo é que, nos casos em que especificamente se consagra a co-decisão, o Parlamento pode impedir a formação de actos propostos pelo Conselho. Outro aspecto de expansão dos factores supranacionais decorre da evolução do sistema de votação no Conselho. Vão-se reduzindo os casos em que este órgão vota por unanimidade, e ampliando aqueles em que delibera por maioria qualificada. Esta tendência acentuou-se com Amesterdão, e ainda com Nice. A união monetária, realidade federal, foi implantada na União Europeia, a par do estabelecimento de regras vinculativas em matéria orçamental, com referência à disciplina dos défices orçamentais excessivos. Depois, os Tratados desenvolveram um conceito de cidadania da União, por enquanto com limitada substância, mas com evidente potencial evolutivo. No esquema de Maastricht foi consagrada a possibilidade de aplicação de sanções contra os Estados membros: o Estado membro cujo incumprimento tenha sido declarado pelo Tribunal de Justiça e que não corrija a sua acção pode ser objecto de sanções, decretadas pelo Tribunal, a pedido da Comissão. Já conhecemos um caso em que este mecanismo operou, e terminou com a condenação da Grécia a propósito da violação de uma directiva de política ambiental. Por último, observa-se uma tendência para comunitarizar (parcialmente) alguns aspectos dos pilares extra-comunitários, fazendo-os absorver no primeiro pilar (comunitário). Até agora, o segundo pilar, relativo à política externa e de segurança comum, de longe o de maior delicadeza política, não foi tocado, mas já o terceiro sofreu amputação de uma parte das matérias, que foi deslocada para o interior do Tratado de Roma, permanecendo o remanescente nesse pilar.

Mas, em contraste com estes traços, que parecem impelir no sentido da federação, mantem-se toda uma série de elementos confederais, internacionalistas ou intergovernamentais. Para começar, o próprio regime dos

pilares extra-comunitários. Depois, ao Conselho Europeu é conferido o papel impulsor – e esse órgão é formado basicamente pelos Chefes de Estado ou de Governo. No plano do Conselho, permanece o voto unânime em matérias essenciais, que é o caso da fiscalidade e da política social, que alguns tentaram, sem êxito, trazer para o âmbito da maioria qualificada em Nice.

Aspecto fulcral é o regime do artigo 48.º do Tratado da União Europeia, que não sofreu evolução em relação aos preceitos que antes regulavam a matéria em cada um dos Tratados comunitários: exige-se a ratificação por todos os Estados-membros para que as alterações do Tratado possam entrar em vigor. É nesta base que se diz, por vezes, que os Estados ainda são os “senhores dos Tratados”, porque dependem de todos (e de cada um) as modificações destes. Trata-se de uma questão muito discutida, porque é já de tal maneira densa a teia de compromissos no âmbito da integração europeia que começa a ser duvidoso que os Estados possam continuar a arrogar-se a condição de “maîtres des traités”...

Apesar de tudo, a predominância dos elementos internacionalistas do processo de revisão tem-se mantido imodificada.

Um último aspecto revela-se pela negativa. Trata-se da inexistência de elementos de federalismo fiscal e orçamental. Falámos deles quando observámos que poderão ser introduzidos no futuro a partir dos impulsos da moeda única. Hoje a União Europeia não possui um orçamento comum com características federais.

Em síntese, se a União Europeia ainda não é, no seu todo, uma estrutura federal, encontra-se em processo de progressiva federalização, já que se vão acentuando os elementos de cariz supranacional ao abrigo das sucessivas revisões dos Tratados. A moeda única reflecte uma via federal, bem nítida na configuração do quadro institucional que a rodeia. Uma parte significativa dos poderes nacionais foi transferida para o novo ente comunitário. Alguns dizem que o poder monetário está repartido, e que a soberania monetária dos Estados continua presente, só que agora exercida em conjunto, como resulta, até, da presença dos governadores dos BCN no órgão central da união monetária. A tese do “poder partilhado” é uma forma de justificar, noma atitude de “wishful thinking”, as soluções de crescente intensidade de integração que se vão verificando. A realidade é que há bem mais uma perda ou abdicação de poderes por parte dos Estados, por transferência de tais poderes para a esfera de competências de uma entidade distinta, de carácter supranacional, do que propriamente um

“exercício em comum”, tornado cada vez mais problemático à medida que se alarga o número de Estados membros, com a inevitável diluição da influência de cada um.

Há impulsos de um lado e do outro, subsiste o carácter híbrido da construção da União Europeia. A evolução do processo dependerá da vontade política dos Estados membros. A prevista entrada massiva dos países que desejam ser membros da União Europeia – os doze candidatos oficiais, e ainda a Turquia – modificará profundamente as estruturas da Comunidade. O Tratado de Nice, cujo processo de ratificação pelos parlamentos nacionais está em curso (havendo ainda que solucionar o problema irlandês), tem apenas uma declaração respeitante ao futuro da União, na qual se contém um apelo para se discutir, a fundo, os objectivos a longo prazo da integração.

A declaração é sóbria, não tomando partido acerca da qualificação “federal”, e evitando mesmo a utilização deste termo, de forte carga emocional.

Na preparação da CIG 2004 incluem-se temas como a delimitação de esferas de competência entre a União e os Estados membros, na linha do que se passa, em regra, nas federações, com respeito pelo princípio de subsidiariedade. Um segundo tema de debate será o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais, que foi aprovada em Nice, sem que se tenha acordado na sua inscrição nos Tratados. Em terceiro lugar, está prevista nova simplificação dos Tratados europeus, procurando-se tornar o seu entendimento acessível ao leitor comum e aos cidadãos em geral. No Tratado de Amesterdão já se procedeu à renumeração dos Tratados, eliminando disposições caducas e supérfluas e renumerando os textos após aquela simplificação. Finalmente, a revisão do papel dos Parlamentos nacionais na arquitectura europeia: os Parlamentos nacionais, tradicionalmente zelosos do exclusivo na aprovação dos impostos, têm deixado passar, com singular passividade, toda uma série de alterações fiscais que dimanam do Conselho da Comunidade.

Os apelos à abordagem dos temas indicados dirigem-se aos círculos políticos, à comunidade universitária, aos meios económico-sociais, à opinião pública em geral.

Os promotores do federalismo sustentam a necessidade de uma constituição, não já no sentido material de conjunto de regras fundamentais da organização europeia – nessa acepção, os Tratados já têm carácter constitucional –, mas envolvendo a formalização de um diploma destinado a ser

aprovado e (possivelmente) referendado pelos eleitores dos povos da Europa, chegando a preconizar para tal a realização de um referendo global, à escala da União. E chamam a atenção para a diferença entre o regime actual de associação de Estados, regida por tratados internacionais celebrados entre os seus membros, e o sistema futuro de uma federação europeia dispondo de uma constituição assumida internamente, e não já formulada a nível convencional.

Uma "constituição" europeia não tem necessariamente sentido federalista. Inserindo-se na vaga actual da constitucionalização, o conceituado semanário britânico "The Economist" associou-se há meses à ideia de uma constituição para a Europa, só que em linha oposta à federal. Na constituição europeia começaria por eliminar-se a frase "união cada vez mais estreita entre os povos da Europa", porque, dizia aquele periódico, já tanto se avançou na integração que agora o que é preciso é deslassar, ao invés de se caminhar para fórmulas ainda mais unificadoras. Advoga o reforço dos poderes de decisão política do Conselho Europeu e a criação, a par do Parlamento Europeu, este com funções mais reduzidas, de um outro órgão, o "Conselho das Nações", comportando representantes dos Parlamentos nacionais, destinado a assumir os poderes de controlo constitucional. O que se trata aqui é, no fundo, de estabelecer um novo regime para substituir os actuais Tratados europeus, mas em termos de integração mais diluída do que a resultante da própria versão actual dos Tratados.

Quanto a outros projectos, que têm estado a ser debatidos a nível político, o mais interessante é o que foi apresentado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, Joschka Fischer, em Maio do ano passado, numa conferência em Berlim, na qual advogou a criação da federação europeia, comparando os poderes dos Estados-nações no âmbito desta ao dos Laender dentro da Alemanha, e condescendendo em admitir que os primeiros terão mais alguns poderes do que os últimos. Nesta concepção, a federação europeia é que terá a plena soberania: as matérias de política externa e defesa são confiadas à federação, passando as decisões nestes campos a ser tomadas a nível europeu. Fischer preconizava que um pequeno grupo de Estados – obviamente integrando a Alemanha e a França – formasse um "centro de gravidade", ou uma "vanguarda", para prosseguir na via da integração política, vindo a aprovar um tratado fundamental que seria o núcleo de base para formar a federação, e para estabelecer a respectiva constituição. Poderiam ser os seis fundadores, invocando-se os pergaminhos históricos, ou os 11 (agora 12 membros) da zona

do euro, ou outras formações. Não explicitava que Estados acompanhariam a França e a Alemanha nessa aventura.

Recentemente, o Chanceler da República Federal veio com ideias bastante semelhantes, em documento destinado a ser apresentado para discussão no âmbito do Partido Social Democrata alemão. Nele se pretende ver transposto o modelo da presente estrutura federal da Alemanha para a futura estrutura federal da União Europeia.

O que há de estranho em propostas como estas é que se parte da condenação dos nacionalismos e se procura cercar os poderes dos Estados, para afinal se visar a criação de um Estado que absorve grande parte desses poderes em escala ampliada – com o risco de, no caso de esse super-Estado não actuar com a desejável contenção, se poderem vir a suscitar crises internacionais.

No sistema adoptado pelos políticos germânicos, a erosão da soberania dos Estados é praticamente total. O Conselho de Ministros, cujo papel actualmente é decisivo, e que reflecte o elemento intergovernamental, transforma-se na Câmara Alta do Parlamento da Federação, perdendo, naturalmente, grande parte dos poderes de que actualmente dispõe. O Parlamento Europeu assumirá o papel de Câmara dos Povos. O mais curioso é que, entrando em contradição com esta visão ambiciosamente supranacionalista, o Chanceler veio dizer que é preciso renacionalizar certas políticas. Em particular, a política agrícola deveria ser "devolvida" aos países – Schröder decerto estava pensando na pesada factura que vem impendendo sobre a Alemanha no financiamento deste sector. Não surpreende que a França, grande beneficiária da PAC, tenha reagido de imediato, defendendo que as políticas instituídas deverão ser respeitadas, não se lhes podendo tocar no futuro. Mas a reacção estendeu-se ao âmbito da proposta, pela afirmação da preservação da soberania nacional francesa na construção europeia. Na perspectiva gaulesa, não é pensável que qualquer Estado europeu aceite que o Conselho seja transformado numa segunda Câmara, ou num Senado integrado no Parlamento Europeu, porque isso representaria uma inaceitável amputação dos seus poderes.

Na tese exposta pelo Presidente Chirac, cabe aos Estados, através dos seus Governos, o papel decisivo na construção europeia, devendo formar-se um "grupo pioneiro" (convergindo neste ponto com a ideia da "vanguarda" ou de "centro da gravidade" de Fischer) à volta da França e da Alemanha, para avançar no processo de integração, utilizando para tal a fórmula da cooperação reforçada, instituída pelo Tratado de Amesterdão.

Há uma intenção clara de abafar a influência da Comissão – órgão de vocação supranacional, em que a França não deposita muita confiança. O projecto propõe que se constitua um Secretariado, de estrutura leve e mais docilmente sujeito à vigilância dos Estados, que chame a si os novos problemas da integração: coordenação de políticas económicas, defesa e segurança, etc..

Também Chirac defende que deve preparar-se um texto destinado a ser consagrado como a primeira Constituição europeia, após a realização dos Tratados.

Como se vê, tende a generalizar-se hoje a admissão da constituição europeia: só que, ao fazê-lo, nem todos os proponentes envolvem os mesmos ingredientes no conteúdo da sua proposta.

O Primeiro Ministro francês, embora seja líder de um partido oposto ao de Chirac, manifesta nas questões europeias a mesma rejeição firme do federalismo, declara que a França não aceita vir a ter um estatuto semelhante ao dos Laender e esclarece que a integração deverá continuar a processar-se no quadro de uma União de Estados-Nações. Nesta visão, é indispensável que se mantenha o carácter "sui generis" da construção europeia, comportando um elemento federativo e um elemento inter-governamental.

Para concluir:

Creio que a federalização vai prosseguir, mas este processo tem os seus limites. É possível que, para não deixar que a união monetária sucumba e para evitar a saída de Estados membros inconformados com a sua situação, os Governos venham a decidir introduzir elementos de federalismo fiscal e financeiro – mas apenas um certo grau de federalismo fiscal e financeiro. Também pode acontecer que se disponham a avançar em áreas da política externa e da defesa.

Não prevejo, porém, que, salvo o caso dos países tradicionalmente federalistas, como a Itália, a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo (e como parece ser agora a Alemanha), os países se disponham a aceitar fórmulas de integração supressoras da qualidade estatal.

A Grã-Bretanha e a França, tão afastadas uma da outra em outros aspectos da integração europeia, parecem unidas na posição de defesa dos poderes soberanos nacionais. E é pena que em Portugal, um dos países com mais vincada coesão nacional e com maior profundidade histórica, mas de dimensão reduzida dentro da Europa, não se tenha ainda promovido, pelo menos a nível dos órgãos políticos, uma discussão aprofundada

destas questões vitais, na qual se procure determinar até que ponto poderá avançar-se sem se comprometer a essência do Estado.

Neste momento, existem três posições quanto à evolução europeia e quanto à integração. Há os euro-cépticos, que não acreditam no supranacional, pretendendo uma regressão no processo integrativo, ou, pelo menos, que não se ultrapassem as fórmulas de integração negativa; há os europeístas moderados, que aceitam muito do que se tem processado na integração, mas que se preocupam com que se evite transpor a linha de perda da "estatalidade"; e há os federalistas, que defendem a transferência de poderes em áreas fulcrais da soberania para uma entidade central estabelecida a nível europeu, muito embora reconheçam a importância da subsidiariedade e não promovam necessariamente a fórmula federal clássica. Como vimos, o Chanceler Schroeder assume posições eurocépticas pontuais, como a defesa do recuo da política agrícola para dentro das fronteiras dos países, mas basicamente adopta uma postura federalista, na medida em que, em termos de política geral, formula um convite para a federação em sentido próprio, à escala da Europa.

O alargamento, presentemente em negociação avançada, não deixará de ser um pretexto para cooperações reforçadas. Estas em certos casos serão bem vindas; mas noutros poderão reflectir a presença de um directório das maiores potências, compreensivelmente inquietante para os países que não as acompanham, ou que são relegados para um papel de figurantes. As tão apregoadas vanguardas das iniciativas franco-alemãs não são muito estimulantes para os países a quem não convenha ou não interesse prosseguir fórmulas de cooperação reforçada. Mas como também sabem que "being left out in the cold" está longe de ser a solução mais confortável, defrontar-se-ão com sérios dilemas.

Os resultados institucionais de Nice parecem apontar para aquele tipo de directório – os grandes (grupo a que a Espanha habilmente conseguiu colar-se) foram os ganhadores, quase triplicando o número de votos no Conselho (a Espanha mais do que triplicando), ao passo que os médios viram pouco mais do que duplicada a sua ponderação no total. Houve quem dissesse, perante o visível apagamento da Comissão e o alheamento a que continua votado o Parlamento Europeu nestas questões, que Nice marcou um regresso à presença dominante dos elementos estatais e da influência dos Estados, só que já não será a "Europe des Nations", como no tempo do General De Gaulle, mas agora, ironicamente, a "Europe des Grandes Nations"...

Havendo, na construção europeia legitimidades distintas, a dos povos, com expressão no Parlamento Europeu, a dos Estados, reflectida no Conselho, seria lógico que o último, à semelhança, aliás, do que se passa com as câmaras altas dos Parlamentos nacionais bicamerais, reflectisse mais de perto a igualdade dos Estados, ao mesmo tempo que se acolheria no Parlamento Europeu, como, aliás, já hoje sucede, uma repartição de forças ajustada (tendencialmente) à dimensão populacional.

O regime consagrado na versão inicial do Tratado de Roma para as decisões sobre questões importantes em que não se exija unanimidade não era, é certo, o de um voto por cada Estado; mas a ponderação estabelecida procurava assegurar uma sobre-representação a favor dos Estados médios e pequenos. Nice veio alterar este equilíbrio, com vantagem para os grandes, que fizeram das suas exigências a contrapartida da perda do segundo comissário (o que parece supor, aliás, a embaraçosa confissão de que os membros da Comissão representam interesses nacionais...).

Desde Maastricht, as opiniões públicas estão a revelar dificuldade em acompanhar o processo de integração. Dir-se-ia que a classe política, ao promover as revisões dos Tratados, acaba por chegar a soluções demasiado avançadas em relação ao sentimento da opinião, e daí as reacções de desconfiança ou cepticismo nos casos, que são raros, em que ao eleitorado é dada a oportunidade de uma expressão directa na aprovação daquelas revisões. Veja-se o resultado tangencial do referendo francês sobre Maastricht, a rejeição do Tratado da União Europeia no primeiro referendo dinamarquês, e a surpreendente recusa irlandesa quanto a Nice. E também, mas aqui não propriamente em relação a um tratado, a recente negação da Dinamarca quanto a entrar para a moeda única.

Por seu turno, a Suíça, que chegou a apresentar-se oficialmente como candidata, não só afastou há alguns anos, por referendo, o Tratado que instituiu o Espaço Económico Europeu, como mais recentemente se opôs, também através de referendo, a que se desde já encetassem conversações conjuntas à possibilidade de uma adesão futura à União Europeia.

Penso que deverá haver muito cuidado por parte dos proponentes de alterações futuras dos Tratados europeus quanto ao conteúdo dos seus projectos, porque os povos não parecem sentir-se confortáveis quanto a diversos aspectos da evolução em curso. Não se trata, como alguns aventam, de uma questão de ignorância da população acerca das realidades da integração europeia. A opinião pública está cada vez mais informada, é cada vez exigente quanto a saber o que se passa. Entre os factores de discordância,

para além de específicos aspectos, que variam de país para país, poderá estar a resistência, nem sempre explícita, à perda da "estatalidade". A opinião pública, que manteve, durante muitos anos, uma atitude de alheamento ou "indiferença benévola", despertou a partir das discussões à volta dos referendos de Maastricht e deixou de poder ser ignorada. É importante que se dê a devida atenção a este novo elemento na prossecução dos debates em torno dos projectos de integração europeia.

## DUAS LEITURAS DO TRATADO CONSTITUCIONAL

1. Afigura-se-nos que, das duas ópticas com que pode ser vista a Constituição europeia, a que melhor reflecte a intensidade acrescida da integração e o salto qualitativo operado pelo Tratado constitucional europeu é a que dá particular relevo à inserção da Carta dos Direitos Fundamentais, à repartição de competências ao modo federal, à adopção da conceptualização própria do sistema do Estado (Constituição, Presidente, Ministro dos Negócios Estrangeiros, lei), ao alargamento dos poderes do Parlamento Europeu nos campos legislativo e orçamental, à finalização do processo de absorção do 3.º pilar – tudo isto dando a entender que se está quase no super-Estado, ou pelo menos, no caminho que a ele conduz.

Numa outra óptica, mais mitigada, procurar-se-á atender à substância, desvalorizando os símbolos, ignorando a dinâmica de “spill over”, e considerando que a supranacionalidade avançará um pouco mais, mas, afinal, sem diferença muito sensível em relação aos progressos que, nas respectivas épocas, Amesterdão e Nice introduziram, e, em certa perspectiva, talvez aquém dos de Maastricht, em que se suscitou a irreversibilidade da moeda única e se firmou o conceito de cidadania da União.

Sob este prisma, a divisão em pilares (1.º e 2.º) mantém-se. O Parlamento Europeu ganha, é certo, novos poderes, mas continua a não deter qualquer parcela de controlo sobre o Conselho ou sobre o Conselho Europeu. Por seu turno, subsistem importantes aspectos da óptica intergovernamentalista: a revisão é operada por unanimidade; na regulação da PESC, mantém-se o veto nacional; não se suscita dilatação do poder da Comissão e a perspectiva de transformação da Comissão num Governo federal esfuma-se, até, perante o aparecimento da figura de Presidente fixo do Conselho Europeu; o Ministro dos Negócios Estrangeiros é nomeado pelo Conselho Europeu para funcionar dentro da Comissão; o Tribunal de Justiça continua sem ter o poder de anular actos dos Estados.

Persistirá, assim, o hibridismo, tudo dependendo, no futuro, da existência, ou não, de um clima favorável à aceleração do processo (na linha da afirmação da Europa como potência mundial), pois pode suceder que factores contrários ao impulso federal se tornem predominantes.

2. Claro está que, para aqueles que, como é o nosso caso, não se revêm nas teses do federalismo europeu, a segunda das referidas ópticas seria a mais conveniente.

Mas a análise do Tratado, levando em conta a linha evolutiva do processo de integração europeia em que se insere, e a alteração profunda que suscita no sentido do reforço da visão federal da Europa, leva-nos a concluir que a leitura amenizada (a segunda) não reflecte adequadamente a mudança de natureza do fenómeno da integração que o Tratado constitucional implicará. A leitura correcta é, em nossa opinião, a primeira – a leitura dura.

3. Os federalistas tomarão talvez a precaução de, por ora, pôrem em surdina as inovações federais de que o Tratado constitucional é portador, procurando não despertar reacções negativas da opinião pública em Estados membros onde se realizarão referendos. Caso a Constituição entre em vigor, é naturalmente de prever que passem a festejar a índole federal do projecto.

Os confederalistas acentuarão a natureza de Tratado, os federalistas a de Constituição – ambas as perspectivas podendo reflectir uma visão europeísta, mais moderada para os primeiros, mais intensa para os últimos.

Já para os eurocépticos (ou soberanistas) tudo o que representa acrescida integração é liminarmente de excluir. Nesta perspectiva, o Tratado constitucional será tão negativo como o foram os passos que o precederam. Defenderão a renacionalização de políticas hoje confinadas aos órgãos da União e insistirão nas despolitização do processo (procurando derrubar as fórmulas de Maastricht e de Roma II, para retomarem a visão da mera integração de mercado – a Europa como simples zona de livre comércio).

4. A Convenção de Filadélfia foi concomitante com o lançamento das bases de uma nação. Nação apoiada numa estrutura política federal. Na Europa, ao invés, existe um mosaico das nações, e há mesmo Estados que abrangem diversas nações, como é o caso da Espanha.

Nos Estados Unidos, o sentimento nacional despontou em paralelo com a formação do Estado federal; na Europa, as nações nasceram muito tempo antes – por vezes, até, muitos séculos antes (como é o caso de países como Portugal, a Inglaterra ou a França) do actual movimento de integração.

Não constituindo a Espanha uma federação, pois nela se optou por uma solução intermédia, organizando-se o país em comunidades autónomas dotadas de graus de poder variáveis de umas para as outras, será hoje porventura o Estado membro mais marcado pela problemática da “devolução”.

Euskadi (o País Basco) está na ponta da autonomia política, a beirar o independentismo, seguindo-se-lhe a Catalunha, em plano semelhante ao da Escócia, com o factor suplementar que representa a existência de língua própria, embora não dispondo de idêntico passado histórico de independência. Paradoxalmente, na Alemanha, politicamente estruturada em moldes federais, as marcas das autonomias, sendo fortes e reivindicativas, não tendem a atingir os extremos referidos. Muitos outros Estados membros, sendo dotados de uma estrutura política mais próxima do modelo unitário, não defrontam semelhantes problemas regionais. É o caso de Portugal – com a possível excepção dos regimes autónomos periféricos das ilhas atlânticas.

Estamos aqui perante exemplos do complexo pano de fundo sobre que se projecta o processo de integração europeia, desaconselhando a visão uniformizante e centralizadora que terá tido as preferências dos autores do Tratado constitucional.

(Março 2005)

## DOIS MODELOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

1. Para além do confronto entre partidários e oponentes de uma solução federal para a Europa, cujas posições corresponderão, "grosso modo", à aprovação e à rejeição do Tratado constitucional, desenha-se o antagonismo entre os defensores do modelo liberal, que está na base das construções do mercado interno e da moeda comum, e os propugnadores de soluções de política económica e social de cariz intervencionista.

Estão frente a frente os mesmos modelos e preconceitos ideológicos que se defrontaram quando, no âmbito do Sistema Monetário Europeu, o Governo francês optou durante algum tempo pela solução dirigista, afastando-se do rigor monetário próprio da óptica liberal, adoptada por todos os seus parceiros.

Enquanto no Reino Unido o eleitorado é particularmente sensível aos argumentos pró e contra a federação, em França a questão em torno da aprovação constitucional põe sobretudo frente a frente os partidários da visão ultraliberal consagrada nos Tratados (e também na Constituição Europeia, que, quanto a isto, não inova) e as correntes (situadas predominantemente à esquerda) favoráveis à perspectiva do intervencionismo económico e à prossecução activa do objectivo de pleno emprego, aceitando-se para tal o ingresso em certas práticas proteccionistas.

2. O recente episódio da contestação da directiva sobre a liberalização de serviços, mais conhecida por "Directiva Bolkenstein", revelou quanto aceso se encontra o debate doutrinal entre defensores e adversários do neoliberalismo, fechando-se um clima de certo mal estar, responsável pelo crescimento do "não" das sondagens de opinião em França.

3. Tem de reconhecer-se que, ao conceberem a proposta de Constituição, não prestando qualquer atenção à revisão do modelo económico definido no Tratado da União Europeia, os autores do projecto perderam

a oportunidade de temperar o arquiliberalismo da mensagem de Maasticht, reflectido designadamente na obsessão com a estabilidade das variáveis monetárias e orçamentais.

Não se trataria naturalmente de uma total viragem, que implicasse a consagração em plenitude de políticas marcadamente antiliberais, as quais minariam o próprio processo de integração, mas de introduzir algumas correcções no modelo, recuperando em certa medida uma "linha keynesiana", de que os Tratados actuais (e o projecto de Tratado constitucional) infelizmente se afastaram. Talvez deste modo se tivesse atenuado a ferocidade dos ataques à directiva sobre a liberalização dos serviços, e alargado as bases de apoio às modificações contidas na actual proposta de revisão de Tratados europeus.

(Abril de 2005)

## A INTERIORIZAÇÃO DO FUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO

1. O que se visa introduzir nos Tratados, sobretudo na área institucional, são as alterações que ainda se mostrem necessárias em face de possíveis insuficiências de algumas das soluções adoptadas em Nice, no final de 2002. Sendo esse o objectivo dominante, não parece fazer sentido, a não ser a partir de indemonstrada premência em se estabelecer uma estrutura federal para a Europa, avançar com a proposta de uma "Constituição". A própria Convenção começara por referir, tempos atrás, com maior sentido das proporções, visar-se um "Tratado constitucional".

O que está em causa é a revisão e eventualmente a unificação dos Tratados europeus, podendo chegar-se a um Tratado único, cuja vigência dependerá, tal como aconteceu nos casos anteriores, da ratificação (por processo parlamentar ou referendário) pela totalidade dos Estados membros.

2. Uma "Constituição", em sentido rigoroso, reconduz-se a um acto de direito interno, estruturador da organização política de um Estado; no âmbito europeu, isso suporia que os textos básicos da União deixariam de constar de Tratados, firmando-se os alicerces do Estado federal. Apagar-se-ia, por interiorização, o fundamento internacional da integração – surgiria o Direito constitucional da federação.

Tomada em sentido próprio, a Constituição suporia a passagem a um estádio para o qual nem os Governos nem os povos europeus estão preparados, e a que muitos não estão interessados em aceder.

Muitos aspectos do projecto da Convenção carecem de revisão em profundidade, começando logo pela própria qualificação como "Constituição". Seria desejável que não prevalecesse a convicção da inevitabilidade da aprovação daquele projecto, e que não seja esquecido que a deliberação

(ainda assim, a ter de ser seguida pela fase das ratificações nacionais) só poderá ter lugar no quadro da Conferência intergovernamental que principiou em 4 de Outubro de 2003.

Novembro de 2003

## IDENTIDADE NACIONAL E IDENTIDADE DO ESTADO

Contrariamente ao que por vezes parece supor-se, a integração europeia não é um fim em si mesmo. Nem o é a "união cada vez mais estreita", várias vezes exaltada no preâmbulo dos Tratados. Os Estados sacrificam poderes de acção próprios em proveito de órgãos supranacionais, porque sabem que nos tempos de hoje há problemas que ultrapassam a sua capacidade. Mas não estão interessados em perder a essência de verdadeiros Estados, sujeitos directos das relações internacionais. Daí que a integração deva ser conduzida como um meio em proporção ao fim prosseguido, que é o desenvolvimento económico e social, a melhoria da qualidade de vida, o estreitamento de relações pacíficas entre os povos, não já a formação de um Superestado que subalternize os Estados participantes.

O processo está minado de exageros. Lembre-se que o Chanceler Kohl, apelando à criação do euro, sublinhava a urgência de se criar a moeda única como meio de pôr termo à possibilidade do reacender de guerras intraeuropeias – como se a intensidade do grau de integração já existe não fosse bastante para se conseguir esse objectivo. Outras vezes, os políticos estão visivelmente empenhados em deixar marca na história – é Giscard d'Estaing a insinuar a adopção de uma Constituição, quando não se vê que tal instrumento seja necessário (porquê introduzi-lo nesta altura, a pretexto de se proceder à adaptação institucional suscitada pelo alargamento?); é Berlusconi a declarar imperativa a conclusão da CIG até final de 2003, na mira de conseguir um Tratado com a referência de Roma II.

A afirmação de que, no âmbito de sistemas supranacionais ou federais, será respeitada a identidade nacional não impressiona. Por uniforme que seja o dispositivo jurídico europeu, não pode eliminar-se a singularidade da cultura, da língua e dos factos históricos nacionais. Mas o que um acto político pode pôr em causa é a identidade dos próprios Estados, expressa na sua subjectividade internacional. Nada temos contra

a prossecução do processo de integração, na condição de não ser transposta a linha de acesso à estrutura federal, o qual coincidiria com o apagamento dos Estados.

Novembro de 2003

## LINHAS DE DESENVOLVIMENTO DO PROJECTO EUROPEU

1. Admitindo que venha a existir consenso entre os Governos, no âmbito da presente Conferência Intergovernamental, quanto às modificações dos Tratados vigentes, com mais ou menos alterações em relação ao projecto da Convenção, modificações que podem ir ao ponto de se optar pela celebração de novo Tratado, com revogação dos anteriores, pode suceder que o diploma não chegue a entrar em vigor por tropeçar nos processos de ratificação de alguns países.

Se isto acontecer, haverá que meditar sobre o problema da diferença de percepções sobre as finalidades e os métodos da integração entre os eleitores e os seus representantes, o qual foi persistindo ao longo dos dez anos que nos separam de Maastricht, levando a pensar que o projecto europeu se desenvolve no âmbito de uma elite, perante a indiferença ou, quando se tome possível revelá-la, a discordância das opiniões públicas.

Se vier a soçobrar o Tratado que leva consigo o nome, inapropriado no caso presente, mas carregado de sentido, de Constituição, não será o fim da Europa. De imediato, manter-se-ão em vigor Roma e Maastricht, e haverá que acertar as modificações institucionais mínimas, para as quais a Convenção propôs soluções insatisfatórias, pelo menos para os Estados membros pequenos e médios. Haverá então que buscar novas vias, desejavelmente mais realistas e menos centralizadoras, para prosseguir no desenvolvimento do projecto europeu.

Decerto terá a maior utilidade lembrar a experiência da supranacionalidade nos anos 50, reexaminar as causas do malogro da Comunidade Europeia de Defesa e o modo como se evoluiu para a Comunidade Económica Europeia, atenuando os sinais de federalismo político que marcavam a CECA e fixando a integração no terreno económico. E é inquestionável o contributo da CEE para o clima de paz, estabilidade e bem-estar que tem sido uma constante no último meio século.

2. A Declaração de Laeken abriu por forma equilibrada o leque dos problemas atinentes ao futuro da integração europeia. Muitas das questões aí suscitadas estão ainda por abordar. Não foram suficientemente debatidas nem ao nível da opinião pública, nem no próprio plano dos Governos. A Convenção não deu notícia de debates com esta profundidade, antes se apresentou como portadora da única verdade, traduzida num projecto que formalmente se conforma com a qualificação de Tratado, mas que pretende assumir a ambiciosa roupagem de uma Constituição. A pretensão de ver o seu texto considerado como um todo incindível, a ser votado em bloco e sem alterações, atesta o nível de ambição em que a Convenção se colocou. E não foi explicado o "milagre" do consenso obtido no âmbito de um grupo de mais de uma centena de participantes, dimanados de Governos e Parlamentos de 27 países, e ainda do Parlamento Europeu e da Comissão...

Em nossa opinião, o proposto Tratado constitucional não merece aprovação. Os pontos atinentes aos aspectos fundamentais da revisão institucional não deveriam ser aceites (nem a proposta do sistema de votação no Conselho, nem a da composição da Comissão, nem a das novas figuras políticas). E seria melhor que se suprimisse o preceito sobre o primado, que pode levar por forma contraproducente a fazer renascer controvérsias há muito aplacadas.

A referência à Constituição para a Europa é despropositada, pois, em boa verdade, o que está em causa é a revisão de tratados – e não se afigura essencial a unificação destes, pelo menos enquanto subsistir, como foi forçada a reconhecer a própria Convenção, que a matéria da política externa e segurança comum não entra no quadro comunitário, continuando a inserir-se efectivamente em pilar à parte. Roma e Maastricht separam o supranacional e o intergovernamental, e não se vê por que deverão ser substituídos. A visão do volume dos 460 artigos do proposto Tratado-Constituição (sem simplificação da redacção) ainda mais fará aumentar a bem conhecida relutância do homem comum em se inteirar do seu conteúdo.

Deveria, assim, segundo pensamos, adoptar-se na presente fase um clássico tratado de revisão, que, sem substituir os de Roma e de Maastricht, se limitasse a introduzir nestes as modificações e aditamentos tidos como desejáveis à luz da entrada dos países petionários.

O Tratado unificado, mesmo que depurado da pretensão constitucional, só virá reforçar a imagem de um dispositivo uniforme e monolítico, oposta à que corresponderia à realidade da Europa diferenciada.

3. Não basta suprimir a referência às "linhas federais", como condescenderam os redactores do projecto. É necessário afastar também os mecanismos pró-federais em que o projecto abunda, incluindo o esquema da repartição de competências enviezado a favor da União.

Tudo depende, porém, da posição que se adopte quanto à fundamental questão de saber se a Europa do futuro deverá tornar-se numa superpotência – com o inerente apagamento dos Estados –, ou manter-se na faixa híbrida da integração, em que vão oscilando os poderes nacionais e o poder supranacional.

A simpatia que nutrimos por esta última perspectiva leva-nos a considerar a necessidade de, uma vez mais, apelar para os ingredientes económicos da integração. Sendo, possivelmente os primordiais, ficaram injustamente esquecidos nos trabalhos da Convenção (e provavelmente acontecerá o mesmo com os da CIG).

Ora, a presente regulação da união económica e monetária apresenta claras insuficiências e deficiências (o que se tornou patente na recente crise do Pacto de Estabilidade, tornando indispensável substituí-lo por um dispositivo menos arbitrário e menos rígido). É importante assegurar-se a consecução de maior equilíbrio entre a vertente monetária, que corresponde a uma concepção federal, e, a vertente económica – a qual continua a ser regida por mecanismos intergovernamentais, estando destituída de certos instrumentos próprios do federalismo financeiro, capazes de assegurar a feição solidária da integração. Trata-se de pontos de grande importância, mas que parecem estar soterrados sob o turbilhão dos temas jurídico-políticos da integração.

Nada obsta a que se prossiga na Europa uma forma intensa de integração – processo cuja utilidade se potencia em face do fenómeno da crescente globalização –, em que se preserve a essência dos Estados, dando relevo à diferenciação e à utilização dos dispositivos da cooperação reforçada.

Não é impelindo antecipadamente a Europa a trilhar a via que conduz à federação, com o objectivo de transformar a União numa grande potência à escala mundial, mas triturando de passagem a autonomia de que os Estados ainda dispõem, que melhor se realizarão as aspirações dos variados povos que compõem o mosaico político do Continente.

Lisboa, 30 de Novembro de 2003

## A CONSTITUIÇÃO EUROPEIA. A VISÃO ORTODOXA E A VISÃO INTERVENCIONISTA DA INTEGRAÇÃO

1. Na perspectiva do referendo francês de 29 de Maio, o debate centra-se em torno da preferência por determinada concepção global da política económica: a visão neoliberal da economia de mercado e de livre concorrência, que desde o início constitui a linha inspiradora dos Tratados relativos à integração europeia, e a óptica favorável a uma política económica com fortes objectivos sociais, visando primordialmente o pleno emprego e o crescimento, ainda que à custa da introdução de certa medida de protecção nas economias nacionais.

A partir do Tratado da União Europeia, a perspectiva neoliberal foi ainda acentuada pela mensagem de estabilidade monetária praticamente absoluta contida na ideia da moeda única – em relação à qual era de prever, como se assinalou assim que o projecto de Maastricht foi conhecido, que se afirmasse uma linha deflacionista na evolução da união monetária, o que na realidade veio a suceder.

O problema em relação à segunda corrente é que os seus naturais desenvolvimentos podem levar à rejeição do próprio desígnio de integração.

2. A experiência mostrou que um país, mesmo que se situe entre os grandes, não tem possibilidade de enveredar isoladamente por esta solução, colocando-se em contraste com a ortodoxia observada pelos seus parceiros no processo integrativo. A França – precisamente a França – tentou-o, no início dos anos 80, seguindo uma política intervencionista que redundou em sucessivas desvalorizações da sua moeda, o que pôs em perigo o Sistema Monetário Europeu, até que se rendeu à ortodoxia dos seus parceiros, abandonando a posição que era referida, em contraposição

à fórmula da liberalização, como correspondendo ao que se qualificou como "l'autre logique".

Pós termo, assim, à experiência do modelo social de esquerda e alinhou pela visão de política económica neoliberal da Alemanha e da generalidade dos seus parceiros.

3. No presente, a contestação em França, movida por largos sectores de opinião à Constituição europeia, reconduz-se à mesma raiz, sendo fortemente estimulada pelas dificuldades de que a economia francesa padece, desde a lentidão do crescimento à estagnação dos salários. Estes sectores terão visto no exercício de constitucionalização dos Tratados europeus a oportunidade para moderar o neoliberalismo, temperando-o com a introdução de elementos do outro modelo. Mas, em vez disso, depararam com a permanência da mesma visão glacial dos equilíbrios e da plena entrega às forças do mercado, que já vinha de Tratados anteriores.

O conhecimento público que foi dado à Directiva sobre a livre prestação de serviços (Directiva Bolkestein), em que se consagra o princípio da aplicação do regime no país de origem, com a consequente ameaça de "dumping social" vindo de Leste e de ainda maior agravamento da situação do emprego em países como a França, reforçou as forças favoráveis à recusa da Constituição europeia.

À clivagem entre os partidários da solução federal e os defensores da via confederal – a qual não deixará de ser elemento central da discussão no Reino Unido, e porventura em outros países, como a Dinamarca, ao apreciar-se o Tratado constitucional –, acresce, assim, o antagonismo, muito sensível em França, entre os defensores da plena economia de mercado e das fórmulas monetaristas e os adeptos do modelo de intervencionismo com forte marca social.

4. Passou quase despercebido o facto de no interior de um dos partidos que enformam o arco central da política alemã, o SPD, se ter cedido à tentação de rever a linha de repúdio das concepções marxistas e das teses da luta de classes, linha que se vem seguindo ao longo de quase meio século. Personalidades influentes daquele partido, retomaram, há dias, a retórica há muito enterrada.

Esta posição, traduzindo um manifesto mal-estar-pela falta de progressos na resolução dos graves problemas económicos e sociais concretos, não deve ser encarada de ânimo leve.

Na verdade, trata-se de um sinal importante de contestação do próprio modelo de sistema económico – a economia de mercado aberta e de livre concorrência – consagrado nos Tratados europeus vigentes, e agora retomado sem alteração na proposta do Tratado constitucional, modelo que se tem identificado com a "mainstream" na análise do fenómeno de integração.

5. Nesta perspectiva, a integração europeia configura-se como uma espécie de globalização, a qual difere do fenómeno mundial pela escala mais reduzida em que se processa (a de um só continente), e pelo facto de dimanar de acordos explícitos entre os Governos, e não já de um impulso mais ou menos espontâneo, ligado, entre outros factores, à difusão das novas tecnologias de transmissão da informação e à expansão de movimentos de capitais do sector privado.

Ambas as formas – a da mundialização e a do mercado interno europeu –, apontam, no respectivo âmbito, para um mercado global de plena concorrência. Não surpreende, assim, que o movimento globalizador suscite reacções por parte da franja crescente dos descontentes, como se tem verificado na ruidosa contestação às regras da OMC e do FMI, e se vá traduzindo, na União Europeia, na oposição dos grupos e sectores mais afectados pela abertura à concorrência, e inconformados com a sua situação económica.

6. A conjuntura económica recessiva que afecta alguns dos grandes Estados membros, mormente aqueles que pertencem à zona do euro, reforçando os receios do já referido "dumping social" suscitado a partir de países parceiros em que se concedem menos amplos benefícios aos trabalhadores, ou a partir de terceiros países que se aproveitem da liberalização das importações à escala mundial (caso dos têxteis chineses), faz nascer críticas que se dirigem ao próprio modelo ultraliberal do sistema instituído. Neste, à plena liberalização correspondente ao conceito de mercado interno agrega-se, no plano da moeda única, a visão unilateralista expressa no extremo rigor monetário das directrizes da acção do Banco Central Europeu, culminando nas exigências irrealistas do Pacto de Estabilidade.

A Constituição europeia é, assim, não só contestada pelo que apresenta de novo (em especial, a visão implícita do superEstado, nunca abertamente reconhecido, mas visivelmente infiltrado "pela porta do cavalo"), mas também por aquilo que não apresenta: quanto a este aspecto, é mani-

resta a ausência de revisão do modelo de implacável liberalização que, no seu desinteresse quanto ao ângulo económico da integração, a Convenção de Bruxelas e os Estados participantes na CIG não procuraram temperar ou sequer considerar.

7. Às oposições, no plano mundial, à plenitude do triunfo do capitalismo liberal, e cuja coexistência faz abalar a convicção expressa por Fukuyama do "fim da História", tendem a crescer, no próprio âmbito das experiências de integração à escala continental, como é o caso da que se processa no plano da União Europeia, críticas à fórmula que está na raiz do próprio fenómeno da integração, e que cada vez mais advêm não já de sectores politicamente irrelevantes, mas do próprio âmbito de formações partidárias presentemente no poder, ou vocacionadas para tal nos respectivos países.

Foi precisamente por não ter havido alteração do modelo, e por não se ter aproveitado o momento do estabelecimento da Constituição e a "interioridade" que introduz no processo de integração para se temperar o cariz neoliberal da construção (consagrando soluções que, comparadas com a segura da união monetária de Maastricht, vêm ao encontro das tão sentidas "saudades de Keynes"<sup>(1)</sup>), que despertou a actual – e crescente – onda de críticas.

8. Entre nós, toda esta problemática, com outras suscitadas pela análise do Tratado constitucional, ainda não passou do estado de latência. A opinião pública continua em clima de perfeita indiferença, e os meios de informação pouco têm feito para a estimular.

A discussão em torno deste tema é, contudo, tanto mais relevante quanto é certo que a Constituição europeia, além de catalisadora de um sistema federal que pode pôr em risco a independência dos Estados membros, encerra em si sérios desequilíbrios no tratamento dos diferentes países, avantajando os grandes em relação aos pequenos e aos médios, e nada trazendo de novo em termos de criação de um sistema de apoio para os mais fracos e periféricos.

<sup>(1)</sup> Alusão à epígrafe do estudo do Autor sobre o Pacto de Estabilidade, inserido no volume "De Maastricht a Amesterdão – Problemas da União Monetária Europeia" (Lisboa, 1999).

Tanto basta para que, em nossa opinião, seja desejável que o Tratado agora previsto não se materialize, abrindo-se caminho para soluções que, não negando o reconhecimento das manifestas vantagens do processo de integração, se mostrem mais conformes com uma visão moderada do processo e que melhor venha ao encontro das aspirações e dos interesses do País.

A proposta de Constituição consagra visivelmente um "excesso de integração" – situação que tem sido associada a uma pouco saudável "exuberância supranacional". Esperemos que não venha a concretizar-se a conhecida máxima de que "quem mais alto subir, de mais alto vai cair", e que, mesmo que o presente projecto não vá por diante, seja possível limitar o fragor com que se produza o seu eventual desmoronamento.

Lisboa, 30 de Abril de 2005

## A CONSTITUIÇÃO EUROPEIA PELA PORTA DO CAVALO

1. A despeito de o Tratado constitucional se encontrar virtualmente morto, após os resultados dos referendos em dois dos países fundadores, não seria correcto, em princípio, interromper de imediato os processos de ratificação que ainda falta realizar, com realce para a desistência por parte dos países que optaram pela via referendária (até à data, só a Espanha aprovou o referendo por esse sistema). Na verdade, a série de ratificações não opera segundo a fórmula, praticada em competições desportivas, da "morte súbita", segundo a qual ao primeiro golo a desfazer o empate fica encontrado em definitivo o vencedor...

No entanto, é já conhecida a descrença de pelo menos um Governo, o britânico, quanto à realização da anunciada consulta popular, que já antes dos recentes desastres escassíssimas possibilidades oferecia de resultar em aprovação. A decisão de suspender esta operação representaria, para o governo de Blair, uma cómoda maneira de se libertar de um angustiante problema.

Não pôde excluir-se a possibilidade teórica de uma reconsideração, em futura repetição dos respectivos referendos, das posições apuradas em França e na Holanda. Há exemplos, nesta última década, de casos de arrependimento, induzidos por estímulos visando a mudança de opinião do eleitorado. Mas a ampla expressão da rejeição verificada nos dois países torna de todo improvável uma alteração de sinal em referendo "ratificativo".

Tem sido lembrado que, no caso de, findo o período normal das ratificações, se verificar que um ou alguns países (no máximo, cinco) ainda experimentam "dificuldades" em completar o respectivo processo, será aplicável o que se dispõe numa Declaração anexa ao Tratado constitucional (a Declaração n.º 30), na qual se refere que, em tal caso, a questão será "analisada" pelo Conselho Europeu.

Esta Declaração retoma os precisos termos do artigo 443.º do Tratado constitucional. Só que este preceito só seria aplicável a futuras revisões deste mesmo Tratado, pressupondo a prévia (e agora bem improvável) entrada em vigor.

Ora, à Declaração em causa não pode atribuir-se alcance vinculativo, não só pela natureza do instrumento, mas por não fazer sentido admitir-se que ela sobreviveria ao afundamento do texto fundamental a que está apensa.

De resto, a Declaração está longe de poder ser interpretada como uma autorização dada ao Conselho Europeu para tomar medidas que impliquem a possibilidade de revisão dos Tratados europeus por meios simplificados (por exemplo, consagrando a suficiência da aprovação por quatro quintos dos Estados membros).

Aqueles Tratados exigem, no presente, como condição insuperável, que se produza a unanimidade das ratificações nacionais para que se efective uma revisão – incluindo, claro está, a “revisão” que se traduziria na introdução do Tratado constitucional e na concomitante extinção dos Tratados vigentes.

Em rigor, não se prevê qualquer tomada de medidas pelo Conselho Europeu: apenas se refere, como foi dito, que este “analisará” o problema. Assim, o mais que este órgão poderá fazer nas circunstâncias referidas será empenhar-se em esforços políticos procurando convencer o país (ou países) recalcitrante a inverter a posição assumida: por exemplo, incitando a uma repetição do referendo originário, como aconteceu nos casos dinamarqueses (para o Tratado de Maastricht) e irlandês (para o Tratado de Nice). Está assim excluída qualquer possibilidade de o Tratado constitucional assumir vigência sem que tenha sido ratificado pela totalidade dos Estados signatários.

2. A despeito do estrondoso desaire do Tratado constitucional europeu, rejeitado por forma altamente expressiva pelos eleitorados francês e holandês, poderão os Governos, em conjugação com as instituições comunitárias e as forças políticas em que se apoiam, sentir-se induzidos a procurar reintroduzir determinados aspectos da regulação contida na Constituição europeia, socorrendo-se do expediente, aparentemente fácil, de um acordo que altere parcialmente o Tratado de Nice – o qual, como se sabe, enforma o actual quadro normativo do processo de integração.

Parece que a grande preocupação imediata é materializar o que se previu quanto à alteração do quadro institucional no tocante às relações

externas, envolvendo designadamente a figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (na ânsia, dificilmente explicável, de consolidar neste cargo o actual alto representante), e a criação do serviço diplomático centralizado. E a tentação é de apresentar estas matérias como consensuais, com o argumento de que não terão sido especificamente visadas em grande parte das intenções expressas pelos partidários do “não”, pelo que bastaria que os 25 acordassem nestas alterações, a nível governamental, para que se salvasse esta parte, considerada de particular urgência, do malogrado dispositivo constitucional. E, como o Tratado de Nice foi objecto de ratificações parlamentares, as quais têm sido sempre realizadas no espírito da mais dócil aquiescência, evitar-se-ia, graças a esta “simple” revisão, a consulta directa ao eleitorado – hoje mais temida do que nunca, “et pour cause”...

Ora, a efectivar-se o projecto que fica descrito, estariam os Estados membros a atentar gravemente contra a soberana expressão dos cidadãos, materializada na negação, por via referendária, da Constituição no seu todo.

3. Não é possível demarcar dentro do texto agora rejeitado em França e na Holanda as áreas alegadamente consensuais das que contenham elementos de contestação. O documento foi posto à votação dos eleitorados na sua totalidade, envolvendo quase meio milhar de artigos, e ainda numerosos protocolos e outros anexos.

Ainda há pouco tempo, no clima de arrogante convencimento que correspondeu à fase da entrega do projecto da Convenção, o respectivo Presidente significara que a obra constituía um todo incindível, reflectindo múltiplos equilíbrios, pelo que se tornaria em absoluto contra-indicado introduzir modificações que a desnaturariam. Seria uma ironia pretender-se vir agora repescar partes do Tratado, assim salvas “in extremis” do afundamento do mesmo.

As matérias do regime institucional das relações externas da União não são tão inócuas como poderá parecer. A figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros, arvorado em condutor da política externa da União, e presidindo ao Conselho de Ministros em que têm assento os seus homólogos nacionais, é uma das peças básicas do dispositivo federal para que o Tratado aponta. Se continuasse a haver Comunidade – e é de esperar que continue por bastante tempo, já que a extinção da CE suporia a agora improvável ratificação, pelos 25 Estados, do Tratado constitucional –,

poderia dizer-se que, através da criação do novo posto político e da consagração do serviço diplomático europeu, estariam a introduzir-se factores de "comunitarização" (e "federalização") da política externa – domínio que, por razões compreensivelmente ligadas ao conceito de soberania, mesmo tomado este com a relatividade inerente ao actual mundo sem fronteiras, os Estados sempre se têm recusado a subtrair à óptica intergovernamental.

4. O propósito de salvar pedaços do Tratado constitucional do desastre que o envolve não colhe. Traduz-se na reentrada da Constituição europeia pela porta do cavalo, esquivando-se a nova consulta ao eleitorado, e não seria de surpreender que deparasse com vigorosa objecção por parte de forças políticas e de movimentos sociais hostis ao projecto dimanado da Convenção, mesmo que não tenham sido as questões da soberania os factores directos da rejeição.

Em França, terá prevalecido a descrença nas políticas do Governo, perante o agravamento do desemprego e a alegada carência de elementos próprios da Europa social; mas já na Holanda se definiu uma reacção do descontentamento quanto à posição de um pequeno país que, no caso, é o primeiro contribuinte líquido para o orçamento comunitário e foi zeloso cumpridor do pacto de estabilidade (revotado agora com a imunidade concedida à Alemanha e à França), e que vê na Constituição europeia a acentuação do domínio dos grandes e a perda da identidade do Estado.

Seria tapar o sol com uma peneira imputar-se a meras franjas da extrema-direita e da extrema esquerda o resultado desastroso das consultas efectuadas, pois, independentemente da força propulsora daquelas franjas, a realidade irrefutável é a rejeição por 55% e 62% dos eleitores, aliás com níveis invulgarmente baixos de abstenção para matérias europeias.

5. Um dos aspectos mais criticáveis da Constituição europeia é a centralização de funções que promove, de que é exemplo, além da criação do já referido posto de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (designação aparentemente assumida para marcar a linha do domínio deste cargo sobre os cargos nacionais de idêntica designação), a supressão das presidências rotativas. O argumento aqui utilizado é duplo – o espaçamento para cada país entre duas presidências seria excessivo numa União a 25; os países pequenos, especialmente os muito pequenos (Malta, Chi-

pre, Estados bálticos, etc), não teriam condições para presidir credivelmente à grande União Europeia.

A verdade, porém, é que não chegaram a testar-se fórmulas mais ou menos engenhosas, visando, de algum modo, compensar estas desvantagens. E o Luxemburgo aí está a dar o exemplo, presidindo, na actualidade, com a habitual eficácia, a despeito de nem meio milhão de habitantes contar... As presidências nacionais têm proporcionado aos médios e aos pequenos países o ensejo de se afirmarem positivamente no contexto europeu e internacional (como foi o caso de Portugal em 1992 e 2000).

O novo regime, produzindo a figura nova do Presidente fixo, eleito pelo Conselho Europeu, só viria beneficiar os países grandes, já que tal eleição seria feita por maioria qualificada, sistema em que pontificam esses Estados pelo peso demográfico que lhes é atribuído. Esperemos que esta matéria não venha a ser incluída naquelas que, tidas como "consensuais", desfrutariam de uma cómoda "passerelle" para o Tratado de Nice...

6. Em lugar de se operarem de imediato repescagens como as que ficam referidas, destituídas de mais do que duvidosa legitimidade política, seria prudente que se entrasse num período de reflexão, deixando o Tratado de Nice continuar a funcionar com o seu actual normativo, pois não se vê que a sua aplicação – a qual foi prevista, aliás, expressamente para a adaptação institucional à Europa dos 25 –, tenha obstado ao funcionamento normal das instituições europeias.

Mas não devem os Governos ter ilusões. O desastre não é imputável apenas à reprovação, por parte dos eleitores, das políticas internas dos respectivos países. Grande parte terá de atribuir-se à discordância quanto à orientação que a Europa vinha assumindo e, em particular, quanto ao excesso de "integração", traduzido numa afirmação supranacional assumida com deslocada e prematura sobranceira.

Mesmo que o voto de rejeição tenha tido por objecto mais a situação interna dos países do que a Constituição europeia em si mesma, a verdade é que o novo Tratado, pela altiva pretensão de refundar a União Europeia, foi visto como traduzindo o propósito de consolidar e constitucionalizar o sistema da União, tornando praticamente quase imutável o respectivo conteúdo. A proposta constitucional terá despoletado, assim, uma reacção negativa que não se manifestara com força comparável em ocasiões anteriores, em que estavam em causa simples alterações dos Tratados europeus destituídas da pomposidade constitucional.

É um erro fazer entrar a Constituição pela porta de trás. Melhor será inscri-la na prateleira das realidades históricas incontornáveis, mas não materializadas, ao lado do Tratado da Comunidade Europeia da Defesa e do projecto de Tratado de União Europeia aprovado pelo Parlamento Europeu na década de oitenta.

7. Quanto a nós, o mais urgente é salvar a Europa económica – as realizações do mercado interno, completadas pela união económica e monetária. Aqui se situam algumas das maiores deficiências imputáveis ao projecto europeu – questão a que os autores do Tratado constitucional, infelizmente, não souberam dar ouvidos. A necessidade de temperar o ultraliberalismo e o gélido monetarismo consagrado em Maastricht constitui uma das prioridades, ultrapassadas que sejam as ameaças imediatas à subsistência da união monetária – já de si enfraquecida por reunir menos de metade dos países da União, incluindo os três que manifestaram a vontade de não entrar, e pelo comportamento decepcionante das economias dos membros mais significativos da zona do euro.

Como já referimos noutras ocasiões, é indispensável que se medite sobre o papel da Europa no mundo e sobre os objectivos e limites da integração política. A experiência da integração económica na Europa tem sido levada a cabo com êxito, mas as fórmulas de integração política, precipitadamente avançadas, e representando arriscados exercícios de trapezismo sem rede, têm tido bem diferente destino.

Aliás, a Europa, situada no limiar de um mundo pós-moderno de rejeição da força, prossecução da paz e espírito de resolução pacífica dos conflitos, faltando-lhe o desejo e a vontade de ombrear com o aparelho militar e a vocação imperial dos Estados Unidos, parece ser a primeira a demitir-se da veleidade de se erigir em superpotência.

Lisboa, 3 de Junho de 2005

## O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E OS LIMITES DA EUROPA(\*)

1. A busca dos limites da Europa tem que ver com o que no processo de integração europeia se refere habitualmente como o “alargamento” e o “aprofundamento”.

A primeira expressão reporta-se à ampliação geográfica do processo: dos seis participantes iniciais evoluiu-se para os quinze que substancialmente se identificavam com o lado ocidental da Europa, na época do antagonismo dos blocos e da guerra fria (tomando-se “ocidental” no sentido político, por forma a ubarcar os casos da Grécia e da Finlândia).

A queda do muro de Berlim e a dissolução da União Soviética tornaram possível, uma vez preenchidas as necessárias condições económicas e políticas, a adesão dos países do Leste europeu, a que se juntaram dois pequenos Estados insulares mediterrânicos.

O alargamento a vinte e cinco membros veio acentuar a diversidade no âmbito da União Europeia e a crescente heterogeneidade nos planos político e cultural. Tal alargamento teve directa influência não só no Tratado de Nice, mas também no recente projecto de Constituição europeia – projecto que dimanou de um grupo de personalidades incluindo representantes dos Governos e dos Parlamentos nacionais e das principais instituições supranacionais.

2. A dilatação das fronteiras da União, com a entrada simultânea de dez países, sete dos quais de muito pequena dimensão, levou os Estados grandes, por influência da França e da Alemanha, tradicionais impulsores

(\*) Reconstituição da comunicação feita na Conferência sobre “A Constituição Europeia e Portugal – Perspectivas Jurídicas, Económicas e Políticas”, em 22 de Julho de 2005.

do processo de integração, a procurar restabelecer o seu peso relativo nas votações do Conselho que exijam maioria qualificada, influenciando por forma directa nos trabalhos da Convenção sobre o futuro da Europa, em termos de se definir uma distribuição do poder de voto dos Estados na precisa proporção da respectiva dimensão demográfica.

A querela que se desencadeou em torno deste assunto envolveu não já um conflito directo entre os grandes e os pequenos, como se poderia esperar que acontecesse, mas um diferendo entre aqueles dois países fundadores e dois Estados quase-grandes, a Espanha e a Polónia, que haviam obtido um tratamento particularmente favorável no regime de Nice.

Essa querela foi responsável pelo malogro da CIG no último trimestre de 2003, mas pôde ser superada no retomar dos trabalhos no segundo trimestre do ano seguinte, com a confirmação da solução de base populacional, facilitada pela mudança de governo em Espanha (com alguma suavização em matéria de minorias de bloqueio e do número mínimo de Estados exigido), trabalhos que culminaram com a aprovação do Tratado constitucional pelos Governos de todos os Estados da União Europeia.

3. A presença de membros dos Governos francês e alemão no interior da própria Convenção de Bruxelas tornou possível moldar o novo instrumento à visão em que os dois países comungavam nessa altura quanto à integração europeia. Aprovada a parte I, contendo as principais modificações institucionais, integrada a Carta dos direitos fundamentais na parte II, a parte III representou substancialmente a transcrição das várias políticas já consagradas nos vários Tratados europeus vigentes.

Com uma diferença, porém, que terá sido subestimada: a pretensão de se conferir natureza "constitucional" ao diploma, aliada à conservação da exigência de ratificação das suas revisões por todos os Estados membros, foi interpretada pelos eleitores como significando que o conteúdo das mesmas políticas ficaria consagrado praticamente para sempre: como diziam certos detractores da Constituição europeia, essas matérias permaneceriam "gravadas no mármore", ao passo que, anteriormente, com uma União Europeia de apenas quinze países e sem a afirmação da vocação constitucional, sempre teria sido mais fácil modificá-las.

Foi fundamentalmente aqui que se terá dado o divórcio, observado em França e na Holanda, entre a classe política e os eleitores, divórcio que se agravou pela ligação que os últimos fizeram entre a aprovação do Tratado constitucional e futuros alargamentos, em particular aquele que en-

volveria um país de grande dimensão, pertencente ao mundo muçulmano: a Turquia. O clima de baixa actividade e desemprego prevalecente em França, associando-se à difusão que foi dada à directiva Bolkestein sobre a livre circulação de serviços e ao temor do afluxo maciço de trabalhadores de países do Leste europeu (simbolizado pela figura do "canalizador polaco"), contribuiu igualmente para o voto negativo dos eleitores.

4. O insucesso dos referendos francês e holandês (tímida e não decisivamente contrariados pelo resultado positivo que veio a verificar-se no Luxemburgo) implicou a necessidade, ainda hoje não oficialmente reconhecida, de substituição do Tratado constitucional por outra fórmula que traduzisse um modo diferente de desenvolver o projecto europeu. E tal insucesso poderá estar na origem do adiamento dos novos alargamentos – talvez não o relativo à Bulgária e à Roménia, dado que o respectivo Tratado já se encontra concluído, mas os que se pensava estarem relativamente próximos, desde o referente à Turquia ao que diz respeito à Croácia, por detrás da qual se perfilavam a Bósnia Herzgovina, a Macedónia, a Sérvia – Montenegro, a Albânia e, a maior distância, a Ucrânia, a Moldávia, talvez a Bielorrússia.

No caso da Turquia, aos factores positivos (desde a antiguidade da candidatura e a histórica admissão da possibilidade de ascender à qualidade de membro, até às vantagens da adesão em termos de fixação da ligação ao mundo ocidental, reforçando os laços decorrentes da qualidade de membro da NATO) contrapõem-se aspectos menos propícios: as dúvidas quanto ao efectivo respeito dos direitos humanos; as diferenças no plano cultural e religioso; a exiguidade do território situado na Europa (tudo o resto, incluindo a capital, inserindo-se no continente asiático); a grande dimensão demográfica; e o problema do agravamento da descaracterização da experiência da integração europeia.

Se se pensar que, para além dos potenciais candidatos já referidos, outros países poderão invocar a condição de "europeus" para tentar a adesão – é o caso da Geórgia, da Arménia, do Azerbaijão, para não falar na hipótese, tradicionalmente rejeitada, da própria Rússia, a qual, só por si, pela sua enorme dimensão, viria desequilibrar todo o conjunto –, acrescentando-se ainda os Estados que poderiam naturalmente ter-se agregado ao círculo dos quinze – a Suíça, a Noruega, a Islândia, o Liechtenstein – ficar-se-á com a ideia da imensidade da Europa e do intrincado mosaico (superior a quatro dezenas) dos Estados que a compõem.

Tem de reconhecer-se que, a despeito das vicissitudes recentes, a União Europeia continua a exercer uma poderosa atracção sobre os Estados menos prósperos, que com ela coexistem no mesmo Continente. Mas, a partir de determinado ponto, o alargamento faz correr o risco de se desnaturar a essência da integração, de se dificultar o funcionamento regular das instituições, de se quebrarem os laços institucionais entre os membros. E tudo poderia ainda mudar se, um dia, a referência a que qualquer país europeu, desde que cumpra determinados critérios, poderá tornar-se membro da União, vier a ser substituída por outra, em que se dispense aquela característica da pertença ao Continente.

5. A questão dos limites da Europa pode ser observada de um outro ângulo, o da intensidade da integração prosseguida pelos Estados membros. Trata-se aqui de indagar até onde poderá prosseguir a integração europeia, em termos de união económica e de união política.

Quanto mais se alargar o espaço em que se desenvolve a experiência, mais difícil se tornará aprofundar a integração – a menos que se gerem tratamentos diferenciados, atinentes a círculos mais restritos de países, em fórmulas de geometria variável, que poderão ser activadas com alguma frequência no futuro.

De resto, o alargamento e o aprofundamento nem sempre estão tão apartados um do outro como se pensa: afinal, foi a pretexto do primeiro (o afluxo dos dez novos Estados membros) que se veio a conceber o ambicioso projecto da Constituição europeia...

6. Tal como não se sabe em que ponto termina, fisicamente, o espaço de implantação da União Europeia, também é imprecisa a definição de um objectivo final do processo de integração. No passado, os diferentes Tratados limitavam-se a apontar a vaga perspectiva de formação, no futuro, da união europeia. Com a revisão de Maastricht determinou-se, finalmente, o estabelecimento da União, ao mesmo tempo que se delineava o acesso à fase da união económica e monetária, por forma taxativa quanto à vertente monetária, e em termos imprecisos quanto à económica. E o Tratado da União Europeia fez progredir a integração política não só por via da instituição da moeda única, como pela introdução das novas cooperações nos domínios da política externa e dos assuntos internos, mas estas ainda com marca intergovernamental.

Amesterdão e Nice constituíram simples actualizações dos Tratados de Roma e Maastricht, mas já o Tratado constitucional trouxe para a ribalta uma fórmula intensa de integração político-jurídica, desacompanhada, pela primeira vez desde a malograda experiência da Comunidade Europeia de Defesa, de qualquer inovação no plano da integração económica.

7. Foi tal a ambição da Convenção de Bruxelas de estabelecer “ex novo” a “magna carta” da União Europeia, que o Tratado por ela elaborado veio declarar que “a presente Constituição ... estabelece a União Europeia”, fazendo tábua rasa de todo aquele período em que esta realidade já existia, embora ainda desprovida de personalidade jurídica.

São bem visíveis os passos que o novo Tratado pretende dar no sentido supranacional, começando desde logo por se arvorar na Constituição para a Europa, e contendo elementos precursores da fórmula federal (as figuras do Presidente do Conselho Europeu, do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, a supremacia irrestrita das normas jurídicas da União; a “passerelle” da unanimidade para a votação por maioria).

8. A permanência da regulação da matéria da integração económica tal como já constava dos tratados anteriores, sem que se levasse a efeito qualquer esforço para introduzir novos conceitos ou formular novas regras, pôs a nu a ausência de qualquer fórmula destinada a proporcionar o enquadramento da experiência no mundo globalizado, e a procurar compatibilizar o modelo social europeu com as exigências de produtividade e competitividade decorrentes da mundialização, as quais, como se sabe, inspiraram a “estratégia de Lisboa”.

O Tratado constitucional aparece, assim, vazio de conteúdo no que se refere à abordagem dos problemas reais – económicos e sociais – dos cidadãos europeus, confinando-se no delineamento de um quadro institucional que representa um forte impulso no sentido federal, com a agravante de legitimar o predomínio dos Estados grandes sobre os demais.

Talvez tenha sido a imobilidade dos preceitos sobre política económica o principal factor responsável pela reacção adversa do eleitorado francês.

9. Contudo, identificar-se – e sobretudo hierarquizar-se – as razões da rejeição do Tratado constitucional em França e na Holanda não é tarefa

simples. É demasiado fácil alegar, como o fazem os defensores da Constituição, a principiar pela personalidade que presidiu à Convenção europeia, que sempre existiu consenso quanto às disposições propriamente constitucionais – as duas primeiras partes – e que a divergência incidiu apenas sobre a codificação das políticas, na terceira parte. A verdade é que o Tratado forma um todo, e não foi, só por si, o descontentamento com a situação do emprego e o temor da imigração, do alargamento à Turquia e das deslocalizações, mas a projecção desse descontentamento sobre a fórmula constitucional, solenizando os princípios da economia de mercado e da livre concorrência, reputados contrários a certa visão do modelo social francês, que suscitou a rejeição dos eleitores.

10. Em França, a preocupação com o afogamento do modelo social nacional em face da concorrência movida por países em que a mão-de-obra não desfruta de protecções ou benefícios comparáveis às dos trabalhadores nacionais – desde a Croácia à Turquia, e até, dentro da própria União, os países do Leste europeu –, terá, na verdade, sido dominante. Não se sentiu tanto a força do argumento da perda de soberania em face das alterações instituídas promovidas pelo Tratado constitucional, possivelmente pelo carácter mais abstracto do tema, não tocando nos interesses imediatos dos cidadãos, e por se tratar de matéria menos sensível num país grande, para mais visivelmente beneficiário da redistribuição de poder definida no Tratado.

Mas, no caso holandês, assumiu relevo a reacção dos cidadãos à consagração do predomínio dos Estados grandes e o reflexo identitário de um país pequeno, receoso de se ver diluído numa Europa vastíssima, em que o seu peso ainda mais se reduziria.

11. O divórcio entre as elites políticas e o eleitorado foi particularmente sensível no caso da França, onde as opções oficialmente assumidas marcaram fortemente o modelo saído da Convenção, tendo, aliás, o Tratado constitucional obtido amplo apoio a nível das câmaras parlamentares.

A campanha que precedeu o referendo foi longa e intensa, preenchida por inúmeros debates, comícios, artigos publicados na imprensa, etc. Não pode, assim, dizer-se que os eleitores não tivessem ficado esclarecidos sobre o sentido do seu voto, ao contrário do que parece ter ocorrido no caso espanhol. Dir-se-ia até, que, paradoxalmente, quanto mais os responsáveis políticos faziam pressão no sentido do “sim”, não hesitando em

recorrer ao argumento “ad terrorem” do isolamento do país em caso de votação negativa, mais os eleitores se fechavam na sua determinação de contestar o Tratado.

12. O resultado do referendo no Luxemburgo (56,5% sim, 43,5% não) – referendo que se realizou na data prevista, 10 de Julho de 2005, não tendo assim sido sujeito à suspensão, globalmente admitida, dos processos nacionais de ratificação – mostra que sempre tinham alguma razão de ser os receios do efeito de contágio em que se baseou aquela decisão favorável a um adiamento. É que o Luxemburgo constitui um microcosmos da visão federal da Europa e, em diferente conjuntura, teria sido mais expressiva a margem obtida pelos votos positivos. Para um país que tem sido um infatigável promotor da integração política da Europa e que tem extraído amplos benefícios da sua presença na União Europeia, compensando a sua pequenez por via da centralidade que lhe confere o facto de ter sido escolhido para sede de algumas das principais instituições europeias, com a consequente visibilidade internacional, o número comparativamente elevado da percentagem de votos negativos constitui um sinal de aviso para toda a Europa.

Contrariamente aos que pensam que o referendo luxemburguês, traduzindo-se, apesar de tudo, em mais uma ratificação nacional, abriu uma ténue esperança de que se produza o que o primeiro ministro Juncker qualificou como uma “ressurreição”, aquilo que a elevada percentagem de votos negativos vem confirmar é o distanciamento dos cidadãos em relação ao específico projecto europeu consubstanciado no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa – e não necessariamente, claro está, em relação ao processo de integração europeia, em geral. A posição do Luxemburgo em nada altera a situação existente de recusa deste Tratado por dois países fundadores e centrais, a qual, só por si, salvo milagroso volte-face, ditou o destino daquele diploma. O que se torna necessário é conceber outro projecto para a Europa.

13. É significativo que os eurocratas se procurem agarrar ao resultado positivo alcançado no Luxemburgo, manifestando a convicção de que a Constituição continua viva, invocando a circunstância de o Tratado que estabelece a Constituição já ter sido ratificado por Estados que reúnem a maioria da população da União, e que até agora o saldo é de treze aprovações (incluindo duas em referendo) contra apenas duas recusas, e refe-

rindo o exemplo de passadas crises da integração europeia, que foram superadas através de novos passos em frente.

Ao assim argumentarem, parecem esquecer-se de que votações inequívocas realizadas em dois países, e que não é plausível que possam ser repetidas em relação ao mesmo texto, foram no sentido da rejeição, tanto bastando para que se considere afastado um Tratado que, sem a aprovação unânime dos Estados membros, não poderá ver vir à luz (e isto sem contar com a previsível aversão do eleitorado britânico).

14. Não restando praticamente hipóteses de se fazer reviver a moribunda Constituição, em termos de se conseguir anular os reverses sofridos em dois países centrais, o que se impõe é uma reflexão, desde a raiz, sobre os objectivos e os limites do processo de integração na Europa. Limites quanto à extensão geográfica, e limites em termos de intensidade da integração prosseguida – buscando-se, neste último aspecto, não só a revisão das regras atinentes à integração económica (revisão em relação à qual a Convenção de Bruxelas e a subsequente CIG foram omissas), como a prossecução do equilíbrio possível entre a integração económica e a integração política.

15. O debate em torno da conveniência de se ver transposta a linha que demarca o acesso ao estádio federal está no centro do problema do aprofundamento da integração.

Neste plano, a perspectiva dos federalistas europeus opõe-se à das correntes não federais.

Os federalistas preconizam o aprofundamento da integração política até ao ponto de se formar uma estrutura federal (por vezes designada “Estados Unidos da Europa”), regida por uma Constituição como acto de Direito interno da União, e não já baseada em Tratados internacionais. A sua visão é da Europa como potência (dada a sua dimensão, como superpotência), capaz de exercer influência no plano mundial, assumindo os Estados membros a condição de simples entes federados, à semelhança dos “states” ou “Laender”, respectivamente na federação americana e na alemã. Argumentam com o desafio da globalização, com a rivalidade, já existente, em relação aos Estados Unidos da América e, amanhã, com o confronto com países hiperpovoados de dimensão continental (China, Índia).

As correntes não federais compreendem posições muito diversas, desde os eurocépticos ou soberanistas, que se contentam com certo teor

de integração de mercado, e reclamam a devolução aos Estados membros de poderes transferidos aos órgãos supranacionais, no contexto de uma renacionalização de políticas, até aos europeístas moderados, ou confederalistas, que aceitam, de uma forma geral, os progressos alcançados na cooperação intraeuropeia, mas não até ao ponto de dissolução dos Estados numa federação europeia que lhes retire os atributos fundamentais da soberania – designadamente no plano das decisões em matéria de política externa. No domínio dos europeístas moderados, há, por seu turno, vários matizes, propondo-se diferentes modelos mistos de supranacionalidade e intergovernamentalismo, mas sustentando-se que a característica básica da integração europeia é a prossecução de objectivos comuns no quadro de uma União de Estados-Nações, devendo aquela integração continuar a reger-se por Tratados internacionais.

16. Para além do domínio propriamente político, a questão comporta também um ângulo económico, avultando aqui a discussão em torno da necessidade de se reforçar a união económica com determinados aspectos de regulação supranacional, que permitam um melhor nivelamento do regime das vertentes económica e monetária.

A perspectiva económica dos limites está, naturalmente, imbricada na perspectiva política, pois os estádios evoluídos de integração económica supõem exigências acrescidas numa linha de tendência federal.

Tudo leva a supor que, de um modo geral, quanto mais se alargarem os limites geográficos da Europa, maior será a propensão para que os limites em termos de intensidade da integração sejam abordados em diferentes círculos de países, a traduzir situações de cooperação reforçada. Afinal, é isso que já sucede na matéria crucial da integração monetária, pois, no presente, os países que participam na moeda única não se identificam com a maioria dos Estados membros da União.

17. No caso específico de Portugal – país que, não sendo fundador, já é titular de certa veteranaria no processo –, não é aconselhável que se persista na tradicional posição de aguardar passivamente as iniciativas europeias, para seguidamente as adoptar por forma acrítica, na ânsia de não perder o lugar na primeira linha do movimento.

Permito-me lembrar o que escrevi há anos, nas vésperas da concretização da entrada de Portugal para a união económica e monetária, prevenindo contra o deslumbramento algo ingénuo com que o País se habituou

a encarar os projectos da integração europeia. Recordo ter advertido que as regras do jogo sofreriam profunda alteração. Daí em diante, afastadas as anteriores soluções facilitantes, a economia teria de basear-se nos factores da competitividade, da qualidade, da capacidade de inovação e modernização. Isto pressupunha reformas profundas não só dos sectores produtivos e da administração pública, mas também das próprias estruturas da saúde e da educação. Infelizmente, não parece ter-se prestado atenção suficiente a esta condicionante fundamental da entrada para o euro.

A discussão em termos dos limites e dos objectivos de integração europeia deverá ser empreendida no âmbito do próprio País, por forma a melhor se esclarecer o eleitorado e a se definirem linhas de orientação que poderão ter grande utilidade nas negociações que não deixarão de se realizar, assim que os Governos chegarem à conclusão, assumindo o realismo que vai escasseando, de que a Constituição europeia deve ser arquivada, e um projecto alternativo, de conteúdo necessariamente diferente, terá de ser promovido.

18. A construção europeia perde a unicidade de desígnio que era seu atributo originário. Com a incessante ampliação do seu âmbito geográfico, geram-se sérios riscos de descaracterização. À medida que o alargamento progredia, procurava-se, algo paradoxalmente, adensar o processo com um manto uniformizante de integração política, sem se atentar em que os alicerces do edifício se iam entretanto esboroando.

Põe-se a difícil questão de saber se ainda é possível conceber um "projecto europeu" comum aos diferentes membros da União Europeia; até que ponto tal projecto poderá desenvolver-se; como se recorta o elenco dos participantes na sua realização.

Tudo isto contra o pano de fundo de uma Europa que já não obedece aos impulsos do núcleo franco-alemão, e se encontra vulnerável ao efeito de sobre-extensão inerte ao contínuo alargamento. Parece que terá de caminhar-se para soluções de tratamento diferenciado por núcleos de países, organizados em subsistemas que promovam formas de integração de intensidade variável. O objectivo federalista global, que tinha inegável lógica no pós Segunda Guerra Mundial, não se afigura realizável, a menos que se procure confiná-lo no plano de um dos subsistemas. Com efeito, a visão da união política, verosímil na "Petite Europe" de 1950 (núcleo limitado de nações depauperadas, sujeitas a ameaça letal vinda do exterior), não parece poder ser recriada à escala da Europa sobre-

dimensionada e destituída de inimigos a nível de Estado, nesta primeira década do século XXI.

19. Aprovado como estava o Tratado de Nice para regular o funcionamento da União a vinte e cinco, o que realmente importava era realizar uma nova revisão dos Tratados básicos – Roma e Maastricht –, evitando a deslocada pomposidade da proposta de uma Constituição, e outros ingredientes que constituem a guarda-avançada do federalismo político. O mais urgente era rever as bases económicas da integração – precisamente aquilo que não foi feito –, envolvendo a definição dos objectivos da acção do órgão monetário supranacional, a análise crítica dos pressupostos do pacto de estabilidade, a introdução de mecanismos de solidariedade financeira, a articulação das exigências de livre concorrência com a consideração do modelo social.

É sintomático que, das grandes iniciativas europeias, as únicas que falharam tenham sido precisamente fórmulas de integração política – primeiro a Comunidade de Defesa e a sua continuadora, a Comunidade Política, que com aquela pereceu, e agora, meio século mais tarde, a Constituição europeia. Esperemos que a Europa saiba recuperar do último fracasso com o mesmo espírito inventivo e o mesmo sentido de realidade com que superou o primeiro.

(Julho 2005)

## A UNIÃO EUROPEIA E A CONCEPÇÃO DO ESTADO REGULADOR(\*)

1. Analisando os ângulos através dos quais é explicado o processo de integração europeia, é habitual contrapor o paradigma intergovernamentalista ao neofuncionalista, que constitui um Ersatz da visão federal.

Para a corrente neofuncionalista (Ernst Haas), a federação constitui o objectivo último, devendo, porém, ser prosseguido por meios incrementais. A integração assenta, como referia Jean Monnet, numa "solidariedade de facto"(1); arranca a partir de áreas específicas (como foi o caso do sector chave do carvão e do aço), suscitando-se "pressões funcionais" para a inclusão de outros sectores, no desenvolvimento de uma lógica expansiva (2).

Actua aqui um mecanismo de "spill over", que conduzirá, no termo do processo, à integração política em contexto federal.

Preconizando um método incremental para fazer progredir a integração, os principais autores neofuncionalistas sublinham não bastar a propagação automática dos impulsos para se atingir o objectivo final: na iminência dos estádios de intensa integração política, torna-se indispensável, como dizia Monnet, um "acto criador específico" (3), a afirmação da vontade institutiva do Estado federal. Os neofuncionalistas preocupam-se mais com a descrição do desenrolar do processo integrativo do que com a caracterização do estádio final.

A qualificação de neo, que precede a expressão pela qual a corrente é conhecida, explica-se pela anterior consagração de uma abordagem funcionalista (David Mitrany), que defendia, no plano transnacional, a criação

---

(\*) Reconstituição da lição proferida em 15 de Outubro de 2005 no âmbito do I Curso Jurídico de Regulação Económica, organizado pelo Conselho Superior de Magistratura e pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

de instituições capazes de desempenhar específicas funções, em prol da maximização do bem estar social.

Mas, nas análises dos neofuncionalistas, é recorrente a visão dos Estados Unidos da Europa, tendendo a convergir nesse ponto com as propostas federalistas, que defendem a transposição para o nível europeu da ordem institucional própria de um Estado, com a consequente transformação dos actuais Estados-nações europeus em unidades políticas análogas aos "states", aos "Länder", às províncias canadianas.

2. As dificuldades no processo de integração suscitadas a partir dos meados dos anos 60, marcando o ressurgimento do poder dos Estados em situações como a que foi marcada pela política gaullista de "cadeira vazia", identificadas com fenómenos de "spill back", levaram à afirmação de correntes intergovernamentalistas (Stanley Hofmann), considerando que a integração, que se pratica em áreas como a da formação do mercado comum, não é comunicável às zonas da chamada "high politics", nas quais são inultrapassáveis os interesses nacionais.

Colocadas, de certo modo, nos pontos extremos do espectro das formas de integração, cedo foi detectada a insuficiência das explicações reconduzidas ao binário neofuncionalismo/intergovernamentalismo (4).

A visão neofuncional ganhou certo alento com o processo que da formação do mercado único veio a desembocar na instituição da união económica e monetária. Mas, contrariamente ao que esse paradigma deixava prever, o movimento integracionista continuou a ser marcado pela persistente relevância dos Estados – a mesma que tinha dado impulso às concepções intergovernamentalistas.

3. O recente fracasso do Tratado constitucional europeu veio sublinhar quer a dificuldade de se fazer alastrar o processo à zona da "high politics", quer a relevância do papel dos eleitorados – e não tanto dos governos – na afirmação das identidades nacionais.

O alargamento incessante do espaço de integração, marcado pela abertura de negociações com a Turquia – implicando uma heterogeneidade bem mais profunda do que a já existente, atentas a dimensão asiática e as diferenças culturais –, veio tornar ainda mais difusas as perspectivas de criação de uma federação europeia (salvo, talvez, a partir da separação entre um núcleo de Estados de maior uniformidade cultural, económica e social e os restantes membros da União).

Mas também o prisma do intergovernamentalismo está longe de exprimir a realidade da integração europeia. A verdade é que, após os revezes do passado, em que se pode incluir o malogro da primeira tentativa relativa à moeda única, o processo progrediu em termos de se acentuarem fortemente as marcas supranacionais.

O Tratado de Maastricht assinalou, neste ponto, uma importante viragem, repondo a visão da união monetária, por forma a assegurar que, desta vez, ela viria a ter efectividade (mesmo que ao preço de não participação de alguns Estados), declarando instituída a cidadania europeia, conferindo ao Parlamento Europeu o papel de co-legislador e, embora com natureza intergovernamental, acentuando a presença da "high politics" no sistema de integração (tornando, por assim dizer, os pilares da cooperação política "disponíveis" para uma ulterior comunitarização, o que veio a verificar-se em larga medida em relação a um deles). Os Tratados seguintes (Amesterdão e Nice), por forma menos ostensiva, mantiveram a linha de afirmação de elementos supranacionais.

4. Não obstante a crise profunda aberta pela rejeição do Tratado constitucional em França e na Holanda (respectivamente em 29 de Maio e 1 de Junho de 2005), o processo de integração na Europa continua a ser uma realidade incontornável.

Tendo Maastricht vindo dar alguma razão à perspectiva dos federalistas, a crise da Constituição europeia representa talvez um movimento do pêndulo no sentido intergovernamentalista. De todo o modo, é bem visível que qualquer das correntes não se mostra suficiente para abarcar a dinâmica e a complexidade do fenómeno.

A verdade é que o estado da integração vai oscilando ao longo do "continuum" que tem como polos a constelação de Estados soberanos e a federação, pelo que se torna importante recorrer a outros modos de explicar o fenómeno da integração europeia (insusceptível de se reconduzir a qualquer dos modelos clássicos de cooperação e de união de Estados)(5).

5. E é neste ponto que se desenham as análises em que as estruturas tradicionais de governação são substituídas por novas e mais complexas formas de actividade (6). São os modelos de "multi-level governance", de que terá sido precursor Karl Deutsche, ao preconizar, nos anos 50, a criação de "comunidades de segurança" ou "zonas de paz" entre os Estados de uma região, que levam a conceber à União Europeia como uma entidade

complexa, um "sistema de concordância" (Donald Puchala), no qual, embora os Estados continuem a ser actores primordiais, a actividade se desenvolve em diferentes níveis (que vão desde o subnacional ao transnacional), e abrange múltiplos actores, com intensidades de integração variáveis consoante os casos (7).

É nesta perspectiva que se situa a análise de Giandomenico Majone sobre o "Estado regulador", a qual põe em relevo aspectos originais da União Europeia, que a diferenciam do Estado tradicional.

6. No sistema vestefaliano (alusão aos Tratados de Vestefália, que terão operado o reconhecimento do poder soberano dos Estados europeus), os Estados-nações operam como actores independentes, agindo exclusivamente em função dos seus interesses (8).

Aquele sistema, caracterizado, como referiu Habermas, pela "ancoragem territorial do Estado", foi posto em causa, nas últimas décadas, sob a pressão da mundialização, e em face da desvalorização das fronteiras que esta implicou.

Se os Estados-nações perderam parte significativa da sua capacidade de controlo, mormente quando envolvidos num processo de integração como o da União Europeia, que até certo ponto reproduz as dependências da globalização no plano de um bloco regional, a verdade é que aqueles Estados conservam, mesmo aqui, o domínio das funções económico-sociais que Richard Musgrave descreve como atinentes à afectação de recursos, à redistribuição e à estabilização (9).

A função de afectação ("allocation") visa a satisfação das necessidades colectivas, corrigindo insuficiências do mercado, justificadas pela sua utilidade social – desenvolve-se em despesas em sectores como a defesa, a justiça, a segurança interna.

A função de redistribuição envolve a percepção de impostos e a transferência das receitas obtidas para categorias específicas de beneficiários, sob a forma de subvenções.

A função de estabilização traduz-se na regulação da procura global, para se promover o pleno emprego e o crescimento.

7. Musgrave enuncia a sua célebre trilogia na óptica das despesas públicas. E é precisamente esse o ponto que suscita a observação de Majone de que a União Europeia não exerce qualquer das mencionadas funções próprias das finanças de um Estado. A pequena dimensão do orça-

mento comunitário torná-lo-ia incapaz de praticar acções de gestão macroeconómica, e afastá-lo-ia substancialmente da área da redistribuição (10).

Ora, divergindo um pouco da apresentação de Musgrave, Majone apresenta também uma trilogia de funções fundamentais do Estado no domínio económico e social: nesta, retomam-se as acções de redistribuição e de estabilização, mas o terceiro ramo é apresentado como configurando a função de "regulação" – compreendendo intervenções públicas para correcção das deficiências do mercado, não necessariamente traduzidas em despesas por parte do órgão interventor.

Afinal, a regulação está relacionada com o objectivo da função de afectação musgraviana, mas nela Majone deixa de lado o ângulo da criação de bens públicos, que envolveria considerável despesa, só dando relevância à actividade de regulação dos mercados – a qual praticamente não envolve gastos, pois se destina a configurar o quadro normativo com base no qual outros agentes assumirão os respectivos compromissos de despesa.

8. Ora, é precisamente sobre esta função reguladora que incide a actividade dos órgãos da União Europeia, sob o ângulo económico e social. A Comunidade Europeia é, assim, vista como um "Estado regulador" (11): a incapacidade de exercer outras funções leva-a, como forma de afirmação da sua influência, a hipertrofiar a sua acção de regulação (12).

Os programas não reguladores – programas de despesas directas – seriam limitados pelas já referidas restrições orçamentais.

No já de si reduzido orçamento comunitário, as despesas dominantes visam o sector agrícola e o desenvolvimento regional – constituindo acções de carácter sobretudo distributivo (13), não de natureza reguladora.

Em contrapartida, os programas de regulação, requerendo limitados recursos directos, estão em constante expansão, abarcando domínios tão diversos como o ambiente, a protecção do consumidor, os serviços financeiros, a concorrência, a segurança no trabalho. Em contraposição à prática estagnação das despesas orçamentais ocorrida entre 1985 e 1994, observa Majone que o número total de directivas dimanadas dos órgãos comunitários mais do que duplicou em tal período.

9. Aproximando-se das teses de "governança a vários níveis", Majone procura afastar o debate dos temas de alta política relacionados com

a soberania, para o situar na análise no terreno concreto das decisões reguladoras e dos vários níveis de actores que as influenciam.

Realça, assim, um aspecto interessante da integração europeia. Mas a expressão "Estado regulador" é enganadora. O que resulta da análise é que faltam precisamente à União Europeia as características básicas de um Estado, mesmo se aferidas unicamente por referência ao plano económico-social. É uma entidade "sui generis", que, neste domínio, se dedica sobretudo a acções de regulação do mercado, numa óptica preponderantemente de integração negativa.

No entanto, à perspectiva da acção reguladora deve atribuir-se o mérito de chamar a atenção para a característica que, a par da integração monetária, maior avanço revela na linha supranacional: o poder legislativo dos órgãos comunitários, inicialmente confinado no diálogo Comissão/Conselho (iniciativa/decisão), agora cada vez mais alargado a uma terceira figura, o Parlamento Europeu. É através daquele poder que se exerce a acção normativa estudada por Majone, realçada ainda pelo atributo da supremacia reconhecido às normas comunitárias (14).

Desde a época da análise de Majone até à actualidade vêm-se mantendo as características da acção económica da Comunidade: de um lado, limitação do campo das despesas directas, que abrange a generalidade dos tipos musgravianos de funções, com a modesta excepção na redistribuição interregional; de outro, a proliferação da actividade reguladora.

10. Há casos de delegação de poderes de decisão a autoridades independentes, avultando o modelo do Banco Central Europeu. O problema está em conciliar a autonomia destas autoridades com a responsabilização – requerendo mecanismos de limitação do poder, desde a realização de debates públicos até ao recurso a órgãos jurisdicionais.

A delegação de poderes em instituições "não maioritárias", como é o caso de um banco central independente e de específicas agências reguladoras, vem ao encontro da necessidade de preservar a continuidade da política em face das alterações das preferências das maiorias parlamentares (15).

11. O Jornal Oficial relativo ao ano 2004 é elucidativo quanto à actividade legal dos órgãos comunitários, nele se enunciando mais de uma centena de directivas e cerca de 2300 regulamentos.

O "programa legislativo para 2006" desdobra-se em múltiplas actividades, abrangendo sectores tão variados como o ambiente, o comércio de

bens e serviços, a política fiscal, os serviços financeiros, os transportes, o turismo, a protecção dos consumidores, a agricultura e pescas, a segurança dos trabalhadores, as próprias alterações climáticas, e projectando-se em iniciativas em áreas como a liberdade, justiça e segurança, e a cultura e juventude.

12. Se há um campo em que a integração europeia não tem progredido é o que respeita à estrutura e dimensão do orçamento comunitário. Limitado a pouco mais de 1% do PIB da União Europeia (compare-se com os 50% atingidos em certos orçamentos nacionais), este orçamento não pode desempenhar as funções tradicionais que, na óptica dos Estados, requerem um considerável potencial de despesas directas.

Em termos de despesas públicas europeias, continuamos muito longe do estádio de integração pré-federal, que o relatório McDougall, de 1977 (Relatório do Grupo de Reflexão sobre o Papel das Finanças Públicas na Integração Europeia), considerava exigir um orçamento de 2 a 2,5% do PIB comunitário – e mesmo assim, no pressuposto de que ainda não se tivesse instituído a união económica e monetária... (16)

Mais distante ainda está o estádio que tinha a preferência dos autores do relatório – a "federação com sector público limitado" –, no qual a dimensão do orçamento se situaria entre 5 e 7% do PIB comunitário (7,5 a 9,5%, se se incluísse a matéria da defesa), bastando esse sector público "modesto", no entender do relatório, para se poder formar a união monetária (17).

Afinal, a união monetária foi constituída, mas a integração continua a progredir sobretudo por via de funções de regulação, e o próprio estádio de integração pré-federal continua distante.

### 13. Simetizando:

A concepção da União Europeia como Estado regulador proporciona um interessante ângulo de visão sobre as funções da União no plano económico-social. Mas o que dela ressalta, afinal, é que esta organização, mesmo nesse plano, não possui as características próprias de um Estado (18/19).

A União continua a não desempenhar, senão em moldes muito limitados, qualquer das funções constantes da trilogia de Musgrave, concentrando-se na actividade reguladora sob a forma de uma acção normativa visando corrigir imperfeições do mercado (20).

A União não desempenha de todo a função de estabilização, e só muito parcialmente pratica a de redistribuição. E mesmo em termos de afectação, não se trata de, por via de despesas orçamentais, produzir bens aptos a satisfazer necessidades colectivas, mas apenas de actuar onde a regulação não supõe a realização de despesas, proporcionando o enquadramento normativo de acções a cargo dos Estados e dos particulares (21).

14. O projecto de Constituição europeia não acolhe nem rejeita a concepção da União Europeia como Estado regulador. Passa-lhe ao lado, sem a contrariar nem a corrigir, em paralelo com a falta de inovações que se regista quanto às políticas económicas e sociais da integração (compiladas na Parte III).

A Constituição europeia preocupa-se com o traçado do plano institucional da União segundo linhas federais. É visível que no, debate entre o intergovernamentalismo e o supranacionalismo, pretende que se dêem passos em frente a favor do segundo. Sem o reconhecer, está a promover um avanço em direcção a um (distante) Superestado, que, se viesse a existir, poderia então assumir as funções ligadas em geral à soberania e designadamente, no plano económico, as que se ligam à plenitude da afectação, da redistribuição e da estabilização (22).

As capacidades reguladoras da União Europeia são analisáveis no contexto, apesar de tudo relativamente modesto, das realizações concretas pelas quais o seu poder se vai manifestando. A reforma institucional que o projecto de Constituição europeia promove situa-se em outro plano, tendo como efeito deslocar a integração, no "continuum" que vai da forma intergovernamental à concepção federal, de molde a aproximá-la da última.

15. O fracasso da Constituição nos referendos realizados em França e na Holanda, seguido do desacordo entre os Estados membros sobre as perspectivas financeiras para 2007-2013 e da celeuma que se levantou à volta da abertura de negociações de adesão com a Turquia (23), lançou o processo de integração numa crise profunda.

Mas o próprio Tratado constitucional nada de novo trazia em sede de reestruturação do orçamento comunitário, matéria em que procurou inovar apenas sob o ângulo institucional do sistema de aprovação. Substancialmente, as categorias de despesas e os tipos de recursos continuariam a ser os mesmos. Ora, na situação actual, a política agrícola comum

– secção Garantia, e a acção dos fundos estruturais permanecem como os grandes factores de despesa.

A função de estabilização não é praticada (o próprio Tratado da Comunidade Europeia exige, no seu artigo 268.º, o equilíbrio entre receitas e despesas); os gastos com bens públicos são praticamente inexistentes (mantendo os Estados a responsabilização pelas despesas com a saúde, com a defesa, com a justiça, com a segurança social, etc.).

O sistema de recursos próprios continua a basear-se em quatro categorias, os direitos aduaneiros, os direitos niveladores agrícolas, a receita baseada em certa percentagem do IVA, e a contribuição variável assente no PNB (24). Muitas figuras têm sido aventadas na doutrina como genuínos impostos comunitários, a estabelecer eventualmente no futuro, mas os Estados membros continuam relutantes em dar passos em frente na linha do federalismo financeiro e fiscal (25).

16. Não obstante o contributo da óptica do Estado regulador para a análise das funções da União Europeia no campo económico e social, é inevitável que o debate volte a centrar-se na temática da soberania, transcendendo a "low politics", que está na base das concepções da regulação, para se elevar à "high politics", preferida tanto pelos defensores do intergovernamentalismo como pelos supranacionalistas (ou neofuncionalistas).

E aqui, para o efeito de caracterizar a realidade actual da integração, é de apelar para uma perspectiva de síntese dos traços característicos da construção europeia – confederais e federais –, apreciando a ponderação relativa de uns e outros e antecipando as possíveis evoluções do fenómeno.

Afinal, entre o eurocepticismo e a euforia federalista, afins respectivamente das visões puras intergovernamental e neofuncionalista, há espaço bastante para as fórmulas mistas ligadas a posições de europeísmo moderado, que melhor parecem ajustar-se descrição do patamar atingido pela integração europeia.

17. O tempo de reflexão que se abriu com a crise do Tratado constitucional deveria ser preenchido não já com reflexões sobre modelos utópicos de integração, mas com a discussão dos problemas reais que afectam os cidadãos dos Estados europeus – a segurança do emprego, a defesa e renovação do padrão social europeu, em face da globalização e da competição de economias emergentes. Mas aqui, mais do que das

instituições da Comunidade, as reestruturações terão de advir fundamentalmente de cada um dos Estados.

Afinal, a óptica do "Estado regulador", pela sua aproximação às questões concretas, constitui uma salutar chamada de atenção para o quotidiano da vida da integração, marcada pela interação permanente, em planos múltiplos, de variadas categorias de agentes, e para a falta de realismo – ou de oportunidade – das visões transcendentais.

Lisboa, Outubro de 2005

## II DOCUMENTOS

**DISCURSO DE WINSTON CHURCHILL  
NA UNIVERSIDADE DE ZURIQUE  
(19 de Setembro 1946)**

«É imperioso construir uma espécie de Estados Unidos da Europa. Só dessa forma centenas de milhões de trabalhadores poderão recuperar as alegrias e esperanças simples que dão sentido à vida. O processo é simples. Basta a determinação de centenas de milhões de homens e mulheres empenhados em fazer o que está certo em vez do que está errado, para ter por recompensa felicidade em vez de sofrimento...

Não há qualquer motivo para que a existência de uma organização regional na Europa colida com a organização mundial das Nações Unidas. Pelo contrário, a organização mais alargada só sobreviverá se a sua construção se apoiar em agrupamentos naturais coerentes. Existe já um agrupamento natural do Hemisfério Ocidental. Nós, Britânicos, temos a nossa própria "Commonwealth" de Nações. Estes agrupamentos não enfraquecem a organização mundial. Antes pelo contrário, fortalecem-na. Na realidade, são o seu principal alicerce. E por que razão não poderá existir um agrupamento europeu capaz de conferir um sentido de patriotismo alargado e cidadania comum aos povos aturdidos deste continente poderoso e turbulento? E por que não haveria ele de ocupar o lugar a que tem direito, moldando os destinos dos homens?...

Vou dizer uma coisa que vos vai surpreender. O primeiro passo para a recriação da família europeia tem de passar por uma parceria entre a França e a Alemanha. Só desta maneira é que a França poderá recuperar a sua costumada liderança da Europa. A Europa não pode renascer sem uma França espiritualmente grande e sem uma Alemanha espiritualmente grande. A estrutura dos Estados Unidos da Europa, a concretizar-se, tornará menos importante a força material de um único Estado...

Posso resumir-vos brevemente as propostas que estão em cima da mesa. O nosso objectivo permanente deve ser construir e fortalecer o

poder das Nações Unidas. Ao abrigo deste conceito mundial e no seu seio devemos recriar a família europeia numa estrutura regional denominada, eventualmente, Estados Unidos da Europa. O primeiro passo é criar um Conselho da Europa... Em todas estas tarefas urgentes, a França e a Alemanha devem assumir uma liderança conjunta. A Grã-Bretanha, a "Commonwealth" Britânica de Nações, a poderosa América e, espero, a Rússia soviética... têm de ser os aliados e promotores da nova Europa e bater-se por que esta viva e resplandeça.»

**DECLARAÇÃO DE ROBERT SCHUMAN,  
EM PARIS  
(9 de Maio de 1950) (Excertos)**

A paz mundial só poderá ser salvaguardada com esforços criativos à medida dos perigos que a ameaçam.

A contribuição que uma Europa organizada e viva pode prestar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas. A França, paladina, há mais de vinte anos, de uma Europa unida, teve sempre como objectivo principal estar ao serviço da paz. A Europa não se fez, estivemos em guerra.

A Europa não se construirá de uma só vez, nem pela concretização de um projecto global predeterminado: resultará, sim, de realizações concretas — criando em primeiro lugar solidariedades de facto. A mobilização das nações europeias exige que seja eliminada a oposição secular entre a França e a Alemanha: a acção a levar a cabo deve dizer respeito em primeiro lugar à França e à Alemanha.

Para tal, o governo francês propõe que a acção assente num domínio limitado mas decisivo:

*O governo francês propõe que a produção franco-alemã de carvão e aço seja colocada sob uma Alta Autoridade comum, numa organização aberta à participação dos outros países da Europa.*

A organização conjunta da produção de carvão e de aço garantirá de imediato a criação de bases comuns de desenvolvimento económico, primeira etapa da Federação Europeia, e modificará o destino de regiões há muito dedicadas ao fabrico de armas de guerra, de que foram sempre as principais vítimas.

A solidariedade de produção assim forjada demonstrará que qualquer guerra entre a França e a Alemanha será não só impensável, como materialmente impossível. A criação desta poderosa unidade de produção,

aberta a todos os países que nela queiram participar, lançará os fundamentos reais da sua unificação económica, fornecendo, em condições de igualdade, os elementos fundamentais da produção industrial a todos os países que dela vierem a fazer parte.

Esta produção estará ao dispor do mundo inteiro, sem distinções nem exclusões, contribuindo para a melhoria do nível de vida e para o progresso pacífico. A Europa poderá, com meios acrescidos, continuar a realização de uma das suas tarefas essenciais: o desenvolvimento do continente africano.

Deste modo, realizar-se-á de forma simples e rápida a fusão de interesses indispensável ao estabelecimento de uma comunidade económica e introduzir-se-á o princípio de uma comunidade mais vasta e profunda entre países separados durante muito tempo por divisões sangrentas.

*Com a organização conjunta da produção de base e a instituição de uma nova Alta Autoridade, cujas decisões unam a França, a Alemanha e os países que venham a aderir, esta proposta lançará os alicerces de uma Federação Europeia, indispensável à preservação da paz.*

## CONFERÊNCIA DE IMPRENSA DE CHARLES DE GAULLE, em 15 de Maio de 1962 (*Excertos*)

Deixem-me esclarecer, já agora – isto vai surpreendê-los, Meus Senhores –, que eu, nunca, em nenhuma das minhas declarações falei em *l'Europe des Patries*, embora a frase me seja sempre atribuída. Isso não será, concerteza, porque eu renegue a minha própria Pátria – muito pelo contrário. Eu não acredito que a Europa possa ser uma realidade viva sem a França e os seus Franceses, sem a Alemanha e os seus Alemães, sem a Itália e os seus Italianos. Dante, Góethe, Chateaubriand, pertencem à Europa, da mesma forma que, foram respectiva e eminentemente um italiano, um alemão, um francês.

\*  
\* \*

É verdade que a pátria é um elemento humano, um elemento sentimental – tanto como é verdade que há elementos de acção, de autoridade, de responsabilidade, sobre os quais a Europa pode ser construída. Quais são estes elementos? São Estados... Já o disse, e repito-o, não há, e não pode haver outra Europa possível que não seja a Europa dos Estados (*l'Europe des Etats*) – à parte, claro está, os mitos, as ficções, os aparatos. O que acontece no seio da Comunidade Económica Europeia prova-o todos os dias, pois foram Estados, e Estados apenas, que criaram a Comunidade e a dotaram de fundos e funcionários. Foram Estados que lhe deram realidade e eficácia – tanto mais que nenhuma acção económica importante pode ser empreendida sem ao mesmo tempo se tomar uma decisão política.

\*  
\* \*

Será que a França, a Alemanha, a Itália, a Holanda, a Bélgica ou o Luxemburgo estariam dispostos a aceitar os ditames de outros, questões

cruciais que afectam a sua vida nacional e internacional? Será que os Franceses, os Alemães, os Italianos, os Holandeses, os Belgas, os Luxemburgueses se submeteriam a leis votadas por deputados estrangeiros – leis essas que talvez fossem contra os mais profundos sentimentos dos povos em causa? Não, não há, presentemente, meios de forçar contra sua vontade, as nações a aceitar as decisões de uma maioria estrangeira... Talvez pudesse haver um federador, mas não seria um federador europeu; e nesse caso, não se trataria de integração europeia, mas de algo bem mais alargado... Em assuntos de grande importância é muitas vezes agradável sonharmos com a lâmpada mágica de Aladino, a qual basta friccionar para conferir substância ao irreal. Mas não existe uma fórmula mágica que nos permita levar a cabo uma tarefa tão difícil como a construção da Europa Unida. Vamos construir as fundações sobre a realidade; quando tivermos feito isso, então será a altura de nos deixarmos seduzir pelas Mil e Uma Noites”.

### **COMPROMISSO DO LUXEMBURGO** (constante do Comunicado do Conselho de Ministros de 29 de Janeiro de 1966)

«a) Quando assuntos de grande importância estejam em causa para um ou mais países membros estejam em causa, os membros do Conselho tentarão, dentro de um período razoável, encontrar soluções que possam ser adoptadas por todos os membros do Conselho, respeitando os seus interesses mútuos e os da Comunidade, de acordo com o artigo 2.º do Tratado. (Este artigo tem como objectivo a aproximação de políticas económicas dos membros da CEE, de forma a criarem um mercado comum.)

b) A delegação francesa considera que, quando estão em causa assuntos de grande importância, o debate deve prosseguir até obtenção de um acordo unânime.

c) As seis delegações observam que existe uma divergência de opiniões sobre o que deve ser feito em caso de impossibilidade de se atingir um acordo total.

d) Consideram que esta divergência não impossibilita o prosseguimento do trabalho da Comunidade em conformidade com o procedimento normal.»

**DECLARAÇÃO DE LAEKEN  
SOBRE O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA  
(15 de Dezembro de 2001) (Excertos)**

**I – A Europa numa encruzilhada**

Durante séculos, povos e Estados procuraram adquirir o controlo do continente europeu com guerras e armas. Neste continente debilitado por duas guerras sangrentas e pelo enfraquecimento da sua posição no mundo, foi aumentando a consciência de que o sonho de uma Europa forte e unida só pode ser concretizado em paz e concertação. Para vencer definitivamente os demónios do passado, foi inicialmente lançada uma comunidade do carvão e do aço, a que se juntaram mais tarde outras actividades económicas, como a agricultura. Por fim, acabou por criar-se um verdadeiro mercado único de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, a que se juntou, em 1999, uma moeda única. Em 1 de Janeiro de 2002, o euro passa a ser uma realidade quotidiana de 300 milhões de cidadãos europeus.

A União Europeia foi, portanto, criada progressivamente. A princípio, tratava-se sobretudo de uma cooperação económica e técnica. Há vinte anos, a primeira eleição directa do parlamento Europeu veio reforçar consideravelmente a legitimidade democrática, que até aí assentava unicamente no Conselho. Nos últimos dez anos, foram lançadas as bases de uma união política e estabelecida uma cooperação nos domínios da política social, emprego, asilo, migração, polícia, justiça e política externa, bem como uma política comum de segurança e defesa.

A União Europeia é um êxito. Há já mais de meio século que a Europa vive em paz. Juntamente com os Estados Unidos da América e o Japão, a União é uma das três regiões mais prósperas do planeta. Graças à solidariedade mútua e a uma repartição equitativa dos frutos de desenvolvimento económico, registou-se um forte aumento do nível de vida das

regiões mais desfavorecidas da União, o que lhes permitiu recuperar em grande parte do seu atraso.

Volvidos cinquenta anos desde a sua criação, a União encontra-se, porém, numa encruzilhada, num momento crucial da sua existência. A unificação da Europa está eminente. A União está prestes a alargar-se a mais de dez novos Estados-membros, principalmente da Europa Central e Oriental, e a virar assim definitivamente uma das páginas mais negras da História europeia: a segunda guerra mundial e a divisão artificial da Europa que se lhe seguiu. A Europa está finalmente em vias de se transformar, sem derrame de sangue, numa grande família; esta verdadeira mutação requer obviamente uma abordagem diferente da que foi adoptada há cinquenta anos, quando seis países tomaram a iniciativa.

\*  
\* \*

A imagem de uma Europa democrática e empenhada a nível mundial vai perfeitamente ao encontro dos desejos do cidadão. Este manifestou muitas vezes o seu desejo de que a União desempenhe um papel mais importante nos domínios da justiça e da segurança, da luta contra a criminalidade transfronteiras, do controlo dos fluxos migratórios, do acolhimento de requerente de asilo e de refugiados provenientes de zonas de conflito periféricas. O cidadão quer igualmente resultados nos domínios do emprego e da luta contra a pobreza e a exclusão social, bem como no domínio da coesão económica e social. Reclama uma abordagem comum no que respeita à poluição ambiental, às alterações climáticas e à segurança dos alimentos. Trata-se, em suma, de questões transfronteiras que ele, intuitivamente, sabe que só podem ser resolvidas através da cooperação. Tal como pretende também um papel mais importante da Europa a nível dos assuntos externos, da segurança e da defesa, por outras palavras, uma acção reforçada e mais bem coordenada na luta contra os focos de crise na Europa, em seu redor e no resto do mundo.

Simultaneamente, esse mesmo cidadão considera que a União vai demasiado longe e tem uma actuação excessivamente burocrática em muitos outros domínios. A coordenação do enquadramento económico, financeiro e fiscal deve continuar a nortear-se pelo bom funcionamento do mercado interno e pela moeda única sem pôr em causa as especificidades dos Estados-Membros. As diferenças nacionais e regionais são muitas vezes fruto da história ou da tradição e podem revelar-se enriquecedoras. Por outras palavras, o que se entende por "boa governação" é a criação de

novas oportunidades e não de novos factores de rigidez. O que importa é produzir mais resultados, melhores respostas a questões concretas e não criar um super-Estado, nem instituições europeias que se ocupem de tudo e mais alguma coisa.

\*  
\* \*

## II – Os desafios e as reformas numa União renovada

\*  
\* \*

O cidadão acalenta muitas vezes expectativas quanto à União Europeia que esta nem sempre satisfaz. E, inversamente, fica muitas vezes com a impressão de que a União intervém demasiado em domínios em que a sua presença não é indispensável. É, pois, importante esclarecer a repartição de competências entre a União e os Estados-Membros, simplificá-la e ajustá-la em função dos novos desafios com que a União se depara. Este processo poderá conduzir tanto à devolução de algumas tarefas aos Estados-Membros como à atribuição de novas missões à União ou ao alargamento das competências existentes. A este respeito, não se deve nunca perder de vista a igualdade e a solidariedade entre os Estados-Membros.

\*  
\* \*

Não importa apenas saber quem faz o quê. A questão da forma como a União actua e dos instrumentos a que recorre é igualmente importante. As sucessivas alterações dos Tratados conduziram em todo o caso a uma proliferação de instrumentos. E, a pouco e pouco, as directivas evoluíram para se tornarem actos legislativos cada vez mais pormenorizados. A questão central que se coloca é, pois, a de saber se os diferentes instrumentos da União não deverão ser mais bem definidos e se não convirá reduzir o respectivo número.

Por outras palavras, deverá ser estabelecida uma distinção entre medidas legislativas e medidas de execução? Deverá o número dos instrumentos legislativos ser reduzido: normas directas, legislação-quadro e instrumentos não vinculativos (pareceres, recomendações, coordenação aberta)? Será ou não desejável recorrer com maior frequência à legislação-quadro, que dá aos Estados-Membros maior espaço de manobra para

alcançar os objectivos políticos? Quais as competências em que a coordenação aberta e o reconhecimento mútuo constituem os instrumentos mais adequados? Continuará o princípio da proporcionalidade a ser o princípio de base?

\*  
\*

A primeira questão que se levanta é a de como podemos aumentar a legitimidade democrática e a transparência das actuais instituições, questão essa que se coloca às três instituições.

Como poderão ser reforçadas a autoridade e a eficácia da Comissão Europeia? Como deverá ser designado o presidente da Comissão: pelo Conselho Europeu, pelo Parlamento Europeu ou em eleições directas pelos cidadãos? Deverá reforçar-se o papel do Parlamento Europeu? Será ou não oportuno alargar o seu poder de co-decisão? Deverá ser revista a forma como elegemos os membros do Parlamento Europeu? Será necessário criar um círculo eleitoral europeu ou continuam a ser mais indicados os círculos nacionais? Poderão os dois sistemas ser combinados? Deverá o papel do Conselho ser reforçado? Deverá o Conselho actuar da mesma maneira na sua qualidade de legislador e na de órgão executivo? Tendo em vista uma maior transparência, deverão as sessões do Conselho, pelo menos na sua função de legislador, passar a ser públicas? Deverá o cidadão ter um maior acesso aos documentos do Conselho? Por último, como assegurar o equilíbrio e o controlo mútuo entre as instituições?

A segunda questão, que também se relaciona com a legitimidade democrática, diz respeito ao papel dos parlamentos nacionais. Deverão estar representados numa nova instituição, a par do Conselho e do Parlamento Europeu? Deverão desempenhar um papel nos domínios da acção europeia em que o Parlamento Europeu não tem competência? Deverão concentrar-se na repartição de competências entre a União e os Estados-Membros, por exemplo mediante – um controlo prévio da observância do princípio da subsidiariedade?

\*  
\*

Neste momento, a União Europeia tem quatro Tratados. Os objectivos, as competências e os instrumentos políticos da União encontram-se dispersos por estes quatro Tratados. Na perspectiva de uma maior transparência, é indispensável proceder a uma simplificação.

Neste contexto, podem levantar-se quatro tipos de questões. A primeira diz respeito à simplificação dos Tratados existentes, sem alterar o seu conteúdo. Deverá ser revista a distinção entre a União e as Comunidades? E quanto à divisão em três pilares?

Em seguida, levanta-se a questão de uma possível reestruturação dos Tratados. Deverá ser estabelecida uma distinção entre um Tratado de base e as outras disposições dos Tratados? Deverá essa separação ser levada a efeito? Poderá isto conduzir a uma distinção entre os processos de alteração e ratificação do Tratado de base e as restantes disposições do Tratado?

Além disso, haverá que reflectir sobre a conveniência de incluir a Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado de base e colocar a questão da adesão da Comunidade Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Por último, coloca-se a questão de saber se esta simplificação e reestruturação não poderão conduzir, a prazo, à aprovação na União de um texto constitucional. Quais deverão ser os elementos de base dessa Constituição? Os valores defendidos pela União, os direitos fundamentais e as obrigações dos cidadãos, as relações dos Estados-Membros na União?

### III – Convocação de uma Convenção sobre o futuro da Europa

Para assegurar uma preparação tão ampla e transparente quanto possível da próxima Conferência Intergovernamental, o Conselho Europeu decidiu convocar uma Convenção composta pelos principais participantes no debate sobre o futuro da União. Em conformidade com o acima exposto, esta Convenção terá por missão debater os problemas essenciais colocados pelo futuro desenvolvimento da União e analisar as diferentes soluções possíveis.

O Conselho Europeu designou Valéry Giscard d'Estaing Presidente da Convenção e Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene Vice-Presidentes.

Além do Presidente e dos dois Vice-Presidentes, a Convenção será composta por 15 representantes dos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros (1 por Estado-Membro), 30 membros dos parlamentos nacionais (2 por Estado-Membro), 16 membros do Parlamento Europeu e dois representantes da Comissão. Os países candidatos à adesão participarão plenamente nos debates da Convenção. Estes países estarão representados nas mesmas condições que os Estados-Membros (um represen-

tante do Governo e dois membros do parlamento nacional) e participarão nos debates, sem no entanto poderem bloquear qualquer consenso que se venha a formar entre os Estados-Membros.

\*  
\* \*

A Convenção reunir-se-á em Bruxelas. Tanto os debates da Convenção como a totalidade dos documentos oficiais serão facultados ao público. A Convenção utilizará as onze línguas de trabalho da União.

A Convenção estudará as diferentes questões. Elaborará um documento final que poderá compreender quer diferentes opções, indicando o apoio que as mesmas obtiveram, quer recomendações, em caso de consenso.

O documento final, juntamente com o resultado dos debates nacionais sobre o futuro da União, servirá de ponto de partida para os trabalhos da Conferência Intergovernamental, que tomará as decisões finais.

## DECLARAÇÃO DOS "OITO", 30 de Janeiro de 2003 (*Excertos*)(\*)

O verdadeiro elo de ligação entre os Estados Unidos e a Europa são os valores que partilhamos: a democracia, a liberdade individual, os direitos humanos e o primado do Direito. Estes valores atravessaram o Atlântico com aqueles que navegaram da Europa para ajudar a criar os Estados Unidos da América. Hoje, mais do que nunca, estes valores estão sob ameaça.

Os ataques de 11 de Setembro mostraram até onde os terroristas, inimigos dos nossos valores comuns, estão prontos a ir para os destruir. Estes ultrajes foram um ataque contra todos nós. Ao mantermos firmes na defesa destes princípios, os governos e os povos dos Estados Unidos e da Europa têm demonstrado amplamente a força das suas convicções. Hoje, mais do que nunca, o elo transatlântico é a garantia da nossa liberdade.

Nós, na Europa, temos uma relação com os Estados Unidos que tem resistido ao teste do tempo. Em grande parte graças à bravura, à generosidade e à visão americana a Europa foi libertada das duas formas de tirania que devastaram o nosso continente no século XX: o nazismo e o comunismo. Devido ainda a uma cooperação contínua entre a Europa e os Estados Unidos conseguimos garantir a paz e a liberdade no nosso continente. A relação transatlântica não pode ser uma vítima das tentativas persistentes do regime iraquiano de ameaçar a segurança mundial.

No mundo de hoje, mais do que nunca, é vital preservar essa unidade e coesão.

\*  
\* \*

(\*) Assinada pelos Chefes de Governo da Dinamarca, Espanha, Itália, Portugal, Reino Unido, Hungria, Polónia, República checa).

A Carta das Nações Unidas atribui ao Conselho de Segurança a tarefa de preservar a paz e a segurança internacional. Para o fazer, o Conselho de Segurança tem de preservar a sua credibilidade assegurando o pleno cumprimento das suas resoluções. Não podemos admitir que um ditador viole sistematicamente aquelas resoluções. Se as resoluções não forem cumpridas, o Conselho de Segurança perderá a sua credibilidade e, em consequência, a paz mundial sofrerá.

**CARTA DOS SEIS,  
de 15 de Dezembro de 2003 (dirigida ao Presidente  
da Comissão Europeia, pelos mais altos responsáveis  
políticos da Alemanha, Áustria, Holanda,  
Reino Unido e Suécia (os seis primeiros contribuintes  
para o orçamento da União Europeia))**

Tendo em atenção o problema demográfico da Europa, um elevado crescimento sustentado requer, a longo prazo, finanças públicas sãs. Atentos os esforços penosos de consolidação nos Estados membros, os nossos cidadãos não compreenderiam que o orçamento da União Europeia fosse isento deste processo de consolidação.

Neste contexto, não vemos que haja possibilidade de o orçamento da União Europeia se situar próximo do corrente limite de recursos próprios. Em nossa opinião, a despesa média durante as próximas perspectivas financeiras deveria ser estabilizada à volta dos níveis de despesa corrente, e não deveria exceder 1,0% do Produto Nacional Bruto, incluindo os gastos com a agricultura, dentro do limite fixado pelo Conselho Europeu em Outubro de 2002. Isto ainda seria compatível com aumentos anuais do orçamento da União Europeia claramente acima das taxas de crescimento dos orçamentos nacionais na maioria dos Estados membros, facultando uma margem suficiente para a implementação de políticas na União alargada.

A proposta da Comissão sobre as novas Perspectivas Financeiras deveria reflectir esta posição.

**CONCLUSÕES DO CONSELHO EUROPEU  
de 16 e 17 de Junho de 2005 sobre o processo  
de ratificação do Tratado  
que estabelece uma Constituição para a Europa**

Procedemos a uma apreciação alargada do processo de ratificação do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Este Tratado representa o fruto de um processo colectivo destinado a dar a resposta adequada para assegurar um funcionamento mais democrático, mais transparente e mais eficaz de uma União Europeia alargada.

A nossa ambição europeia, que tão bem nos tem servido nos últimos 50 anos e que permitiu à Europa voltar a unir-se em torno de uma visão comum, mantém mais do que nunca a sua pertinência. É ela que nos permite assegurar o bem-estar dos cidadãos e a defesa dos nossos valores e interesses e assumir as nossas responsabilidades de actor internacional de primeiro plano. Para lutar de forma mais eficaz contra o desemprego e a exclusão social, para favorecer um crescimento económico sustentável, para reagir aos desafios da globalização, para preservar a segurança interna e externa, para proteger o ambiente, precisamos da Europa, de uma Europa mais unida e mais solidária.

Até à data, dez Estados-Membros concluíram com êxito os respectivos processos de ratificação, tendo deste modo expressado a sua adesão ao Tratado Constitucional. Registámos os resultados dos referendos realizados em França e nos Países Baixos. Consideramos que estes resultados não põem em causa a fidelidade dos cidadãos à construção europeia. Todavia, os cidadãos expressaram preocupações e inquietações que não podem deixar de ser tidas em conta. É, pois, necessário proceder a uma reflexão comum a este respeito.

Este período de reflexão será aproveitado para realizar em cada um dos nossos países um amplo debate, ao qual serão associados os cidadãos,

a *sociedade civil*, os parceiros *sociais* e os parlamentos nacionais, e bem assim os partidos políticos. Há que intensificar e alargar este debate mobilizador, que se encontra já em curso em muitos Estados-Membros. As instituições europeias deverão igualmente dar o seu contributo; a Comissão deverá assumir um papel especial neste contexto.

Os últimos acontecimentos não põem em causa a razão de ser da continuação dos processos de ratificação. Acordámos em que o calendário da ratificação em diversos Estados-Membros será adaptado, se necessário, à luz desses acontecimentos e em função das circunstâncias nesses Estados-Membros.

Marcamos encontro para o a uma apreciação primeiro semestre de 2006, a fim de proceder a uma apreciação global dos debates nacionais e decidir como prosseguir este processo.

### CONCLUSÕES DO CONSELHO EUROPEU de 15 e 16 de Junho de 2006 sobre o processo conducente à tomada de decisões acerca do futuro do Tratado Constitucional

Na reunião do Conselho Europeu de 16/17 de Junho de 2005, os Chefes de Estado e de Governo acordaram em voltar a debruçar-se sobre a questão da ratificação do Tratado Constitucional no primeiro semestre de 2006, com vista a proceder a uma avaliação global dos debates nacionais lançados como parte do período de reflexão e a decidir, de comum acordo, sobre o seguimento a dar a esta questão.

Desde Junho do ano passado, mais cinco Estados-Membros ratificaram o Tratado Constitucional, elevando para quinze o número total de ratificações. Dois Estados-Membros não puderam proceder à ratificação, e oito ainda têm de concluir o respectivo processo, tendo um deles iniciado recentemente os trâmites necessários para o efeito. Espera-se que este processo seja concluído em sintonia com as conclusões de Junho de 2005.

Recordando as suas conclusões de Junho de 2005, o Conselho Europeu congratula-se com as diversas iniciativas tomadas no âmbito dos debates nacionais, bem como com as contribuições da Comissão e do Parlamento para o período de reflexão. Haverá que redobrar os esforços já envidados para melhorar e alargar o diálogo com os cidadãos da Europa, incluindo o Plano D da Comissão.

Em termos gerais, o período de reflexão foi útil, permitindo à União avaliar as preocupações e receios expressos durante o processo de ratificação. O Conselho Europeu considera que é necessário, em paralelo com o processo de ratificação em curso, prosseguir os trabalhos com base nos resultados alcançados desde Junho do ano passado, antes de se tomarem decisões sobre o futuro do Tratado Constitucional.

Terminado esse período de reflexão, os trabalhos deverão agora centrar-se na obtenção de resultados concretos e na implementação de projectos. O Conselho Europeu aprova uma abordagem em duas vertentes. Por um lado, há de utilizar da melhor forma as possibilidades oferecidas pelos Tratados existentes, a fim de obter os resultados concretos que os cidadãos esperam.

Por outro, no primeiro semestre de 2007, a Presidência apresentará ao Conselho Europeu um relatório baseado em consultas alargadas junto dos Estados-Membros. Esse relatório deverá incluir uma avaliação dos debates sobre o Tratado Constitucional e explorar possíveis desenvolvimentos futuros.

O relatório será posteriormente analisado pelo Conselho Europeu. O resultado dessa análise servirá de base para outras decisões sobre a forma de levar por diante o processo de reforma, partindo-se do princípio de que as medidas necessárias terão sido tomadas o mais tardar no segundo semestre de 2008. Compete, em particular, às Presidências em exercício desde o início de período de reflexão a responsabilidade de garantir a continuidade deste processo.

O Conselho Europeu apela a que seja aprovada a 25 de Março de 2007, em Berlim, uma declaração política dos líderes da UE que enuncie os valores e as ambições da Europa e confirme o seu empenho comum para os concretizar, em comemoração dos 50 anos dos Tratados de Roma.

## CRONOLOGIA DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA(\*)

### 1946:

- 19 de Setembro: discurso de Churchill em Zurique.

### 1950:

- 9 de Maio: Declaração de Schuman.

### 1951:

- 18 de Abril: Assinatura, em Paris, do Tratado que cria a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

### 1952:

- 27 de Maio: Assinatura, em Paris, do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Defesa (CED).
- 23 de Julho: Entrada em vigor do tratado da CECA.

### 1954:

- 30 de Agosto: A Assembleia Nacional francesa rejeita o Tratado da CED.

### 1995:

- 1 e 2 de Junho: Conferência de Messina: aprovação do projecto do mercado comum.

### 1957:

- 25 de Março: assinatura em Roma dos Tratados que instituem a CEE (Comunidade Económica Europeia) e a CEEA (Comunidade Europeia de Energia Atómica).

### 1958:

- 1 de Janeiro: Entrada em vigor dos Tratados de Roma.

### 1960:

- 4 de Janeiro: Assinatura da Convenção de Estocolmo, que institui a EFTA.

### 1966:

- 30 de Janeiro: compromisso do Luxemburgo.

(\*) Colaboração da Dra. Sónia Donário.

**1969:**

- 1 e 2 de Dezembro: Cimeira da Haia.

**1970:**

- 21 de Abril: decisão do Conselho substituindo as contribuições financeiras por recursos próprios.

**1971:**

- 22 de Março: O Conselho aprova o Plano Werner.

**1972:**

- 22 de Janeiro: Assinatura do Tratado de adesão do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda
- 24 de Abril: Criação da "Serpente monetária". Os Seis decidem limitar a 2,25% as margens de flutuação entre as respectivas moedas.

**1973:**

- 1 de Janeiro: Entrada em vigor do Tratado de adesão do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda.

**1976:**

- 20 de Setembro: O Conselho adota o Acto sobre a eleição por sufrágio universal directo dos representantes na Assembleia.

**1977:**

- 28 de Março: Portugal apresenta candidatura à condição de Estado membro das Comunidades Europeias.

**1979:**

- 13 de Março: Criação do Sistema Monetário Europeu (SME).
- 7 e 10 de Junho: Primeiras eleições do Parlamento Europeu por sufrágio universal.
- 28 de Maio: Assinatura do Tratado de adesão da Grécia.

**1981:**

- 1 de Janeiro: Entrada em vigor do Tratado de adesão da Grécia.

**1984:**

- 14 de Fevereiro: O projecto de Tratado relativo ao estabelecimento da União Europeia, da iniciativa de Altiero Spinelli, é aprovado pelo Parlamento Europeu por larga maioria.

**1985:**

- 12 de Junho: assinatura em Lisboa e em Madrid do Tratado de adesão de Portugal e Espanha.
- 14 de Junho: Assinatura do Acordo de Schengen entre a Alemanha, a Bélgica, a França, a Holanda e o Luxemburgo sobre a livre passagem das fronteiras internas.

- 14 de Junho: A Comissão transmite ao Conselho um Livro Branco sobre a realização do mercado interno até 1992.

**1986:**

- 1 de Janeiro: Entrada em vigor do Tratado de adesão de Portugal e Espanha.
- 17 e 28 de Fevereiro: assinatura, no Luxemburgo e na Haia, do Acto Único Europeu, que modifica o Tratado da CEE e prevê a realização do mercado interno para 1 de Janeiro de 1993.

**1990:**

- 19 de Junho: Assinatura da Convenção de aplicação do acordo de Schengen.
- 3 de Outubro: Reunificação da Alemanha, por absorção na RFA dos "Länder" da antiga RDA.
- 14 e 15 de Dezembro: Abertura, em Roma, das conferências intergovernamentais sobre a união económica e monetária e sobre a união política.

**1991:**

- 25 de Junho: Adesão de Portugal ao Acordo de Schengen e à Convenção de aplicação.
- 9 e 10 de Dezembro: Cimeira de Maastricht (Holanda): acordo sobre o Tratado da União Europeia.

**1992:**

- 7 de Fevereiro: assinatura do TUE, em Maastricht.

**1993:**

- 1 de Janeiro: Entrada em funcionamento do mercado único.
- 1 de Novembro: entrada em vigor do Tratado de Maastricht, após conclusão de todos os processos de ratificação.

**1994:**

- 24 de Junho: Assinatura do Tratado de adesão da Áustria, Suécia e Finlândia.

**1995:**

- 1 de Janeiro: entrada em vigor do Tratado de adesão da Áustria, Suécia e Finlândia
- 15-16 de Dezembro: O Conselho Europeu reúne-se em Madrid. Confirma que a introdução da moeda única (denominada "euro") terá lugar em 1 de Janeiro de 1999.

**1996:**

- 13-14 de Dezembro: O Conselho Europeu, reunido em Dublin, chega a acordo sobre os dispositivos necessários à criação da moeda única (enquadramento jurídico do euro, pacto de estabilidade, novo mecanismo de taxas de câmbio).

**1997:**

- 2 de Outubro: Assinatura do Tratado de Amesterdão. Em Protocolo anexo, é incorporado o Acervo de Schengen.

**1998:**

- 3 de Maio: O Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado ou de Governo, confirma que onze Estados-membros preenchem as condições necessárias para a adopção da moeda única.
- 1 de Junho: Os governos dos Estados-membros nomeiam, de comum acordo, o presidente, o vice-presidente e os vogais da Comissão Executiva do Banco Central Europeu, considerando-se instituído o Banco Central Europeu.

**1999:**

- 1 de Janeiro: Onze países da União Europeia (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Holanda, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Portugal) entram na terceira fase da UEM. As taxas de conversão entre as moedas nacionais e o euro ficam irrevogavelmente fixadas, e o euro torna-se uma moeda de direito próprio.
- 1 de Maio: entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.

**2000:**

- 23-24 de Março: Realiza-se em Lisboa um Conselho Europeu extraordinário, para adoptar decisões sobre uma nova estratégia da União para reforço do emprego, das reformas económicas e da coesão social, enquanto partes integrantes de uma economia assente no conhecimento ("estratégia de Lisboa").
- 7-9 Dezembro: Conselho Europeu de Nice. É aprovada a Carta dos Direitos Fundamentais, sem carácter vinculativo. A Conferência Intergovernamental encerra com um acordo político relativo ao Tratado de Nice.

**2001:**

- 2 de Janeiro: A Grécia torna-se o 12.º membro da zona do euro.
- 26 de Fevereiro: assinatura do Tratado de Nice.
- 14-15 de Dezembro: O Conselho Europeu reúne-se em Laeken, Bélgica. É adoptada uma declaração sobre o futuro da União.

**2002:**

- 1 de Janeiro: Entrada em circulação nos onze países da Zona do Euro das notas e moedas metálicas em euros.
- 23 de Julho: O Tratado CECA, concluído por um período de cinquenta anos, chega ao seu termo.
- 19 de Outubro: Num segundo referendo, os eleitores irlandeses, que haviam rejeitado o Tratado de Nice, votam pela aprovação.

**2003:**

- 30 de Janeiro: Os Chefes de Governo de oito países (cinco membros da União Europeia - Dinamarca, Espanha, Itália, Portugal e Reino Unido - e três candidatos - Hungria, Polónia e República Checa) aprovam uma declaração de apoio à política dos Estados Unidos em relação ao Iraque, em contraste com as posições da Alemanha, Bélgica e França.
- 1 de Fevereiro: entrada em vigor do Tratado de Nice.

- 16 de Abril: Assinatura, em Atenas, do Tratado de adesão de Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa à União Europeia.
- 10 de Julho: a Convenção Europeia encerra os seus trabalhos com a aprovação, por "consenso", do projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.
- 12 e 13 de Dezembro: fracasso da Conferência Intergovernamental sobre o Tratado constitucional. Desacordo profundo entre os líderes europeus sobre o sistema de votação no futuro Conselho de Ministros.
- 15 de Dezembro: "Carta dos Seis", advogando a limitação do orçamento da União.

**2004:**

- 25-26 de Março: No Conselho Europeu reunido em Bruxelas acorda-se, por unanimidade, em relançar as negociações sobre o projecto de Tratado constitucional, fixando-se como objectivo adaptar o texto o mais tardar por ocasião do último Conselho da presidência irlandesa, em 17 e 18 de Junho.
- 20 de Abril: O primeiro Ministro britânico, Tony Blair, comunica que a aprovação do novo Tratado europeu será sujeita a referendo.
- 1 de Maio: Entrada em vigor do Tratado de adesão de Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa.
- 18 de Junho: aprovação por unanimidade, na Conferência Intergovernamental reunida em Bruxelas, do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, o qual, na sua maior extensão, reproduz a proposta dimanada da Convenção europeia, introduzindo, no entanto, alterações importantes em diferentes preceitos. A entrada em vigor do Tratado fica dependente da consecução das ratificações nacionais em todos os Estados membros.
- 29 de Outubro: Assinatura, em Roma, do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

**2005:**

- 25 de Abril: Assinatura, no Luxemburgo, dos Tratados de adesão com a Bulgária e a Roménia.
- 29 de Maio: Referendo em França sobre a Constituição Europeia (54,68%: não).
- 1 de Junho: Referendo na Holanda sobre a Constituição Europeia (61,6%: não).
- 16-17 de Junho: O Conselho Europeu considerou que a data de 1 de Novembro de 2006, prevista inicialmente para se fazer o ponto da situação das ratificações, não pode ser mantida, uma vez que os países que ainda não procederam à ratificação não estão em condições de dar uma resposta adequada até meados de 2007.
- 3 de Outubro: Abertura das negociações de adesão da Croácia e da Turquia à União Europeia.

**2006:**

- 15-16 de Junho: O Conselho Europeu, fazendo referência às preocupações e receios expressos durante o processo de ratificação, adiou uma tomada de decisões sobre o futuro do Tratado Constitucional.

## INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

### Em português:

- DUARTE, Maria Luísa - *Diritto da União Europeia e das Comunitàdes Europeias*. Lisboa, 2001.
- GONÇALO HENRIQUES, Miguel - *Diritto Comunitario*. Coimbra, 2001.
- GERERA MARTINS, Ana Maria - *Inrodução ao Estudo do Diritto Comunitario - Sumários*. Lisboa, 1995.
- MORA DE CASTROS, João - *Manual de Diritto Comunitario*. 2.ª ed., Lisboa, 2001.
- MOURA RAMOS, Rui - *Diritto Comunitario. Program, conteúdos e métodos de ensino*. Coimbra, 2003.
- PITA E CÉSUA, Paulo - *Inegração Europeia - Estudos de Economia, Política e Diritto Comunitario*. 2.ª ed., Coimbra, 2004.
- PITA E CÉSUA, Paulo - *De Mausricta a Amsterdao - Problemas da União Mencria-ria Europeia*. Coimbra, 1999.
- PITA E CÉSUA, Paulo - *A Inegração Europeia no Diritto da União*. Coimbra, 2003.
- QUADROS, Fausto de - *Diritto da União Europeia*. Coimbra, 2004.

### Em francês:

- CARTOU, Louis e CLERGEARIE, Jean-Louis - *L'Union Européenne*. 4.ª ed., Paris, 2002.
- CHARTREL, Florence, *Manuel de Diritto de L'Union Européenne*. Paris, 2005.
- CLERGEARIE, Jean-Louis e FAVRE-TROSCHE, Véronique - *Le Système Juridique de L'Union Européenne*. Paris, 2004.
- DRESSERIE, Gérard, *Diritto de L'Union Européenne et Politiques Comunitaires*. 7.ª ed., Paris, 2002.
- DUBOIS, Louis e BERLAVAN, Claude, *Diritto Material de Union Européenne*. 3.ª ed., Paris, 2004.
- DURIEU DE LA ROCHEERE, Jacquesline - *Introduction au Diritto de l'Union Européenne*. Paris, 2004.
- GATROUX, Jean-Claude - *Diritto Européen*. 11.ª ed., Paris, 2004.
- ISAAC, Guy e BLASQUEY, Marc - *Diritto Comunitaire Général*. 9.ª ed., Paris, 2005.
- JACQUE, Jean Paul - *Diritto Institutionnel de l'Union Européenne*. 2.ª ed., Paris, 2003.
- LAUREZ, Marie-France - *Diritto Comunitaire Européen Général*. Paris, 2003.
- MORISSIS, Nicolas, *Guide des Politiques de l'Europe*. 7.ª ed., Bruselas, 2004.

- PARTER, Jacques. *Droit Matériel de L'Union Européenne*. Paris, 2005.
- SIMON, Denis – *Le Système Juridique Communautaire*. 3.ª ed. Paris, 2001.

#### Em inglês:

- DASHWOOD, A.A. e WYATT, D.A. – *European Union Law*. 4.ª ed., Londres, 2000.
- FAIRHURST, John e VINCENZI, Christopher – *Law of the European Community*, 4.ª ed., Harlow, 2003.
- HANLON, James – *European Community Law*, 3.ª ed., Londres, 2003.
- HARTLEY, T.C. – *The Foundations of European Community Law*, 5.ª ed., Oxford, 2003.
- LASOK, K.P. – *Law and Institutions of the European Union*, 7.ª ed., Londres, 2001.
- STEINER, Josephine e WOODS, Lorna – *Textbook on EC Law*, 8.ª ed., Londres, 2003.

#### Em espanhol:

- DIEZ MORENO, Fernando – *Manual de Derecho de La Union Europea*. 3.ª ed., Navarra, 2005.
- MANGAS MARTIN, Araceli e LINAN NOGUERAS, Diego – *Instituciones y Derecho de la Union Europea*, 3.ª ed., Madrid, 2005.
- HONRUBIA, Victoria e VILLA COSTA, Blanca. *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 4.ª ed., Madrid, 2005.

#### Em italiano:

- BALLARINO, Tito – *Manuale Breve di Diritto dell'Unione Europea*. Milão, 2004.
- TESAURO, Giuseppe – *Diritto Comunitario*, 4.ª ed., 2005.
- ZANGHÌ, Claudio – *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, 4.ª ed., Turim, 2005.

## ÍNDICE

Introdução .....	5
Sumário .....	9

### PARTE I DIREITO INSTITUCIONAL

I – A INTEGRAÇÃO EUROPEIA .....	13
1. Origem da Europa .....	13
2. Manifestações da união da Europa desde a era medieval .....	13
3. Projectos de união europeia ao longo da história .....	14
4. Apogeu e declínio da Europa .....	15
5. O movimento europeu após a 2.ª Guerra Mundial .....	16
6. As comunidades supranacionais e o método funcional de integração .....	17
7. A integração por via do estabelecimento de um mercado comum. A Comunidade Económica Europeia .....	18
8. A união aduaneira e a livre circulação dos factores de produção .....	19
9. A EFTA como simples zona de integração comercial .....	19
10. A Cimeira da Haia e o projecto de união económica e monetária .....	20
11. O Sistema Monetário Europeu .....	21
12. O Acto Único Europeu e a perspectiva do mercado interno .....	22
13. A união económica e monetária e a união política .....	23
14. O Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht) .....	24
a) A divisão em pilares .....	24
b) O tratamento diferenciado dos Estados membros .....	25
c) Dificuldades de aprovação do Tratado de Maastricht .....	25
d) Introdução da moeda única .....	26
15. O Tratado de Amesterdão .....	26
a) a cooperação reforçada .....	26
b) Os princípios em que assenta a União .....	27
c) Alterações no segundo e terceiro pilares .....	27
16. O Tratado de Nice .....	29
a) Flexibilização da cooperação reforçada .....	29
b) As novas regras de votação no Conselho .....	29

e) O problema da composição da Comissão .....	30
d) Insuficiências do Tratado de Nice .....	31
17. A Convenção sobre o futuro da Europa e o Tratado constitucional .....	31
18. A crise da Constituição Europeia .....	34
19. As Comunidades Europeias como sistema "sui generis" .....	36
a) Renúncia parcial às competências nacionais .....	36
b) Os dois modelos em confronto .....	37
c) Poderes retidos pelos Estados .....	37
d) Supranacionalismo e intergovernamentalismo .....	38
e) Ascensão do elemento supranacional .....	39
f) Síntese .....	41
<b>II - O ORDENAMENTO COMUNITÁRIO .....</b>	<b>43</b>
1. O poder de criação normativa dos órgãos comunitários .....	43
2. Direito comunitário originário e Direito comunitário derivado .....	44
3. Tipologia dos actos comunitários .....	45
4. O regulamento .....	45
5. A directiva .....	46
6. Hierarquia das normas comunitárias .....	47
7. A decisão .....	48
8. Os actos atípicos .....	49
9. A jurisprudência do tribunal de Justiça. A definição dos princípios fundamentais da ordem jurídica comunitária .....	49
10. Efeito directo das normas do Tratado e das directivas .....	50
11. A primazia do Direito comunitário. A natureza específica das Comunidades e a exigência de uniformidade de interpretação das normas comunitárias ..	51
12. O problema do primado sobre as normas constitucionais nacionais .....	54
13. Reconhecimento das transferências de competências nas constituições nacionais .....	54
14. A Constituição portuguesa e a primazia do ordenamento comunitário .....	55
15. A inaplicabilidade do Direito nacional contrário .....	60
16. A unidade de interpretação do Direito comunitário .....	60
17. O reconhecimento do primado pelas jurisdições nacionais .....	61
<b>III - AS INSTITUIÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA .....</b>	<b>63</b>
1. O quadro institucional das Comunidades .....	63
2. O Conselho .....	63
a) A composição e funções .....	63
b) A presidência rotativa e o processo de deliberação .....	64
c) Os compromissos do Luxemburgo e de Ioinina .....	65
d) O Comité de Representantes Permanentes (Coreper) .....	67
3. O Conselho Europeu .....	67
a) Composição e funções .....	67
b) Não integração no conjunto orgânico da Comunidade .....	68
4. A Comissão .....	69

a) Composição, designação dos seus membros .....	69
b) A presença de nacionais de todos os Estados membros .....	71
c) A presidência e a organização da Comissão .....	71
d) Participação da Comissão no processo legislativo .....	72
e) Funções executivas .....	72
f) A defesa da legalidade comunitária .....	73
g) A Comissão, elemento vital do sistema comunitário .....	73
5. O Parlamento Europeu .....	74
a) Composição e funcionamento .....	74
b) Crescente influência no processo legislativo comunitário .....	75
c) O processo de consulta .....	75
d) O processo de cooperação .....	76
e) A emissão de parecer favorável .....	77
f) O processo de co-decisão .....	77
g) Ampliação dos poderes do Parlamento Europeu .....	78
h) Os Parlamentos nacionais e o processo de integração .....	79
i) Poderes de controlo político .....	79
j) Novas funções .....	80
l) Competência em matéria orçamental .....	81
m) O sistema de recursos próprios .....	81
6. O Tribunal de Justiça .....	82
a) Missão do Tribunal .....	82
b) Composição do Tribunal de Justiça .....	83
c) O Tribunal de Primeira Instância .....	84
7. Órgãos auxiliares .....	85
8. O Banco Central Europeu (BCE) .....	85
<b>IV - CONTENCIOSO COMUNITÁRIO .....</b>	<b>87</b>
1. As acções directas .....	87
2. O recurso por incumprimento .....	87
a) A fase pré-contenciosa .....	87
b) A verificação do incumprimento e a aplicação de sanções pecuniárias ..	88
3. A fiscalização da legalidade dos actos das instituições comunitárias: o recurso de anulação .....	89
a) A fiscalização da legalidade dos actos comunitários .....	89
b) Fundamentos da interposição do recurso .....	90
4. O recurso por omissão .....	91
5. Consequência da anulação .....	92
6. Excepção de ilegalidade .....	92
7. O mecanismo das questões prejudiciais .....	92
a) Colaboração entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais .....	92
b) O procedimento do reenvio prejudicial .....	93
c) Eficácia de precedente das decisões do Tribunal de Justiça .....	94
d) Importância do mecanismo das questões prejudiciais .....	95

8. O processo comunitário .....	95
a) Características e fases.....	95
b) Apresentação de conclusões pelo advogado geral.....	96
c) A fase da decisão.....	97
d) Força política do Tribunal de Justiça no processo de integração.....	97
e) Responsabilidade dos Estados pela violação do Direito comunitário .....	98
<b>V – A REVISÃO DOS TRATADOS EUROPEUS .....</b>	<b>101</b>
1. A revisão dos Tratados, A fase comunitária e a fase diplomática .....	101
2. Processos simplificados de revisão.....	102
3. Limites à revisão.....	102
4. O princípio da atribuição e a extensão de competências.....	103
5. Utilização do artigo 308.º do Tratado de Roma.....	103
6. A aprovação por referendo, O caso português .....	105
7. A constitucionalização dos sistema político da União .....	105
8. A revisão constitucional de 2005.....	106
9. A Declaração n.º 30.....	107
10. O art. 295.º da Constituição portuguesa.....	109
<b>VI – O ALARGAMENTO E A DIFERENCIAÇÃO.....</b>	<b>111</b>
1. O alargamento.....	111
2. A adesão de Portugal .....	112
3. Os novos alargamentos .....	113
4. A diferenciação – a cooperação reforçada.....	114
<b>VII – O PROBLEMA DA APROVAÇÃO DO TRATADO CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>117</b>
1. A assinatura do Tratado constitucional.....	117
2. As linhas federais .....	118
3. Os dispositivos intergovernamentais .....	119
4. O sistema de votação no Conselho.....	119
5. O carácter constitucional.....	120
6. Supressão da presidência rotativa .....	120
7. Redução do número de comissários .....	121
8. Cooperação reforçada e cooperação estruturada .....	122
9. Delimitação de competências .....	122
10. A ratificação do novo Tratado.....	122
11. Riscos para a construção europeia.....	123

## PARTE II

## REGIME JURÍDICO DAS POLÍTICAS DA UNIÃO

<b>I – O REGIME JURÍDICO DAS POLÍTICAS DA UNIÃO EUROPEIA .....</b>	<b>127</b>
1. O Direito substantivo da União .....	127

2. A livre circulação e as políticas comunitárias .....	127
3. Razão de ordem.....	128
<b>II – LIVRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS .....</b>	<b>131</b>
1. Eliminação dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas.....	131
2. Taxas de efeito equivalente e encargos de efeito equivalente.....	131
3. A jurisprudência Cassis.....	132
<b>III – LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E DE SERVIÇOS.....</b>	<b>135</b>
1. O conceito de mercado interno .....	135
2. A livre circulação de pessoas e a livre prestação de serviços .....	135
3. A liberdade de estabelecimento .....	136
<b>IV – LIVRE CIRCULAÇÃO DE CAPITAIS .....</b>	<b>137</b>
1. A liberalização dos movimentos de capitais.....	137
<b>V – AS REGRAS DE CONCORRÊNCIA.....</b>	<b>139</b>
1. Acordos e práticas concertadas.....	139
2. Abuso da posição dominante .....	140
3. O controlo das concentrações .....	140
4. O procedimento de verificação de infracções.....	141
5. Os auxílios dos Estados .....	142
6. Empresas públicas e empresas que gerem serviços de interesse económico geral.....	143
<b>VI – A HARMONIZAÇÃO DA FISCALIDADE .....</b>	<b>145</b>
1. A aproximação de legislações.....	145
2. As disposições relativas a impostos indirectos.....	145
3. A prossecução da harmonização fiscal.....	146
4. Progressos na harmonização dos impostos sobre as transacções.....	147
5. Relutância dos Estados quanto a harmonizarem os impostos directos .....	147
6. As novas perspectivas .....	148
7. O fenómeno da degradação fiscal.....	149
8. As políticas fiscais dos países exteriores .....	150
9. Insuficiência do sistema de recursos próprios .....	150
10. A hipótese do federalismo fiscal.....	151
11. Conclusão.....	151
<b>VII – A UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA .....</b>	<b>153</b>
1. A política monetária e o relatório Werner.....	153
2. A serpente monetária e o SME.....	154
3. O relatório Delors e a união económica e monetária .....	155
4. As fases da criação da UEM.....	156
5. O euro e as moedas nacionais.....	158
6. Vantagens e desvantagens da moeda única .....	159

7. O Pacto de estabilidade e crescimento .....	160
8. Base legal do euro.....	161
9. Federalismo fiscal e financeiro.....	162
10. Projectos da construção europeia do futuro.....	163
<b>VIII - POLÍTICA COMERCIAL COMUM.....</b>	<b>165</b>
1. A política comercial comum e a negociação de acordos comerciais com terceiros países .....	165
2. Domínios da competência exclusiva.....	166
<b>IX - POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM (PESC).....</b>	<b>167</b>
1. O carácter intergovernamental da PESC.....	167
2. A política europeia de segurança e defesa.....	168

## ANEXOS

I  
ESTUDOS

<b>INTEGRAÇÃO EUROPEIA E SOBERANIA .....</b>	<b>173</b>
1. Os Estados europeus e as grandes potências da actualidade.....	173
2. Crítica da ideia de soberania como poder absoluto e ilimitado.....	174
3. A soberania como conceito político .....	176
4. Soberania nacional e integração europeia.....	177
<b>REFLEXÕES SOBRE A UNIÃO EUROPEIA .....</b>	<b>181</b>
<b>OS IMPULSOS FEDERAIS NA INTEGRAÇÃO EUROPEIA.....</b>	<b>195</b>
<b>A CONVENÇÃO EUROPEIA.....</b>	<b>209</b>
Grandes e pequenos países na estrutura da União Europeia .....	210
A Balança de poder e a soberania.....	211
O debate sobre o futuro da Europa.....	211
A posição de Portugal.....	212
A convenção e a revisão dos Tratados europeus.....	213
<b>A VIA FEDERAL.....</b>	<b>215</b>
<b>O PROJECTO DE UMA CONSTITUIÇÃO PARA A EUROPA.....</b>	<b>227</b>
<b>AS NOVIDADES INSTITUCIONAIS .....</b>	<b>231</b>
<b>O PROBLEMA DO PRIMADO.....</b>	<b>235</b>

<b>UM NOVO PATAMAR NA INTEGRAÇÃO.....</b>	<b>239</b>
<b>A UNIÃO MONETÁRIA E O PACTO DE ESTABILIDADE.....</b>	<b>249</b>
<b>A UNIÃO MONETÁRIA E O FEDERALISMO FINANCEIRO.....</b>	<b>257</b>
<b>DA MOEDA ÚNICA EM DIANTE: AS VISÕES A LONGO PRAZO DA INTEGRAÇÃO.....</b>	<b>263</b>
<b>DUAS LEITURAS DO TRATADO CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>279</b>
<b>DOIS MODELOS DE POLÍTICA ECONÓMICA .....</b>	<b>283</b>
<b>A INTERIORIZAÇÃO DO FUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO.....</b>	<b>285</b>
<b>IDENTIDADE NACIONAL E IDENTIDADE DO ESTADO.....</b>	<b>287</b>
<b>LINHAS DE DESENVOLVIMENTO DO PROJECTO EUROPEU.....</b>	<b>289</b>
<b>A CONSTITUIÇÃO EUROPEIA. A VISÃO ORTODOXA E A VISÃO INTERVENCIONISTA DA INTEGRAÇÃO.....</b>	<b>293</b>
<b>A CONSTITUIÇÃO EUROPEIA PELA PORTA DO CAVALO .....</b>	<b>299</b>
<b>O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO E OS LIMITES DA EUROPA .....</b>	<b>305</b>
<b>A UNIÃO EUROPEIA E A CONCEPÇÃO DO ESTADO REGULADOR.....</b>	<b>317</b>

II  
DOCUMENTOS

<b>Discurso de Winston Churchill na Universidade de Zurique (19 de Setembro de 1946).....</b>	<b>329</b>
<b>Declaração de Robert Schuman, em Paris (9 de Maio de 1950) (Excertos).....</b>	<b>331</b>
<b>Conferência de imprensa de Charles De Gaulle, em 15 de Maio de 1962 (excertos).....</b>	<b>333</b>
<b>Compromisso do Luxemburgo (constante do Comunicado do Conselho de Ministros de 29 de Janeiro de 1966).....</b>	<b>335</b>
<b>Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia (15 de Dezembro de 2001) (excertos).....</b>	<b>337</b>
I - A Europa numa encruzilhada.....	337
II - Os desafios e as reformas numa União renovada .....	339
III - Convocação de uma Convenção sobre o futuro da Europa.....	341
<b>Declaração dos "nito", 30 de Janeiro de 2003 (excertos).....</b>	<b>343</b>

---

Carta dos "seis", de 15 de Dezembro de 2003 (dirigida ao Presidente da Comissão Europeia pelos mais altos responsáveis políticos da Alemanha, Áustria, França, Holanda, Reino Unido e Suécia – os seis primeiros contribuintes para o orçamento da União Europeia).....	345
Conclusões do Conselho Europeu de 16 e 17 de Junho de 2005 sobre o processo de ratificação do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.....	347
Conclusões do Conselho Europeu de 15 e 16 de Junho de 2006 sobre o processo conducente à tomada de decisões acerca do futuro do Tratado Constitucional...	349
CRONOLOGIA DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA.....	351
INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS .....	357