

**O TRATADO DE LISBOA NO PROJECTO  
DE CONSTRUÇÃO EUROPEIA**

**Gonçalo Miguel Sousa Tapadas**

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais  
– Especialização em Estudos Europeus**

**Setembro, 2011**

## [DECLARAÇÕES]

Declaro que esta Dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

---

Lisboa, 28 de Setembro de 2011

Declaro que esta Dissertação se encontra em condições de ser apresentada a provas públicas.

Os orientadores,

---

Lisboa, 28 de Setembro de 2011

*Aos meus Pais.*

## **AGRADECIMENTOS**

Expresso aqui os meus reconhecidos agradecimentos às minhas incansáveis orientadoras, a Senhora Professora Doutora Isabel Baltazar e a Senhora Professora Doutora Catherine Moury que, através das suas sugestões e comentários, me auxiliaram na realização da presente tese.

Através do seu ânimo e motivação permitiram com que não desanimasse ao longo destes últimos meses de intensa investigação e leitura.

Estendo também os meus sinceros agradecimentos à minha família que sempre me deu força e determinação para encetar esta investigação.

## **ABSTRACT**

### **THE LISBON TREATY IN THE EUROPEAN CONSTRUCTION'S PROJECT**

**GONÇALO MIGUEL SOUSA TAPADAS**

**KEYWORDS:** democraticity, european construction, european institutions, EU, foreign affairs, Lisbon Treaty.

After the “No” to the Constitutional Treaty and the wave of euro-scepticism that affected Europe, all eyes were put on the Portuguese EU presidency in the second half of 2007 when the solution to the dead-lock where Europe was in was awaited. Only after the Irish “No” to the first referendum to the Lisbon Treaty, the Czech impasse and the Irish “Yes” on the second referendum did the Lisbon Treaty come into force on December 1st 2009.

The document, despite not being a reformer treaty, encapsulates deep changes to the EU (European Union) institutional framework, for instance, through the creation of new positions, namely the President of the European Council and the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy.

On the other hand, through the famous “Citizens’ Initiative”, the Lisbon Treaty tries to put citizens closer to the political decision-making usually monopolized by Brussels, the European Parliament gains new powers and new possibilities in the field of defence arise.

The Lisbon Treaty is the document that rules one EU increasingly plural in interests and which has seen in few years the number of Member-states increased to 27.

## RESUMO

### O TRATADO DE LISBOA NO PROJECTO DE CONSTRUÇÃO EUROPEIA

GONÇALO MIGUEL SOUSA TAPADAS

PALAVRAS-CHAVE: construção europeia, democraticidade, instituições europeias, política externa, Tratado de Lisboa, UE.

Após o chumbo do Tratado Constitucional e da onda eurocepticismo que reinou na Europa, todos os olhos estavam postos na presidência portuguesa no segundo semestre de 2007 de onde deveria sair a solução para o impasse e para a encruzilhada em que a Europa se encontrava. Só depois do “Não” ao primeiro referendo ao Tratado de Lisboa na Irlanda, do impasse checo e do “Sim” no segundo referendo irlandês, o Tratado de Lisboa entrou em vigor a 1 de Dezembro de 2009.

O documento, não sendo reformador, imprime alterações de fundo ao aparelho institucional da UE (União Europeia), por exemplo através da criação de novos cargos, designadamente o de Presidente do Conselho Europeu e de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

Por seu turno, com a famosa “Iniciativa dos Cidadãos”, o Tratado de Lisboa vem tentar aproximar os cidadãos do *decision-making* habitualmente monopolizado por Bruxelas, o Parlamento Europeu adquire novos poderes e surgem novas possibilidades na área da defesa.

O Tratado de Lisboa é o documento que rege uma UE com uma cada vez maior pluralidade de interesses e que viu em poucos anos o seu número de Estados-membros aumentar para 27.

# ÍNDICE

Introdução .....	1
Capítulo I: O Tratado Constitucional e Referendos a Lisboa .....	2
I. 1. A questão francesa .....	4
I. 2. A questão holandesa .....	5
I. 3. Ratificação noutros Estados-membros .....	6
I. 4. Antes do Tratado de Lisboa.....	8
I. 5. Referendos na Irlanda .....	15
I. 5. Últimos impasses – República Checa e Reino Unido.....	18
I. 6. Entrada em vigor do Tratado de Lisboa .....	19
Capítulo II: Carácter jurídico do Tratado de Lisboa .....	20
II. 1. Tratado Constitucional <i>versus</i> Tratado de Lisboa .....	21
II. 2. Federalismo.....	25
II. 3. Parlamentos Nacionais .....	25
II. 4. Presidências Rotativas .....	31
II. 5. Presidência Espanhola após Lisboa .....	32
II. 6. O “Trio” das Presidências .....	32
II. 7. Princípio da Subsidiariedade .....	33
II. 8. Dupla Maioria .....	33
II. 9. Ambiente.....	34
II. 10. Saída da UE .....	36
II. 11. Personalidade jurídica.....	37
Capítulo III: O Conselho Europeu .....	38
III. 1. Presidente permanente do Conselho Europeu .....	40
III. 2. A escolha do Presidente. ....	43
III. 3. A escolha do Presidente: de Blair a Herman Van Rompuy .....	45
III. 4. Conclusão .....	46

Capítulo IV: Comissão Europeia.....	48
IV. 1. Comissários europeus .....	49
IV. 2. Competências da Comissão .....	51
IV. 3. Influência da Comissão Europeia após o Tratado de Lisboa.....	55
 Capítulo V: O Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.....	 56
V. 1. A escolha de Catherine Ashton.....	58
V. 2. Processo de nomeação.....	66
V. 3. Serviço Europeu de Acção Externa .....	67
 Capítulo VI: Política Externa com o Tratado de Lisboa .....	 69
VI. 1. Personalidade jurídica da UE nas organizações internacionais ..	70
VI. 2. Processo de Tomada de decisão – Novidades com Lisboa .....	70
 Capítulo VII: Política Comum de Segurança e Defesa .....	 72
VII. 1. Combate ao Terrorismo .....	73
VII. 2. Unanimidade na PCSD .....	75
VII. 3. Intervenções militares antes de Lisboa .....	76
VII. 4. Flexibilizar contra a unanimidade.....	78
VII. 5. Cooperações estruturadas permanentes .....	79
VII. 6. Cooperação entre NATO e UE .....	81
 Capítulo VIII: Os vários “Srs. Europa” .....	 83
 Capítulo IX: Parlamento Europeu .....	 87
IX. 1. Relações com a Comissão .....	88
IX. 2. Relações com o Conselho da UE e Conselho Europeu .....	88
IX. 3. Poderes Orçamentais .....	90
IX. 4. PE com relações internacionais.....	91
IX. 5. Procedimento Legislativo Ordinário .....	92
IX. 6. PE e Carta dos Direitos Fundamentais da UE.....	93
IX. 7. PE e Convenção Europeia dos Direitos Humanos .....	95
IX. 8. Propor legislação .....	96

Capítulo X: “Iniciativa dos Cidadãos” .....	97
X. 1. Minorias .....	100
X. 2. Cláusula Social .....	101
X. 3. Cláusula Anti-Discriminação .....	102
X. 4. Tratado de Lisboa no contexto do alargamento.....	103
Capítulo XI: Críticas ao Tratado de Lisboa.....	104
Conclusão .....	109
Bibliografia.....	118

## Introdução

Depois do “Não” ao Tratado Constitucional pelos franceses e pelos holandeses em 2005, pensou-se que o processo de construção europeia estaria irremediavelmente fadado ao insucesso. No entanto, no decurso da presidência portuguesa da União Europeia no segundo semestre de 2007, eis que surge uma alternativa à Constituição Europeia, entretanto enterrada: o Tratado de Lisboa. O documento assinado em Dezembro de 2007 no Mosteiro dos Jerónimos era visto como a última saída dos líderes dos 27 para responder ao impasse político que estava a deixar as instituições europeias bloqueadas perante a entrada de 12 novos Estados-membros. Com uma Europa com quase o dobro dos seus membros, a Europa precisava de um novo documento regente que pudesse dar a volta por cima. No entanto, os líderes europeus só respiraram de alívio quando a Irlanda deu finalmente luz verde ao tratado em Outubro de 2009. Nessa altura, os mais entusiastas do projecto europeu respiraram finalmente de alívio. No entanto, a relutância da Polónia e do presidente checo, Vaclav Klaus, colocaram novamente a Europa em suspenso durante o mês de Outubro. Com a ratificação da República Checa, já não havia entraves e, por isso, a 1 de Dezembro de 2009 o Tratado de Lisboa entrou em vigor numa cerimónia na cidade que lhe deu nome.

Mas agora quais serão os desafios que se irão impor às instituições europeias? Qual será o perfil dos novos rostos da Europa? Que alterações vamos verificar no funcionamento da UE e será que essas modificações conferem maior democraticidade e eficácia às instituições comunitárias? E qual é o valor que os analistas políticos dão à entrada em vigor do Tratado de Lisboa e dos recém-eleitos presidente do Conselho Europeu e da Alta Representante para a Política Externa da União Europeia (EU)?

Como documento que apenas emenda os tratados anteriores, o Tratado de Lisboa é encarado por muitos como a melhor opção para fazer face a uma Europa onde as divergências políticas e/ou ideológicas ainda permanecem; para outros, o documento apresenta ainda muitas deficiências que não impedem que os cidadãos se aproximem cada vez mais de Bruxelas, o centro nevrálgico para a tomada de decisões. Numa Europa que, economicamente, ainda avança a duas velocidades, os movimentos eurocépticos fervilharam durante a discussão do documento e o Tratado de Lisboa tem servido de pretexto para se falar do immobilismo de Bruxelas face aos 27 Estados-membros.

Num mundo progressivamente globalizado, convém analisar a importância do Tratado de Lisboa no projecto de construção europeia para se tentar aferir quais as melhorias trazidas com este documento no funcionamento das instituições e no papel dos novos actores de uma Europa que, como Jean Monnet, referia “avança a passos pequenos”. Importa verificar se a Europa já tem o número de telefone que Kissinger tanto pedia ou se a Europa, com Lisboa, já tem, como indagava Teresa de Sousa, um rosto “com estatura suficiente para afrontar Hu Jintao ou com acesso directo a Barack Obama”<sup>1</sup>. Esta dissertação tem, pois, como objectivo primordial o de provar que o Tratado de Lisboa é relevante para o funcionamento da UE.

Desta forma, o presente trabalho tentará provar que o Tratado de Lisboa consubstancia mais um "pequeno passo" no projecto de construção europeia e o documento em questão se tornou na solução possível para uma UE progressivamente maior em termos geográficos e mais diversa em termos ideológicos. Por seu turno, a presente dissertação tentará provar que as potencialidades aportadas pelo Tratado de Lisboa são imensas e que, a serem aproveitadas em pleno, poderão ditar o sucesso do funcionamento da UE a médio e longo prazo.

Nessa medida, a tese não pretende ser uma análise crítica das individualidades que ocuparam, pela primeira vez, os novos cargos mas, antes, uma avaliação das potencialidades institucionais deste dois novos cargos para o futuro.

Numa primeira fase, analisar-se-á todo o processo político em torno do Tratado Constitucional, particularmente em França e Holanda. Analisar-se-á, posteriormente, a questão dos dois referendos na Irlanda ao Tratado de Lisboa e as implicações que isso trouxe ao avanço do processo de ratificação de Lisboa.

Analisarei posteriormente as inovações do ponto de vista institucional do Tratado de Lisboa e as grandes alterações ao nível do quadro de funcionamento da UE. Haverá, igualmente, um grande enfoque na questão da política externa, desde as potencialidades criadas com o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança até à questão da defesa, em particular militar.

---

<sup>1</sup> SOUSA, Teresa de, “O que querem os “grandes” e o que a Europa precisa”, *in* Público., 4 de Outubro de 2009, p. 4.

Analisarei, equitativamente, o papel do novo Presidente permanente do Conselho Europeu e a sua importância para a preparação das reuniões dos líderes europeus, sem deixar, no entanto, de analisar os possíveis cruzamentos de funções entre o Presidente do Conselho Europeu, do Alto Representante e da Comissão Europeia e provar que, desde a ratificação do Tratado de Lisboa, os "Srs. Europa" multiplicaram-se.

Sendo a presente tese uma análise iminente institucional, o grande enfoque radica, por isso, nas novas competências conferidas pelo novo documento ao Conselho Europeu, à Comissão e ao Parlamento Europeu.

Por outro lado, analisar-se-á igualmente, em maior detalhe, o reforço do princípio da subsidiariedade, os novos mecanismos de cooperação entre UE e os parlamentos nacionais dos Estados-membros e ainda a criação do instrumento designado de "Iniciativa dos cidadãos". Tentar-se-á explicar nesta dissertação não só a importância destes três novos mecanismos mas também o seu significado político na luta contra o famigerado "défice democrático" invocado frequentemente ao longo do processo de construção europeia. A presente dissertação tentará, por isso, provar que estes mecanismos, embora não façam desaparecer imediatamente o famoso distanciamento entre Bruxelas e os cidadãos europeus, poderão contribuir para uma maior aproximação dos europeus ao processo de *decision-making* da UE.

Do mesmo modo, a questão da Carta dos Direitos Fundamentais da UE é, igualmente, objecto de análise na presente tese, de forma a provar que Lisboa consubstancia mais um avanço civilizacional, do ponto de vista da garantia dos direitos dos cidadãos enquanto baluarte da construção europeia.

A presente dissertação, no âmbito do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, especialização em Estudos Europeus, da Universidade Nova de Lisboa, é, pois, um exercício reflexivo sobre as grandes potencialidades institucionais do Tratado de Lisboa no ainda recente projecto de construção europeia.

## Capítulo I: O Tratado Constitucional e Referendos a Lisboa

### I. 1. A Questão francesa

Em França, pese embora o facto de o debate da Constituição estar impregnado de questões internas, a verdade é que o referendo estava longe de ser um assunto tomado de ânimo leve pelos franceses. Segundo uma sondagem efectuada a poucos dias do acto eleitoral, 83% dos franceses já tinham discutido a questão do referendo em casa ou mesmo no trabalho.

Quando o “Não” venceu em França, multiplicaram-se os festejos por todo o país, em particular em Paris, onde milhares de pessoas se aglomeraram na Praça da Bastilha. O resultado do acto eleitoral revelou-se um enorme revés para os partidos franceses, em particular para máquina do Partido Socialista francês. Pese embora a não satisfação no seio do Partido Socialista, a verdade é que dentro do partido houve quem festejasse, como é o caso do então proeminente deputado socialista na Assembleia Nacional, Henri Emmanuelli que antes havia pedido “o poder da soberania popular<sup>2</sup>” aos eleitores franceses, em clara oposição com a liderança do seu partido. O deputado socialista Henri Emmanuelli, em oposição à liderança do secretário-geral do Partido Socialista francês, François Hollande, chegou mesmo a afirmar que “teria desejado que fosse objectivo da Europa proteger os postos de trabalho; na Constituição, eu vejo o contrário<sup>3</sup>”. Emmanuelli invocou questões sociais para o debate da Constituição. Após se tornarem públicos os resultados eleitorais, Emmanuelli declarou que os votos revelaram uma revolta dos franceses que “não estavam dispostos a colocar os seus destinos à disposição dos mercados”. O PS francês, cujo secretário-geral era François Hollande (1997 – 2008), havia decidido apoiar o “Sim” à Constituição Europeia após um referendo interno no PS, a 1 de Dezembro de 2003, no qual o “Sim” sai vitorioso com 59% dos votos.

Mas se a direcção do Partido Socialista francês não sai muito manchada do “Não”, no seio do governo nacional, as consequências do “Não” não se fizeram esperar e Jacques Chirac “aprendeu a lição”. Logo após a divulgação dos resultados, Chirac (UMP) anuncia que irá dar um novo impulso à política francesa. Este anúncio já era visto como muito desejado pelos franceses. Dias antes da realização do referendo, a

---

<sup>2</sup> GRAFF, James, “Reality Check”, in TIME Magazine, 30 May 2005, p. 21.

<sup>3</sup> GRAFF, James, “Reality Check”, in TIME Magazine, 30 May 2005, p. 22.

revista TIME havia mesmo escrito que “a mudança que a maioria dos franceses parece querer é a de governo”<sup>4</sup>, depois de uma sondagem ter mostrado que a taxa de aprovação de Jacques Chirac tinha baixado para os 39% e a de Jean-Pierre Raffarin tinha atingido uns meros 21%. Chirac anuncia de imediato a designação de Dominique de Villepin, 51 anos, como novo primeiro-ministro, em substituição de Raffarin. Villepin, consciente de que o “Não” dos franceses à Constituição era também um sinal de desaprovação para com o liberalismo, refere que, no que concerne ao desemprego, ficaria “profundamente colado ao modelo francês”<sup>5</sup>.

## **I. 2. A questão holandesa**

Nos Países Baixos, onde o referendo à entrada da Constituição decorreu três dias depois do referendo francês, foram sobretudo as questões domésticas que dominaram por completo o debate. Num país habitualmente tolerante, nenhum partido encontrava na Constituição Europeia um documento perfeito. Os socialistas holandeses não gostavam do suposto cunho liberal do documento, a direita temia uma perda de legitimidade para Bruxelas, os conservadores temiam que a Constituição pudesse abrir a porta da União Europeia para a Turquia e até mesmo os partidos mais europeístas e integracionistas receavam que o documento não fosse suficientemente federal para a Europa.

Apesar deste país de cerca de 16 milhões de habitantes ter sido entrada de centenas de milhar de imigrantes durante largas décadas, a verdade é que, pelas alturas do referendo, era tudo menos um país pacífico do ponto de vista político. Poder-se-ia mesmo dizer que os holandeses viviam em 2003 um período de crise de identidade. O modelo tradicional de tolerância e de consenso político tinha expirado. Muito por culpa do político anti-imigração Pim Fortuyn que, em 2002, afirmou que a “Holanda está farta”, referindo-se ao crescendo de imigração no país, na mesma altura em que os indicadores económicos apontavam para contas públicas pouco sãs e com necessidade de reformas políticas. Desde 2002, a situação tinha-se tornado ainda mais insustentável. O assassínio brutal de Pim Fortuyn durante a campanha eleitoral para as legislativas de

---

<sup>4</sup> GRAFF, James, “Reality Check”, in TIME Magazine, 30 May 2005, p. 20.

<sup>55</sup> Idem, p. 23.

2002 (o seu partido seria o segundo mais votado com 17% dos votos) por Volkert van der Graaf, um activista ambiental, tornou as hostes mais difíceis.

A situação converteu-se ainda mais bombástica quando, a 2 de Novembro de 2004, o cineasta Theo Van Gogh foi brutalmente assassinado por Mohammed Bouyeri, um marroquino nacionalizado holandês que justificou o acto por ser muçulmano. Além da situação social explosiva, a economia holandesa ia-se afundando nos quatro trimestres que antecederam o referendo à Constituição. Além do fantasma destes assassinatos, pesou igualmente a força de políticos anti-imigração como Geert Wilders que inflamava os seus discursos eleitorais ao sugerir que a Constituição poderia levar à entrada da Turquia na União Europeia.

Politicamente, a situação também estava complexa com o governo de Jan-Peter Balkenende a ser o mais impopular desde o final da II Guerra Mundial, com uma taxa de aprovação por parte dos eleitores holandeses de apenas 20%. A dias do referendo, o Ministro dos Negócios Estrangeiros holandês, Bem Bot, chegou mesmo a referir que os eleitores holandeses iriam votar “Sim” porque “não são estúpidos”<sup>6</sup>. Mas até mesmo a nível governamental, o desacordo para com as instituições europeias era bastante elevado, muito por culpa dos esforços pedidos a Amesterdão para atingir não mais do que os 3% de défice exigidos aos membros do clube do Euro no famoso PEC (Pacto de Estabilidade e Crescimento) que obrigava os países da Zona Euro a não excederem os 3% de *deficit* orçamental e os 60% de dívida. O desconforto surge quando, depois de posto em marcha um plano de austeridade desenhado pelo governo de Balkenende, as regras orçamentais rígidas são aliviadas devido ao incumprimento dos 3% por parte de França e Alemanha.

Como referiu a revista TIME, os “Não” obtidos em França e na Holanda consumaram-se porque “os eleitores trataram com desprezo os seus principais partidos e viraram as costas aos grandes desígnios dos seus líderes políticos”<sup>7</sup>.

### **I. 3. Ratificação noutros Estados-membros**

Antes do “Não” de França e Países Baixos, a Constituição Europeia já havia sido ratificada na Lituânia (11 de Novembro de 2004), na Hungria por votação parlamentar

---

<sup>6</sup> GRAFF, James, “Brussels Burnout”, in Time Magazine, 13 June 2005, p. 1

<sup>7</sup> GRAFF, James, “Brussels Burnout”, in Time Magazine, 13 June 2005, p. 17.

(322 votos a favor em 385 a 20 de Dezembro de 2004), na Eslovénia (1 de Fevereiro de 2005), em Espanha (através de referendo popular de 20 de Fevereiro de 2005, com uma inequívoca vitória do “Sim” que obteve 76,73% dos votos contra 17,24%, apesar da abstenção se ter situado nos 57%), na Áustria (a 25 de Maio de 2005 no *Bundesrat* com 59 votos a favor e 3 contra), em Itália (a 6 de Abril de 2005 pelo Senado com 217 votos a favor e 16 contra), na Grécia (pelo Parlamento nacional com 268 votos a favor, 17 contra e 15 abstenções), na Eslováquia (pelo Parlamento com 116 votos a favor, 27 contra e 4 abstenções), na Alemanha (pelo *Bundesrat* com 15 votos a favor e uma abstenção),

A verdade é que, mesmo tendo o Tratado Constitucional sido rejeitado pela França e pela Holanda, a simples referência à palavra “constituição” e “constitucional” fez com que, desde cedo, se despertasse um enorme coro de críticas entre os eurocépticos e demais analistas e *opinion makers* com reticências quanto ao projecto de construção europeia.

Apesar do o “Não” francês e holandês e no rescaldo deste retrocesso no projecto de construção europeia, a Letónia votou a favor da Constituição (a 2 de Junho de 2005, pelo Parlamento nacional com 71 favoráveis, cinco desfavoráveis e seis abstenções). No entanto, os sinais de agitação em muitos outros países europeus sucederam-se em catadupa, por receio de que o descontentamento europeu se alastrasse em efeito dominó. Foi o caso bicudo Reino Unido, país tradicionalmente eurocéptico e, por vezes, anti-europeísta, onde Jack Straw, ministro dos negócios estrangeiros britânico (que mais tarde seria substituído por David Miliband na pasta aquando da assinatura do Tratado de Lisboa), anunciou que o referendo à Constituição agendado para 6 de Junho seria suspenso.

O mesmo alarme e receio foi seguido na República Checa (que mais tarde representaria o último entrave à ratificação do Tratado de Lisboa por parte do presidente checo Vaclav Klaus) que, a 7 de Junho, decide suspender o processo de ratificação, em concordância com aquela que seria a decisão do Conselho Europeu de Bruxelas de 10 de Junho, presidido pelo primeiro-ministro luxemburguês Jean-Claude Juncker, onde se decidiu fazer uma “pausa” no processo de ratificação. Ainda assim, e certamente para fazer jus ao facto de deter a presidência rotativa da UE, o Luxemburgo decide manter inalterado o referendo marcado para 10 de Julho. Apesar de a ratificação por voto popular se encontrar tremida no grosso dos países europeus, o Conselho decide

continuar a ratificação da Constituição nos países onde a mesma se fizesse por votação parlamentar. Foi o que aconteceu mais tarde no Chipre, onde o parlamento nacional deliberou favoravelmente à Constituição com 30 votos favoráveis, 19 desfavoráveis e uma abstenção. Posteriormente, e contrariamente a muitos receios do Partido Popular Europeu (PPE) e do Partido Socialista Europeu (S&D), a verdade é que no Luxemburgo se pôde respirar novamente de alívio após os 57% de votos a favor da Constituição, contra 43% de votos desfavoráveis. Na Bélgica, o parlamento flamengo aprovou a Constituição a 8 de Fevereiro de 2006, seguida pela Estónia que, a 9 de Maio, aprova o documento com 73 votos a favor e apenas um contra. No entanto, só mais tarde, a 5 de Dezembro de 2006, é finalmente aprovada na Finlândia a Constituição, com 125 votos favoráveis e 39 desfavoráveis.

No entanto, do ponto de vista formal, a ratificação finlandesa já se encontrava fora do prazo de ratificação da Constituição já que o documento deveria estar referendado, fosse por votação parlamentar, fosse por referendo, nos 25 Estados-membros (entretanto a Roménia e a Bulgária haviam-se tornado nos mais recentes membros do clube europeu) nos dois anos após a assinatura do Tratado, o que obrigava os Estados-membros a ratificarem o documento no máximo até 29 de Outubro de 2006. No entanto, no final de Dezembro de 2006, apenas 18 países haviam ratificado o documento, o que correspondia a dois terços dos Estados-membros e a cerca de 66% da população da UE.

#### **I. 4. Antes do Tratado de Lisboa**

A reforma de tratados era pouco comum até à Conferência Intergovernamental de 1985 que resultou no Acto Único Europeu. Desde essa altura, as revisões aos Tratados tornaram-se infinitamente mais comuns do que era habitual. Repetiu-se a reforma em 1990-1991 com outra Conferência Intergovernamental que desembocou no Tratado de Maastricht, depois em 1996-1997 com o Tratado de Amesterdão, em 2000 com o Tratado de Nice. Em todos estes casos, a ideia das Conferências Intergovernamentais era em aumentar a integração europeia por meio da ampliação do espectro das políticas europeias nos Estados-membros e, em simultâneo, tornar as estruturas e instituições comunitárias mais transparentes e eficazes, tornando a tomada de decisão na UE mais fácil. Por isso, é fácil de prever que, antes de se levantar a

questão do Tratado Constitucional, as Conferências Intergovernamentais tornaram-se rotina.

Por isso, quando se previa a entrada de dez novos Estados-membros em 2004 e mais dois em 2007, cedo se percebeu que o Tratado de Nice, em particular no que ao método de voto diz respeito, poderia vir a estar desatualizado e ser incapaz de garantir uma boa gestão da UE de forma a salvaguardar a sua heterogeneidade de Estados. A Europa encontrava-se numa encruzilhada já que a tomada de decisão não iria ser tão facilitada como era até então com apenas 15 Estados-membros. Dessa forma, o Conselho Europeu de Laeken em Dezembro de 2001 teve por base a necessidade de se levar a cabo uma verdadeira reforma dos tratados e adaptar as instituições da UE à perspectiva de futuros alargamentos, tendo, por isso, como ponto inicial o processo constitucional. A Declaração final de Laeken<sup>8</sup> redigida pelos ainda 15 veio pedir, por isso, uma Convenção para preparar as alterações ao Tratado sendo que o anfitrião de Laeken, Valéry Giscard d'Estaing, cedo se apressou a apelidar a essa futura convenção de “Convenção Constitucional”, revelando a partir desse momento o seu natural desejo de transformar o tratado que se seguisse a Nice num autêntico documento de matriz iminentemente constitucional<sup>9</sup>. Naturalmente, sem grande surpresa, a inclusão da palavra “constitucional” ou “constituição” levou a imensas críticas por parte de alguns Estados-membros tanto em Laeken como na Conferência Intergovernamental que se seguiu. Na declaração final de Laeken, referiu-se que “a União precisa tornar-se mais democrática, mais transparente e mais eficiente. Também tem (...) de trazer os cidadãos, e primeiramente os jovens, para junto do aparelho europeu e das instituições europeias”<sup>10</sup>.

Em 2004, a Conferência Intergovernamental que desembocou na assinatura, em Roma, do Tratado Constitucional / Constituição europeia, preocupou-se acima de tudo com o redesenho das instituições comunitárias. No entanto, contrariamente ao que se possa pensar, não foi a estrutura institucional da UE e as suas instituições, em concreto, que levantaram maior controvérsia entre os Estados-membros durante todo o processo de ratificação. Pelo contrário, foram os novos cargos e a perspectiva de uma

---

<sup>8</sup> Declaração de Laeken: [http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken\\_concl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf)

<sup>9</sup> DINAN, Desmond, “Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse”, 1ª Edição, Volume 46 Annual Review, George Mason University, Malden, EUA, 2008, p. 72

<sup>10</sup> LEQUESNE, Christian, “Towards a new institutional balance”, in “Challenge Europe, The People’s Project”, Número17, Bruxelas, Dezembro 2007, p. 10.

Constituição que pudesse sobrepor-se a todas as constituições nacionais que mais inflamaram os discursos e as vozes contra o Tratado Constitucional, para além das questões internas, como se verá mais à frente.

No primeiro semestre de 2007, aquando da presidência alemã da UE, os representantes dos Estados-membros decidiram na “Conferência da Primavera”, em Março de 2007, que queriam que as negociações com vista à revisão do defunto Tratado Constitucional fossem o mais célere possível. Nesse sentido, a presidência alemã decidiu começar desde logo por tratar dos assuntos que estariam em cima da mesa da Conferência Intergovernamental no segundo semestre de 2007, altura em que a presidência da UE estaria a cargo de Portugal. Por isso, a presidência alemã que se pautou por imenso “secretismo e rapidez”<sup>11</sup>, tentou assim resolver todas as questões políticas potencialmente mais sensíveis, deixando os detalhes ao nível do conteúdo do tratado seguinte a cargo de Portugal, no segundo semestre desse mesmo ano. Deste modo, durante a Conferência de Março de 2007 (que praticamente coincidiu com a comemoração do 50º aniversário do Tratado de Roma) Angela Merkel, a chanceler alemã, afirmou o seu desejo para que grande parte do defunto Tratado Constitucional permanecesse no tratado reformador que se seguisse e desejou equitativamente que os líderes europeus o assinassem, no máximo, até ao final de 2007. Prazos esses a que o então Presidente polaco Lech Kaczynski apelidou de “irrealistas”<sup>12</sup>.

Estando a Europa numa encruzilhada e, perante o primeiro mega-alargamento a 10 novos países, o chumbo do Tratado Constitucional tanto de França como da Holanda em 2005, tornou a situação ainda mais complexa. Depois da chamada “fase da reflexão”, a presidência alemã relançou o debate sobre o futuro da Europa e as perspectivas para esta União Europeia a 25 países. Num documento de apenas duas páginas, que viria a ser conhecido como a “Declaração de Berlim”<sup>13</sup>, assinado durante as celebrações do 50º aniversário dos Tratados de Roma, apelava-se a um papel mais determinante da Europa na promoção da liberdade, desenvolvimento e combate à pobreza, fome e doença no mundo, ao mesmo tempo que se enfatizava a necessidade de um maior comprometimento da UE para a resolução pacífica dos conflitos no mundo.

---

<sup>11</sup> DINAN, Desmond, “Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse”, 1ª Edição, Volume 46 Annual Review, George Mason University, Malden, EUA, 2008, p. 75

<sup>12</sup> Idem, p. 72

<sup>13</sup> Declaração de Berlim acessível no site: [http://www.eu2007.de/de/News/download\\_docs/Maerz/0324-RAA/Portuguese.pdf](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Portuguese.pdf)

Até que em Junho de 2007, no Conselho Europeu, em Bruxelas, os chefes de Estado e de governo acordaram uma nova Conferência Intergovernamental que deveria delinear um novo tratado e “terminar o seu trabalho o mais depressa possível, preferencialmente até ao final de 2007”<sup>14</sup>. Durante essa altura, a Conferência Intergovernamental delineou um novo tratado “com uma visão para enfatizar a eficiência e a legitimidade democrática da União alargada, bem como a coerência da sua acção externa”. No entanto, para evitar o desaire dos dois chumbos ao Tratado Constitucional em 2005, a Conferência Intergovernamental optou por não fazer a alusão a qualquer pormenor constitucional que pudesse levantar dúvidas nos diferentes Estados-membros e às suas populações. No documento, lia-se que “o conceito constitucional, que consistia em reapelar a todos os tratados já existentes, e em substituí-los por um único texto designado Constituição, é abandonado (...) O TUE e o Tratado do Funcionamento da UE não terá carácter constitucional”<sup>15</sup>. Em traços gerais, o documento apresentado pelos chefes de Estado e de governo dos 25 passava a não designar-se por Constituição, o “Ministro dos Negócios Estrangeiros” da UE passa a designar-se por “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança” e os termos “lei” e “proposta de lei” são igualmente abandonados. No entanto, apesar destas alterações a nível semântico, a verdade é que muito do seu conteúdo não sofre modificações de grande mote. Por exemplo, no que concerne à política externa da UE, a quase totalidade das intenções mantêm-se inalteradas. Quando mais tarde o conteúdo do Tratado de Lisboa chega a ser conhecido, muitos críticos apontam o dedo ao facto do Tratado de Lisboa ser quase uma cópia do Tratado Constitucional.

No rol de críticas de Lech Kaczynski, havia ainda a questão das votações no Conselho. Kaczynski queria que o sistema de votos se mantivesse igual ao sistema do Tratado de Nice, de forma a satisfazer a vontade da Polónia em se integrar imediatamente na UE enquanto um dos “grandes” da União.

Todavia, ainda conscientes da possibilidade de se aprovar o Tratado Constitucional estava o grupo dos “Amigos da Constituição”, i.e. os 18 países que já antes tinham ratificado a Constituição, para além de Portugal e Irlanda que estavam prestes a ratificá-lo. Refira-se que, deste rol de países, apenas o Luxemburgo e Espanha

---

<sup>14</sup> Presidency Conclusions 21/22 June 2007, 11177/1/07 REV 1.

<sup>15</sup> Idem

o tinham ratificado por método referendário. Por isso, os “Amigos da Constituição”, crentes numa “ressurreição” da Constituição europeia, reuniram-se em Madrid, a 26 de Janeiro de 2007, para afirmar os méritos e os benefícios do Tratado Constitucional.

No entanto, na outra “barricada”, os governos francês e holandês, embora apostados numa maior integração europeia (destaque-se que tanto o PS como o UMP apoiaram o “Sim” à Constituição em 2005), estavam receosos da opinião pública nos seus países, onde há bem pouco tempo atrás o “Não” tinha saído vencedor. Nessa medida, o novo governo holandês, saído das eleições de Fevereiro de 2007 (cujo primeiro-ministro continuava, todavia, a ser Jan Peter Balkende) fez saber de imediato a sua intenção em que o tratado que se seguisse à Constituição fosse marcadamente diferente. Por seu turno, o governo britânico queria que o tratado fosse o mais diferente possível, de forma a evitar a realização de um referendo que, muito provavelmente, poria esse novo tratado novamente no caixão. Meses antes, e ciente do imenso europticismo no Reino Unido, Blair tinha prometido algumas condições, entre as quais, a não inclusão da Carta dos Direitos Fundamentais bem como a remoção do título de “Ministro dos Negócios Estrangeiros” para o sucessor de Javier Solana.

Por outro lado, a França acabou por ter um presente envenenado já que a campanha eleitoral para as presidenciais francesas coincidiu precisamente com as negociações informais para o tratado reformador. Nicolas Sarkozy (UMP), o já favorito nas sondagens, tinha declarado em 2006 que, caso fosse eleito, não submeteria o novo tratado a um segundo referendo, enquanto que a sua principal rival política, Ségolène Royal (PS), tinha prometido exactamente o seu contrário. A vitória de Sarkozy em Maio, logo na primeira volta, aliviou bastante os receios da maioria dos representantes dos 27. Na verdade, no seu primeiro discurso político, Sarkozy fez questão de lembrar que “a França está de volta à Europa”<sup>16</sup>. Estas declarações reconfortantes para os líderes europeus saíram ainda reforçadas, poucos dias depois, com uma visita de Sarkozy a Merkel em Berlim e a Durão Barroso, em Bruxelas.

No entanto, outros países mostraram-se menos efusivos com este sentimento amplamente europeísta, como foi o caso da Polónia. O governo do país insistiu na reabertura das negociações quanto à fórmula da dupla maioria / maioria

---

<sup>16</sup> DINAN, Desmond, “Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse”, 1ª Edição, Volume 46 Annual Review, George Mason University, Malden, EUA, 2008, p. 78

qualificada (55% dos Estados-membros e, simultaneamente, 65% da população) que já estava plasmada no Tratado Constitucional. As reticências de Kaczynski quanto a este ponto mantiveram-se até Junho. Uma semana antes da cimeira, Kaczynski encontrou-se com Sarkozy em Varsóvia e, dias mais tarde, com Angela Merkel, mas a relutância manteve-se.

Em suma, para além da questão da votação por maioria qualificada, estavam em cima da mesa para a Conferência Intergovernamental também a questão da inclusão ou não dos símbolos da UE, do reconhecimento do primado do direito comunitário, a inclusão, ou não, da Carta dos Direitos Fundamentais, a definição de competências às instituições e aos novos cargos e o papel exacto dos parlamentos nacionais no novo desenho institucional que se estava a preparar para o novo tratado. Por isso, ficou acordado que as discussões para o novo documento começariam logo em Julho e terminariam no final de Outubro quando se realizasse a Conferência Intergovernamental em Lisboa, capital do país anfitrião da presidência rotativa da UE. Ao longo de vários meses, desde a cimeira de Junho até à Conferência Intergovernamental, na expectativa de redesenhar o novo tratado, vários especialistas em Direito comunitário reviram a Constituição artigo por artigo, de forma a chegar a uma versão definitiva do tratado reformador que viria a ter o mesmo nome da cidade anfitriã da Conferência Intergovernamental, i.e. Lisboa. A par desta revisão, e até Outubro de 2007, sucederam-se também encontros formais entre os representantes dos 27 no final de Julho e no final de Agosto até ao início de Outubro, mesmo nas vésperas da conferência de Lisboa de 18 e 19 de Outubro.

No entanto, a conferência de Lisboa não ficou alheia a pedidos e diferendos políticos por parte de alguns Estados-membros. As dúvidas quanto ao voto por dupla maioria /maioria qualificada mantinham-se por parte do governo polaco. Por seu turno, a discussão do Tratado de Lisboa (na altura, já era oficial que esse seria o nome do tratado que substituíria o Tratado Constitucional), era ainda ensombrada pela Áustria que mantinha uma contenda de há já vários anos quanto às quotas do número de alunos estrangeiros nas suas faculdades. A Comissão afirmava que esta decisão unilateral ia contra o direito comunitário, enquanto que o governo austríaco ripostava com os receios de que, se se cumprissem as regras de Bruxelas, as universidades de medicina poderiam ficar entupidas com estudantes alemães.

Por outro lado, a nova constituição do Parlamento Europeu causou também alguma celeuma: com a recente entrada da Roménia e da Bulgária no grupo europeu, e caso as regras se mantivessem inalteradas, o número de eurodeputados teria de ser ampliado para os 785. Uma vez que o Tratado de Nice apenas permitia um máximo de 732 lugares e o Tratado Constitucional permitia apenas 750, o Conselho Europeu pediu em Junho de 2007 ao Parlamento Europeu que propusesse uma nova redistribuição de assentos, de forma a que os pequenos países não ficassem tão penalizados com as novas regras impostas por novos alargamentos. A proposta dos 750 lugares máximos surgiu no Relatório Lamassoure-Severin, adoptado pelo Comité Constitucional do Parlamento Europeu adoptado em Outubro de 2007<sup>17</sup>. No entanto, Itália opunha-se à regra de apenas 750 eurodeputados uma vez que, na nova redistribuição, Itália já não estaria em igualdade de circunstâncias com o Reino Unido e a França. O Reino Unido ganharia dois novos eurodeputados, a França um e Itália queria pelo menos mais um eurodeputado, alegando que a nova redistribuição deveria ter em conta não propriamente o número de habitantes mas, sim, o número de cidadãos nacionais. A questão tornou-se bastante problemática em Itália, ao ponto de até envergonhar o então primeiro-ministro, Romano Prodi, precisamente o antigo Presidente da Comissão Europeia. No entanto, de forma a salvaguardar os 73 eurodeputados italianos (os mesmos que os britânicos mas menos um que os franceses), decidiu-se que o Parlamento Europeu manteria os 750 lugares que estavam delineados na Constituição mas que um novo lugar seria acrescentado para o Presidente do Parlamento Europeu. Para além disso, mesmo antes da conferência de Lisboa, a questão bicuda da Áustria ficou dirimida, com a Comissão a oferecer uma moratória de cinco anos. No entanto, outra objecção por parte do governo polaco foi levantada, desta vez tendo que ver com a constituição do Tribunal de Justiça Europeu. Uma vez que o Tribunal tinha oito juízes principais – Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Espanha tinham um juiz cada – e outros três para os Estados-membros mais pequenos, cuja distribuição era feita por sistema rotativo, a Polónia viu-se afrontada por não ter um juiz permanente já que era também um dos “grandes” países. A questão também acabaria por ser solucionada dias antes da conferência de 18-19 de Outubro de Lisboa. O pedido para um juiz polaco foi concedido pelo Conselho Europeu que alargou ainda o número de juízes principais – de oito passaram para onze.

---

<sup>17</sup> Relatório Lamassoure-Severin sobre a composição do Parlamento Europeu, A6-0351/2007, 3 Outubro de 2007.

Nessa medida, na questão mediática, e de forma a evitar a perda de interesse dos cidadãos pelas eleições europeias de 2009, o Conselho Europeu de Junho de 2007 optou por uma estratégia temporalmente apertada – acordo quanto ao tratado até ao final do ano, ratificação desse mesmo documento (“não constitucional”) em 2008 e a implementação efectiva do mesmo logo no início de 2009. O objectivo era bastante claro: o de impedir que o impasse e a encruzilhada em que a UE estava mergulhada não interferisse nas campanhas para as eleições para o Parlamento Europeu.

### **I. 5. Referendos na Irlanda**

Devido à obrigatoriedade constitucional, a Irlanda foi o único país a ratificar o Tratado de Lisboa por método referendário. O país com 4,3 milhões de habitantes (menos de 1% da população da UE) seria o único a ir a votos para decidir sobre o documento que substituiria a defunta Constituição Europeia. O primeiro referendo foi realizado a 12 de Junho de 2008, numa altura em que os principais partidos irlandeses, o Fianna Fáil e o Fine Gael, se uniram nos esforços para que o “Sim” saísse vitorioso no acto eleitoral. No espectro político, apenas o Sinn Féin, alegado braço político do IRA, se manifestava contra o Tratado de Lisboa. No debate político, o governo de Brian Cowen<sup>18</sup> jogava o tudo por tudo para não sair mal na fotografia europeia como entrave ao projecto de construção europeia. Cowen chegou mesmo a afirmar que: ““é pouco provável que as gerações que farão parte da Irlanda nas próximas décadas venham a ter uma votação tão importante como esta”<sup>19</sup>. Para além dos partidos políticos, a campanha em prol de Lisboa contava com centenas de voluntários jovens que tentavam informar as pessoas sobre os pontos primordiais do tratado. Além da juventude, a campanha política contou ainda com nomes de peso, entre os quais o próprio Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso e o antigo Presidente irlandês do Parlamento Europeu, Pat Cox.

No entanto, num país marcadamente católico, outras questões marcaram a agenda política. Os defensores do “Não” afirmavam que o “Tratado irá impor a

---

<sup>18</sup> Até Maio de 2008, Brian Cowen era apenas ministro das finanças do governo irlandês e só assumiu funções enquanto primeiro-ministro duas semanas antes do referendo de 12 de Junho.

<sup>19</sup> GORJÃO SANTOS, Isabel, “Aborto e prisão de crianças invocado pelos defensores do “não” no referendo irlandês ao Tratado de Lisboa”, *in* Público, 10 de Junho de 2008, Edição nº 6645, pag., 16.

legalização do aborto ou permitir a detenção de crianças muito novas”<sup>20</sup>. Por outro lado, Declan Ganley, dirigente do movimento “Libertas” que havia nascido em 2006, rapidamente se converteu no activista anti-Lisboa mais mediático no debate político. Gangley chegou a afirmar que a aprovação da Carta dos Direitos Fundamentais iria “permitir a detenção de crianças com mais de três anos com fins pedagógicos”<sup>21</sup>. Depois das primeiras sondagens apontarem para uma vitória do “Sim”, a verdade é que os argumentos de Declan Gangley e os receios de que o Tratado de Lisboa pudesse interferir na legislação irlandesa fizeram com que o “Não” fosse ganhando cada vez mais adeptos. Ciente desta possibilidade, Teresa de Sousa chegou a afirmar que o possível chumbo do documento pelos irlandeses poria a UE a “mergulhar numa crise política de dimensões ainda difíceis de prever”<sup>22</sup>. Sousa escreveu mesmo que a via referendária era “a oportunidade para todo o tipo de chantagem e de pressões de grupos de interesses particulares que, na maior parte dos casos, não hesitam em recorrer à manipulação grosseira da realidade para atingirem os seus objectivos”<sup>23</sup>.

Um dia antes do referendo, Estónia, Finlândia e Grécia haviam ratificado, por via parlamentar, o Tratado de Lisboa. Inclusivamente do Reino Unido vinham boas notícias, com Downing Street a afirmar que mesmo com um chumbo irlandês, a ratificação “deve continuar como previsto”<sup>24</sup> e “este governo tem a intenção de completar o programa legislativo em curso sobre o Tratado de Lisboa”<sup>25</sup>. Só mesmo o avanço do “Não” nas sondagens e a garantia de Brian Cowen de que não colocaria o documento a um segundo referendo davam a entender de que algo de negativo se poderia passar. E a verdade é que, a 12 de Junho, o “Não” acabou por sair vitorioso (53%), contra os 47% de apoiantes do Tratado de Lisboa. Aquele que antes havia sido apelidado de “Tigre Celta” e bom aluno da UE consubstanciava agora o entrave à construção europeia.

Após o desaire eleitoral que havia colocado todo o projecto constitucional, o Presidente da Comissão Europeia, deu instruções no sentido de continuar com o

---

<sup>20</sup> GORJÃO SANTOS, Isabel, “Aborto e prisão de crianças invocado pelos defensores do “não” no referendo irlandês ao Tratado de Lisboa”, in Público, 10 de Junho de 2008, Edição nº 6645, pag., 16.

<sup>21</sup> Idem

<sup>22</sup> SOUSA, Teresas, “Lições Antecipadas de um Referendo”, in Público, 11 de Junho de 2008, Edição nº 6646, pag. 43.

<sup>23</sup> Idem

<sup>24</sup> ARRIAGA E CUNHA, Isabel, “Forte abstenção marca referendo irlandês”, in Público, 13 de Junho de 2008, Edição nº 6648 pag. 14.

<sup>25</sup> Idem

processo de ratificação de Lisboa nos restantes Estados-membros. O eixo franco-alemão de Sarkozy e Merkel produzem uma declaração conjunta: “Esperamos que todos os outros Estados-membros continuem o processo de ratificação”<sup>26</sup>. No entanto, no rescaldo do acto eleitoral, Vaclav Klaus, presidente checo, afirma que “o projecto do Tratado de Lisboa terminou hoje com a decisão dos eleitores irlandeses e o processo de ratificação não pode continuar”<sup>27</sup>. Todavia, a grande surpresa euro-optimista acabou por vir de Londres que, mesmo com o “Não” irlandês, acalma as hostes europeias ao aprovar o tratado poucos dias depois.<sup>28</sup>

No entanto, com o governo de Brian Cowen debaixo dos olhares dos líderes políticos europeus, Dublin não teve alternativa senão convocar um segundo referendo, já que, no fim de contas, o “Não” de um milhão de eleitores irlandeses estava a suicidar um projecto que envolvia 490 milhões. Por esta altura, Yves Leterme, primeiro-ministro belga, disse que “em caso algum a dinâmica da União pode ser parada”<sup>29</sup>.

E, já durante a campanha para o segundo referendo, os ânimos só resfriaram quando foram dadas garantias por parte de Bruxelas de que o Tratado de Lisboa não iria afectar a legislação irlandesa em pontos sensíveis para a população como o aborto, as questões laborais e a manutenção do Comissário irlandês no Colégio da Comissão Europeia.

Já no segundo referendo, a vitória do “Sim” foi esmagadora com uns retumbantes 77% dos votos favoráveis à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, contra os 33% de eleitores que votaram desfavoravelmente. Brian Cowen, o primeiro-ministro irlandês, que até então tinha visto a sua carreira política internacional em risco, respirou de alívio perante a vitória do “Sim” que desbloqueava, assim, a continuidade do processo de ratificação.

---

<sup>26</sup> “Tratado de Lisboa avança apesar do ‘não’ no referendo da Irlanda”, *in* Público, capa de 14 Junho, Edição nº 6649

<sup>27</sup> ARRIAGA E CUNHA, Isabel, “Líderes da UE prometem seguir em frente apesar do “não” irlandês”, *in* Público, 14 de Junho de 2008, Edição nº 6649, pp. 2-3.

<sup>28</sup> Depois da aprovação na Câmara dos Comuns, a Câmara dos Lordes ratificou o Tratado de Lisboa a 18 de Junho de 2008, depois de rejeitar uma iniciativa do Partido Conservador para suspender o processo de ratificação, por 227 contra e 184 a favor.

<sup>29</sup> ARRIAGA E CUNHA, Isabel, “Pressão aumenta para a Irlanda realizar um novo referendo”, *in* Público, 15 de Junho, Edição nº 6650, pag. 12.

## I. 6. Últimos impasses – República Checa e Reino Unido

Já depois do “Sim” em Outubro de 2009, outro dos grandes entraves à entrada em vigor do Tratado de Lisboa teve que ver com o presidente da República Checa que surpreendeu tudo e todos ao criar um impasse diplomático ao ter apresentado dúvidas e reticências relativas a Lisboa. Depois da polémica irlandesa e logo após o “Sim” irlandês, numa altura em que se pensava que a questão do tratado estava finalmente resolvida, eis que surge o problema checo. A não ratificação por parte de Vaclav Klaus era vista no seio da União Europeia como um autêntico pesadelo para Bruxelas. Klaus, um eurocéptico convicto, só deu mesmo a certeza que assinaria o documento a 17 de Outubro de 2009. Klaus era o único chefe de Estado que ainda não tinha ratificado o Tratado de Lisboa e a sua decisão foi vista como um alívio por parte dos demais Estados-membros da UE. Em entrevista ao jornal checo *Lidove Noviny*, Klaus afirmou que: “ao ritmo a que as coisas vão, isto é, muito depressa, já não é possível travar o tratado, nem fazer marcha-atrás, mesmo se algum de nós o desejasse”<sup>30</sup>.

Num artigo de opinião publicado no jornal *Público* de 18 de Outubro de 2009, Miguel Meira chega mesmo a rotular Vaclav Klaus como “o último impedimento”<sup>31</sup> para a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Meira classifica mesmo a entrada em vigor do documento como sendo “tão importante para a reforma das instituições comunitárias como o será para que se torne vinculativa a CDFUE (Carta dos Direitos Fundamentais da UE)”<sup>32</sup>. No entanto, reconhece que “o alargamento aos Estados de Leste – onde em alguns casos havia dúvidas acerca do respeito pelos Direitos Humanos – aumentou essa preocupação relativa à CDFUE”<sup>33</sup>.

Antes da cedência face a Lisboa, Vaclav Klaus tinha inclusivamente dito que a sua decisão final estaria dependente das próximas eleições inglesas (Maio de 2010). Mas como estas não tiveram lugar “nos próximos dias ou nas próximas semanas”<sup>34</sup>, como referiu Klaus ao diário *Lidove Noviny*, o presidente checo acabou mesmo por assinar o documento. Na base desta relutância estava o conservador David Cameron,

---

<sup>30</sup> “Vaclav Klaus concede a derrota e admite que Tratado de Lisboa já não pode ser travado”, in *Público*, 18 de Outubro de 2009, p. 15

<sup>31</sup> “Vaclav Klaus: o último impedimento”, in *Público*, secção “Cartas ao Director”, 18 de Outubro de 2009, p. 30

<sup>32</sup> *Idem*

<sup>33</sup> *Idem*

<sup>34</sup> “Vaclav Klaus concede a derrota e admite que Tratado de Lisboa já não pode ser travado”, in *Público*, 18 de Outubro de 2009, p. 15

apontado como potencial vencedor das eleições gerais britânicas, também ele um grande eurocéptico que tinha até proposto referendar o Tratado de Lisboa caso fosse eleito, pese o facto de o documento já ter sido ratificado pelo Reino Unido dias após o “sim” dos irlandeses, no segundo referendo de 2 de Outubro de 2009. Dias mais tarde, em conferência de imprensa, David Cameron declara que o consenso gerado em torno de Lisboa o impossibilitava de referendar o novo tratado europeu. Na base do recuo de Cameron esteve precisamente a cedência de Klaus face a Lisboa já que as declarações do presidente checo foram recebidas pelos “*tories*” com algum desagrado. Em declarações ao diário “Daily Telegraph”, o deputado conservador Philip Hollobone refere: “Todos os eleitores conservadores queriam que ele esperasse pelas eleições, mas a questão da relação do Reino Unido com a Europa não vai desaparecer”<sup>35</sup>.

## **I. 7. Entrada em vigor do Tratado de Lisboa**

A assinatura de Vaclav Klaus a 3 de Novembro de 2009 ao Tratado de Lisboa, ainda que a contra-gosto, punha assim fim ao longo processo de ratificação do documento entre os 27. Findos que estavam os diferendos para que o documento fosse ratificado nos 27 Estados-membros da UE.

A cerimónia que celebrou a entrada em vigor do Tratado de Lisboa teve lugar na cidade que lhe deu o nome, precisamente a 1 de Dezembro de 2009, durante o exercício da presidência sueca. A cerimónia contou com a presença de Durão Barroso, presidente da Comissão Europeia, Herman Van Rompuy que já havia sido eleito Presidente do Conselho Europeu, Fredrik Reinfeld, primeiro-ministro sueco, José Sócrates, primeiro-ministro português, José Luíz Rodriguez Zapatero, primeiro-ministro espanhol (a presidência espanhola seguir-se-ia à sueca), Catherine Ashton, Alta Representante para a Política Externa e a Segurança Comum e Cavaco Silva, presidente da República de Portugal.

A cerimónia representava assim o “fechar este capítulo institucional”<sup>36</sup> naquela que é “a maior área de paz e prosperidade do mundo”<sup>37</sup>, como proferiu Van Rompuy. A

---

<sup>35</sup> “Vaclav Klaus concede a derrota e admite que Tratado de Lisboa já não pode ser travado”, in *Público*, 18 de Outubro de 2009, p. 15

<sup>36</sup> ROCHA, João Manuel, “Tratado de Lisboa: Agora há ‘condições para enfrentar os desafios do nosso tempo’”, in *Público*, 2 de Dezembro de 2009, pag.2.

<sup>37</sup> Idem

cerimónia, que decorreu junto à Torre de Belém, marcava, desta forma, uma nova era já que “podemos agora mostrar ao mundo que estamos preparados para novos desafios”<sup>38</sup>, como referiu Reinfeld.

## **Capítulo II: Carácter jurídico do Tratado de Lisboa**

No que à comparação com o defunto Tratado Constitucional diz respeito, é fácil chegar à conclusão de que o Tratado de Lisboa acaba por ser bastante semelhante em imensos artigos à Constituição. Todavia, não menos verdade é a constatação de que, do ponto de vista jurídico, Lisboa acaba por ser infinitamente mais consensual na Europa pela simples razão de que, enquanto que o Tratado Constitucional visava puramente substituir todos os tratados anteriores, o Tratado de Lisboa funciona apenas como uma série de emendas e alterações aos tratados existentes (o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado que estabelece as Comunidades Europeias – mais tarde reapelidado de Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (TFUE)), daí até a complexidade de compreensão do mesmo. Em concreto, no conjunto dos dois tratados (TUE e TFUE), o Tratado da União Europeia (TUE) acaba por ser o que sofre mais alterações face aos tratados anteriores, sendo que 25 das 62 emendas dizem respeito a matérias relativas às antigas PESC e à PESD, a maioria das quais "importadas" *ipsis verbis* do antigo Tratado Constitucional. O novo TUE contém todas as questões institucionais, incluindo os novos cargos e as competências que lhe são atribuídas, enquanto que a questão das políticas comunitárias (entre as quais se encontra o terceiro pilar da Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal) fazem parte do antigo Tratado das Comunidades Europeias, actual Tratado de Funcionamento da UE.

Como tarefa principal, o Tratado de Lisboa vem, como de resto está patente no seu preâmbulo, reforçar o papel da União Europeia no mundo. Desta forma, Lisboa não só vem integrar as comunidades europeias na União Europeia como o novo TUE vem afirmar que a UE passa a ter personalidade jurídica (Art. 7 TUE), vindo assim pôr fim a uma longa discussão em torno do *status* legal que a UE detinha. No entanto, de forma a que fique sempre patente a relutância de alguns Estados-membros numa maior integração europeia e numa delegação de poderes jurídicos para a UE, foi anexado ao

---

<sup>38</sup> ROCHA, João Manuel, “Tratado de Lisboa: Agora há ‘condições para enfrentar os desafios do nosso tempo’”, *in* Público, 2 de Dezembro de 2009, pag.2.

Tratado de Lisboa a Declaração nº 24 na qual se reafirma que: “A Conferência confirma que o facto de a União Europeia tem personalidade jurídica não irá, de forma alguma, permitir que a União legisle ou actue para além das competências a si atribuídas pelos Estados-membros nos Tratados”. Na verdade, essa é aliás a razão pela qual o novo TUE esclarece que: “A União deve actuar apenas dentro dos seus limites de competências conferidos a si pelos Estados-membros nos Tratados de forma a atingir os objectivos aqui definidos. As competências não conferidas à União nos Tratados permanecem nos Estados-membros” (Art. 5 TUE).

Como refere Desmond Dinan, o Tratado de Lisboa acabou por ser uma soma bastante positiva para todo o projecto europeu – “benéfico para a UE bem como para cada Estado-membro”<sup>39</sup>. Dinan apelida mesmo Lisboa de “uma rocha sedimentária que se está a formar ao longo dos tempos”<sup>40</sup>, já que o documento acaba por incorporar elementos dos antigos tratados.

## **II. 1. Tratado Constitucional *versus* Tratado de Lisboa**

Apesar de muito do conteúdo do texto do Tratado Constitucional / Constituição ter sido transposto para o Tratado de Lisboa, a verdade é que, como refere Pedro Álvares, existem ainda diferenças assinaláveis. Logo, do ponto de vista formal, há diferenças. Se o Tratado Constitucional previa a junção do Tratado da União Europeia (TUE) e do (antigo) Tratado da Comunidade Europeia (TCE) num só, “cobrindo assim num instrumento único todo o direito primário da União”, o Tratado de Lisboa manteve formalmente os dois tratados, apenas substituindo o TCE pela designação de Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (TFUE).

Por outro lado, a Constituição europeia tinha como principal objectivo substituir todos os tratados anteriores, enquanto que o Tratado de Lisboa vem apenas realizar um conjunto de emendas aos dois blocos que constituíam os tratados europeus anteriores. Nessa medida, tendo o Tratado Constitucional como intenção substituir todos os textos anteriores, também tinha como intenção prevalecer formalmente sobre o Direito nacional de todos os Estados-membros, i.e. consagrava o princípio do primado, em que a Constituição Europeia e o Direito Comunitário estavam acima das leis nacionais dos

---

<sup>39</sup> DINAN, Desmond, “Governance and Institutional Developments:Ending the Constitutional Impasse”, p. 88.

<sup>40</sup> Idem

Estados que compunham a UE. Esta foi provavelmente uma das questões que mais controvérsia gerou durante o período de ratificação e, por isso, o Tratado de Lisboa excluiu, de imediato, esta possibilidade legal. Do ponto de vista simbólico, e à semelhança de outros tratados anteriores, o projecto constitucional incluía os símbolos europeus, como o hino europeu (Hino da Alegria de Beethoven - nona sinfonia) e a bandeira (com as 12 estrelas representativas da solidariedade europeia, da perfeição e da harmonia entre os povos da Europa) enquanto que, surpreendentemente, o Tratado de Lisboa exclui esses mesmos símbolos. Esta exclusão controversa foi, na verdade, o culminar da querela entre aqueles que viam nos símbolos da UE um sinal de que a União estava a ganhar uma identidade própria de um Estado nacional e não de uma união de diferentes Estados. Aquando da discussão do Tratado Constitucional, muitos temiam que, para além da palavra “constitucional”, os símbolos também revelavam um sinal crescente de uma progressiva federalização da UE, contrária à vontade de muitos Estados-membros, em particular dos mais eurocépticos e menos integracionistas.

No entanto, o Tratado de Lisboa não apresenta necessariamente uma regressão em todos os aspectos positivos presentes no Tratado Constitucional. Na verdade, se a Constituição previa uma continuação da defesa dos valores e dos objectivos da União presentes nas várias revisões ao Tratado de Roma, esses mesmos valores e propósitos da UE foram mantidos com Lisboa. Da mesma forma, Lisboa retoma os princípios fundamentais no que toca às competências legais e institucionais da UE, designadamente o princípio da subsidiariedade, da atribuição e da proporcionalidade. Ou seja, já no Tratado Constitucional se previa que a UE deveria apenas agir nos limites que estão definidos nos tratados e que foram concedidos pelos Estados que compõem a UE (Princípio da atribuição). Também já na Constituição se previa que a UE só pode e deve actuar quando estritamente necessário. Quer isto dizer que, se uma determinada medida puder ser tomada ao nível mais local possível (seja ao nível autárquico, regional ou nacional), então não deve ser tomada ao nível europeu (Bruxelas) – é esta a base do princípio da subsidiariedade que determina que as medidas devem ser tomadas o mais perto das populações possível e não por instituições hierarquicamente demasiado elevadas para as populações da UE. Para além do princípio da subsidiariedade transposto do Tratado Constitucional para Lisboa, também o princípio da proporcionalidade, que determina que a forma da União actuar não pode exceder o estritamente necessário para atingir os propósitos dos tratados, foi transportado e

recuperado no Tratado de Lisboa. Por outro lado, no que ao princípio da subsidiariedade diz respeito, o Tratado de Lisboa confere ainda mais poderes aos parlamentos nacionais, para que possam vigiar qualquer projecto de acto legislativo europeu, como se analisou anteriormente.

Há, no entanto, outras semelhanças pragmáticas visíveis. Tanto o Tratado Constitucional como o Tratado de Lisboa visavam conferir personalidade jurídica à UE. Por outro lado, a questão do reforço do voto por co-decisão nas várias instituições europeias era, igualmente, uma das inovações do Tratado Constitucional que se manteve com Lisboa. No entanto, se no caso da Constituição europeia surgiam novos termos como “leis europeias”, no caso de Lisboa essas mesmas designações não foram adoptadas mantendo-se, desta forma, as designações antigas, pondo totalmente de parte a possibilidade de haver “leis europeias”.

Já no método de voto, o Tratado Constitucional previa que, no Conselho Europeu, se substituía o sistema de maioria qualificada (por voto simples) pela dupla maioria, tendo em conta o peso do país e da população no cômputo da UE. Esta medida foi quase transposta na totalidade, ainda que as percentagens sejam diferentes. Com Lisboa, o método de voto por maioria qualificada / dupla maioria no Conselho Europeu assenta nos 55% do total de países, que representem, simultaneamente, pelo menos, 65% da população da UE.

À semelhança do que tinha sido a grande inovação de Maastricht, a questão da “cidadania europeia” também foi uma das questões que já estava contida no Tratado Constitucional e que foi recuperada no Tratado de Lisboa. Por outro lado, mesmo não estando na Constituição europeia, o Tratado de Lisboa inova por introduzir o reforço do princípio da igualdade democrática, segundo o qual todos os cidadãos europeus são, indubitavelmente, iguais perante as instituições comunitárias. Outro dos aspectos não tão focado no Tratado Constitucional mas que foi introduzido em Lisboa tem que ver com o reforço da democracia representativa que, como foi dito acima, aumenta o poder de vigilância dos parlamentos nacionais dos Estados-membros para com a legislação comunitária, ao mesmo tempo que confere poderes reforçados para o Parlamento Europeu.

Outra das grandes peças-chave de Lisboa que não estava prevista no Tratado Constitucional tem que ver com o reforço da democracia participativa: pela primeira

vez, um tratado confere aos cidadãos, neste caso através de um milhão de assinaturas de pessoas de vários Estados-membros da UE, a possibilidade de proporem legislação, como se analisará mais à frente.

Por outro lado, há ainda as questões formais, como por exemplo dos nomes dos cargos criados por Lisboa. Se no Tratado Constitucional, o chefe da diplomacia europeia teria como nome “Ministro dos Negócios Estrangeiros da União”, com o Tratado de Lisboa, o nome passou a ser “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança”, ao invés de dar a ideia de que haveria um ministério dos negócios estrangeiros da UE como pretendia a Constituição europeia. A designação de ministro (e não comissário) derivava do vocabulário dos executivos nacionais dos Estados – o que poderia revelar que “a UE estava a desenvolver-se em direcção a um super-Estado”<sup>41</sup>. Esta ideia acabaria por ser contraproducente já que daria a ideia de que as políticas nacionais de cada Estado-membro em matéria de negócios estrangeiros iria ser substituída pelo novo “ministro” da UE e de que toda a política externa da UE seria forçosamente comum. Para o fim da designação de “ministro” no Tratado Constitucional e para o surgimento do “Alto Representante” (com Lisboa), em muito contribuiu a resistência de alguns Estados-membros que viam no “ministro” o fim de alguma soberania nacional. Ainda assim, com a designação de “Alto Representante”, a verdade é que o Reino Unido incluiu ao Tratado de Lisboa uma Declaração onde insiste na ideia de que Lisboa “não irá afectar a base legal existente, as responsabilidades e os poderes de cada Estado-membro em relação à formulação e conduta da sua política externa, ao seu serviço diplomático nacional”<sup>42</sup>. A posição do Reino Unido acaba por estar em consonância com o menor grau de alinhamento em algumas questões diplomáticas da UE que não demonstram o mesmo grau de envolvimento que o Reino Unido tem, por exemplo, com os EUA e que alguns Estados-membros não têm, como, de resto, se demonstrou aquando da guerra do Iraque em 2003 e noutros conflitos militares anteriores e ulteriores.

---

<sup>41</sup> AVERY, Graham, “The New architecture for EU policy”, European Policy Centre, Janeiro 2011. p. 17

<sup>42</sup> Idem, p. 18

## **II. 2. Federalismo**

Uma coisa é certa: se há cerca de 15 anos o processo de ratificação do Tratado de Maastricht ficou de certa forma ensombrado pela possibilidade de se incluir no texto a referência a uma “vocação federal” da União, qualquer possibilidade de essa vontade se voltar a repetir nos próximos anos esteve posta fora de causa. O sonho federativo de Churchill, no período pós-II Guerra Mundial, de criar os “Estados Unidos da Europa” parece estar enferrujado com a passagem dos anos. Dificilmente haverá um qualquer Estado-membro que leve avante a ideia de colocar no tratado que se siga ao Tratado de Lisboa a ideia de uma UE federativa. Aliás, a exclusão dos símbolos europeus como o hino e a bandeira fazem, desde logo, adivinhar que o Tratado de Lisboa veio, de certa forma, liquidar toda e qualquer aspiração federalista no seio da UE. Muito provavelmente, tal só poderá (remotamente) acontecer quando os Estados-membros se decidirem numa união com vocação militar. E é fácil de adivinhar que tal realidade se encontra ainda muito distante dos tempos actuais. Muito por culpa da falta de vontade de maior integração europeia, mas também porque muitos representantes dos Estados-membros já estão literalmente escaldados com a questão da Constituição para a Europa. Se a palavra “constitucional” causa tanta celeuma na UE, imagine-se o que seria se se acrescentasse a um qualquer texto de um futuro tratado a palavra “federação”.

## **II. 3. Parlamentos Nacionais**

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, os parlamentos nacionais dos dissemelhantes Estados-membros vêem os seus poderes reforçados, já que passam a poder controlar de forma mais constante as actividades das instituições europeias uma vez que podem, desde Lisboa, examinar as propostas e as iniciativas da União. Desta forma, e fazendo jus ao princípio da subsidiariedade, os parlamentos nacionais dos 27 poderão garantir que a UE intervém e age apenas nos assuntos que não poderão ser tomados a nível nacional ou até mesmo regional.

Apesar do Tratado de Lisboa vir reforçar o papel dos parlamentos nacionais no processo de tomada de decisão ao nível europeu, a verdade é que a cooperação entre as câmaras nacionais e as instituições comunitárias já existia desde 1980, logo após as primeiras eleições europeias de 1979. Nesta altura, todavia, a cooperação entre parlamentos nacionais e UE eram ainda pouco reconhecidas. Em rigor, parte desta

cooperação só saiu efectivamente reforçada com a criação da Conferência da Comunidade e dos Comités dos Assuntos Europeus em 1989. Esta conferência que envolvia os parlamentos nacionais vinha assim permitir uma troca de informações entre as instituições. As suas reuniões ocorriam duas vezes por ano, sendo que cada parlamento de cada Estado-membro era representado por seis elementos.

Por seu turno, a presidência da Conferência da Comunidade e dos Comités dos Assuntos Europeus (CCCAE) era, equitativamente, presidida pelo Estado-membro que detivesse a presidência rotativa da UE. Para além desta Conferência, a cooperação entre UE e parlamentos nacionais fazia-se também nos encontros das segundas-feiras (*Monday Morning Meetings* - MMM) onde se debatiam assuntos relevantes para o PE e para os parlamentos nacionais.

No entanto, o ano de 1997 ficou marcado por mais um reforço dos poderes dos parlamentos nacionais no processo legislativo europeu. Um Protocolo do Tratado de Amesterdão veio definir de uma forma mais clara o papel dos parlamentos nacionais. Nesse Protocolo anexado ao Tratado de Amesterdão, referia-se que a Comissão era obrigada a enviar todos os documentos aos parlamentos nacionais para efeitos de consulta (Artigo 1 do Protocolo). Por outro lado, os governos nacionais deveriam passar aos respectivos parlamentos todos os documentos de carácter legislativo, embora não fosse totalmente obrigatório (Artigo 2 do Protocolo).

Para além disso, os parlamentos dos Estados-membros passavam a poder examinar todo o tipo de propostas ou mesmo propostas legislativas formais respeitantes à área das liberdades, segurança e justiça que pudessem, eventualmente, consubstanciar um entrave ou um contra-senso com os direitos nacionais consagrados nas diferentes Constituições dos Estados-membros. Na eventualidade dos Estados-membros encontrarem algo que contrariasse os direitos e as liberdades estabelecidos em cada país, os parlamentos nacionais podê-lo-iam comunicar, igualmente, à Comissão (Artigo 5 do Protocolo). Embora não tivesse dado aos parlamentos nacionais um poder *de facto*, o Tratado de Amesterdão veio também reforçar o papel do CCCAE, ao permitir expressamente que os parlamentos nacionais pudessem garantir a aplicabilidade do princípio da subsidiariedade, sendo que, em caso de violação, o poderiam comunicar à Comissão (Artigo 6 do Protocolo). No total, entre 2005 e 2009, o CCCAE levou a cabo oito procedimentos com vista á verificação de que certas propostas não violavam o

princípio da subsidiariedade<sup>43</sup>. Ademais, o Tratado de Amesterdão veio permitir que os parlamentos nacionais não se tornassem apenas em meros órgãos consultivos no que respeita à tomada de decisão na UE, mas que estivessem igualmente representados no Comité das Regiões e no Comité Económico e Social da UE.

No entanto, este papel conferido aos parlamentos nacionais saiu imensamente reforçado com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Pela primeira vez, foi-lhes permitida a possibilidade de ganharem poderes efectivos e de poderem mesmo vetar iniciativas legislativas por parte da Comissão Europeia, antes mesmo de serem sujeitas à sua adopção formal. Com o reforço do princípio de subsidiariedade patente em Lisboa, o seu escrutínio por parte dos parlamentos nacionais saiu também reforçado através da criação de uma espécie de "cartão amarelo" e "cartão laranja" para a Comissão. Embora podendo vir a tornar-se um obstáculo ao processo de tomada de decisão no seio da UE, a sua eficácia dependerá, em exclusivo, da maior ou menor utilização deste poder *de facto* por parte dos parlamentos nacionais no que concerne às incitativas legislativas europeias.

O início deste reforço dos poderes remonta à Convenção sobre o Futuro da Europa durante os anos entre 2001 e 2003. Na altura, com a efectivação da Constituição europeia, previa-se a criação apenas de um "cartão amarelo" dos parlamentos nacionais para com a Comissão no Tratado Constitucional. No documento constitucional previa-se que os parlamentos dos dissemelhantes Estados-membros pudessem levar a Comissão a retirar uma determinada iniciativa legislativa, mesmo antes de ser apreciada no PE e no Conselho. Este processo permitia aos parlamentos nacionais terem seis semanas para apreciar as iniciativas legislativas e apresentar, posteriormente, a oficialização do seu desconforto, invocando a violação do princípio da subsidiariedade para com a Comissão. No entanto, com a "morte" do Tratado Constitucional, Lisboa veio reforçar estes poderes dos parlamentos dos Estados-membros no escrutínio do cumprimento do princípio da subsidiariedade. No processo de tomada de decisão europeu, os parlamentos nacionais devem "contribuir activamente para o bom funcionamento da União" (Art. 12 TUE). O mesmo artigo determina que os parlamentos nacionais passam a poder ter acesso a toda a documentação relativa a propostas legislativas.

---

<sup>43</sup> Acessível no site: <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning>

Os parlamentos nacionais passam a ter mais duas semanas no escrutínio do cumprimento do princípio da subsidiariedade do que aquelas permitidas pelo Tratado de Constitucional, tendo então os parlamentos oito semanas para apreciar as propostas legislativas. As câmaras nacionais vêem os seus poderes reforçados na área das liberdades, direitos e justiça. O Tratado de Lisboa tem em atenção a necessidade de preservação dos poderes específicos e permite, assim, que cada parlamento nacional, quando preveja que haja uma violação clara do princípio da subsidiariedade em qualquer matéria legislativa da UE, o comunique no prazo máximo de oito semanas ao Presidente da Comissão e ao Presidente do Conselho Europeu e elenque as razões pelas quais duvida que certa proposta europeia cumpra totalmente o princípio da subsidiariedade. O Tratado de Lisboa tem, por outro lado, em atenção as diferentes especificidade dos sistemas democráticos de cada país. Por isso, permite que cada país tenha direito a dois votos (um para cada câmara em caso de sistemas bicamarais como é o caso da Alemanha). Ademais, permite que também os parlamentos regionais dos Estados-membros (designadamente em países como Espanha ou Alemanha) possam ser consultados neste processo. No entanto, a inclusão dos parlamentos regionais poderá consubstanciar um problema já que o período de oito semanas poderá ser considerado curto em diversos Estados-membros, que poderão vir a precisar de mais tempo para conciliar as opiniões dos seus parlamentos regionais com a dos parlamentos nacionais.

Assim, quando, pelo menos, um terço dos parlamentos nacionais dos Estados-membros considerar que uma dada proposta legislativa viola o princípio da subsidiariedade, pode comunicá-lo directamente à Comissão Europeia (Art. 7 do Protocolo número 2). A Comissão não é obrigada a retirar a sua proposta legislativa mas, se decidir mantê-la, deverá emitir um Comunicado a justificar a sua decisão. A fasquia mínima de um terço dos parlamentos nacionais dos Estados-membros é diminuída para um quarto dos parlamentos nacionais quando se tratarem de propostas legislativas na área das liberdades, justiça e segurança. Por outra parte, caso haja, pelo menos, metade dos parlamentos nacionais a considerarem que uma dada proposta não cumpre o princípio da subsidiariedade da UE (e apenas em áreas em que se aplique o processo legislativo ordinário), esse grupo de câmaras nacionais deve comunicar à Comissão o seu parecer [Art. 7 (3) do Protocolo].

Se a Comissão não alterar a sua proposta legislativa, então o parecer dos parlamentos nacionais e a justificação que a Comissão vier a dar terão de ser

comunicados aos legisladores da UE. O PE terá então de decidir, por maioria simples, se há ou não uma violação do princípio da subsidiariedade e o Conselho com uma ponderação de votos de 55%. Se alguma destas instituições confirmar os receios da maioria dos parlamentos nacionais, então a proposta legislativa terá de ser retirada.

Todos estes mecanismos partem da obrigação da Comissão em comunicar aos parlamentos nacionais da UE todas as suas propostas, sejam elas de índole legislativa ou não (Protocolo número 1). O mesmo acontece a todas as outras instituições comunitárias que sugiram propostas legislativas, sendo que em ambos os casos, como referido atrás, os parlamentos têm oito semanas para fornecer a sua suspeita de não cumprimento do princípio da subsidiariedade, de forma a que a UE não possa intervir em áreas que não lhe compitam. Este mesmo prazo máximo só é suspenso durante o mês de Agosto devido ao período de férias estivais. No entanto, para chegar à conclusão de que há incumprimento da subsidiariedade numa determinada proposta, muitos parlamentos poderão levar a questão simplesmente ao plenário ou envolver comités ou até mesmo a posição do próprio executivo nacional. No caso de sistemas bicamarais ou de parlamentos regionais com poderes legislativos, o processo doméstico de tomada de decisão sobre um eventual incumprimento numa proposta dependerá da forma como o assunto for gerido em sede parlamentar a nível doméstico.

Todavia, a questão da vigilância dos parlamentos nacionais no processo de tomada de decisão da UE, particularmente na questão das propostas legislativas, poderá eventualmente vir a criar alguns diferendos em alguns Estados-membros com sistemas bicamarais. Para o estudo conjunto do European Policy Centre (EPC), o Tratado de Lisboa poderá estar a "dar poderes a certas câmaras parlamentares para além do que está determinado nas suas Constituições nacionais"<sup>44</sup> já que o Artigo 7 do Protocolo número 2 prevê que tanto a Câmara Alta como a Câmara Baixa tenham exactamente os mesmos votos (um para cada câmara) no processo de verificação do cumprimento do princípio da subsidiariedade. Para os autores do estudo conjunto do EPC, uma vez que as câmaras baixas de muitos países não têm grandes poderes efectivos e estão, na prática, subalternizadas às câmaras altas, o Tratado de Lisboa, ao lhes conferir o mesmo peso na vigilância às iniciativas legislativas, está a conferir-lhes demasiados poderes na tomada

---

<sup>44</sup> "The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations", Joint European Policy Centre, Egmont, Centre for European Policy Studies Study, Brussels, September 2010, p. 113.

de decisão na UE, eventualmente mais do que aqueles que têm até mesmo apenas a nível nacional.

Uma coisa é certa: o sucesso deste mecanismo dependerá da sua maior ou menor utilização por parte das câmaras nacionais. Caso os parlamentos se venham a organizar de uma forma concertada para contrariar iniciativas que prevejam que estejam a violar a subsidiariedade, este poder conferido pelo Tratado de Lisboa poderá estar a implicar uma utilização recorrente desta possibilidade. Por seu turno, caso não se verifique grande consenso entre os parlamentos nacionais dos diferentes Estados-membros em tentar alterar as iniciativas legislativas, este novo instrumento poderá revelar-se pouco útil. Tudo dependerá igualmente de ser apenas um pequeno grupo de parlamentos nacionais a verificar o princípio da subsidiariedade ou um grupo mais alargado.

Por outro lado, é expectável que a Comissão venha a ser o mais aberta possível na questão dos comentários vindos dos parlamentos nacionais relativamente às verificações do cumprimento da subsidiariedade, até porque desde a famosa "Iniciativa Barroso"<sup>45</sup> de 2006, a Comissão tem-se mostrado aberta a comentários provenientes dos parlamentos dos Estados-membros, mesmo em questões que não têm que ver com o princípio da subsidiariedade. Nessa medida, este controlo por parte dos parlamentos nacionais poderá assim forçar, por si só, a Comissão a verificar *a priori* a questão do princípio da subsidiariedade nas propostas que fizer e, por isso, é pouco previsível que haja uma Comissão que apresente propostas que, consecutivamente, sejam "cortadas" pelas apreciações dos parlamentos nacionais dos Estados-membros.

Em bom rigor, os parlamentos nacionais terão uma grande oportunidade de, ao invés de criticarem acriticamente a legislação comunitária, poderem tornar-se parte integrante no processo de tomada de decisão da UE. Por isso, tudo dependerá igualmente da maior ou menor tendência para a comunicação entre a Comissão e os parlamentos nacionais. Se houver boa comunicação, o maior envolvimento das câmaras nacionais poderá eventualmente significar um reforço da legitimidade política da legislação adoptada a nível comunitário, já que os parlamentos nacionais estarão num papel de vigilantes ou mesmo actores intervenientes, quando se detectar um possível incumprimento do princípio da subsidiariedade. Na verdade, este novo mecanismo

---

<sup>45</sup> Só em 2009, a Comissão recebeu cerca de 250 opiniões provenientes dos parlamentos nacionais relativas a propostas legislativas. Pode ser consultado no: *Annual Report 2009 on relations between the European Commission and National Parliaments*, COM (2010)291 final, Brussels, 2 June 2010.

trazido com Lisboa torna, em certa medida, os parlamentos nacionais co-responsáveis pela legislação europeia em certas matérias e responsáveis pelo tal "bom funcionamento" da UE (Art. 12 TUE). Naturalmente que este sentimento de responsabilidade pela adopção de matéria legislativa comunitária irá aumentando à medida em que o tempo for passando e o mecanismo mais oleado.

No fundo, tanto o mecanismo de vigilância do cumprimento da subsidiariedade nas propostas legislativas como a famigerada "Iniciativa dos Cidadãos" poderão contribuir não só para uma maior legitimidade do processo de tomada de decisão na UE como poderão mesmo significar, a longo prazo, um maior grau de comprometimento dos cidadãos e dos órgãos por eles designados de forma directa no "bom funcionamento" da UE. Embora este novo mecanismo possa ser entendido em alguns parlamentos nacionais marcadamente eurocéticos como uma forma de se poder, futuramente, tentar minar a legislação comunitária, é pouco provável que o mecanismo se torne uma força de bloqueio na tomada de decisão da UE, até porque é necessário convencer pelo menos um terço dos parlamentos. Pelo contrário, poderá levar a uma maior comunicação entre as câmaras nacionais e a Comissão e poderá, inclusivamente, obrigar a Comissão a melhor analisar *a priori* as suas iniciativas legislativas antes de as anunciar, para garantir que o princípio da subsidiariedade não é desrespeitado.

#### **II. 4. Presidências rotativas**

O Tratado de Lisboa vem, equitativamente, responder a uma exigência há muito pedida por alguns Estados-membros. Apesar das proveitosas presidências portuguesas que foram marcos no processo de construção europeia, designadamente graças à criação da famosa Estratégia de Lisboa, em 2000, e da então polémica cimeira UE – África em 2007 (devido à presença de Robert Mugabe, contrariando a vontade do Reino Unido) e, claro, do Tratado de Lisboa, a verdade é que muitos Estados-membros, sobretudo os mais populosos, quase sempre se manifestaram contra as presidências rotativas da União Europeia. Muitos países, notoriamente o eixo franco-alemão e o Reino Unido, nem sempre estiveram de acordo com a delegação da voz europeia a países de pequena dimensão e de importância relativa no plano da política externa.

Muitos analistas sempre criticaram a importância de decisões tão importantes ao nível europeu serem delegados a países com pouca voz na cena internacional já que,

além do mais, temiam que o peso das ditas superpotências fosse, assim, relegado para segundo plano. O Tratado de Lisboa propõe assim uma alternativa assente no presidente permanente do Conselho Europeu que determinará o rumo da União Europeia durante um mandato de dois anos e meio.

## **II. 5. Presidência espanhola após Lisboa**

Estando ainda as presidências rotativas em funcionamento, a presidência espanhola logo no primeiro semestre de 2010, causou alguma estranheza. A apresentação do programa da presidência espanhola despoletou críticas, inclusivamente de Valéry Giscard d'Estaing que chegou mesmo a escrever no diário francês *Le Point* que "o Sr. Zapatero não leu o Tratado convenientemente; existem agora apenas duas presidências na Europa: o Presidente do Conselho Europeu e o Presidente da Comissão"<sup>46</sup>. Este comentário é, por isso, bastante representativo da desinformação relativa ao papel ainda activo, ainda que acabe por ser "artificial"<sup>47</sup>, das presidências rotativas. Por outro lado, o então maior comprometimento de Espanha na questão da sua presidência da UE no primeiro semestre acabou por acontecer devido à hesitação quanto ao voto dos irlandeses no segundo referendo ao Tratado de Lisboa. É preciso lembrar que a UE esteve, em bom rigor, em suspenso até Outubro de 2009 e, por isso, Espanha não saberia se o Tratado de Lisboa já estaria em vigor no primeiro semestre de 2010 ou se, pelo contrário, teria sido chumbado novamente pelos irlandeses.

## **II. 6. O "Trio" das presidências**

Apesar de já estar em funcionamento há já vários anos, a responsabilidade conjunta dos três Estados-membros que ocupem em simultâneo a presidência da UE durante 18 meses, só foi oficializada com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Este sistema de entreajuda entre os três países que ocupem as presidências rotativas da UE (também conhecido por "Trio") já tinha acontecido de forma mais mediática, por exemplo, aquando das presidências de Alemanha – Portugal - Eslovénia (2007 - primeiro semestre de 2008) aquando, precisamente, da assinatura de Lisboa.

---

<sup>46</sup> *Le Point*, 4 de Fevereiro de 2010

<sup>47</sup> "The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations", Joint European Policy Centre, Egmont, Centre for European Policy Studies Study, Brussels, September 2010, p. 70.

Com a sua oficialização no Tratado<sup>48</sup>, os três países terão, por isso, a obrigação formal de se ajudarem mutuamente. Este mecanismo tem o mérito de ajudar os países a estabelecerem estratégias comuns (ainda que de um ponto de vista mais organizativo e protocolar, uma vez que o Presidente permanente do Conselho Europeu tem agora o papel mais determinante, de forma a que os três países possam tornar as presidências mais eficazes e transparentes. Por outro lado, permite maior continuidade nos trabalhos da UE, promovendo assim presidências mais concertadas do ponto de vista de objectivos. Apesar de ser o Presidente permanente do Conselho Europeu o maior decisor pelos poderes que lhe foram conferidos por Lisboa, o "Trio" tem a possibilidade de assim ter actividades melhor programadas e poderá implementar as directrizes saídas dos Conselhos Europeus de uma forma mais articulada.

## **II. 7. Princípio da subsidiariedade**

Para as instituições europeias, o Tratado de Lisboa veio reforçar a responsabilidade democrática da UE. Os parlamentos nacionais, já com Lisboa ratificada, passam a ter agora mais influência através do princípio da subsidiariedade – princípio esse que define que qualquer decisão passa a ser mais eficaz se, ao invés de ser implementada por Bruxelas, for aplicada por uma instância o mais regional ou local possível. Este princípio é outra das grandes medidas introduzidas por Lisboa. O princípio da subsidiariedade tinha já sido inscrito, pela primeira vez, no Tratado de Maastricht. Com o Tratado de Lisboa já aprovado, Bruxelas passa de grande decisor europeu para uma espécie de “delegador” de tarefas. As instituições europeias, pese o seu papel determinante, passam a delegar poderes para instâncias o mais local possível, de forma a garantir uma melhor eficácia na aplicação de medidas e decisões europeias.

## **II. 8. Dupla maioria**

Outra das novidades de Lisboa radica, igualmente, na questão da tomada de decisões. Ao invés da maioria simples que esteve presente no processo de construção europeia até 2009, a partir de Lisboa os líderes europeus passam apenas a poder deliberar quando estiverem reunidas duas condições: quando as decisões obtiverem a

---

<sup>48</sup> Declaration 9 on Article 16 (9) of the Treaty on European Union concerning the European Council decision on the exercise of the Presidency of the Council.

aprovação de, pelo menos, 55% dos Estados-membros, em representação de, pelo menos, 65% da população. À semelhança do que estava previsto com a Constituição, será necessário um mínimo de 4 países para se criar uma minoria de bloqueio no Conselho. Este novo sistema de ponderação é um dos pontos que mais críticas recebeu de alguns estados da União Europeia, designadamente por parte de pequenos países. Este sistema valeu inclusivamente a crítica do eurocéptico presidente da Polónia, Lech Kaczynski, que referiu em 2008 que, com este novo sistema de voto, a Polónia estaria desfavorecida, já que a actual população do seu país seria bem maior caso a segunda guerra mundial não tivesse ocorrido.

Polémicas à parte, do outro lado da barricada, há também analistas políticos que defendem que esta nova forma de votação garante maior grau de democraticidade à tomada de decisão por parte dos 27 e outorga maior peso às decisões tomadas pelos chefes de governo europeus, já que as decisões serão mais representativas do que as actuais, que são tomadas por unanimidade. Apesar de maior eficácia ao processo de decisão, a verdade é que este novo sistema de ponderação carrega também maiores divisões entre os Estados-membros, já que não haverá a obrigatoriedade de estarem todos de acordo. Ainda que as decisões sejam mais representativas da vontade da Europa, também poderá levar a um processo de construção europeia baseado numa minoria que, apesar de ser maioria, contará com divisões entre os 27. Por muito que seja uma das grandes alterações do Tratado de Lisboa, a maioria qualificada só entra em vigor a partir de 2014 – depois das eleições para o Parlamento Europeu – e estará sujeita a um período transitório de três anos até 2017, durante o qual uma decisão poderá ser bloqueada, em conformidade com as regras de votação estabelecida no Tratado de Nice. Para além destas alterações, um novo mecanismo baseado no “Compromisso de Joanina”<sup>49</sup> permite que uma minoria de Estados da UE possa solicitar a reapreciação de uma proposta legislativa antes da sua adopção.

## **II. 9. Ambiente**

Lisboa traz também novidades ao nível do ambiente. Pela primeira vez na história de um tratado da UE, são introduzidas novas bases jurídicas em matéria de energia. A política ambiental é ainda completada no Tratado de Lisboa com uma

---

<sup>49</sup>Compromisso de Joanina. Acessível no site:  
<http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/19aeaa86/luxembourg.pdf>

referência às alterações climáticas. No preâmbulo de Lisboa, refere-se que os Estados membros estão "determinados a promover o progresso económico e social dos seus povos, tomando em consideração o princípio do desenvolvimento sustentável e no contexto da realização do mercado interno e do reforço da coesão e da protecção do ambiente"<sup>50</sup>. Esta menção faz do "desenvolvimento sustentável" um dos grandes objectivos horizontais (e inovações) de Lisboa, ao mesmo tempo que se compromete também com a melhoria do ambiente.

Por outro lado, estas disposições são também acompanhadas pelo comprometimento por um "elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente" (Art. 3 TUE). Simultaneamente, a questão dos princípios ecológicos são também levantados, pela primeira vez, no Tratado de Lisboa (Art. 11 TFUE), da mesma forma que até a questão dos animais e da sua protecção é referida, pela primeira vez, num tratado da UE (Art. 13 TFUE). No entanto, a questão do ambiente, encontra no Tratado de Lisboa um enfoque mais particular na parte da energia. Desde logo, que se pode encontrar um princípio de integração ambiental para a política de energia da UE [Art. 194 (2) TFUE]. A questão energética é de tal forma importante para o Tratado de Lisboa que chega a ter um título próprio (Título XXI). Por outro lado, a questão da energia é até alargada à questão das "energias novas e renováveis" (Art. 194 TFUE).

Acresce ainda as enormes potencialidades que poderão advir de outro mecanismo inovador, as famosas "iniciativas dos cidadãos" (que serão aprofundadas mais à frente) que, segundo Hans Vedder, "poderão bem ter impacto na política ambiental"<sup>51</sup> da UE. Mais que em qualquer outra matéria, a questão ambiental é dos temas mais transversais à sociedade europeia e que conta ainda com a presença de lobbies e de organizações não governamentais com grandes capacidades mobilizadoras para agregarem um milhão de assinaturas em vários países da UE.

O Tratado de Lisboa inova, igualmente, por explicitar, de forma clara, as competências partilhadas na área energética [Art. 4 (2) (i) TFUE]. Por outro lado, em consonância com a prática de há já vários anos, mais mediatizada aquando do Conselho dos ministros das pescas, a conservação dos recursos marinhos [Art. 3 (1) (d) TFUE] é uma questão da competência exclusiva, sob alçada da política comum de pescas da UE.

---

<sup>50</sup> Preâmbulo - página 15 (TUE)

<sup>51</sup> VEDDER, Hans, "The Treaty of Lisbon and European Environmental Policy", University of Groningen, Dezembro 2008

Por outro lado, o Tratado de Lisboa confirma que todas as competências que não forem conferidas à UE permanecem no controlo dos dissemelhantes Estados-membros [Art. 4 (1) e 5 (1) (2) TUE].

Ainda assim, a questão energética é de tal forma específica que as medidas relativas, por exemplo, à taxaço em questões de energia [Art. 194 (3) TFUE] deverão ser tomadas através de um procedimento bastante especial. No que respeita a esta matéria, será necessária a consulta tanto do Comité Económico e Social como do Comité das Regiões, após o processo legislativo ordinário entre o PE e o Conselho [Art. 194 (2) TFUE].

Em suma, a inclusão da questão ambiental, com particular destaque para a problemática energética no Tratado de Lisboa vem, no fim de contas, responder às diversas campanhas para tornar os tratados mais ecológicos (do inglês, '*green the treaties*') que já tinha tido lugar nas negociações do Tratado de Maastricht, Amesterdão e Nice. É preciso não esquecer que a introdução destas questões de uma forma tão clara num tratado europeu nunca havia tido lugar e que nunca, como em Lisboa, tinha havido uma aclaração tão explícita dos processos de tomada de decisão das questões ambientais.

## **II. 10. Saída da UE**

Apesar de ter sido muito criticado por eurocépticos, o Tratado de Lisboa parece ter no seu interior uma contra-argumentação que os retrai. Pela primeira vez num documento europeu, existe uma cláusula de saída que permite a um determinado Estado-membro abandonar o projecto europeu. Esta cláusula deriva do defunto Tratado Constitucional

Esta cláusula, nas Disposições finais do TUE, determina que "qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respectivas normas constitucionais, retirar-se da União" (Art. 49 TUE). A decisão deverá ser comunicada ao Conselho Europeu e a retirada do antigo Estado-membro deve ser celebrada através de um acordo pelo Conselho, em nome da UE, depois do PE ter aprovado a decisão. Apesar de ser uma decisão de último recurso, é de prever que alguns Estados-membros mais reticentes quanto ao actual processo de construção europeia, possam, num futuro longínquo, renunciar à presença na União Europeia.

No entanto, o Estado, se assim o desejar no futuro, pode voltar a pedir a adesão à UE [Art. 50 (5) TUE], tendo de voltar a entrar nos longos processos de adesão à EU, em conformidade com o que acontece com qualquer outro Estado europeu.

## **II. 11. Personalidade jurídica**

O Tratado de Lisboa inova também ao, pela primeira vez, introduzir a personalidade jurídica única da União e elimina a famosa estrutura dos pilares, sendo as políticas comuns no domínio da liberdade, segurança e justiça englobadas pelo método comunitário. Estas alterações parecem introduzir mais unidade jurídica à UE que, numa voz única, elimina a burocracia presente nos antigos processos decisórios específicos para cada um dos pilares. A questão da concessão de personalidade jurídica à UE já vinha do Tratado Constitucional e continuou inalterada com o Tratado de Lisboa.

Desta forma, podemos entender o Tratado de Lisboa em duas perspectivas distintas. Por um lado, o Tratado de Lisboa acaba por ser o resultado de um conjunto de reformas e alterações à arquitectura da UE e, por isso, pode ser entendido como um enorme passo em frente para a afirmação de uma identidade global fortalecida e reforçada, particularmente no que à política externa diz respeito. Apesar das complexidade inerentes ao próprio tratado, a verdade é que se pode entender que Lisboa veio reforçar a identidade internacional da União Europeia enquanto actor com maiores capacidades para a implementação dos seus objectivos e propósitos. Este reforço do papel internacional poderá igualmente ser tido como uma maior coerência na acção externa da UE e como um reforço do papel de actor coerente, com uma identidade reforçada no sistema internacional, ao mesmo tempo que se reforça a capacidade da própria UE, em si, ver reforçadas a eficácia e a transparência internas.

Por outro lado, as novidades que Lisboa traz poderiam, equitativamente, ser interpretadas como um reforço do “intergovernamentalismo racional” na medida em que os chefes de Estado e de governo conferem maiores poderes para o Parlamento Europeu e para a Comissão Europeia, mas continuam ainda, por vezes, agarrados à noção de unanimidade na tomada de decisões no Conselho. Nesta perspectiva, poder-se-á entender que a delegação de competências é acompanhada de uma maior complexidade nos dissemelhantes processos de tomada de decisões a nível comunitário. Neste tipo de interpretação, Lisboa poderá não ser entendida como um grande passo em frente na

construção europeia e na integração comunitária, mas sim como pequenas adopções de alterações, sem uma verdadeira actualização dos processos de tomada de decisão a nível europeu.

### **Capítulo III: O Conselho Europeu**

Quando começou formalmente em 1974, o Conselho Europeu era visto como uma mera reunião informal, mas regular, entre os Chefes de Estado e de governo da UE, cujo objectivo era dar algum dinamismo ao processo de construção europeia, de forma a que houvesse uma maior integração dos Estados-membros. Criado na cimeira de Paris de 1974, o Conselho Europeu visava dar maior coerência e maior eficácia à política europeia e ao projecto europeu.

A verdade é que muito se passou desde 1974 no que concerne à realização das reuniões do Conselho Europeu. A UE tem hoje 27 Estados-membros e a heterogeneidade da União é infinitamente maior (e mais desafiante) daquela que existia em 1974. Hoje, os Conselhos Europeus são vistos como o resultado final das presidências rotativas apadrinhadas por um Estado-membro de seis em seis meses. Muitos dos representantes dos Estados-membros aproveitam estas reuniões para mostrarem o maior ou menor grau de empenho no projecto europeu. No entanto, se em 1974 eram poucos os Estados-membros reunidos nessas reuniões “informais”, a verdade é que hoje, com uma UE a 27, não só o Conselho Europeu se tornou numa reunião formal como se tornou longo o processo (muitos chegam a terminar já de madrugada) de aceso debate e troca de ideias mais ou menos divergentes entre uma grande panóplia de representantes dos Estados-membros da UE.

Ao longo dos anos, devido a uma maior intervenção da UE nas mais diversas áreas, as reuniões do Conselho Europeu tornaram-se objecto de muitas críticas – não só porque os anfitriões eram, antes da ratificação do Tratado de Lisboa, os representantes do Estado-membro que detivesse a presidência semestral da UE, como também porque o Conselho de Assuntos Gerais, composto pelos ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros, nem sempre garantia tempo de preparação adequado para as ditas reuniões. Com um presidente do Conselho Europeu a mudar de seis em seis meses, o nível de preparação e de empenho na questão do projecto europeu nem sempre era necessariamente o mesmo. Com um maior número de Estados-membros, com maiores

ou menores graus de euro-optimismo, as reuniões do Conselho Europeu, embora encontros determinantes para a definição de uma linha política da UE, apresentavam várias falhas, sobretudo ao nível da preparação de dossiers. Mas a verdade é que, embora as reuniões do Conselho configurassem encontros formais entre chefes de Estado e de governo que deliberavam sobre os assuntos mais importantes da UE, o Conselho Europeu nunca havia sido considerado como uma instituição europeia. Com a aprovação do Tratado de Lisboa, e pela primeira vez, o Conselho passa a ser considerado como uma instituição da UE (Art. 15 TUE).

Esta intenção de tornar o Conselho em parte integrante da arquitectura institucional tinha já partido do Tratado Constitucional. No entanto, esta designação de “instituição” conferida ao Conselho Europeu configura apenas uma questão meramente formal e não tanto de conteúdo. O Conselho Europeu há muito que era uma estrutura determinante do funcionamento da UE e órgão deliberativo, ou não estivessem lá representados os Chefes de Estado e de governo. Ao Conselho Europeu, à semelhança do que já acontecia, cabe a definição “das direcções políticas gerais e as prioridades” da UE (Art. 15 TUE). Esta formalidade funciona como uma consolidação do poder antigo do Conselho como revela também um reforço dos seus poderes: a nível da figura do seu Presidente permanente (como se verá mais à frente) e do reforço da co-decisão com o PE.

À semelhança do que já acontecia anteriormente, o Tratado de Lisboa refere que o Conselho Europeu se deve reunir, pelo menos, quatro vezes por ano [Art. 15 (3) TUE]. No entanto, sabe-se que existe uma enorme variedade de encontros informais à margem dos Conselhos onde se definem frequentemente a agenda e os temas em cima da mesa dos Conselhos Europeus. Em suma, muitas das negociações do Conselho Europeu ocorrem antes e depois do mesmo, particularmente em épocas de crises políticas, diplomáticas ou económicas. Na verdade, aquando da última presidência francesa da UE, os chefes de Estado e de governo reuniram-se quase todos os meses.

Às reuniões do Conselho deverão ir os Chefes de Estado e de governo, o seu Presidente e o Presidente da Comissão Europeia [Art. 15 (2) TUE]. Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança deve também “participar nos seus trabalhos” [Art. 15 (2) TUE], sendo que o Alto Representante é também o anfitrião dos Conselhos de Ministros dos Negócios Estrangeiros da UE. No entanto, Lisboa também define que,

caso a agenda do Conselho Europeu assim o exija, cada representante do Estado-membro poderá ser acompanhado por um ministro e, no caso do Presidente da Comissão, por outro membro da Comissão [Art. 15 (3) TUE]. No entanto, numa UE pontuada por sucessivos alargamentos, os Conselhos vão ganhando cada vez mais participantes, em reuniões que poderão exceder 60 participantes, numa clara revelação da dimensão (e da heterogeneidade) da UE.

### **III. 1. Presidente Permanente do Conselho Europeu**

Respondendo ao pedido de um presidente do Conselho que conheça os dossiers em cima da mesa e que tenha mais tempo de preparação das reuniões para além dos seis meses das presidências rotativas, o Tratado de Lisboa introduz a figura do Presidente permanente do Conselho Europeu. O Presidente é eleito por um período de dois anos e meio, sendo esse mandato renovável por mais uma vez (cinco anos no máximo, no total). Esta figura é aliás, a par do Alto Representante, uma das maiores inovações do Tratado de Lisboa já que responde aos anseios de muitos Estados-membros. No entanto, durante o processo de preparação da Constituição e do Tratado, a criação desta nova figura institucional foi, inicialmente, rejeitada pelos pequenos países.

O Presidente do Conselho Europeu acaba, por isso, por funcionar não só como o anfitrião permanente das reuniões do Conselho Europeu, como também como figura central da UE, importante na definição da agenda das reuniões e como peça-chave na obtenção de consensos políticos. No quadro das funções a si destinadas pelo Tratado de Lisboa, esta nova figura institucional pode mesmo funcionar como “uma figura suprema de autoridade e, em última instância, responsável pelos destinos da União”<sup>52</sup>. Independentemente do carisma, o Presidente do Conselho deverá ser o árbitro das querelas no Conselho Europeu, uma figura que consiga obter consensos e que mostre, simultaneamente, liderança – um dos aspectos que muitos críticos referem que esteve em falta na UE até à ratificação do Tratado de Lisboa.

Desta forma poder-se-ão definir quatro funções principais atribuídas pelo Tratado de Lisboa ao Presidente permanente do Conselho Europeu: a condução dos debates, a preparação dos encontros, a redacção das conclusões e a prossecução das

---

<sup>52</sup> "The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations", Joint European Policy Centre, Egmont, Centre for European Policy Studies Study, Brussels, September 2010, p.13

mesmas. Segundo o Tratado de Lisboa, o Presidente permanente do Conselho Europeu deve preparar “os trabalhos do Conselho Europeu em cooperação com o Presidente da Comissão” [Art. 15 (6) TUE]. Por isso, espera-se do Presidente do Conselho uma boa relação interpessoal com o Presidente da Comissão e não propriamente uma rivalidade no que respeita à atenção mediática.

Por isso, terá como principal função assegurar o sucesso das reuniões. E para que haja sucesso, é necessário que haja um bom “anfitrião que tenha um bom conhecimento das questões substanciais a serem debatidas e um entendimento claro das visões e dos interesses conflitantes à volta da mesa”<sup>53</sup> e que o anfitrião consiga levar a discussão de forma a que se chegue a um acordo que tente agradar a todas as partes envolvidas no processo de debate intergovernamental. E, ao contrário dos antecessores do Presidente permanente (que não eram permanentes, uma vez que eram apenas anfitriões diferentes a cada semestre), a melhor ferramenta de trabalho que estará a seu lado será o tempo. O Presidente terá, desta forma, mais tempo para preparar as reuniões do Conselho Europeu, mais tempo para sanar eventuais divergências entre Estados-membros, tempo para pôr os Estados-membros em acordo numa determinada matéria e, acima de tudo, mais tempo para estudar os dossiers. Na verdade, Herman Van Rompuy, o primeiro Presidente permanente, chegou mesmo a afirmar que o “tempo é uma matéria-prima dos políticos”<sup>54</sup>. Com o tempo, será garantido que o Presidente do Conselho iniciará cada Conselho com um conhecimento bastante mais aprofundado e mesmo das diferentes posições dos Estados-membros quanto aos assuntos em cima da mesa. Convirá, aliás, que o Presidente do Conselho Europeu mantenha estreitas relações interpessoais com os representantes dos países, de forma a poder detectar, atempadamente e preferencialmente antes das reuniões, quaisquer divergências e antagonismos de fundo, de forma a que – contrariamente ao que acontecia antigamente em que as reuniões do Conselho se prolongavam noite fora devido a diferendos entre Estados-membros – os Conselhos sejam breves e resolutos.

Por outro lado, sabendo-se de antemão que não há qualquer hierarquia expressa entre Presidente permanente do Conselho Europeu, anfitrião da presidência rotativa,

---

<sup>53</sup> "The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations", Joint European Policy Centre, Egmont, Centre for European Policy Studies Study, Brussels, September 2010, p.14.

<sup>54</sup> Discurso realizado por Van Rompuy a 7 de Janeiro de 2010 na Alemanha. Acessível no site: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/112174.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/112174.pdf).

Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Presidente da Comissão, e que todos participam nas reuniões do Conselho Europeu, será curioso equacionar quem irá exercer maior poder de influência nas reuniões do Conselho. Naturalmente que a maior ou menor predominância política terá muito que ver com os assuntos em cima da mesa (ex. dificilmente o Alto Representante será uma voz activa em questões económico-financeiras) e só mesmo o futuro poderá dar uma resposta. Dependendo dos temas em análise, até poder ser mesmo os representantes de alguns Estados-membros, designadamente os mais populosos, quem poderá ter mais a dizer nas reuniões do Conselho. Todavia, é mais que provável que seja o Presidente permanente do Conselho Europeu a figura que mais consensos irá encontrar entre interesses divergentes. É bastante verosímil que, por muito poder que tenham os Estados-membros mais populosos, seja o Presidente permanente a figura que mais trabalhará para pôr todas as partes em acordo quanto aos temas e quem mais acabará por “quebrar o gelo” nas reuniões do Conselho Europeu. Até porque é o Presidente permanente quem define a agenda do Conselho e quem redige as conclusões dos encontros [Art. 3 (1) das Regras de Procedimento do Conselho Europeu]. Por isso será pouco provável que qualquer assunto que um Estado-membro queira colocar em cima da mesa o seja se não tiver passado pelo “filtro” do Presidente permanente do Conselho Europeu. Tendo o Presidente “tempo”, muitos dos temas serão definidos com a antecipação que agora é permitida ao Presidente do Conselho, ainda que a regra possa ser quebrada quando em épocas de crises pontuais.

Em suma, contrariamente à época pré-Tratado de Lisboa, o Presidente permanente do Conselho passa a ter agora duas grandes vantagens que os anfitriões das presidências rotativas antes de Lisboa não tinham: o factor tempo e o factor lugar. Desde a ratificação do Tratado de Lisboa, o Presidente permanente será um anfitrião, terá quase as mesmas responsabilidades que teria um grande chefe de Estado ou governo de um grande país da UE e terá bastante tempo (pelo menos dois anos e meio) para preparar os dossiers, para convencer e persuadir os representantes dos Estados e tempo para tentar fazer com que o máximo número de Estados-membros cheguem a um acordo. O mesmo tipo de persuasão poderá mesmo exercer – uma vez que susfrui de bastante tempo – para com o PE e com a própria opinião pública. Por outro lado, pela primeira vez na História da UE, há um presidente do Conselho Europeu em Bruxelas, no verdadeiro centro de decisão e, por isso, poderá informar a maioria das instituições

europeias e até mesmo os *media* sobre os avanços, as declarações finais e os acordos celebrados nos encontros que preside (e cujas conclusões são, em parte, responsabilidade sua e reflexo da sua maior ou menor habilidade de encontrar consensos entre a heterogeneidade de interesses na UE).

### **III. 2. A escolha do Presidente**

A ideia de um presidente, a título permanente, para o Conselho Europeu surgiu durante a Convenção que preparou o Tratado Constitucional. Foi uma iniciativa por parte do Reino Unido e que foi bem acolhida por parte de França, mas que foi imediatamente rejeitada pela maioria dos ditos “pequenos países” da União Europeia. Para os países mais populosos e com maior peso no seio das instituições europeias, as presidências rotativas da União Europeia não podiam ser entregues a pequenos países europeus sem relevância internacional e eram, por isso, incompatíveis com os novos desafios da globalização. Já para os países ditos “pequenos” a ideia foi tida como uma forma de aumentar o poder dos “grandes” Estados e de minar os poderes da Comissão. Curioso verificar que a Alemanha se mostrou, ao início bastante reticente quanto à proposta, exigindo, por isso, a criação do “ministro dos Negócios Estrangeiros”.

Nessa medida, depois de escolhido pelos 27, o nome do presidente do Conselho Europeu surpreendeu. Entre todos os nomes apontados como favoritos, eis que a escolha recaiu sobre o discreto primeiro-ministro belga, Herman Van Rompuy, que tinha sido apontado para dirigir a Bélgica depois do impasse político criado pela falta de consenso quanto ao executivo do antigo primeiro-ministro belga, Yves Leterme. Apesar de ter sido uma escolha feita à porta fechada, existem especulações quanto a quem escolheu Van Rompuy para presidente do Conselho. Segundo Teresa de Sousa, “muita gente atribui a responsabilidade pela escolha do presidente do Conselho Europeu a Angela Merkel”<sup>55</sup>. Mandatado agora para dois anos e meio à frente do Conselho Europeu, cabe agora a Rompuy a tarefa de adaptar o Conselho aos novos mecanismos introduzidos por Lisboa e liderar aquele que o próprio referiu como um projecto “original e único no mundo – a maior área de paz e de prosperidade”<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> SOUSA, Teresa de, “O unilateralismo europeu”, in Público, 2 de Dezembro de 2009, p. 33

<sup>56</sup> “Agora há ‘condições para enfrentar os desafios do nosso tempo’”, in Público, 2 de Dezembro de 2009, p. 2.

No entanto, o grande problema de Van Rompuy tem que ver com o facto de, no passado, se ter mostrado desfavorável à entrada da Turquia na União Europeia. Agora que é Presidente do Conselho Europeu, terá de dirimir esta questão bicuda que há já vários anos tem dividido os países da UE, sobretudo porque a Turquia é um país maioritariamente muçulmano e se encontra às portas de países como o Iraque. Já em 1999, Medeiros Ferreira falava da Turquia ao afirmar que, no contexto eclesiástico, “só a presença um dia da Turquia na União Europeia servirá para esclarecer as ambiguidades sobre a base confessional que hoje mais suporta o processo de integração: a Igreja Católica”<sup>57</sup> e que só com a entrada da Turquia no projecto europeu se poderia questionar se haveria uma “Europa laica ou pluriconfessional?”<sup>58</sup>

Dias antes da eleição de Rompuy, Jacques Delors, antigo presidente da Comissão Europeia e fundador do Grupo de Estudos e Pesquisa "Notre Europe", escreveu que era necessária “sobriedade” ao processo de escolha do presidente do Conselho Europeu e referiu mesmo que “o presidente permanente da UE só poderá ser útil se facilitar o debate ao mais alto nível sobre o futuro da Europa”<sup>59</sup>. Mas, para Delors, o presidente do Conselho Europeu não deve obter todo o poder já que “a nomeação de um ‘super-presidente’ não se coloca sequer, uma vez que seria contrária ao contracto elementar da UE”<sup>60</sup>. E o ex-presidente da Comissão alerta ainda para a confusão na designação: “se a pessoa escolhida se considerasse presidente da União Europeia, estaríamos perante uma interpretação medíocre do Tratado de Lisboa”<sup>61</sup> e que poderia degenerar numa tensão permanente entre a Comissão e o Conselho de Ministros.

O Presidente do Conselho Europeu deve, desta forma, “à semelhança do Secretário-geral da NATO”<sup>62</sup> garantir a continuidade e a eficácia do trabalho da UE, de forma a que o pedido, em tom de piada, do antigo Secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger, para que soubesse qual o número de telefone do “Sr. Europa” ao qual deveria ligar, se torne uma realidade.

---

<sup>57</sup> MEDEIROS FERREIRA, José, “A Nova Era Europeia”, 1ª edição, Lisboa, Editorial Notícias, 1999, p. 130.

<sup>58</sup> Idem, p. 132.

<sup>59</sup> DELORS, Jacques, “Apelo à Sobriedade”, in Diário Económico, 20 de Novembro de 2009, p. 19

<sup>60</sup> Ibidem

<sup>61</sup> Ibidem

<sup>62</sup> LEQUESNE, Christian, “Towards a new institutional balance”, in “Challenge Europe, The People’s Project”, Número17, Bruxelas, Dezembro 2007, p. 12

### III. 3. A escolha do Presidente: De Blair a Herman Van Rompuy

Depois de meses a apoiar Tony Blair, o presidente francês Nicolas Sarkozy apresenta algumas reticências quanto à eleição do antigo primeiro-ministro britânico para rosto da União Europeia. Na segunda semana de Outubro de 2009, em entrevista ao jornal *Le Figaro*, Sarkozy recua. “Acredito numa Europa politicamente forte e que tenha um rosto. Mas o facto de a Grã-Bretanha não estar no Euro permanece um problema”, elencou o presidente francês, tido até então como um dos apoiantes mais fervorosos de Blair à corrida à presidência do Conselho Europeu. Nesta altura, a presidência rotativa da União Europeia, a cargo da diplomacia sueca no segundo semestre de 2009, colocava o final do ano como prazo máximo para a escolha de um nome para presidente da União Europeia.

Este recuo da diplomacia francesa quanto à candidatura de Blair foi lida como uma desilusão em Downing Street. Até à escolha de Herman Van Rompuy para presidente do Conselho, muitos eram os sinais de que o antigo primeiro-ministro britânico seria o nome pesado para tomar as rédeas do Conselho Europeu. Uma candidatura que se viu reforçada com a ratificação do documento pela Irlanda a 2 de Outubro de 2009. Para muitos responsáveis europeus, não havia dúvidas: Blair seria o rosto forte da Europa. A 8 de Outubro, o diário *Público* titulava mesmo: “Blair favorito mas contestado à presidência do Conselho da UE”, artigo assinado pela correspondente deste diário em Bruxelas, Isabel Arriaga e Cunha. No artigo dá-se ênfase ao imenso apoio colhido por vários estados-membros, em particular do Reino Unido, da Irlanda e de Itália, que já tinham declarado o seu apoio formal ao antigo primeiro-ministro britânico. A jornalista lembra, no entanto, que nesta altura ainda restava uma outra corrente europeia que considerava que o debate ainda não estava encerrado e que lembrava a velha tradição comunitária “que leva a que os primeiros nomes lançados numa corrida aos postos europeus de relevo sejam geralmente para queimar”<sup>63</sup>.

No mesmo artigo, é lembrado que naquela semana a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo tinham colocado a circular uma nota informal onde lembravam que o futuro detentor do cargo de presidente do Conselho Europeu teria que ter “demonstrado

---

<sup>63</sup> ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “Blair favorito mas contestado à presidência do Conselho da UE”, in *Público*, 8 de Outubro de 2009

o seu empenhamento europeu e desenvolvido uma visão sobre o conjunto das políticas da União”<sup>64</sup>, factor que pesava contra o Reino Unido, tido como um dos países mais eurocépticos de toda a União Europeia; o mesmo país que Arriaga e Cunha lembra ter recusado participar no euro e no espaço Schengen sem controlos internos. A mesma corrente do Benelux fazia menção ao facto de o próprio Tony Blair ter exigido e obtido a exclusão do seu país de dois dos principais avanços do Tratado de Lisboa: a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) e o reforço da cooperação policial e judiciária.

Nesta perspectiva, Jean-Claude Juncker, o primeiro-ministro luxemburguês e o chefe de governo com mais tempo à frente dos destinos de um Estado-membro da UE, era apontado como uma escolha mais conciliadora entre os 27. Na verdade, Fredrik Reinfeldt, primeiro-ministro da Suécia, que presidiria à União Europeia durante o segundo semestre de 2009, chegou mesmo a afirmar que o escolhido para presidir ao Conselho Europeu deveria “estar a meio caminho entre os que querem uma personalidade forte e os que querem alguém que se contente em presidir ao Conselho Europeu”. E, tendo em vista a possível escolha de Blair, Reinfeldt chegou mesmo a lembrar que “os pequenos e médios países, como a Suécia, não querem um dirigente forte porque o encaram como um risco de ser dominado pelos grandes”<sup>65</sup>.

### **III. 4. Conclusão**

O Conselho Europeu ganha imensa força política com o Tratado de Lisboa. Ao tornar-se numa instituição própria no Tratado de Lisboa, o Conselho Europeu poderá tornar-se num novo iniciador formal do processo de integração europeia, ainda que muitas das regras e dos procedimentos do Conselho Europeu não tenham sido profundamente alterados por Lisboa.

Com um presidente permanente, cuja obrigação é tentar encontrar consenso entre um grupo de países bastante variado, o seu poder sai reforçado por ser ele/a a figura que deverá participar em todo o trabalho "*behind the scene*", levando a cabo conversações ao mais alto nível, de forma a tornar a UE numa voz única. O potencial desta nova figura é, pois, bastante determinante em assuntos como a concretização e

---

<sup>64</sup> Idem

<sup>65</sup> ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “Blair favorito mas contestado à presidência do Conselho da UE”, in *Público*, 8 de Outubro de 2009

implementação da estratégia 2020 ou mesmo na resolução da crise económico-financeira que se gerou a partir de 2008. Por outro lado, ao seu presidente permanente também é incumbida a "representação externa da UE" [Art.15 (6) TUE], tornando o Conselho dotado de uma voz própria que poderá ser difundida na arena internacional e nos mais diversos fóruns intergovernamentais onde a UE esteja representada. E, por isso, sendo o Presidente permanente do Conselho Europeu o conciliador, o gerador de consensos, o definidor da agenda política posta em discussão nas reuniões e, simultaneamente, uma das figuras que representa a UE no estrangeiro, o Presidente terá, então, de se lembrar de que o seu papel interno está intrinsecamente ligado ao seu papel externo, fora da UE e que, por isso, não se poderá alhear nem de um papel nem de outro.

Dito de outra forma, o Presidente permanente do Conselho Europeu não se poderá cingir a um mero papel de gerador de consensos entre os representantes dos Estados-membros mas terá, também, de garantir que a UE ganha uma voz única no máximo de temas possível e que ele/a é também o responsável por tornar essa voz única audível ao nível internacional. Ou seja, o Presidente não deverá ser apenas um anfitrião das reuniões do Conselho mas deverá equitativamente tornar-se num representante externo da UE, naturalmente a par do Alto Representante. Num momento em que se confrontam cada vez mais os "pequenos" e os "grandes" da UE, um presidente que possa aliviar as tensões pré-existentes e que tenha tempo para estudar os dossiers mais polémicos revela-se de uma importância notável nos tempos actuais. Até porque, com o tempo que lhe foi consagrado por Lisboa, o Presidente do Conselho Europeu poderá não só entender as causas das querelas institucionais entre alguns Estados, como ter tempo para tentar as soluções exigidas. Nessa medida, o Presidente do Conselho Europeu é, portanto, a figura que propõe a agenda, que prepara as reuniões do Conselho Europeu, que leva a cabo todas as manobras de bastidores de forma a tentar gerar o máximo de consenso *a priori*, que preside a essas mesmas reuniões, que apresenta as conclusões e que regula a implementação dessas mesmas decisões. Estes poderes concedidos pelo Tratado de Lisboa, embora dando-lhe liderança, não lhe conferem necessariamente autoridade como a que é, por exemplo, conferida ao Presidente da Comissão.

Por outro lado, ao ser escolhido um Presidente permanente que, contrariamente ao que se passava quando eram as presidências rotativas quem presidia, em exclusivo, às reuniões do Conselho Europeu, não é um primeiro-ministro, um chanceler ou um

Presidente de um Estado-membro, o que lhe confere um elevado grau de independência e autonomia. E, assim, esta forma de actuação poderá mesmo ser entendida como um recuar na índole intergovernamental da UE e do seu tradicional quadro institucional. Além disso, perde-se o receio de qualquer tipo de "nacionalização" do Conselho Europeu que poderia acontecer quando eram as presidências rotativas as únicas anfitriãs das reuniões do Conselho Europeu.

## **Capítulo IV: Comissão Europeia**

A Comissão Europeia, sendo uma instituição independente dos diversos governos dos Estados-membros, foi sempre vista como o órgão executivo da União Europeia e cujo papel principal é garantir os interesses da UE. Tida como eterna “Guardiã dos Tratados”, a Comissão Europeia tem como missão primordial garantir que os Tratados estão a ser respeitados.

Por seu turno, a Comissão tem igualmente o direito de aplicar sanções tanto a empresas como aos próprios Estados-membros da UE. Estes poderes derivam do facto de a Comissão poder executar as decisões tanto vindas do PE como do Conselho, devendo aplicar as dissemelhantes políticas comunitárias. É aliás, por isso, que a Comissão deve implementar os programas comunitários e gerir os seus respectivos fundos. Já no que concerne à interacção institucional com o PE, é a Comissão Europeia que elabora e apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho novas propostas legislativas. Por isso se diz que a Comissão tem o direito da iniciativa. Por outro lado, em consonância com o Tribunal de Justiça, é a Comissão Europeia que deve zelar pelo direito comunitário e, independentemente da criação de novos cargos trazidos com a aprovação do Tratado de Lisboa, a Comissão continuará a assegurar a representação diplomática da UE a nível externo.

Ante isto, não é difícil de concluir que os poderes e as funções da Comissão não saem muito beliscados com a aprovação do Tratado de Lisboa. Como se verá mais à frente em detalhe, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança será simultaneamente vice-presidente da Comissão, tornando-se, desta forma, um verdadeiro ministro dos negócios estrangeiros da União Europeia cuja missão é assegurar o normal funcionamento da acção externa da União Europeia e da Política Externa e de Segurança Comum

No entanto, a nível executivo, a questão do número de deputados sofre alterações. Com Lisboa, os comissários passaram a ser reduzidos para 18 (dois terços dos Estados-membros da UE) a partir de 2014, o que significa que nem todos os países estarão representados com um deputado, como ocorria no passado (com excepção de 1995 e 2004 quando alguns dos maiores países tinham, cada um, dois comissários europeus). Com Lisboa, para garantir alguma equidade na distribuição de pelouros europeus, os comissários serão “renovados” em sistema rotativo. A questão dos comissários, foi, como vimos atrás, uma das questões que mais celeuma causou aquando da discussão e debate do Tratado de Lisboa nos dois referendos da Irlanda que, sendo um país pequeno, se viu ameaçado com a possível perda do seu comissário europeu em Bruxelas. Assim, a partir de 2014, partindo do pressuposto (irrealista) que não terá lugar mais nenhum alargamento, a Comissão passará a ter 18 comissários, o que corresponderá a dois terços do actual número de Estados-membros: 27. No entanto, este número de comissários inclui já tanto o Presidente da Comissão Europeia, como o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Desta forma, para garantir que os Estados-membros não sentem um défice de representação no seio da Comissão (e respondendo às questões de legitimidade de igualdade de representação dos Estados de menor dimensão), o Tratado de Lisboa prevê o princípio da “rotação paritária”<sup>66</sup>, de forma a que todos os Estados-membros possam estar representados na Comissão durante todos os mandatos. Esta mesma “rotação paritária” dos comissários europeus terá, no entanto, de ser decidida por unanimidade no Conselho. Ainda assim, o mesmo Conselho Europeu poderá decidir uma modificação do número de comissários europeus mas tal decisão terá de ser tomada, equitativamente, de forma unânime. É, por isso, fácil de prever que tanto os nomes escolhidos para comissários como os países representados poderão reflectir negociações diplomáticas entre os diversos Estados-membros que fizerem parte da União a partir de 2014.

#### **IV.1. Comissários europeus**

Contrariamente a muitas outras questões, as competências da Comissão e sobretudo a sua composição não foram propriamente transferidas *ipsis verbis* do Tratado Constitucional para o Tratado de Lisboa. Muito pelo contrário. O fim da

---

<sup>66</sup> "The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations", Joint European Policy Centre, Egmont, Centre for European Policy Studies Study, Brussels, September 2010, p. 47.

designação de um comissário europeu por cada Estado-membro foi, aliás, um dos temas em cima da mesa aquando dos dois referendos ao Tratado de Lisboa na Irlanda.

No Tratado Constitucional, previa-se uma “Comissão reduzida” através de um sistema de rotação entre os diversos Estados-membros. Apesar de ambos os tratados preverem um sistema de rotação igual entre os países que compõem a UE, a diferença entre os dois documentos só residia no número de comissários. Se, numa primeira fase, o Tratado de Lisboa previa que o número de comissários deveria ficar reduzido em 2/3 do número de Estados-membros que compusessem a UE (numa previsão de possíveis futuros alargamentos, o número de comissários iria variando), a verdade é que o debate na Irlanda quanto à possível perda do seu comissário europeu minou bastante a campanha e foi um dos assuntos que teve um peso preponderante para o “Não” celta.

No entanto, ciente de que, caso houvesse perda do comissário irlandês devido à entrada em vigor do sistema que reduziria a Comissão a 2/3 do número de Estados-membros, foi decidido que o Tratado de Lisboa passaria a determinar que a regra de um Comissário europeu por Estado (independentemente do número de países da UE) manter-se-ia. Essas conclusões de que o Comissário por país foram logo tomadas no Conselho Europeu de 18 e 19 de Junho de 2009 (Conclusões do Conselho Europeu, Ponto 2). E certamente que esta concessão foi, posteriormente, bastante significativa para a vitória do “Sim” no segundo referendo a Lisboa. O problema reside agora no número de pelouros. Numa UE onde se prevêem alargamentos mais imediatos (sendo a Croácia e a Islândia os candidatos mais certos no curto-prazo), certamente que a Comissão terá que criar novos pelouros para os comissários dos novos países candidatos. A questão a saber agora é: quais serão esses pelouros? Será que a Comissão irá criar uma área de intervenção nova para além das já existentes? Será que estas possibilidades não introduzem o perigo de "nacionalizar" a Comissão?

No entanto – e esta é uma questão importante – o Tratado de Lisboa ainda prevê uma possível redução do número de Comissários para dois terços do número de Estados-membros para 2014. Esta possibilidade terá, no entanto, de ser decidida numa reunião do Conselho Europeu por unanimidade dos Estados-membros [Art. 17 (5) TUE]. Esta possibilidade significa que, embora formalmente se preveja uma Comissão com um Comissário por país, a ideia de uma Comissão mais reduzida continua ainda de pé no Tratado de Lisboa. No entanto, embora seja infinitamente mais fácil trabalhar com uma Comissão mais reduzida, a verdade é que a possibilidade dos dois terços

acarreta algumas questões para 2014. Será que, alguma vez, se irá ver um colégio sem um comissário alemão ou sem um comissário francês? Será que, a partir de 2014, iremos ver uma comissão dominada por comissários vindos dos países que compuseram o mega alargamento de 2014? Se assim fosse, seria um passo excelente em termos simbólicos, mas será que os grandes Estados-membros o iriam permitir?

Por outro lado, a questão do Comissário por cada Estado-membro pode igualmente ser vista como uma medida que poderá aumentar a representatividade do Colégio e, desta forma, aumentar equitativamente a legitimidade da Comissão. Mas se tivermos em conta a questão populacional de cada Estado-membro, como são os casos antagónicos de Malta (o menos populoso) e da Alemanha (o mais populoso), a questão da legitimidade da Comissão também poderia ser posta em causa. Na verdade, tendo em conta a questão do peso populacional dos Estados, já logo a partir do primeiro mandato de Durão Barroso na Comissão<sup>67</sup>, o voto por maioria simples deixou de ter lugar na Comissão devido à percepção de que o sistema de voto no Colégio deveria ter em conta o peso de cada Estado-membro (Art. 250 TFUE – antigo Art. 219 TCE). Esta decisão veio, por isso, de certa forma, dar resposta aos anseios de alguns dos países mais populosos da UE que encontravam um menor grau de legitimidade demográfica no seio da Comissão Europeia.

## **IV.2. Competências da Comissão**

Independentemente da questão do número de Comissários europeus, a verdade é que certas inovações como o reforço dos poderes do PE, a criação da figura do Presidente permanente do Conselho vieram alterar a estrutura institucional da UE e numa perda de poder e relevância da Comissão em muitas questões do aparelho europeu. Muito deste reforço das outras instituições europeias, em detrimento da Comissão, adveio não só dos sucessivos alargamentos, como também do pedido de uma UE cada vez mais democrática e não tão “tecnocrática”. Na verdade, muitos dos poderes que foram dados às outras instituições eleitas directamente pelos cidadãos (Conselho Europeu e Parlamento Europeu) derivam, aliás, da premissa que esteve subjacente ao Tratado de Lisboa: o de tornar a UE progressivamente mais democrática.

---

<sup>67</sup> "The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations", Joint European Policy Centre, Egmont, Centre for European Policy Studies Study, Brussels, September 2010, p. 50.

Nesse sentido, a Comissão sempre foi tida como uma instituição com menor grau de legitimidade neste sentido. E daí que a Comissão tenha sido preterida no reforço de poderes que Lisboa confere.

No entanto, ironicamente ou não, a figura que poderá funcionar como uma fonte de enfraquecimento da Comissão acaba por ser o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança que é, simultaneamente, o vice-presidente da Comissão. Se, por um lado, ao ser vice-presidente desta mesma instituição, pode reforçar o seu poder, por outro, caso o Alto Representante seja uma figura bastante carismática e presente nos holofotes dos *media*, então o Presidente da Comissão pode acabar por ficar secundarizado nas grandes decisões da UE. Sendo o Alto Representante uma figura com poderes bastante significativos na interacção institucional da UE, graças ao Tratado de Lisboa, o Presidente da Comissão poderá ter dificuldades em se afirmar na cena internacional como o “Sr. Europa” por referência.

Ainda assim, a Comissão Europeia continua a ser tida como alheia a questões político-partidárias e do foro nacional dos diversos Estados-membros. A sua designação não sofre grandes alterações com a entrada em vigor de Lisboa. Na verdade, os poderes de escrutínio do PE perante a Comissão continuam inalterados. A designação do colégio de Comissários da Comissão continua a ser feita através das inquirições aos candidatos a Comissários, anteriormente designados pelos Estados-membros, sendo que o Presidente da Comissão é apontado pelo Conselho Europeu e depois terá de passar o teste do PE, numa votação por maioria [Art. 17 (7) TUE].

No entanto, o processo de aprovação da Comissão é bastante revelador da responsabilidade da Comissão perante o Parlamento Europeu, que actua como um supervisor da Comissão [Art. 17 (8) TUE]. No que respeita à aprovação dos Comissários, as inquirições mantêm-se, sobretudo numa lógica de controlo. O episódio do candidato a Comissário Buttiglione durante a primeira investidura de Durão Barroso, quando o candidato italiano preferiu comentários conservadores sobre as mulheres e a homossexualidade, ainda está bem presente. Na altura, o PE rejeitou-o como Comissário europeu, o que levou a um imenso impasse na altura que quase pôs em causa toda a eleição da Comissão pelo PE. Só dias mais tarde, a Comissão foi aprovada por maioria no PE, quando Barroso decidiu retirar Buttiglione. Este poder forte de supervisão e de controlo do PE nas inquirições do colégio de Comissários é a prova do imenso poder de regulação que o PE exerce sobre a Comissão. Este mesmo poder foi

novamente utilizado durante a segunda investidura de Barroso, quando a candidata búlgara Jeleva, foi acusada de incompetência por parte do PE, levando a que Jeleva se retirasse da sua candidatura a Comissária.

Poder-se-á afirmar também que a Comissão, pelo reforço dos procedimentos legislativos ordinários no Tratado de Lisboa, perde influência. Se antigamente, em muitas matérias comunitárias, a Comissão funcionava como interlocutor com os restantes Estados-membros para defesa dos interesses do PE, com o Tratado de Lisboa, em muitas questões, é o próprio PE que interage directamente com o Conselho, numa base de igualdade institucional, sem a dependência de antigamente para com a Comissão em áreas onde a co-decisão não era aplicada. Assim, uma vez que o Conselho e o PE tendem a estar em sintonia tanto na primeira como na segunda leitura, a Comissão perde imensa influência já que não pode impor a sua proposta, se as outras duas instituições tiverem concordado num texto completamente diferente da proposta inicial da Comissão. E esta problemática acaba por debilitar o papel de mediador que a Comissão sempre teve até ao Tratado de Lisboa.

Ainda que esta perda de poder efectivo de iniciativa para as ditas instituições políticas (e, portanto, influenciadas por questões políticas, partidárias e frequentemente até nacionais) como o PE ou o Conselho possa parecer uma evolução do sentido democrático no jogo institucional que sustenta a UE, a verdade é que, para a Comissão, esta quase “delegação” de tarefas acaba por ditar uma perda de influência daquela que é provavelmente a instituição europeia menos permeável a pressões nacionais e/ou partidárias e que, por isso, sempre ganhou o epíteto de instituição independente ao longo das últimas décadas. Perante isto, será oportuno questionar se a UE não está, nessa medida, a tornar os seus processos legislativos cada vez mais partidarizados em detrimento de uma intermediação realizada pela Comissão, i.e. a instituição verdadeiramente independente dos Estados-membros e grupos partidários. Prova dessa mesma perda progressiva de relevância da Comissão é a própria vontade do PE em que o seu presidente assista às reuniões do colégio de Comissários europeus, estando mesmo o PE a extrapolar os poderes conferidos por Lisboa que o colocam, de qualquer das formas, mesmo assim como uma instituição iminentemente legislativa e não executiva.

À semelhança de todos os outros tratados que o precederam, também Lisboa manteve obviamente o "direito de iniciativa" da Comissão para propor legislação comunitária [Art. 17 (2) TUE], o que sempre deu uma certa autonomia a esta

instituição. No entanto, embora a Comissão detenha o direito formal do direito da iniciativa legislativa, tem agora, à luz de Lisboa, partilha no direito da iniciativa política, tendo de o partilhar com o Conselho Europeu [Art. 15 (1) TUE] e com o PE (Art. 225 TFUE que permite ao PE pedir à Comissão para submeter propostas).

Para além disto, se incluirmos a questão das "Iniciativas dos Cidadãos" (Art. 11 TUE) chegamos à conclusão que a Comissão perde o monopólio que antigamente detinha na proposta de iniciativas legislativas. Dever-se-á acrescentar também a criação do posto de Presidente do Conselho Europeu, i.e. alguém que esteja permanentemente em Bruxelas e com poderes de representação da UE, o que poderá também contribuir para uma possível perda de influência da Comissão, já que muitos assuntos passarão a ser tomados pelo Conselho Europeu. Todavia, a Comissão tem ainda a liberdade de poder delinear a agenda legislativa para cada ano ("Programa de trabalho"), sendo que poderá aí ter alguns holofotes apontados a si. É preciso lembrar que destes "Programas de trabalho" lançados pela Comissão já nasceram, por exemplo, tanto o Mercado Comum como o Euro (Política Económica e Monetária).

No entanto, com a introdução alargada, no Tratado de Lisboa, do método de votação por maioria qualificada (55% dos Estados que representem, pelo menos, 65% da população europeia) nas reuniões do Conselho Europeu fazem com que a Comissão ganhe maior poder de influência neste aspecto. Uma vez que o poder de veto desaparece, os Estados-membros que não concordem com alguma das propostas vindas da Comissão ganharão mais em negociar directamente com a Comissão, ao invés de verem as suas vontades de imediato recusadas pela maioria dos outros Estados-membros. Com o reforço do voto por maioria qualificada com Lisboa, a Comissão passa a funcionar como um interface na negociação entre todos os Estados-membros, de forma a chegar-se a um consenso mais ou menos alargado.

Por outro lado, se antes do Tratado de Lisboa o Presidente da Comissão era tido como o "Sr. Europa" mais eficazmente concretizável, com a criação da figura do Presidente permanente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão poderá vir a perder poder de influência entre os Estados-membros e mesmo no espaço mediático. Agora, o Presidente permanente do Conselho Europeu, ao funcionar como anfitrião dos encontros entre os chefes de Estado e de governo, acaba por ser também um mediador entre os dissemelhantes Estados-membros e reforça, por isso, o papel do Conselho. Se antigamente, era o Presidente da Comissão a cara e a voz principal da UE precisamente

“no coração de Bruxelas” (PAG. 59), agora há também o Presidente permanente do Conselho para dar a cara por todo o arranjo institucional da UE. O Presidente da Comissão e a Comissão, em si, perdem terreno na área do reconhecimento internacional, até porque o próprio Conselho Europeu ganha uma série de novos poderes na área da tomada de decisão e é o responsável pelas prioridades gerais e direcções políticas da União (Art. 241 TFUE).

Se, antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a influência dos presidentes dos Conselhos (os Primeiros-Ministros dos Estados que assumissem a presidência semestral da UE) acabava por ser bastante diluída e efémera – e portanto os líderes dos países terceiros dirigiam-se necessariamente ao Presidente da Comissão quando queriam falar com o “Sr. Europa” – com Lisboa, havendo já um Presidente permanente do Conselho Europeu, a perda de influência da Comissão na arena internacional poder-se-á tornar uma realidade.

#### **IV. 3. Influência da Comissão Europeia após o Tratado de Lisboa**

Embora a Comissão Europeia continue a ser uma instituição indiscutivelmente determinante no projecto europeu, sendo o motor da iniciativa legislativa no seio da UE e a verdadeira "Guardiã dos Tratados", a verdade é que a Comissão não perdeu influência pela redução dos poderes conferidos no Tratado de Lisboa mas, antes, pelo reforço de poderes que foram dados ao Conselho e, sobretudo, ao PE. Ou seja, a Comissão perde algum do poder que detinha antes de Lisboa não tanto porque Lisboa lhe reduz as funções mas, sim, porque outras instituições ganharam muito mais preponderância nos processos de tomada de decisão. Não é por acaso que, na cerimónia que marcou a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a 1 de Dezembro de 2009, em Lisboa, Durão Barroso, pediu apelou à “necessidade de uma verdadeira complementaridade”<sup>68</sup> entre PE e Comissão e reclamou “independência”<sup>69</sup> e “direito de iniciativa”<sup>70</sup> para a Comissão. Estas palavras só demonstram que Barroso estava ciente do reforço dos poderes reforçados do PE. Por outro lado, é possível argumentar-se que, sendo a Comissão tão supervisionada pelo PE na investidura do Colégio e no seu

---

<sup>68</sup> ROCHA, João Manuel, “Tratado de Lisboa: Agora há ‘condições para enfrentar os desafios do nosso tempo’”, *in* Público, 2 de Dezembro de 2009, pag.2.

<sup>69</sup> Idem

<sup>70</sup> Idem

trabalho quotidiano, a Comissão também ganha imensa legitimidade e democraticidade, porque é vigiada continuamente por outra instituição directamente eleita. Independentemente de ganhar alguma notoriedade por poder apreciar as propostas vindas de um milhão de cidadãos europeus, por parte de um grupo considerável de países, a Comissão continua a ser tida como uma instituição povoada por peritos.

No entanto, noutra perspectiva, a Comissão pode ser vista como a instituição com uma dupla fonte de legitimidade política já que são os governos dos Estados-membros (eleitos directamente) que designam os Comissários que farão depois parte do Colégio, como é ainda eleito pelo PE (também directamente eleito), com inquirições frequentemente exaustivas de todo o Colégio e com a votação do Presidente da Comissão. Nesta perspectiva, não há nenhuma outra instituição com uma fonte de legitimidade tão alargada como a Comissão.

Resta, pois, com a introdução efectiva do Tratado de Lisboa, saber se a Comissão passa a ser vista como uma instituição legítima, tanto na opinião pública como no seio da teia institucional da UE e se mantém o seu monopólio de iniciativa e o seu poder ou se, pelo contrário, o reforço de poderes do Conselho e do PE é de tal forma que acabará por secundarizar o papel da Comissão na tomada de decisão na UE.

## **Capítulo V: O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança**

A designada “Política Externa e de Segurança Comum” e a sua antecedente, a Cooperação Política Europeia, são elementos chave da integração europeia. Os desafios a que se propõe actualmente a União Europeia em matéria de negócios estrangeiros no quadro do sistema internacional são cada vez mais exigentes e complexos e requerem, cada vez mais, ângulos de análise e atenção mais amplos, tendo sempre em atenção os diferentes sectores de intervenção, as áreas geográficas e as arenas do “*policy-making*”.

Nessa medida, a maior alteração de fundo em matéria dos negócios estrangeiros, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, está consubstanciada no surgimento do cargo de “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança” que, para além de coordenar de perto a voz da UE no campo internacional e de coordenar o Serviço Europeu de Acção Externa, dirige e executa toda a Política

Externa, de Segurança e de Defesa da UE. Além disso, para além de estar presente nas reuniões do Conselho, o Alto Representante é, simultaneamente, vice-presidente da Comissão Europeia.

É ao Alto Representante que cabe a tarefa de “assegurar-se da implementação das decisões adoptadas pelo Conselho Europeu” [Art. 27 (1) TUE] no âmbito dos negócios estrangeiros, o que significa que o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, estando em vários planos da tomada de decisão, “funciona como uma espécie de *'watchdog'*”<sup>71</sup>, alguém que tenta zelar pelo bom funcionamento de várias instâncias europeias e a vários níveis.

Na verdade, se analisarmos com maior detalhe, chegaremos igualmente à conclusão de que, no que toca ao equilíbrio institucional, o papel do Parlamento Europeu em matéria de Política Externa e de Segurança Comum (PESC), não foi propriamente muito beliscada com o Tratado de Lisboa. Na verdade, é o novo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança o novo parceiro de contacto do Parlamento Europeu (em vez da Comissão ou do anfitrião do Conselho). É, desta forma, o Alto Representante quem devem informar de forma regular o Parlamento Europeu (PE) e a quem devem ser endereçadas questões e recomendações em matéria da antiga PESC (Art. 36 TUE). Desta forma, poder-se-á igualmente dizer que o PE, em matéria de política externa, perde alguns poderes (mas vê-os reforçados noutras matérias), uma vez que Lisboa já não toma o PE como uma fonte central de legitimidade em matérias relacionadas com a política externa, o que, por seu turno, comprova que em questões de política externa e segurança, o Tratado de Lisboa vem reforçar o carácter intergovernamental da antiga PESC.

Por outro lado, a Comissão, enquanto instituição de contacto do PE e como actor em matéria de política externa, acaba por ser substituída também pelo novo posto de Alto Representante. Esta manifesta divisão de tarefas está, aliás, bem patente no Art. 22 (2) do TUE que refere que “o Alto Representante (...) para a área de PESC e a Comissão para outras áreas de acção externa, pode submeter conjuntamente propostas ao Conselho” [Ver também Art. 17 (1) TUE]. Mesmo sendo o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, simultaneamente, vice-

---

<sup>71</sup> WESSELS, Wolfgang; BOPP, Franzisca, “The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?”, Observatório Challenge, Paper nº 10, Junho 2008, p. 13.

presidente da Comissão, torna-se clarividente que o papel da Comissão sai diminuído em matérias relacionadas com a política externa em favor do Alto Representante, até porque é a ele/a que o grupo de comissários e de Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros se dirigirão imediata e preferencialmente quando em face de problemas ou questões no âmbito da PESC. Por seu turno, o papel do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJ) em matéria de política externa nada sai beliscado com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, uma vez que o TJ não tem qualquer jurisdição no âmbito da antiga PESC.

### **V. 1. A escolha Catherine Ashton**

A 20 de Novembro de 2009, poucas horas depois da cimeira extraordinária de líderes europeus do dia anterior, o jornal “Diário Económico” titulava: “Cara da UE no mundo será a de uma mulher”<sup>72</sup>. A surpresa do nome era quase tão grande como a do presidente do Conselho Europeu. A baronesa britânica, de 53 anos, foi criticada pela sua parca carreira diplomática: enquanto comissária da política do Comércio na equipa de Durão Barroso, apenas conseguiu um acordo com a Coreia do Sul, tendo antes trabalhado em negociações na Organização Mundial do Comércio. A sua carreira foi feita no “New Labour” de Blair e Gordon Brown e o seu nome foi apontado graças à falta de consenso em relação a Blair para presidente do Conselho. Ashton surge como única forma de o Reino Unido fazer valer o seu peso no seio das instituições europeias. A Ashton caberá agora gerir, igualmente, um orçamento comunitário anual de 7 mil milhões de euros destinados a ajuda internacional. O cargo surge como uma resposta e uma necessidade aqueles que, como Jean de la Guérvieère, que afirmavam que a União Europeia tinha, na verdade, “uma diplomacia mas sem uma política externa”<sup>73</sup>.

Tanto a Rompuy como a Ashton, as principais críticas residem na falta de experiências internacionais e teme-se que o apagamento da União Europeia possa acabar. Para muitos o avanço mais significativo do Tratado de Lisboa foi mesmo a concretização do famoso pedido do número de telefone do “Sr. Europa” pedido pelo antigo Secretário de Estado dos Estados Unidos Kissinger durante a década de 60. Por isso, a escolha de Ashton foi de imediato aplaudida pela Rússia. Sergey Lavrov,

---

<sup>72</sup> “Cara da UE no mundo será a de uma mulher”, *in* Diário Económico, 20 de Novembro de 2009, p. 1.

<sup>73</sup> GUÉRIVIEÈRE, Jean de La, “Viagem ao Interior da Eurocracia”, 1ª edição, Porto, Campo da Actualidade, 1994, p. 116.

ministro russo dos Negócios Estrangeiros, afirmou que “é do nosso [Rússia] interesse que a União Europeia aja, em questões internacionais, de forma mais eficiente e que fale a uma só voz”<sup>74</sup>.

O trabalho que agora caberá à Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança foi definido por Teresa de Sousa como um “trabalho ciclópico”<sup>75</sup>. Para Teresa de Sousa, a “Lady Ashton” cabe agora “pôr algum sentido e alguma ordem na acção externa da União”<sup>76</sup>. Depois disto, para a especialista em assuntos europeus do jornal *Público*, será a própria realidade mundial que se encarrega de lhe determinar a agenda. Teresa de Sousa diz equitativamente que “Lady Ashton” deverá trabalhar de preferência em conjugação com a Comissão porque, conclui, “foi para isto que o Tratado de Lisboa decidiu criar um chefe da diplomacia europeia”<sup>77</sup>.

Para Sousa, existem três temas fulcrais para a política externa da União Europeia: o primeiro é o Afeganistão, a “segunda tarefa urgente” é a Turquia, mesmo em contradição com Herman Van Rompuy, urgindo à nova chefe da diplomacia europeia, segundo Teresa de Sousa, “pôr alguma ordem nesta confusão e procurar as bases para uma política coerente e sólida”<sup>78</sup>, e o terceiro tema fulcral é a Rússia. Na verdade, esta especial incidência na questão russa foi também apontada pelo antigo presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors que, no final de Novembro de 2009, dias antes da eleição de Ashton, num artigo publicado em vários jornais europeus, referiu que “quem for nomeado terá de não só ponderar as tradições geopolíticas como tomar em consideração as divergências entre os Estados-membros. O êxito do seu mandato será medido em função do reforço da coesão da UE em certas áreas da política externa, em particular na relação com a Rússia e na dimensão do abastecimento energético entre este país e a UE”<sup>79</sup>.

Como escreveu no *Público* a especialista em assuntos Europeus, Teresa de Sousa, “a Europa precisa de coesão interna das suas instituições, mas precisa também de

---

<sup>74</sup> “EU President Reax”, script da Associated Press (APTN), 20 de Novembro de 2009

<sup>75</sup> SOUSA, Teresa de, “Três tarefas para Lady Ashton”, in *Público*, coluna “Sem Fronteiras”, 9 de Dezembro de 2009, p. 33.

<sup>76</sup> SOUSA, Teresa de, “Três tarefas para Lady Ashton”, in *Público*, coluna “Sem Fronteiras”, 9 de Dezembro de 2009, p. 33.

<sup>77</sup> *Idem*

<sup>78</sup> *Idem*

<sup>79</sup> DELORS, Jacques, “Apelo à Sobriedade”, in *Diário Económico*, 20 de Novembro de 2009, p. 19.

uma representação externa que lhe dê credibilidade”<sup>80</sup>. A globalização é algo a que o Tratado de Lisboa não pode estar indiferente, sendo que, como referiu Teresa de Sousa, “ter um presidente com estatura suficiente para afrontar Hu Jintao ou ter acesso directo a Barack Obama seria um sinal de que a Europa compreende o mundo em que vive e os desafios que enfrenta”<sup>81</sup>. Para ultrapassar os impasses, Teresa de Sousa refere que, para Catherine Ashton, “é preciso que alguém o faça”<sup>82</sup> em matéria de política externa da União Europeia.

Já para o deputado Rui Tavares, a eleição da nova representante de política externa peca pelo défice democrático na designação de Catherine Ashton. Num artigo assinado no Público logo após a designação da baronesa, Tavares escreve que Ashton tem poucas provas internacionais dadas, mas para o deputado europeu as maiores reticências quanto à nova chefe da diplomacia europeia têm que ver com o facto de em “Inglaterra, poucas ou nenhuma vez foi a votos e nunca mais precisará de ir”<sup>83</sup>. Apesar desta falha na eleição directa por parte dos chefes de governo dos 27, Tavares escreve que “ao menos no Parlamento Europeu, terá de passar pelo crivo dos deputados, mas os juristas também não conseguem entender-se sobre o que diz o Tratado de Lisboa”<sup>84</sup>.

Mas ao trabalho consagrado agora a Catherine Ashton, há ainda o legado deixado pelo antigo detentor da pasta, ainda que com outra designação institucional. O trabalho anterior foi designadamente lembrado por Delors: “o alto representante poderá aprender com o trabalho discreto e construtivo levado a cabo pelo seu antecessor no cargo, Javier Solana”<sup>85</sup>.

Dentro do aparelho institucional trazido com Lisboa, e a par do novo cargo de Presidente permanente do Conselho, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, é, sem dúvida, a nova peça central neste aparelho, no que à diplomacia europeia diz respeito. A ele cabe-lhe a tarefa de “garantir a consistência da acção externa da União” (Art. 18 TUE), de forma a dar a toda a UE

---

<sup>80</sup> SOUSA, Teresa de, “O que querem os “grandes” e o que a Europa precisa”, *in* Público, 4 de Outubro de 2009, p. 4.

<sup>81</sup> SOUSA, Teresa de, “O que querem os “grandes” e o que a Europa precisa”, *in* Público, 4 de Outubro de 2009, p. 4.

<sup>82</sup> SOUSA, Teresa de, “Três tarefas para Lady Ashton”, *in* Público, coluna “Sem Fronteiras”, 9 de Dezembro de 2009, p. 33.

<sup>83</sup> TAVARES, Rui, “O Sacro Império Romano-Germânico”, Público, 23 de Novembro de 2009, p. 36.

<sup>84</sup> TAVARES, Rui, “O Sacro Império Romano-Germânico”, Público, 23 de Novembro de 2009, p. 36.

<sup>85</sup> DELORS, Jacques, “Apelo à Sobriedade”, *in* Diário Económico, 20 de Novembro de 2009, p. 19.

uma voz única no plano da arena internacional. O novo cargo de Alto Representante configura, deste modo, uma espécie de aglutinação dos antigos cargos do Alto Representante Javier Solana e do Comissário dos Negócios Estrangeiros / Acção Externa, cujo último representante foi a popular comissária austríaca Benita Ferrero-Waldner. Para além de combinar estes dois cargos, ao Alto Representante cabe a tarefa de presidir ao Conselho Europeu de MNE's. Esta aglutinação de tantos antigos postos da UE antes de Lisboa e a importância inerente ao cargo é desde logo explicada pela complexidade da sua eleição: terá de ser eleito no Conselho Europeu, por maioria qualificada e terá de – e esta é a inovação – ter a concordância do Presidente da Comissão que estiver em exercício (Art. 18 TUE).

Ora, numa UE cada vez mais atlanticista, as futuras designações do Alto Representante poderão estar igualmente associadas ao maior ou menor pendor dos Estados-membros para as questões associadas ao Tratado do Atlântico Norte. Ou seja, nas designações para Alto Representante, a maior probabilidade será para a eleição de uma figura que tenha maior inclinações para questões atlanticistas, já que os votos da maioria dos Estados-membros da UE, e simultaneamente da NATO, poderão sobrepor-se aos votos dos países neutros. No entanto, independentemente destes meandros da designação do Alto Representante, a verdade é que a sua eleição dependerá também bastante do PE, já que é ao Parlamento que compete dar um voto de consentimento (ou não) à Comissão (Art. 17 TUE). Desta forma, é fácil de entender que o Alto Representante é, simultaneamente, responsável por três corpos institucionais – a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu (ainda que de uma forma menos incisiva). Por outro lado, poderemos ainda encontrar uma quarta função primordial, uma vez que ao Alto Representante cabe também a participação nas reuniões do Conselho Europeu dos Chefes de Estado e de governo dos Estados-membros. É, pois, fácil de entender que o Alto Representante terá de, a par do Presidente permanente do Conselho Europeu, tentar criar bastante consenso em matéria de política externa no seio da União.

Tendo o Alto Representante a tarefa de conduzir a política externa e de segurança comum da União, isso significa que a pessoa designada para o cargo terá de ter uma enorme capacidade de influenciar a agenda europeia em matéria de negócios estrangeiros e de definir prioridades, estruturar o debate entre os diversos Estados-membros e, em última instância, ser uma pessoa capaz de garantir consensos. Estes mesmos consensos deverão ser obtidos nas reuniões do Conselho dos MNE's, às quais

presidirá, e o sucesso da sua acção no Conselho dependerá fortemente da sua maior ou menor capacidade em diluir os interesses particulares e nacionais dos dissemelhantes Estados-membros em matéria de política externa.

O Alto Representante deverá, equitativamente, levar para cima da mesa as propostas e sugestões no que concerne às antigas PESC e PESD. No entanto, contrariamente ao que desde há muito assiste à Comissão – e pese embora ser o seu Vice-presidente – o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança não poderá ter o monopólio da iniciativa. Não se pense, no entanto, que o Alto Representante não poderá propor. Podê-lo-á fazer, mas apenas seguindo as propostas dos Estados-membros (Art. 30 e 42 TUE) e “ com o apoio da Comissão (Art. 30 TUE) no que respeita à antiga PESC. Depois de aprovadas e decididas, o Alto Representante deve posteriormente assegurar a implementação das decisões (Art. 27 TUE). No que à política externa diz respeito, o Alto Representante deve, desta forma, “representar a União” e “conduzir diálogo político com terceiros em nome da União e deve expressar a posição da União nas organizações internacionais nas conferências internacionais” (Art. 27 TUE) e deve, inclusivamente, representar a UE e defender os seus interesses nas reuniões do Conselho de Segurança das Nações Unidas – ONU (Art. 34 TUE). Na verdade, esta função específica de representar a UE na ONU deriva de uma proposta anterior que estava já consagrada no Tratado Constitucional, e que permaneceu mais tarde no Tratado de Lisboa; função essa que possibilita que o Alto Representante represente a UE no Conselho de Segurança desde que a União tenha uma posição bem definida num dos tópicos de análise na reunião do Conselho de Segurança da ONU, ou desde que seja pedida a sua presença nas ditas reuniões por parte dos Estados-membros que estejam, simultaneamente, representados no Conselho de Segurança das Nações Unidas (Art. 34 TUE).

Uma vez que o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança é, simultaneamente, vice-presidente da Comissão, isso significa que, à semelhança do que acontece com todos os comissários, também o Alto Representante estará sujeito às audições realizadas pelo PE [Art. 17 (7) TUE] e a tarefa de consulta ao PE em questões da negócios estrangeiros passa assim para as mãos do Alto Representante (Art. 36 TUE). Esta alteração fica a dever-se ao facto de a UE passar a dispor de um Presidente permanente do Conselho Europeu. Por outro lado, esta passagem de testemunho e aumento de poderes do Alto Representante

poderá ser visto como uma espécie de “Bruxelização”<sup>86</sup> das matérias relacionadas com a política externa.

No que à área de defesa diz respeito, o Alto Representante tem o direito de propor a par dos Estados-membros (Art. 42 e 30 TUE) e é também à pessoa que ocupa este cargo que compete “garantir a coordenação dos aspectos civis e militares” dos esforços da UE que se fizerem em matéria da antiga PESD, ao mesmo tempo que – e aqui vemos mais um ponto potencial de conflito e rivalidade com o Presidente permanente do Conselho Europeu – “age sob a autoridade do Conselho e em contacto de perto e constante com o Comité de Política e Segurança” (Art. 43 TUE). Todavia, este mesmo Comité de Política e Segurança está sob a alçada do Conselho Europeu e do Alto Representante. O mesmo Comité poderá mesmo tomar decisões aquando de uma operação de crise (Art. 38 TUE).

O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança é, igualmente, responsável por cooperações mais flexíveis, como quando um determinado número de países decide realizar em conjunto uma determinada tarefa. Tarefa essa que, ainda assim, terá de ser aprovada pelo Conselho (Art. 42 TUE). Neste ponto, o Alto Representante deverá “garantir a coordenação dos aspectos civis e militares destas tarefas” (Art. 43 TUE).

O Alto Representante poderá inclusivamente, à luz de Lisboa, convocar um Conselho extraordinário nos casos que “exijam uma resposta rápida” [Art. 30 (2) TUE]. Este mesmo Conselho só poderá ser convocado se derivar de um pedido expresso do Conselho e o Alto Representante poderá mesmo propor que a tomada de decisão nessa reunião seja feita pelo voto por maioria qualificada [Art. 31 (2) TUE]. O chefe da diplomacia europeia poderá mesmo propor a eleição de “representantes especiais” ao Conselho e esses mesmos “representantes especiais” deverão cumprir o seu mandato sob a égide do Alto Representante (Art. 18 TUE). Estes representantes, mesmo cumprindo ordens do chefe da diplomacia europeia, deverão ser eleitos pelo Conselho, precisamente por maioria qualificada. Torna-se, então, bastante claro que em matéria de negócios estrangeiros, o Alto Representante tornou-se numa peça fundamental da

---

<sup>86</sup> BLOCKMANS, Steven; WESSEL, Ramses A., “The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective?”, *Journal of Conflict & Security Law*, Oxford University Press, Outubro de 2009, p. 30.

arquitectura institucional da UE, particularmente em situações de crise quando houver, efectivamente, esta necessidade de encontrar “representantes especiais”.

No que à Comissão propriamente dita diz respeito, o Alto Representante tem ainda a possibilidade de fazer propostas conjuntas no sentido de pôr termo a um qualquer tipo de relações económicas e/ou financeiras com terceiros países (Art. 215 TFUE). Como já se referiu, o Alto Representante será ainda a cara da diplomacia europeia para com outras organizações, como a ONU ou mesmo o Conselho da Europa (Art. 222 TFUE). O Alto Representante é ainda o responsável pela implementação da “cláusula de solidariedade” da UE (Art. 222 TFUE), bem à semelhança do famigerado Art. 5 da NATO. Na Comissão, sendo um dos seus Vice-presidentes, o Alto Representante é responsável pelas relações externas e pela coordenação de outras matérias da acção externa da UE.

Por outro lado, como se verá mais à frente, o Tratado de Lisboa acaba por não introduzir grandes alterações de fundo na dominância do voto por unanimidade nas votações nas matérias associadas à antiga PESD, nem mesmo no direito de iniciativa das propostas em matérias militares e de defesa, que continuam, mesmo com Lisboa, a pertencer tanto ao Alto Representante como aos Estados-membros. Desta forma, é fácil de entender que, no que à defesa diz respeito, a Comissão, no seu todo, acaba por ser marginalizada, o que acaba por consubstanciar um paradoxo, já que a Comissão foi, e ainda continua a ser, o grande órgão executivo da UE.

Desta forma, através do Tratado de Lisboa, o chefe da diplomacia europeia acabará por estar bastante dependente tanto do Conselho como da Comissão e a sua capacidade de persuasão entre estas duas instituições será certamente bastante posta à prova. No entanto, uma vez que está de certa forma subordinado a estas duas instituições, poderá acabar por ter informações privilegiadas e poderá mesmo ter um estudo prévio de certas matérias, funcionando como um ponto de vantagem institucional no desenrolar do seu trabalho. No entanto, é bem provável que em situações de catástrofes ou de crises iminentes, como é o caso de guerras, o chefe da diplomacia europeia possa acabar por ser “*low profile*”, uma vez posto/a defronte de interesses tão divergentes na estrutura institucional da UE. Para o cumprimento de todas estas tarefas quase hercúleas, o Alto Representante terá a ajudá-lo o Serviço de Acção Externa europeu que, grosso modo, poderá funcionar como uma espécie de ministério dos negócios estrangeiros, num sentido mais lato. Este mesmo serviço de acção externa

deverá ajudar o chefe da diplomacia europeia no “cumprimento do seu mandato” [Art. 27 (3) TUE]. Uma vez que funciona como quase um ministério, acabará por ter tanto elementos supranacionais como intergovernamentais.

Por outra parte, na área da política externa europeia, a UE passa também a deter a Agência Europeia de Defesa – uma nova agência que surgiu por decisão do Conselho de Ministros de 2004 e que foi posteriormente transposta para o Tratado de Lisboa. A sua criação fica a dever-se ao pedido do Conselho Europeu de Thessalonik de Junho de 2003 que requereu a criação de uma agência intergovernamental na área da defesa. Acaba por não ser uma agência criada a partir de Lisboa uma vez que o seu início ocorreu mesmo antes do Tratado Constitucional ter sido assinado, o que acaba mesmo por revelar que, na área da segurança e defesa, se avança de forma mais rápida e em antecipação às revisões do Tratado de Roma. A Agência Europeia de Defesa tem como principais funções a melhoria da capacidade militar da União [Art. 42 (3) TUE]. Nesta entidade, poderão ser criados vários “grupos específicos” que possam levar a cabo “projectos conjuntos” na área da defesa europeia (Art. 45 TUE). A comandar esta agência estará – já o estava mesmo antes de Lisboa – o chefe da diplomacia europeia.

Dentro das grandes inovações trazidas com o Tratado de Lisboa, a questão dos negócios estrangeiros é, indubitavelmente, uma das mais alteradas, particularmente no que concerne à parte administrativa e institucional. Sabendo-se a eterna necessidade de tornar a política externa da UE mais coesa e única, as inovações trazidas por Lisboa acabam por só acabarem por ser mais visíveis a partir de 2014, altura em que todo o novo quadro institucional já estiver a funcionar em pleno, particularmente após a votação de um novo PE com 751 eurodeputados (sendo que 751º deputado é o Presidente).

O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança é, por isso, um novo cargo e pioneiro na História da UE que terá a seu cargo uma função particularmente de coordenação e de liderança estratégica, embora seja também predominantemente um cargo bastante representativo. Em termos de funções, o Alto Representante vem substituir o cargo de Alto Representante de Javier Solana que ocupou o cargo desde 1999 até 2009. Para além de ter de lidar com vários portfolios na área das antigas PESC e da PESD, com Lisboa, o Alto Representante é também o chefe máximo das agências europeias como a Agência de Defesa Europeia, o Centro de Satélites da UE, o Instituto de Estudos de Segurança da UE e ainda o Colégio Europeu

de Segurança e Defesa. Contrariamente às funções desempenhadas por Javier Solana, este novo Alto Representante do Tratado de Lisboa não é o Secretário-geral da União Europeia Ocidental.

## **V. 2. Processo de nomeação**

A Baronesa Catherine Ashton foi nomeada pelo Conselho Europeu a 19 de Novembro de 2009. Embora o Artigo 18 do novo TUE permitisse que a sua escolha pudesse ser feita por voto por maioria qualificada, a sua designação foi consensual entre os chefes de Estado e de governo da UE. A sua escolha derivou da recusa de David Miliband, então ministro dos negócios estrangeiros (UK Foreign Secretary) do governo de Gordon Brown, em Outubro de 2009 para o cargo. Na altura, o governo britânico "seleccionou" três nomes, depois de também a hipótese Tony Blair ter sido posta de parte por poder ser pouco conciliadora entre os representantes da UE a 27.

Peter Mandelson era também um dos "seleccionados" uma vez que tinha já sido o Comissário Europeu para a pasta do Comércio; por outro lado, surgiu também o nome do antigo eurodeputado e ministro da defesa britânico Geoff Hoon e finalmente a Baronesa Catherine Ashton que havia substituído Peter Mandelson na Comissão um ano antes da sua nomeação como Alta Representante da UE. A sua escolha ficou desta forma facilitada uma vez que já fazia parte do Colégio de Comissários e, por isso, estaria mais apta para, para além de desempenhar a função de Alta Representante para a Política Externa, ser também Vice-presidente da Comissão, uma vez que já conhecia melhor os seus meandros. Desta forma, a sua nomeação, a par da do antigo primeiro-ministro belga Herman Van Rompuy, tornou-se consensual entre os representantes dos Estados-membros da UE na reunião do Conselho que tiveram a 19 de Novembro de 2009, dias antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

A partir dessa altura, Catherine Ashton começou de imediato a desempenhar as funções de Alta Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, ainda que tivesse de esperar pela confirmação efectiva por parte do PE. A sua designação enquanto Alta Representante tornou-se mais fácil uma vez que dependeria exclusivamente do Conselho Europeu. No entanto, de acordo com as disposições do Tratado de Lisboa, para ser simultaneamente Vice-presidente da Comissão, Catherine Ashton teve de aguardar pela nomeação do novo Colégio de Comissários, até mesmo

para que as funções da então Comissária para as Relações Externas, Benita Ferrero Waldner, pudessem chegar ao fim. Em rigor, só a partir de 27 de Novembro de 2009, dia da nomeação da nova Comissão Barroso, é que Catherine Ashton pôde, efectivamente, tornar-se Vice-presidente da Comissão, ainda que a legitimidade total do seu cargo só pudesse ser exercida em pleno a partir de 9 de Fevereiro de 2010, altura em que foi formalmente nomeada pelo PE.

Mesmo sendo a responsável pela política externa, o cargo de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum implica, no entanto, coordenação com Comissários europeus cujas pastas se encontram abrangidas pela questões de negócios estrangeiros. Essa foi, aliás, a razão que levou a que Ashton tivesse sido convidada a coordenar de forma informal Kristalina Georgieva (Comissária para a Cooperação Internacional, Ajuda Humanitária e Protecção Civil), Andris Piebalgs (Comissário para o Desenvolvimento) e Stefan Fuele (Comissário para o Alargamento e Política de Vizinhaça)<sup>87</sup>. Esta coordenação informal deixa, por isso, antever que as bases do Tratado de Lisboa estão já lançadas e que esta coordenação entre os Comissários do Colégio se revelam necessárias para o bom funcionamento da política externa, de forma a tentar torná-la coesa e com uma voz única, que não fique refém de opiniões divergentes entre a Alta Representante Ashton e os comissários cujos portfolios estão associados às áreas de política externa. Porque, embora não haja uma hierarquia formal entre Alto Representante e os Comissários, o cargo de Alto Representante é, como foi referido anteriormente, de coordenação das políticas e de liderança estratégica. É preciso lembrar que o Alta Representante para a Política Externa e de Segurança Comum não é a única Vice-presidente da Comissão – existem seis outros Vice-presidentes na Comissão Barroso II.

### **V. 3. Serviço Europeu de Acção Externa**

O Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE) é uma das grandes inovações do Tratado de Lisboa sobre o qual recaem imensas expectativas (Art. 27 TUE). Os trabalhos de preparação do SEAE iniciaram-se na Convenção sobre o Futuro da Europa em 2003 mas só verdadeiramente em 2005, pouco antes do chumbo ao então Tratado

---

<sup>87</sup> Acessível no site: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1837> .

Constitucional, é que se produziram mais dados concretos deste organismo<sup>88</sup>. Com a recusa da Constituição europeia por parte de holandeses e franceses, e mais tarde a recusa de Lisboa por parte dos irlandeses em Junho de 2008, as negociações efectivas para a constituição do SEAE ficaram paradas. Sendo um organismo cuja chefia é tomada pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, é a ele/a que cabe a tarefa de distribuir as tarefas de cariz administrativo, operacional e mesmo de representação da política externa da UE neste organismo. Muitos dos seus funcionários virão, por isso, não só das Direcções-Gerais da Comissão, do Secretariado do Conselho Geral mas também dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros dos diferentes Estados-membros da UE. Dada a potencial complexidade deste serviço e tendo em conta as disposições vagas deste serviço no Tratado de Lisboa, só o tempo e a sua implementação efectiva no futuro irão poder revelar a importância e a autonomia que este organismo terá no quadro institucional da UE. Uma coisa parece certa: a de que o SEAE funcionará como um corpo autónomo, sendo um serviço europeu cujo *modus operandi* é diferente de todos os modelos actuais. Resta, pois, determinar as questões relativas à sua estrutura funcional e saber se o SEAE terá um orçamento próprio em sintonia com outros organismos ou instituições próprios.

Na verdade, para tornar o enquadramento legal do SEAE menos vago sucederam-se várias iniciativas na altura da aprovação final do Tratado de Lisboa. Em Outubro de 2010 foi apresentado um primeiro relatório por parte do eurodeputado Elmar Brok, cujas linhas gerais iam de encontro à necessidade de tornar o SEAE próximo da Comissão e com um forte controlo por parte do PE no que respeita ao seu pessoal e ao orçamento específico do SEAE. O relatório de Brok acabaria por ser aprovado na sessão plenária do PE a 22 de Outubro de 2009 com 424 votos a favor e 94 contra. Por outro lado, imediatamente no dia seguinte a essa sessão plenária, já sob a alçada da presidência sueca da UE, surge um novo relatório<sup>89</sup> da presidência sueca e que dá como 30 de Abril de 2010 o último dia para o fim desta decisão no Conselho de Assuntos Gerais, de forma a que a proposta pudesse então ser entregue, para análise, à Alta Representante Catherine Ashton. Este mesmo prazo, dado no relatório da presidência sueca, tinha sobretudo que ver com a verosímil mudança de governo no

---

<sup>88</sup> Annex to AVERY, G. and MISSIROLI, A. (eds.) *The EU Foreign Service: How to Build a More Effective Common Policy*, EPC Working Paper No. 28 (Brussels, EPC, November 2007), p. 82.

<sup>89</sup> Acessível no site: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14930.en09.pdf> .

Reino Unido, cujas eleições gerais estavam marcadas para Maio desse ano, e cujas repercussões se poderiam fazer sentir ao nível da política externa da UE.

## **Capítulo VI: Política externa com o Tratado de Lisboa**

O Tratado de Lisboa, embora contribua de forma inovadora para a questão dos negócios estrangeiros na UE, acaba por também aportar muitas das ideias que haviam sido apontadas como caminho verosímil na questão da política de segurança da União. Na verdade, muitas das alterações na área da política externa radicam nos já existentes esforços de manutenção da paz que alguns países já levavam a cabo no seio da UE (Art. 44 TUE), bem como na criação da Agência Europeia de Defesa que havia já sido criada em 2004, antes da entrada em vigor de Lisboa (Art. 45 TUE). Nessa medida, as famosas "cooperações estruturadas permanentes" na questão da área militar (Art 42 e 46 TUE) representam um passo à frente que poderá consubstanciar um verdadeiro teste à vontade de alguns Estados-membros em aprofundarem a integração europeia nas áreas civis e militares. Se for bem-sucedida, poderá garantir uma voz progressivamente mais coesa no que concerne à questão da política externa da UE. Nesse sentido, até mesmo a questão da famosa "cláusula de solidariedade" (Art. 222 TFUE) poderá representar outro teste decisivo à vontade dos Estados-membros se empenharem mais na questão da segurança europeia.

Restará, pois, saber até que ponto estas questões, associadas à criação da Agência Europeia de Defesa e do cargo de Alto Representante, poderão ser articuladas nas antigas PESD e PESC. Naturalmente que esta articulação só poderá ser definida de acordo com os desafios diplomáticos, políticos e militares que surgirem na arena militar, até porque parece indubitável a constatação de que a política externa sofre alterações bastante profundas de ano para ano. Nesse sentido, "um corpo comum e funcional baseado em Bruxelas (ligando Catherine Ashton e a Agência Europeia de Defesa) poderá tornar-se crucial para ajudar os europeus a agir e pode mesmo contribuir para definir um melhor sistema internacional em linha com as realidades do século XXI"<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> "The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations", Joint European Policy Centre, Egmont, Centre for European Policy Studies Study, Brussels, September 2010, p. 163.

## **VI. 1. Personalidade jurídica da UE nas organizações internacionais**

Antigamente, a distinção entre Comunidade Europeia (CE) e União Europeia (UE) complicava a definição política e jurídica da UE no contexto internacional, particularmente nas organizações internacionais. Com a obtenção de personalidade jurídica única da UE (Art. 47 TUE), e com o fim da distinção UE – CE, a definição política e jurídica torna-se mais fácil na arena internacional. O facto de o Tratado de Lisboa pôr fim à dicotomia UE – CE poderá levar a uma voz única nos diversos fóruns internacionais, no mínimo do ponto de vista simbólico. Ainda que os Estados-membros estejam representados individualmente em muitos organismos multilaterais internacionais, a UE ainda tem um papel de mero observador. Excepção feita para as Nações Unidas, onde a UE já é considerada uma organização internacional de pleno direito e, por exemplo, na Organização Mundial do Comércio e mesmo na FAO (*Food and Agriculture Organisation* das Nações Unidas) a Comissão Europeia tem já a mesma representatividade que os Estados isolados.

No entanto, é de prever que a concessão de uma personalidade jurídica única à UE e o fim da Comunidade Europeia levem não só a uma simplificação do *status* oficial da UE, como poderá levar ao fim da ausência de *status* político da UE em algumas outras organizações, como é o caso do Banco Mundial e do FMI (Fundo Monetário Internacional). Agora, restará à própria UE trabalhar no sentido de um maior reconhecimento legal nos vários organismos intergovernamentais de forma a que, mesmo não substituindo os Estados atomizados, lhe possa ser reconhecida legitimidade política, uma vez que já detém personalidade jurídica única. Se houver pressões por parte da UE e dos seus diplomatas nas organizações internacionais, é provável que a voz única da UE se reforce na arena internacional, uma vez que as bases foram lançadas no Tratado de Lisboa.

## **VI. 2. Processos de tomada de decisão – Novidades com Lisboa**

No que à tomada de decisão em matérias de negócios estrangeiros diz respeito, tanto o Tratado Constitucional como o Tratado de Lisboa não trouxeram grandes alterações de fundo. Em bom rigor, a unanimidade continua a ser a regra [Art. 24 (1), 31 (1) TUE] – e não a excepção – no que respeita à tomada de decisões importantes nesta área em concreto. Há, no entanto, algumas excepções, entre as quais se destaca:

- Quando a UE adopta uma acção ou posição com base numa decisão do Conselho Europeu relativa aos interesses estratégicos e objectivos da União; quando adopta uma decisão que defina a acção ou posição da UE, numa proposta que o Alto Representante tenha apresentado no seguimento de um pedido do Conselho Europeu, sendo sua iniciativa ou do Alto Representante e quando se tome qualquer decisão que implemente uma decisão que defina a acção ou posição da UE.

Já quando se aplique a votação por maioria qualificada, os Estados-membros poderão mesmo, de forma a proteger os seus interesses nacionais, usar o chamado “travão de emergência” caso o tema em cima da mesa e discussão possa tocar “razões vitais e estatais da política nacional” [Art. 31 (2) TUE], acabando por ir muito no seguimento das ideias patenteadas no “Compromisso do Luxemburgo”. Neste mesmo Compromisso, no seu texto, as razões invocadas pelo Estados-membros teriam de ser “interesses muito importantes”, enquanto que no Tratado de Nice foram alteradas para razões e/ou interesses “importantes” [Art. 23 (2) TUE do Tratado de Nice] e, em última instância, foram alterados para interesses “vitais” no Tratado de Lisboa. Na verdade - e essa é uma das grandes inovações do Tratado de Lisboa – o voto pode mesmo acabar por ser suspenso e, nesse caso, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança deverá funcionar como uma espécie de mediador de forma a encontrar uma solução que possa ir de encontro às aspirações e anseios desse Estado-membro na matéria em discussão. O chefe da diplomacia europeia deverá “em consultação com o Estado-membro envolvido, procurar uma solução aceitável” [Art. 31 (2) TUE]. No entanto, caso os esforços do Alto Representante sejam inglórios, será o Conselho Europeu que intervirá como instância final através de uma decisão tomada por unanimidade. Apesar da possibilidade do tema ser levado para o Conselho e ser feita por maioria qualificada, a verdade é que a decisão final do Conselho deverá ser adoptada por unanimidade.

Outra das grandes novidades do Tratado de Lisboa reside na possibilidade inovadora de o Conselho Europeu poder pedir um fundo inicial que poderá permitir o rápido acesso ao orçamento da UE na eventualidade de necessidade de “financiamento urgente para certas iniciativas” [Art. 41 (3) TUE].

Os Estados-membros, desde a aprovação do Tratado de Lisboa, têm também a possibilidade de se absterem. Poderão abster-se desde que formulem uma declaração formal que justifique essa abstenção na votação de matérias relativas à política externa

da UE. A decisão desse mesmo Estado-membro deverá ser, obrigatoriamente, respeitada pelos restantes Estados e, no caso da decisão tomada pelos restantes parceiros europeus envolver a necessidade de financiamento, o Estado que se abster está, desta forma, também isento de qualquer contribuição para a decisão tomada. No entanto, no caso de, pelo menos um terço dos países se abster (e desde que representem igualmente um terço da população da UE, a decisão acaba por não ser adoptada [Art. 31 (1) TUE]. No anterior Tratado de Nice, o limite para que a decisão não fosse adoptada era de apenas um terço dos votos ponderados no Conselho (Art. 23 TUE do Tratado de Nice).

## **Capítulo VII: Política Comum de Segurança e Defesa**

No que à segurança comum diz respeito, o Tratado de Lisboa traz uma série de inovações e alterações quando em comparação com o Tratado de Nice. No preâmbulo do Tratado da União Europeia, o Tratado de Lisboa declara que tanto a política externa e de segurança comum, a par da política de defesa comum, deverão “reforçar a identidade europeia e a sua independência de forma a promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo”<sup>91</sup>. Se tivermos em comparação o Tratado Constitucional, verificamos que a declaração “missionária” que figurava no preâmbulo de que “a Europa oferece (aos povos) a melhor oportunidade para procurar, com o devido respeito pelos direitos individuais de cada indivíduo e em conhecimentos das suas responsabilidades em relação a futuras gerações e ao planeta, a grande ousadia que fazem (da Europa) uma região especial de esperança humana”<sup>92</sup>, desapareceu por completo.

Por outro lado, um novo objectivo das relações externas da UE para com o resto do mundo é a “protecção dos seus cidadãos” (Art. 3, TUE), um termo que foi introduzido a pedido do presidente Nicolas Sarkozy. No contexto dos negócios estrangeiros da UE, esta referência em Lisboa poderá referir-se à protecção consular dos

---

<sup>91</sup> WESSELS, Wolfgang; BOPP, Franzisca, “The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty –Constitutional breakthrough or challenges ahead?”, Observatório Challenge, Paper nº 10, Junho 2008, p. 3.

<sup>92</sup> WESSELS, Wolfgang; BOPP, Franzisca, “The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty –Constitutional breakthrough or challenges ahead?”, Observatório Challenge, Paper nº 10, Junho 2008, p. 4.

cidadãos europeus em países terceiros, bem como à protecção contra catástrofes naturais e às ameaças terroristas.

## VII. 1. Combate ao Terrorismo

A questão militar, no contexto das relações externas, embora sendo um dos factores que mais controvérsia causou durante o debate em torno do Tratado de Lisboa, não deixa de estar transporto no documento, sendo que os objectivos da UE passam agora por “meios civis e militares, operações conjuntas de desarmamento, operações de salvamento e humanitárias, operações de aconselhamento e assistência militar, operações de paz e de prevenção de conflitos, forças de combate em situações de crise”, etc. [Art. 43 (1) TUE]. Outra das inovações que Nice não aportava tem que ver com a questão do combate ao terrorismo. Pela primeira vez, num tratado a questão do combate às redes terroristas surge identificado num tratado [Art. 43 (1) TUE e 222 TFUE]. Já no que concerne à política de segurança e defesa, o Tratado de Lisboa inova pelo enquadramento da criação de uma efectiva política de defesa da UE. [Art. 24 (2) TUE].

### *Box 3. Solidarity clause*

(1) The Union and its Member States shall act jointly in a spirit of solidarity if a Member State is the object of a terrorist attack or the victim of natural or man-made disaster. The Union shall mobilise all instruments at its disposal, including the military resources made available by the Member States, to:

(a) — prevent the terrorist threat in the territory of the Member States;

— protect democratic institutions and the civilian population from any terrorist attack;

— assist a Member State in its territory, at the request of its political authorities, in the event of a terrorist attack;

(b) assist a Member State in its territory, at the request of its political authorities, in the event of a natural or man-made disaster.

(2) Should a Member State be the object of a terrorist attack or the victim of a natural or manmade disaster,

the other Member States shall assist it at the request of its political authorities. To that end, the Member States shall coordinate between themselves in the Council.

(...)

*Source:* Art. 222 TFEU.

Para além disso, outra das inovações de Lisboa é que, pela primeira vez, é incluída uma “Cláusula de solidariedade” (Art. 222 TFUE) que prevê que, em caso de ataque terrorista ou de catástrofes naturais não causadas pelo Homem, os Estados-

membros da UE devem-se empenhar na solidariedade mútua. No artigo 222 do TFUE, pode ler-se que “a União e os seus Estados-membros devem actuar de forma concertada num espírito de solidariedade caso um Estado-membro seja alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana”. A União deve, pois, mobilizar todos os instrumentos à sua disposição, incluindo recursos militares. É, pois, fácil de perceber que a cláusula 222 do TFUE e sobretudo o Artigo 42 do TUE são em tudo similares ao famoso Artigo 5 da NATO (*North Atlantic Treaty Organisation – Organização do Tratado do Atlântico Norte*), como se lê abaixo:

*Box 4. Art. 42 (7) TEU vs. Art. 5 NATO Treaty*

Article 42 (7) TEU

If a Member State is the victim of armed aggression on its territory, the other Member States shall have towards it an obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the United Nations Charter. This shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States.

Article 5 NATO Treaty

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. (...)

*Source:* NATO Treaty and TEU.

Provavelmente, a maior diferença entre os dois artigos terá que ver com a questão da agressão armada. Enquanto que o famoso artigo 5 do Tratado do Atlântico Norte prevê o “uso de forças armadas”, a Cláusula de Solidariedade no Tratado de Lisboa é bastante omissa quanto a essa possibilidade. No entanto, e uma vez que o uso de forças armadas mesmo não sendo referido, também não é necessariamente excluído, estas questões levam-nos ao questionamento se, com o Tratado de Lisboa, a UE não estará a tornar-se, em simultâneo, numa efectiva organização de defesa e não apenas numa mera organização política e económica.

No entanto, é fácil de entender que, perante uma enorme variedade de Estados-membros, muitas destas questões de carácter eminentemente bélico dependerão em boa

parte do maior ou menor consenso gerado no Conselho pelos chefes de Estado e de governo quando em confronto com uma situação em que se proponha a utilização dos vários exércitos nacionais. Em rigor, a tendência é para que não haja unanimidade de opiniões nem consenso na tomada de decisões como, de resto, ficou bem patente aquando da segunda guerra no Golfo, em 2003. Nessa altura, alguns países, com particular destaque para a França (durante a presidência de Jacques Chirac), se mostraram bastante avessos à intervenção militar no Iraque. Como referem Wessels e Bopp, tendo em conta experiências passadas, quando toca a questões tidas como *high politics*, o comportamento dos Estados-membros não revelará muita união, mas sim uma defesa acesa dos seus próprios interesses nacionais e, por isso, é provável que a formula de que “os Estados-membros devem mostrar solidariedade mútua” (Art. 32 TUE) seja preterida a “constelações de preferências divergentes”<sup>93</sup>.

## VII. 2. Unanimidade na PCSD

Com a aprovação de Lisboa, a antiga PESD (Política Europeia de Segurança e Defesa) passa agora a designar-se de PCSD (Política Comum de Segurança e Defesa). De acordo com o Art. 43 (1) do TUE, a “PCSD deve ser parte integrante da PESC” e deverá “incluir o enquadramento progressivo de uma política de defesa comum da União” [Art. 42 (2) do TUE]. No entanto, tal só poderá acontecer se o Conselho Europeu assim o decidir por unanimidade, o que significa que em matéria de PCSD o voto por unanimidade continuará a ser a regra e não a exceção, à semelhança do que já acontecia. Como referiu Franco Algieri, “a PCSD é um campo político guiado por uma ambição integracionista mas controlado pelo intergovernamentalismo”<sup>94</sup>, porque as decisões continuam a ter que passar, necessariamente, pelos representantes dos Estados-membros que decidem quando há acordo global unânime. Na segurança e defesa, e com as inovações trazidas com Lisboa, a grande questão agora é saber até que ponto é que a ambição militar da UE pode e quer chegar.

---

<sup>93</sup> WESSELS, Wolfgang; BOPP, Franzisca, “The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty –Constitutional breakthrough orchallenges ahead?”, Observatório Challenge, Paper nº 10, Junho 2008, p. 13.

<sup>94</sup> Op. Cit., pag. 19

### **VII. 3. Intervenções militares antes de Lisboa**

O conceito de política de segurança comum iniciou-se de forma informal na cimeira franco-britânica de Saint-Malo em 1998, mas acabaria por só se formalizar entre os Estados-membros no Conselho Europeu de Helsínquia de 1999, quando os representantes dos Estados-membros da UE se comprometeram a ter, no ano de 2003, uma força militar de 60 mil homens que, no prazo máximo de 30 dias, pudessem ser destacados para um qualquer cenário de guerra. No entanto, desde o ano de 1998, os avanços em matéria de defesa não foram bastante assinaláveis quando comparados com outras áreas de intervenção comunitária, ainda que contassem com o vigor do então Alto Representante Javier Solana. No entanto, a tal força militar ambicionada para o ano de 2003 não se chegou a concretizar, resultado de uma última década basicamente dominada pelo fosso entre a acção e a retórica política nesta matéria. No entanto, se tivermos em consideração as operações da UE, logo descobrimos que a defesa europeia tem cerca de oito mil militares e cerca de 500 civis destacados em teatros de guerra ou de pós-guerra. Por seu turno, se tivermos em consideração as operações que a UE desenvolve em cooperação com a NATO, ONU e outras organizações, chega-se à conclusão de que os Estados-membros da UE têm cerca de 70 mil a 80 mil homens<sup>95</sup> destacados nestes teatros de operações, o que, de resto, revela a pujança e os esforços europeus no que à defesa diz respeito

Muitas das reticências colocadas ao nível de um maior aprofundamento da segurança e defesa ficaram a dever-se igualmente à pouca vontade dos Estados-membros em contribuir financeiramente para esta área. No total, por ano, os gastos da defesa colectivos da UE rondam os 200 mil milhões de euros por ano. Muitos dos problemas e da falta de avanços significativos na área da defesa ficam a dever-se ao facto de ainda hoje, ao invés de se investir em equipamentos mais tecnológicos, com menor grau de erro, os Estados continuam a investir em equipamento mais arcaico como tanques. Acresce a isto ainda o facto de cerca de três quartos dos homens que trabalham na área militar da UE não poderem ser destacados para o estrangeiro<sup>96</sup>, o que complica

---

<sup>95</sup> BISCOP, Sven; ALGIERI, Franco, "The Lisbon Treaty and ESDP, 1ª Edição, Gent, Austrian Institute for European and Security Policies, Junho 2008, p. 3.

<sup>96</sup> "The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations", Joint European Policy Centre, Egmont, Centre for European Policy Studies Study, Brussels, September 2010, p. 165.

ainda mais a referida ambição de Helsínquia em ter 60 mil operacionais prontos a serem enviados para fora das fronteiras nacionais.

Segundo dados de 2006, apenas seis países da UE – Luxemburgo, Suécia, Reino Unido, Países Baixos, França e Alemanha – ultrapassam os 24 mil euros por cada soldado no seu país<sup>97</sup>, o que representa menos de um quinto do que é gasto pelos EUA. Se a isto acrescentarmos a falta de investimento na área da tecnologia e investigação, chegamos à conclusão de que há um longo caminho a percorrer e que, caso a UE almeje tornar-se numa potência militar a nível mundial, terá de "gastar mais, gastar melhor e gastar mais em conjunto"<sup>98</sup>.

Por outro lado, a ambição militar acaba por poder vir a tornar-se menos ambiciosa se tivermos em consideração os alargamentos. É preciso notar que dos doze novos países que entraram na UE nos alargamentos de 2004 e 2007, nenhum deles tem um passado colonial e, por consequência, nenhuma vontade explícita de embarcar por ambições marcadamente militares. Acresce ainda o facto de que, imediatamente fora das fronteiras, a UE não encontra qualquer inimigo declarado, sendo que só o fundamentalismo islâmico pode consubstanciar um mote comum na área da defesa - particularmente se tivermos em consideração os atentados de Madrid a 11 de Março de 2004 e os atentados em Londres a 7 de Julho de 2006.

Além disso, numa altura de cortes orçamentais desde a crise de 2008, a grande maioria dos Estados-membros coloca os gastos na defesa como uma área sujeita a cortes drásticos. Como se verificou em 2011 na questão da Líbia, as reticências dos Estados europeus não se colocam quanto às intenções ou ideologias mas radicam, sim, nas contribuições financeiras que cada país deverá disponibilizar para a intervenção militar. Ante isto, a única conclusão que se pode retirar é a mesma que a Embaixadora dos EUA na NATO proferiu em 2008: "A Europa precisa, os EUA precisam, a NATO precisa, o mundo livre precisa de uma capacidade de defesa europeia mais forte e mais capaz. Uma Política de Segurança e Defesa apenas com '*soft power*' não é suficiente"<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> European Defence Agency, National Defence Data in 2008, p. 10. Acessível no site <http://www.eda.europa.eu/defencefacts>.

<sup>97</sup> *A Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base* (Brussels, EDA, 14 May 2007). Acessível no site: <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=30&id=211>

<sup>99</sup> Discurso proferido no "Paris Press Club" a 22 de Fevereiro de 2008.

É fácil de concluir que o Tratado de Lisboa reforça a coesão da UE a nível de política externa. E nota-se bastante que, com Lisboa, os mecanismos para potenciar maior eficácia nas instituições ao nível da PESC e PESD estão lá, sobretudo através da criação dos cargos de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum e do Presidente permanente do Conselho. Com a assinatura do documento, os Estados-membros acabaram por progredir na tentativa de dar à União Europeia mais e melhores capacidades ao nível externo, militar e de defesa, contribuindo para que, no futuro, a UE possa agir com uma só voz (ainda que preservando a imensa heterogeneidade de interesses nacionais) nas áreas da PESC e PESD na arena internacional.

Pese embora o enorme espanto de muitos críticos e académicos na questão da inclusão de Artigos no Tratado de Lisboa dedicados à questão da segurança e defesa e da área militar, em específico, a verdade é que a UE está longe de não ter participado em esforços de paz em teatros de guerra. Em rigor, foram já 20<sup>100</sup> as operações em nome da UE ao abrigo da segurança e defesa, particularmente em África<sup>101</sup> e nos Balcãs<sup>102</sup>.

#### **VII. 4. Flexibilizar contra a unanimidade**

Numa União, actualmente a 27 países, os desafios quanto aos métodos de votação são uma constante e, neste momento actual, uma necessidade premente. Sendo um grande passo em frente no que toca a esta matéria, o Tratado de Lisboa, como se referiu atrás, ainda mantém muitos votos ao nível da unanimidade em questões de negócios estrangeiros e de defesa europeia. Na verdade, as discussões quanto a uma flexibilização dos métodos de votação, de forma a satisfazer a crescente heterogeneidade de interesses no seio da UE, não são uma questão nova. No contexto da antiga PESC, os métodos de votação adquirem uma importância vital, enquanto geradores de consenso, particularmente se tivermos em consideração os recentes alargamentos a leste, que quase duplicaram o número de Estados-membros da União.

---

<sup>100</sup> Acessível no site:

<http://www.consilium.europa.eu/cms3/fo/showPage.asp?id=268&lang=en&mode=g>

<sup>101</sup> ABASS, A., 'EU Crisis Management in Africa: Progress, Problems and Prospects' in Blockmans (ed) (n 20), pp. 327–343.

<sup>102</sup> EMERSON, M.; GROSS, E. (eds) *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, CEPS, Brussels, 2007.

Depois da introdução de alguma flexibilização no direito primário já desde o Tratado de Maastricht (particularmente no caso da introdução da União Económica e Monetária), o Tratado de Amesterdão incluiu ainda o conceito de “cooperações reforçadas” que seria mais tarde alargado a matérias relacionadas com a PESC no Tratado de Nice (Art. 27 TUE – Tratado de Nice). Agora, o Tratado de Lisboa reforça essas mesmas “cooperações reforçadas” e amplia o raio de aplicação desta opção a matérias que envolvam, inclusivamente, a vertente mais militar. Nessas mesmas “cooperações reforçadas”, o Tratado de Lisboa passa a exigir um mínimo de nove Estados-membros [Art 20 (2) TUE] – ou seja, um terço dos actuais parceiros europeus – para a formação de uma cooperação quando, anteriormente, o Tratado de Nice exigia que fossem, pelo menos, metade dos Estados-membros. Neste caso, verifica-se, efectivamente, uma nova flexibilização.

No entanto, os procedimentos em matéria de votação são algo diferentes no que toca à agora PCSD. A possibilidade de avançar com as ditas “cooperações reforçadas” em matérias da PCSD continua, com Lisboa, a exigir unanimidade na tomada de decisão pelo Conselho Europeu, enquanto que noutras áreas relacionadas com o funcionamento da União Europeia, basta apenas que a Comissão faça a proposta, que o PE dê o seu consentimento e que o Conselho decida através de maioria qualificada (Art. 329 TFUE).

## **VII. 5. Cooperações estruturadas permanentes**

No que à questão militar diz respeito, o Tratado de Lisboa introduz uma outra inovação ao nível das cooperações flexíveis da PCSD (área da defesa), à qual se dá o nome de “cooperação estruturada permanente” [Art. 42 (6) e 46 TUE]. O Tratado de Lisboa permite que os Estados-membros “cuja capacidades militares preenham os critérios principais” [Art. 42 (6) TUE] e que tenham feito compromissos conjuntos na área da defesa, podem avançar nestas “cooperações reforçadas permanentes”. Esta decisão de avançar com estas cooperações teria, pois, de ser comunicada ao Conselho e ao Alto Representante e o Conselho Europeu teria, durante o período de três meses, de decidir, através do voto por maioria qualificada, se permite este tipo de cooperação na área militar. O Tratado de Lisboa prevê ainda que, caso o Estado já não queira fazer parte desta cooperação a uma dada altura, se possa retirar, ou que possa haver mesmo a

possibilidade de suspensão dos Estados-membros, caso já não cumpram os critérios fundamentais estabelecidos no início da formação dessa mesma “cooperação estruturada permanente”. Estas cooperações são bastante complexas e exigiriam, apesar de tudo, uma maior integração europeia. Já se sabe, desde o início, que estes esforços se desenvolveriam ao nível das já referidas operações conjuntas de desarmamento e de esforços de combate ao terrorismo. Todavia, dificilmente esta flexibilização na área da política de defesa será tão consensual e terá tanto êxito ao nível europeu como, por exemplo, o teve a União Económica e Monetária; como de resto já se provou na divisão interna no seio da UE aquando da guerra do Iraque em 2003.

Segundo Pier Hougardy, poderá ser a oportunidade ideal para os “Estados-membros que querem aprofundar a sua cooperação em diferentes áreas da defesa, como o desenvolvimento de outras capacidades, operações, treinos, logística e aquisições conjuntas”<sup>103</sup>. Para Hougardy, as discussões sobre as potencialidades das cooperações estruturadas permanentes não deverão ser conduzidas por um ponto de vista dogmático mas, sim, pelo pragmatismo.

O sucesso das “cooperações estruturadas permanentes” dependerá em muito de se saber se os Estados-membros da UE estão dispostos a ajustar os seus pensamentos à forma como olham para as questões da defesa nacional e europeia. Se houver um maior comprometimento dos Estados europeus em promover diversas cooperações do género, isso acabará por representar o quebrar do gelo entre a habitual retórica de Bruxelas no que toca à área de defesa / militar e as efectivas necessidades. Esta questão das cooperações na PCSD é ainda mais complexa porque muitos dos valores e dos interesses militares da grande maioria dos Estados-membros da União já estão bem patentes na sua participação simultânea na NATO. Estas cooperações poderão ser vistas como bastante ambiciosas até porque os parceiros europeus podem já estabelecer forças multinacionais [Art. 42 (3) TUE] noutros contextos. Além disso, muitas das aspirações militares dos diversos Estados-membros acabam por estar já contidas na sua participação na Agência Europeia de Defesa (até porque a participação é voluntária) e, actualmente, todos os 27 Estados-membros, à excepção da Dinamarca, participam na dita agência.

---

<sup>103</sup> In BISCOP, Sven; ALGIERI, Franco, “The Lisbon Treaty and ESDP”, 1ª Edição, Gent, Austrian Institute for European and Security Policies, Junho 2008, pp. 5-6

No entanto, estas novidades patentes no Tratado de Lisboa, acabam por ser também uma nova aclaração das possibilidades da UE, tanto para os actuais Estados-membros como para futuros Estados-membros, de forma a conhecerem as potencialidades da UE em matéria da PCSD. Por outro lado, para a massa crítica mais pacifista, a introdução de cláusulas no Tratado de Lisboa que permitam a criação de cooperações reforçadas na área militar e de defesa, poderá ter contribuído como uma espécie de oportunidade perdida para a UE se tornar num actor internacional pacifista e não militar. Muitas interpretações poderão ser retiradas dos passos em frente em matéria legislativa trazidos com o Tratado de Lisboa, inclusivamente as de que, em matéria de defesa, se procedeu a uma maior “europeização” ou “bruxelização” da UE.

## **VII. 6. Cooperação entre NATO e UE na PSDC**

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, parece indiscutível a ideia de que os Estados-membros poderão ver reforçados os seus papéis na área da defesa e haverá um maior envolvimento em matérias relativas à PCSD, sendo que esses maiores comprometimentos poderão, a partir de Lisboa, ter na NATO uma plataforma de cooperação à defesa europeia.

Tendo em conta que 21 dos actuais 27 Estados-membros da UE são também membros da aliança do Atlântico Norte e havendo outros quatro (Áustria, Finlândia, Suécia e Irlanda) que participam no programa de Parceria para a Paz da NATO (ao qual ainda se poderá juntar Malta proximamente), é fácil de se chegar à conclusão de que os Estados-membros têm aspirações efectivas e concretas na área da defesa. Em suma, 25 (ou 26, caso Malta se junte aos processos da NATO) dos Estados-membros da União participam nos esforços de defesa do Atlântico Norte. Considerando a criação de novas ferramentas como as “cooperações estruturadas permanentes” no Tratado de Lisboa, esta conjugação de interesses poderá vir a resultar numa aproximação, senão mesmo numa “aproximação conjunta das capacidades militares” de ambas as organizações, num futuro próximo. Sabendo-se que muitos dos Estados-membros não têm qualquer vontade em tornar a UE numa organização militarista, e sabendo-se este comprometimento da quase totalidade dos 27, a NATO poderá funcionar como uma plataforma de apoio a algumas das operações que a UE vier a tomar no futuro. Na verdade, como refere Brauss, só as “visões políticas diferentes sobre a abrangência, o

enquadramento e a natureza da cooperação NATO-UE”<sup>104</sup> ao longo dos tempos é que ainda não permitiram explorar as potencialidades desta aliança na área militar. Apesar do sucesso da operação conjunta entre a NATO e a UE no teatro da Bósnia-Herzegovina, a verdade é que o futuro é ainda incerto. Até porque existem problemas ainda bem presentes como a disputa turco-cipriota. No entanto, à luz de Lisboa, será que as “cooperações estruturadas permanentes” poderão vir a aproximar as aspirações militares da União? Uma coisa é certa: até hoje as duas organizações trabalham em teatros de operações como o Kosovo e o Afeganistão, onde as operações militares da NATO (KFOR e ISAF) e as missões civis da UE (EULEX e EUPOL) decorrem lado a lado, em harmonia e sem problemas diplomáticos.

Com Lisboa, passam a desaparecer os três pilares e a sua estrutura. Os tratados deixam de estar subdivididos pelo antigo primeiro pilar (comunidades europeias – nas quais encontrávamos as grandes políticas comunitárias), segundo pilar (Política Externa e de Segurança Comum – PESC – na qual se podia encontrar toda a parte diplomática da UE, incluindo a PESD: Política Europeia de Segurança e Defesa), e terceiro pilar (antiga JAI: Justiça e Assuntos Internos – na qual se encontrava toda a parte relativa à cooperação europeia na área policial e judiciária). Desta forma, pela eliminação da estrutura dos pilares, o Tratado de Lisboa passa a poder contar com maior coesão unitária da UE, sobretudo ao nível da política externa europeia. Neste sentido, a UE passa a estar representada por uma voz única, enquanto um único bloco sem divisões ao nível de competências dos pilares. A UE passa a estar designada apenas por si só. Na questão das divisões de estruturas, apenas permanece inalterada a autonomia da Comunidade Europeia de Energia Atómica (EURATOM). A EURATOM continuará a ser considerada uma organização internacional separada. (Protocolo 2, anexo ao Tratado de Lisboa).

Já a palavra “Defesa” no Tratado de Lisboa só pode, desta forma, ser interpretada no verdadeiro sentido lato, no sentido de uma defesa comum do território da UE, e não propriamente no sentido bélico ou iminente beligerante, capaz de formar um exército europeu. Na verdade, a acesa discussão e o debate intenso que houve aquando dos referendos da Irlanda não são inéditas na discussão sobre as

---

<sup>104</sup> BRAUSS, Henrich, “The Lisbon Treaty and ESDP”, 1ª Edição, Gent, Austrian Institute for European and Security Policies, Junho 2008, p. 40.

questões militares no seio da UE. Já em 1999, durante o Conselho Europeu de Dezembro em Helsínquia, o Reino Unido tinha-se oposto terminantemente à ideia de aprofundar a integração europeia na área da defesa materializada na ideia de avançar com as capacidades militares e civis de resolução de crises da UE, como tinha sido proposto por alguns Estados-membros nesse Conselho<sup>105</sup>. Desde essa altura, a UE tem vindo a trabalhar no sentido de colmatar essas aspirações na área da defesa que ficaram totalmente defraudadas desde 1999 em Helsínquia, e as novidades do Tratado de Lisboa na área da segurança e defesa, e na área militar em concreto, surgem como uma luz ao fundo do túnel nessas intenções.

### **Capítulo VIII: Os vários “Srs. Europa”**

Com a entrada em vigor de Lisboa, o pedido, em tom de piada, de Henri Kissinger, o antigo Secretário de Estado norte-americano, durante os anos 60, para a necessidade de haver um “Sr. Europa” a quem telefonar, torna-se ainda mais problemático. A principal causa desta multiplicação de “Srs. Europa” torna-se bem patente com a criação do Presidente (permanente) do Conselho Europeu (Art. 15 TUE) e ainda do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum (Art. 18 TUE). Tendo em conta que a maioria das competências são partilhadas entre os Estados-membros e a UE, é mais que provável que venham a haver problemas entre estas duas personalidades, pelo cruzamento das suas competências e responsabilidades, já que a sua legitimidade deriva de duas fontes diferentes.

Nesta medida, o Presidente do Conselho acaba por se tornar mais num “anfitrião” em detrimento de “porta-voz” das decisões comunitárias. Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Presidente do Conselho não era considerado como presidente permanente, uma vez que, à semelhança das presidências rotativas da UE, era atribuído ao chefe de Estado ou de governo cuja país tinha a presidência da UE, durante seis meses. Agora, poder-se-á afirmar que o Presidente do Conselho tem um trabalho permanente, uma vez que é eleito, por maioria qualificada, durante dois anos e meio, sendo que o mandato só pode ser renovado uma vez. Isto significa, grosso modo, uma maior eficácia no tratamento dos dossiers em cima da mesa, uma vez que haverá, pela

---

<sup>105</sup> BLOCKMANS, Steven; WESSEL, Ramses A., “The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective?”, *Journal of Conflict & Security Law*, Oxford University Press, Outubro de 2009, p. 7.

primeira vez, um presidente que, em teoria, já tem mais conhecimento dos temas em discussão, ao contrário da rotatividade das presidências de antigamente. Por muito que o chefe de Estado ou governo do país “presidente” da UE continue a deter um papel determinante, a existência de um presidente a título permanente contribui para uma maior facilidade no tratamento dos temas cruciais da UE.

Apesar de as suas tarefas não estarem tão bem delineadas como as que estão incumbidas ao Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, a verdade é que ao Presidente do Conselho cabe a tarefa de promover um certo nível de consenso entre os Chefes de Estado e de Governo da UE. No entanto, ao mesmo tempo, deverá influenciar de forma constante e firme as decisões da UE e garantir que os Estados-membros implementam as suas promessas políticas. Para Wessels e Bopp, estas duas tarefas acabam por ser paradoxais já que o Presidente do Conselho terá de funcionar como um “mero anfitrião”<sup>106</sup> com funções simplesmente representativas e, simultaneamente, terá de ser um “Presidente da Europa” ou “Sr. Europa” forte que represente a UE no sistema internacional. Para os autores, a junção dos dois papeis e das suas funções acabará por rivalizar, mais cedo ou mais tarde, com as funções delegadas ao Alto Representante e poderão mesmo criar conflitos institucionais.

Não está, pois, claro e nítido até que ponto é que a diplomacia europeia será partilhada por estes dois novos cargos institucionais criados por Lisboa e os problemas poderão mesmo avolumar-se no futuro, à medida que as transposições impostas por Lisboa ao nível de competências institucionais destas novas “personagens” da UE forem postas em prática. A confusão, ao nível da diplomacia da União, poderá complexificar-se ainda mais se, ao Presidente do Conselho e ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, juntarmos ainda o papel do Presidente da Comissão Europeia. Ante isto, será bastante clarividente que a UE passará, indubitavelmente, a ter vários “Srs. Europa” a quem Henri Kissinger teria que ter de ligar, se os EUA quisessem dialogar com o velho continente. Se quisermos ainda complexificar mais a diplomacia europeia no já complexo sistema internacional, poderemos ainda contabilizar os Chefes de Estado e de governo dos países mais ricos e populosos. Numa Europa onde, por vezes, se questiona se o projecto europeu não rola a

---

<sup>106</sup> WESSELS, Wolfgang; BOPP, Franzisca, “The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?”, Observatório Challenge, Paper nº 10, Junho 2008, p. 18.

duas velocidades, e numa Europa ainda dominada por um forte eixo franco-alemão e por um Reino Unido com estreitas relações preferenciais com os EUA, poder-se-á ainda acrescentar estes Chefes de Estado e de Governo ao rol de figuras representativas da diplomacia europeia e, portanto, acrescentaríamos mais “Srs. Europa” ao pedido de Kissinger.

Desta forma, é claro que, independentemente da maior ou menor coesão no seio da UE, o Presidente do Conselho Europeu terá ainda de lidar com as presidências rotativas nos vários Conselhos das áreas governativas, para além do Conselho Europeu. No caso da política externa, o Presidente do Conselho terá ainda que lidar com as presidências rotativas no Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da União (MNE’s), com os comités e com os grupos de trabalho que estão subordinados ao Conselho Europeu dos MNE’s. Nestas funções, o Presidente do Conselho, para além da “rivalidade” com o Alto Representante, terá ainda de lidar com um Presidente da Comissão Europeia, cujas funções saem reforçadas de Lisboa já que lhe cabe (ao Presidente da Comissão) a tarefa de “assegurar-se da preparação e da continuidade dos trabalhos do Conselho Europeu” [Art. 15 (6) TUE], obviamente também inerentes ao Presidente do Conselho Europeu. Para além desta partilha de poderes em matéria de política externa, o Presidente do Conselho deve igualmente preparar vários relatórios para serem entregues no Parlamento Europeu (PE) relativos a cada Conselho dos MNE’s se bem que, em geral, segundo o TUE (Art. 36), é ao Alto Representante que cabe a tarefa de manter sempre informado o PE dos assuntos em discussão relativos à política externa.

O Tratado de Lisboa, com a base que tem, confere à UE e ao seu futuro uma série de grandes oportunidades. Oferece à União uma maior coesão e consistência nas políticas comunitárias e poderá mesmo potenciar um aumento da visibilidade da UE na arena internacional, designadamente através da criação das personalidades de “Alto Representante” e do Presidente permanente do Conselho Europeu. No entanto, esta tarefa hercúlea de gerar mais coesão e uma voz comum através da criação de mais personalidades dependerá, em grande medida, da articulação das competências e responsabilidades de cada um.

No entanto, o cruzamento de muitas destas competências entre o Alto Representante, o Presidente do Conselho e da Comissão poderá gerar imensa confusão sobre quem faz o quê e a quem se devem dirigir os países terceiros quando quiserem

dialogar da Europa. Será com o Alto Representante, com o Presidente do Conselho ou com o Presidente da Comissão? Só com muito diálogo institucional entre estas três personalidades é que poderá ser possível o verdadeiro papel de cada um no processo de construção europeia no terreno, no dia-a-dia das instituições. Por seu turno, se estas três personalidades se atropelarem umas às outras ou se, por exemplo, no futuro, não houver boas relações interpessoais entre o Presidente da Comissão e o Alto Representante (que é também vice-presidente da Comissão) ou se um quiser, deliberadamente, “apagar” o carisma do outro, então a Europa poderá voltar a encontrar-se numa nova encruzilhada institucional e será, inevitavelmente, necessária um novo documento reformador para aclarar as competências de cada um dos “Srs. Europa”. Por outro lado, no campo da política externa, resta aguardar para se saber qual a viabilidade política do serviço de acção externa da UE, ao serviço do Alto Representante. A estrutura e o pessoal que assistem este serviço serão determinantes para o sucesso da política externa da UE. E resta, pois, saber como o serviço de acção externa poderá combinar de forma eficaz os dois “pilares”: o pilar comunitário e o pilar da antiga PESC.

É fácil de concluir que o Tratado de Lisboa acaba por reforçar a coesão da UE a nível de política externa. E nota-se bastante que, com Lisboa, os mecanismos para potenciar maior eficácia nas instituições ao nível das antigas PESC e PESD estão lá, sobretudo através da criação dos cargos de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e do Presidente permanente do Conselho Europeu. Com a assinatura do documento, os Estados-membros acabaram por progredir na tentativa de dar à União Europeia mais e melhores capacidades ao nível externo, militar e de defesa, contribuindo para que, no futuro, a UE possa agir com uma só voz (ainda que preservando a imensa heterogeneidade de interesses nacionais) nas áreas da política externa e segurança e defesa na arena internacional.

Só o futuro poderá, desta forma, determinar se o Alto Representante será uma figura determinada por si ou se estará sob escrutínio apertado tanto por parte dos governos nacionais como por parte do Conselho e dos colegas na Comissão, para além dos diplomatas pertencentes ao Comité de Política e Segurança. Apesar de Lisboa introduzir grandes novidades e de aportar grandes esforços no sentido de reforçar a eficácia e a coesão – como é o caso da criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança – a verdade é que muitas das grandes características que revestem a política externa da UE continuam ainda bastante

na área intergovernamental e podem inclusivamente, na prática futura, revelar algumas confusões relativas a quem faz o quê e quem é responsável do quê na UE, confusões essas reforçadas com a dualidade de funções do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum e do Presidente permanente do Conselho Europeu.

Naturalmente, que só ao longo dos anos, se poderão vir a produzir alterações ao conteúdo do Tratado de Lisboa. Apesar de grandes inovações e de novidades concretas, a verdade é que, à semelhança das outras revisões do Tratado de Roma, também a ambiguidade presente em muitas cláusulas e artigos do Tratado de Lisboa poderão levar a alterações e a interpretações dúbias. Sendo o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e o Presidente do Conselho Europeu as maiores criações de relevo de Lisboa, é perfeitamente natural que recaia uma enorme expectativa para quem primeiro ocupar estas novas cadeiras “*made in Lisboa*”, no caso Catherine Ashton e Herman Van Rompuy, respectivamente.

## **Capítulo IX: Parlamento Europeu**

Com a complexidade das novas competências do Parlamento Europeu e com as novas alterações, é pouco provável que os cidadãos se tornem “mais conscientes do verdadeiro papel desempenhado pelo Parlamento no processo legislativo da UE”<sup>107</sup>.

Mais do que qualquer outra instituição, o Parlamento Europeu (PE) tem vindo a ganhar um peso bastante forte no quadro institucional europeu. Desde as primeiras eleições directas no ano de 1979, esta instituição nunca mais parou de obter poderes reforçados em todas as revisões dos tratados que houve desde essa altura. O Tratado de Lisboa não é excepção e continua a regra de conceder ao PE cada vez mais poderes. A principal inovação com Lisboa tem que ver com o reforço do processo de co-decisão (agora apelidado de “processo legislativo ordinário”) que alarga bastante o número de áreas políticas, o que reforça o poder de decisão do PE em muitas mais áreas que não lhe competiam antes da entrada em vigor de Lisboa, o que aumenta exponencialmente a chamada “*democratic accountability*”, tornando o PE num instrumento bastante preponderante de supervisão em muitas políticas europeias. O PE ganha, igualmente, no que às matérias de política externa diz respeito. Outra das grandes inovações de Lisboa

---

<sup>107</sup> LEQUESNE, Christian, “Towards a new institutional balance”, in “Challenge Europe, The People’s Project”, Número 17, Bruxelas, Dezembro 2007, p. 14.

tem que ver com as alterações na forma como o próprio Conselho passa a ter de se relacionar com o PE, devido às competências adquiridas pelo último.

### **IX. 1. Relações com a Comissão**

No que à Comissão diz respeito, o PE, com poderes reforçados com o Tratado de Lisboa, passa a ter a supervisão formal sobre a Comissão. Pela primeira vez na história das revisões dos tratados, a supervisão do PE é formalizada: “A Comissão (...) deve ser responsável para o Parlamento Europeu” [Art. 17 (8) TUE]. Apesar das alterações com Lisboa serem modestas no que diz respeito ao processo de investidura, a verdade é que é o PE que continua a eleger o Presidente da Comissão, após o seu nome ser designado pelo Conselho Europeu. Na verdade, esta aprovação do Presidente da Comissão e de todos os comissários do colégio serve sobretudo para consolidar o papel institucional do PE na UE. Na verdade, este papel do PE na eleição do colégio e do Presidente da Comissão serve igualmente para evitar o episódio malogrado da Comissão Santer, em 1999, que esteve prestes a ser derrubada por uma moção de censura mas que se antecipou e se demitiu em bloco horas antes da já mais que certa moção de censura à Comissão, por culpa do episódio de corrupção que envolvia a comissária francesa e antiga primeira-ministra Édith Cresson. Esta designação da Comissão acaba, portanto, por dar mais visibilidade ao PE enquanto supervisor da Comissão *a priori*. É o PE que elege o Presidente da Comissão e é, igualmente, o PE que realiza várias inquirições aos candidatos a Comissários europeus, apontados pelos respectivos Estados-membros, como veremos mais à frente.

### **IX. 2. Relações com o Conselho da UE e Conselho Europeu**

Na verdade, contrariamente ao que se passa com a Comissão, o PE não tem grande supervisão para com o Conselho Europeu. Contrariamente à possibilidade de apresentação de uma moção de censura para com a acção da Comissão, o PE não pode apresentar qualquer moção de censura para com o Conselho Europeu, até porque ambas as instituições são directamente eleitas (o Conselho nos diversos Estados-membros e o PE por voto directo, ainda que também nos diversos Estados-membros). No entanto, o Tratado de Lisboa inova no sentido em que se impôs ao Conselho uma maior troca de informações, designadamente no que respeita à partilha de documentos saídos das

reuniões do Conselho, numa espécie de relação de reciprocidade. Para além disso, e como o alargamento do processo de co-decisão (“processo legislativo ordinário”), o PE e o Conselho passam, a partir de agora, a funcionar como co-legisladores e partilham as competências relativas à aprovação do orçamento comunitário. Ainda assim, ambas as instituições dependem necessariamente da Comissão para as iniciativas legislativas.

No entanto, apesar de o Conselho Europeu se ter, pela primeira vez, tornado formalmente numa instituição europeia, o PE ainda não tem um lugar na mesa das negociações do Conselho Europeu, como há muito tempo deseja. No entanto, com a criação do Presidente permanente do Conselho Europeu, tanto esta nova figura institucional, como o primeiro-ministro do país que (ainda) acolhe a presidência rotativa da UE, são obrigados a comunicar o PE dos resultados das reuniões. No entanto, a relação entre as duas instituições, à luz do Tratado de Lisboa, não avança para além disto, por muito que o PE tenha, por diversas vezes, mostrado a vontade em aprofundar a relação com o Conselho Europeu. Muito provavelmente estas limitações na relação ficam a dever-se, paradoxalmente, à eliminação do pendor constitucional que presidia ao defunto Tratado Constitucional que precedeu a Lisboa. Porque por muito que o PE queira supervisionar mais o Conselho Europeu, a verdade é que estas competências são sobretudo visíveis nos Estados independentes e constitucionais, e não tanto numa união política e económica que recusou, grosso modo, uma qualquer referência à palavra “constitucional” no tratado que a rege. O processo de co-decisão foi sempre tido pelos Estados-membros como um método eficaz de aprovação de legislação comunitária. Essa foi, aliás, a premissa que esteve subjacente ao papel reforçado que o Tratado de Lisboa deu à co-decisão. Este método agora apelidado de “processo legislativo ordinário” acaba por ser um método eficaz que não só aproveita o conhecimento técnico tanto da Comissão como do Parlamento. Na verdade, muita da discussão de inúmeros dossiers acaba por ficar logo resolvida na primeira leitura, muito graças à negociação e aos acordos que são obtidos, não raras vezes, entre Conselho e PE. Como foi referido antes, o Conselho e o PE passam então a ter um papel iminentemente co-legislativo reforçado desde a aprovação do Tratado de Lisboa. PE e Conselho tornam-se assim em actores preponderantes no processo de co-decisão, processo esse oficializado no Tratado de Maastricht / da UE de 1992, que deu a estas duas instituições responsabilidade conjunta pela aprovação de legislação comunitária.

Se a princípio, o número de políticas comunitárias abrangidas por este método de aprovação era bastante limitado, a verdade é que se foram alargando nos diversos tratados que se seguiram. O Tratado de Lisboa veio reforçar ainda mais o número de políticas abrangidas pela co-decisão, agora designado de “processo legislativo ordinário”. No TFUE, as políticas abrangidas por este método estão enunciadas, sendo que algumas são bastante importantes do ponto de vista da UE, designadamente a área da Política Agrícola Comum (PAC) e pescas, das liberdades, de segurança e justiça, imigração legal, cooperação judicial no que toca à questão das fronteiras e dos assuntos criminais, controlos fronteiriços, entre muitas outras. Em suma, se as revisões dos tratados desde 1992 tinham conferido ao Conselho e ao PE um papel importante, Lisboa veio reforçar ainda mais esse poder no agora “processo legislativo ordinário” com a introdução de muitas matérias historicamente importantes para a UE.

### **IX. 3. Poderes orçamentais**

O PE tem igualmente um papel preponderante na aprovação do orçamento comunitário. Uma função que já detém há bastante tempo e que até já produziu uma crise política em 1980 quando, pela primeira vez na História da UE, o PE rejeitou um projecto de orçamento por desentendimentos com o Conselho. Antes da aprovação do Tratado de Lisboa, era feita a distinção entre “despesas obrigatórias” e as “despesas não-obrigatórias” ou “discricionárias”. Antes de Lisboa, o Parlamento tinha a palavra final no que respeita às “despesas não-obrigatórias” (que já tinham até ultrapassado os 50% do total do orçamento comunitário) enquanto que o Conselho era apenas o responsável a dar o aval final às “despesas obrigatórias”. Ora, com Lisboa, ambas as instituições são responsáveis e têm a palavra final quanto ao todo do orçamento da UE.

Lisboa alterou significativamente o procedimento de aprovação do orçamento e elimina completamente a distinção entre estes dois tipos de despesas. O Tratado instituiu, por isso, um “Comité de Conciliação” (Art. 314 TFUE) de forma a que ambas as instituições possam chegar a um acordo final, o que, para além da imensa panóplia de áreas agora cobertas pelo “processo legislativo ordinário”, também a questão do orçamento europeu passa a ser decidida por co-decisão. Por outro lado, Lisboa cria igualmente o “Enquadramento Financeiro Plurianual” (designado por “Perspectivas Financeiras” antes de Lisboa) que terá de ser decidido por unanimidade no Conselho

após o “sim” do PE (Art. 312 TFUE). No entanto, pese embora a rejeição à proposta de orçamento em 1980, a verdade é que as alterações que o Tratado de Lisboa traz são apenas a formalização de um processo que ambas as instituições (PE e Conselho) já antes seguiam, apesar de não estar oficializado nos tratados.

#### **IX. 4. PE com relações internacionais**

Com o processo de co-decisão alargado desde a aprovação de Lisboa, o PE passa a intervir em outras áreas onde, até há bem pouco tempo, não tinha grandes competências. É o caso dos acordos internacionais, onde o PE ganha bastante importância com Lisboa. Agora, o PE passa a ser uma instituição determinante, já que passa a ser necessário o seu aval para que muitos dos acordos internacionais em que a UE intervenha passem a ser validados [Art. 218 (6) (a) TFUE].

Mas a verdade é que há já exemplos claros, desde a aprovação de Lisboa, que mostram como o voto negativo do PE pode, desde logo, pôr em causa acordos internacionais que a UE mantenha com terceiros. Foi o caso dos “acordos SWIFT” que os EUA quiseram celebrar logo no início de 2010 com a UE, onde se previa a transferência de dados pessoais de milhões de cidadãos dos Estados-membros para os EUA devido às questões de terrorismo. No entanto, e fazendo-se valer do papel determinante e decisivo nestas questões de política externa conferido pelo Tratado de Lisboa, o PE, em Fevereiro de 2010, votou contra esta transferência de dados. Ao contrário do que se passava antigamente, o PE pôde ter acesso a todo o documento, incluindo os anexos confidenciais que faziam parte integrante do acordo SWIFT.

Por outro lado, o PE, em muitas questões de política externa e de segurança e defesa, continua a ser secundarizado nos processos em que a UE intervenha. É o caso da abertura das negociações com vista à assinatura de um acordo internacional com a UE. Mesmo com Lisboa, estas competências continuam a ser atribuídas ao Conselho, agindo sob uma recomendação da Comissão e do Alto Representante para a PCSD [Art. 218 (2) e (3)]. No entanto, o PE, no decorrer do processo, deve ser imediatamente informado de todos os estádios do procedimento [Art. 218 (10) TFUE]. No entanto, o papel do PE em matéria de conferências internacionais em que a UE participa continua a ser bastante limitado. A verdade é que, pese embora o reforço dos poderes conferidos ao PE, a política externa continua a ser uma das áreas em que o PE continua a não ser um grande

interveniente, muito provavelmente até devido à grande heterogeneidade que compõe o PE. O próprio Tratado de Lisboa é bem claro na “Declaração 14” anexada ao Tratado quando se refere que o PE não terá quaisquer poderes directos em matéria de PCSD já que Lisboa “não dá novos poderes à Comissão para iniciar decisões nem aumentam o papel do Parlamento Europeu” (Declaração 14).

Todavia, uma das áreas em que o PE pode intervir, desde a ratificação do Tratado de Lisboa, é a questão do Serviço de Acção Externa. O PE pode apenas, oficialmente, ser consultado no que a este serviço diz respeito. No entanto, na prática, o PE pode mesmo vir a poder influenciar o Serviço de Acção Externa, se assim o desejar. Uma das imensas áreas em que o PE pode também agora intervir, desde a aprovação do Tratado de Lisboa, é a política comercial comum. O PE, pela primeira vez, vai poder estabelecer os quadros legais dessa política (Art. 207 TFUE).

Contudo, uma coisa é certa: apesar de os poderes do PE serem ainda bastante limitados no que toca à PCSD e à política externa, em geral, a verdade é que as novas atribuições concedidas pelo Tratado de Lisboa ao PE nestas matérias irão certamente obrigar o Conselho - em virtude do aumento do número de áreas abrangidas pelo “procedimento legislativo ordinário” / co-decisão - a dialogar muito mais com o PE. E o mesmo significa que a Comissão, no seu todo, acaba também por perder algum do poder que antigamente detinha nas questões de acordos internacionais. Não só porque o PE ganha mais poder, mas também porque o Alto Representante passa a ser uma peça fundamental nas negociações internacionais da UE. Mesmo sendo o vice-presidente da Comissão, é o Alto Representante que dá a cara nas negociações e não o Presidente da Comissão.

## **IX. 5. Procedimento Legislativo Ordinário**

O “procedimento legislativo ordinário” torna-se no método que passará a vigorar na grande maioria das leis comunitárias, com um papel inerentemente mais activo por parte do PE. No que concerne à política externa, o PE passará a ser parte activa nos acordos internacionais celebrados com a UE. O PE passa a ter o poder de dar o seu aval ou não aos acórdãos extracomunitários mas que influenciem questões internas (Art. 218

TFUE), tornando o PE num actor potencialmente activo<sup>108</sup>. Por outro lado, o “procedimento legislativo ordinário” torna o processo de tomada de decisão no seio da UE iminentemente mais aberto, transparente e mais sujeito ao escrutínio público. Daqui se prevê que ao PE caberá igualmente a tarefa de organizar encontros informais para a obtenção de compromissos entre o Conselho e os actores chave na legislação em questão, para depois serem aí levados às instituições para a aprovação em cada uma das instituições europeias. No entanto, na legislação que tenha que ver com questões que afectem directamente os cidadãos europeus (o que parece ser o caso nos “procedimentos legislativos ordinários”), o PE poderá ver a questão da abertura e da transparência complicada de gerir. Nos casos em que estejam em causa assuntos internos, o PE ganhará na opinião pública quanto mais vezes trazer todo o processo negocial para os comités e para as sessões plenárias, em vez de tentar obter esses mesmos consensos em reuniões informais. No entanto, se o PE optar por esta via mais “transparente” incorrerá na possibilidade de tornar todo o processo legislativo mais moroso e a aprovação da legislação poderá não ser tão consensual.

## **IX. 6. PE e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE**

Com a aprovação pelo PE da Carta dos Direitos Fundamentais da UE a 12 de Setembro de 2007, em Estrasburgo, a UE é obrigada ao reconhecimento de direitos, liberdades e garantias contidos na Carta (aprovada durante a era Nice a 7 de Dezembro de 2000).

Com o Tratado de Lisboa, a Carta torna-se vinculativa, ainda que não possa interferir nas competências da União como estão definidas nos Tratados [Art. 6 (1) TUE]. Com a aprovação da Carta, a Comissão, o Conselho e o PE assumiram a tarefa de garantir o respeito dos valores e dos princípios incluídos no documento. Na verdade, muitos actos legislativos realizados antes do Tratado de Lisboa, já faziam referência à Carta dos Direitos Fundamentais da UE, ainda que a Carta não fosse formalmente vinculativa, funcionando apenas como mero “livro de instruções” para a legislação

---

<sup>108</sup> Um exemplo do maior envolvimento do PE em acordos internacionais desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa pode ser verificado na Resolução do PE de 11 de Fevereiro de 2010 em que o PE não permite a transferência de dados pessoais de cidadãos nacionais com os EUA no chamado “Acordo Swift”. Neste caso em particular, uma vez que o acordo lidava com uma questão interna – protecção de dados e cooperação judiciária – e uma vez que se tratava de um procedimento legislativo ordinário, o PE pôde intervir. Este caso é ilustrativo da vontade futura do PE de poder vir a ter uma voz activa nestas matérias e reflecte igualmente o reforço dos poderes conferidos ao PE por Lisboa.

européia adoptada pelo PE. Com a aprovação de Lisboa, e com o documento oficialmente vinculativo, o PE e as restantes instituições passam a poder invocar a Carta de forma mais regular. Ainda que a Carta não estabeleça nenhum novo poder dentro do quadro institucional da UE e não possa modificar o jogo de poderes dentro da União [Art. 51 (2) e Art. 6 TUE], ganha um novo protagonismo com o Tratado de Lisboa, garantindo igualmente competências legais que antes não possuía. Dito de outra forma, as instituições comunitárias passam a poder aplicar a Carta nas suas actividades. Por outro lado, a própria Carta dos Direitos Fundamentais da UE [Art. 51 (1)] impõe aos Estados-membros da UE a “promoção da aplicação” do próprio documento e dos princípios aí contidos. Contudo, estas imposições poderão, inclusivamente, levar a que, no futuro, a Carta possa influenciar os assuntos não-legislativos do aparelho institucional da UE, mas tal dependerá sempre da vontade por parte da Comissão, do Conselho e do PE. Por outro lado, com o efeito vinculativo da Carta, o próprio PE poderá ganhar legitimidade se o invocar nas suas propostas. A seu lado, o PE poderá também fazer-se valer da Agência dos Direitos Fundamentais da UE para validar e legitimar as suas propostas legislativas e o seu papel de grande supervisor das matérias legislativas da UE.

No que à protecção de dados diz respeito, o poder do PE pode, efectivamente, vir a ser reforçado de forma bastante significativa. Uma vez que muitas das áreas do antigo terceiro pilar passam a ser abrangidas pelo "procedimento legislativo ordinário", o PE poderá intervir de forma bastante activa em matéria legislativa relativa aos direitos à privacidade e à obtenção e troca de dados pessoais dos cidadãos da UE. O papel do PE acaba por ser dual uma vez que, se por um lado, o PE deve passar a verificar *a priori* que todas as propostas legislativas vindas da Comissão não desrespeitam, de alguma forma, os princípios de não-discriminação e de igualdade patentes na Carta, por outro lado, o PE passa também a ter de "obrigar" as outras instituições europeias a incluir medidas positivas que possam contribuir para um tratamento de igualdade para com os grupos mais vulneráveis a serem discriminados na sociedade europeia. Na verdade, grande parte dos princípios que estão transcritos na Carta dos Direitos Fundamentais acaba por emanar da famosa Carta Social do Conselho da Europa, que lhe serve de inspiração; até porque muitos dos artigos da Carta Social são a fonte de inspiração para a condução de muitas políticas sociais levadas a cabo pelas instituições comunitárias.

Por outro lado, convém lembrar que a Carta, anexada ao Tratado de Lisboa, não cria, na prática, novas competências no âmbito da UE mas, antes, cria uma obrigação para que os Estados-membros da UE respeitem e promovam os princípios da Carta nas políticas da União. Do mesmo modo, a intenção da Carta e a sua anexação ao Tratado de Lisboa tem como objectivo lembrar que o papel da UE não é o de apenas respeitar e promover os princípios gerais de igualdade de forma genérica, mas, antes, o de levar a UE, através das suas instituições e dos seus Estados-membros, a combaterem de forma bastante activa qualquer tipo de discriminação e violação dos direitos nela assinalados.

A Carta tem, por isso, não só um mero valor simbólico mas, sim, o intuito de incluir algum valor acrescentado no que respeita às políticas e às leis europeias, e de obrigar a UE a ter uma postura bastante pró-activa no respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos. E podê-lo-á fazer no futuro de forma ainda mais activa se tanto o PE como a Agência dos Direitos Fundamentais trabalharem em conjunto na vigilância da legislação proveniente da Comissão.

### **IX. 7. PE e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos**

Para além da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos é outro dos documentos que ganha relevância a partir da aprovação do Tratado de Lisboa. Na verdade, ganham nova força jurídica ao constituírem princípios gerais do direito comunitário da UE (Art. 6.3 TUE) ainda que, à semelhança da Carta dos Direitos Fundamentais, não afectem as competências definidas nos Tratados (Art. 6.2 TUE). Na verdade, grande parte destas definições jurídicas pouco foi alterada desde o Tratado de Maastricht, continuando, assim, a Convenção a ser parte integrante do direito comunitário. Na verdade, os princípios da Convenção há muito que surgem em muitos actos legislativos da União, e até mesmo o Tribunal de Justiça Europeu recorre frequentemente à Convenção, quando aplica os princípios gerais do direito da UE. E muitos dos princípios da Convenção acabaram mesmo por ficar plasmados na reformulação da Carta aquando das negociações para a aprovação do Tratado de Lisboa.

Nesta medida, o PE acaba por poder vir a desempenhar um papel fundamental no maior ou menor cumprimento da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, até porque tem de dar o seu consentimento ao documento [Art. 218 (6) TFUE]. Por outro

lado, nas negociações entre a UE e países extracomunitários, o PE poderá sempre invocar a Convenção nos processos negociais, de forma a garantir de que o texto dos acordos celebrados não viola os direitos consagrados na Convenção. Além disso, poder-se-á mesmo ir ainda mais longe, uma vez que a UE, no seu todo, acaba por ganhar os requisitos necessários para contratualizar a sua vinculação a outros tratados internacionais relativos ao respeito dos direitos humanos fora do âmbito da UE. Muito desse empenhamento acaba por já vir dos acordos internacionais celebrados entre a então Comunidade Europeia<sup>109</sup>. Acresce o facto da UE estar agora dotada de personalidade jurídica, sendo, por isso, mais fácil assinar protocolos internacionais.

### **IX. 8. Propor legislação**

Para além da cooperação entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, os cidadãos da União têm pela primeira vez a possibilidade de propor legislação a Estrasburgo através de um milhão de assinaturas. Apesar do Tratado de Lisboa não ser específico em relação à quantidade de Estados-membros necessários para a proposta, o documento refere que as assinaturas deverão emanar de cidadãos “de um número representativo de Estados-membros”.

O Tratado de Lisboa emenda, desta forma, o Tratado da União Europeia e o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia que, a partir da ratificação de Lisboa, passou a ser designado por Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Desde 1 de Dezembro de 2009, ambos os tratados têm agora o mesmo estatuto jurídico. Por muito que se considere que o Tratado de Lisboa foi plasmado do Tratado Constitucional rejeitado por holandeses e franceses, a verdade é que o novo documento já não é considerado de natureza constitucional. No entanto, a verdade é que Lisboa transpõe os maiores passos previstos pelo Tratado Constitucional, como sejam o respeito à legitimidade democrática, à eficácia e ao reforço dos direitos dos cidadãos.

---

<sup>109</sup> Por exemplo, a Comunidade Europeia foi parte integrante do processo de negociação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Incapacidades, a qual veio também a assinar na Assembleia Geral das Nações Unidas a 13 de Dezembro de 2006. Além disso, assinou também outros acordos internacionais proeminentes como a Convenção do Conselho da Europa sobre a Protecção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais, adoptada a 25 de Outubro de 2007.

## Capítulo X: "Iniciativa dos cidadãos"

Acedendo às inúmeras críticas de que a UE não estava perto dos cidadãos e de que existia um "défice democrático" na União, o Tratado de Lisboa veio tentar introduzir um instrumento que pudesse acalmar as críticas à elevada distância entre Bruxelas e os europeus. Para muitos a UE tinha-se tornado uma união demasiado burocratizada e faltava ainda alguma legitimidade democrática a todo o aparelho institucional da UE. Na verdade, sinais preocupantes como o "Não" em França e na Holanda relativamente ao Tratado Constitucional, o "Não" na Irlanda ao Tratado de Lisboa e os baixos índices de atenção e de participação nas eleições para o Parlamento Europeu indiciavam já este desapego dos cidadãos europeus para com as instituições burocráticas, num sentimento de apatia política para com os órgãos de decisão europeus.

Desta forma, a Declaração de Laeken em 2001 referia-se já à necessidade de maior proximidade. "As instituições europeias devem colocar-se mais próximas dos seus cidadãos"<sup>110</sup>, escreveu-se então, numa tentativa clara de inverter a distância geográfica dos cidadãos para com Bruxelas. A vontade era então de criar a oportunidade de os cidadãos poderem intervir no processo de tomada de decisão no seio das instituições comunitárias; oportunidade essa a que se apelidou de "Iniciativa dos cidadãos" ou direito à iniciativa legislativa. Este instrumento permite que um grupo de, pelo menos, um milhão de cidadãos europeus possa propor à Comissão Europeia uma iniciativa legislativa. No entanto, a pouca clareza no Tratado de Lisboa levou, de imediato, a várias críticas por não estar suficientemente inteligível relativamente, por exemplo, ao número de Estados-membros que eram necessários para que a petição do milhão de cidadãos ficasse, efectivamente, validada.

Assim, para evitar mal-entendidos e interpretações dúbias, o Parlamento Europeu decidiu, a 7 de Maio de 2009, através de uma resolução, pedir à Comissão Europeia uma proposta de resolução para clarificar a questão da "Iniciativa dos cidadãos"<sup>111</sup>. A 11 de Novembro de 2009, a Comissão Europeia lançou uma consulta pública de forma a acompanhar o seu livro Verde relativo à "Iniciativa dos Cidadãos"<sup>112</sup>. Por sua vez, a 31 de Março de 2010 a Comissão apresentou a sua proposta

---

<sup>110</sup> European Council, Presidency Conclusions, Laeken, 14 and 15 December 2001: Annex I: Laeken declaration on the future of the European Union, in *Bulletin of the European Union*, No. 12, 2001, p. 20.

<sup>111</sup> P6\_TA(2009)0389

<sup>112</sup> *Green Paper on a European Citizens' Initiative*, COM (2009)622.

relativa à regulação do PE e do Conselho sobre a "Iniciativa dos cidadãos"<sup>113</sup>. Nela, a Comissão tentou incluir as recomendações pedidas pelo PE. Na proposta, a Comissão refere que as petições dos cidadãos europeus devem ser "representativas dos interesses da União" e de que os procedimentos devem ser "simples" de forma "a prevenir fraude ou abuso".

Como se referiu acima, a "Iniciativa dos Cidadãos" exige que um milhão de cidadãos europeus num "número significativo" de Estados-membros possam apresentar, por meio de uma petição, uma proposta legislativa à Comissão. No entanto, o Tratado de Lisboa não refere concretamente o número de Estados-membros que são, efectivamente, necessários. No entanto, nessa mesma resolução da Comissão, estipulou-se que é necessário, pelo menos, um terço dos Estados-membros (actualmente, numa UE a 27, seriam nove Estados-membros) para validar a petição. Na verdade, esta decisão acaba por estar igualmente em linha com o terço de Estados-membros necessários para a criação das famosas "cooperações reforçadas" (como o Euro, etc.) ou até mesmo a necessidade de haver, pelo menos, um terço dos parlamentos nacionais a afirmar que certa legislação comunitária não respeita o princípio da subsidiariedade, para que volte para trás. Nesse mesmo relatório, a Comissão refere ainda que o número de signatários de qualquer petição, para ser apresentada à Comissão, deve ser "inversamente proporcional" no que se refere à população em cada Estado-membro da UE. Quer isto dizer que, por exemplo, nos quatro maiores países da UE - Alemanha, Reino Unido, França e Itália - o número de signatários deve ser igual ou superior a 0,09% da sua população enquanto que no caso dos países menos populosos da UE - Malta, Luxemburgo e Chipre - o mínimo requerido é de 1,1% do total das populações nacionais. A intenção desta proposta da Comissão foi de incentivar os promotores de futuras "Iniciativas dos Cidadãos" a considerarem não apenas os "grandes" países mas também os menos populosos da União. Nestes cálculos, a Comissão teve em conta o número de eurodeputados de cada país no PE e multiplicou-os por uma constante de 750, de forma a que os mínimos exigidos reflectissem, por seu lado, a composição do PE.

Para que a petição seja oficialmente validada, no início do processo, os promotores da iniciativa legislativa terão de a registar na Internet. Nesse registo, os

---

<sup>113</sup> *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Citizens' Initiative*, COM (2010)119.

promotores da petição deverão dar informações relativas ao título da proposta legislativa (100 caracteres), ao assunto em questão (200 caracteres), aos objectivos da iniciativa legislativa (500 caracteres), a base legal dos Tratados que permitirá à Comissão actuar, para além da informação relativa às fontes de financiamento para a realização dessa mesma petição feita a nível transnacional. A Comissão tem depois quatro meses para analisar as iniciativas legislativas que tenham sido submetidas adequadamente. Durante os quatro meses, a Comissão terá então de tornar públicas as suas conclusões tanto para os organizadores da petição, como para o Conselho e para o PE.

A "Iniciativa dos cidadãos", pese embora alguma burocracia habitual, significa um instrumento inovador trazido com o Tratado de Lisboa a que muitos críticos apontam as críticas não pelo seu objectivo, mas antes por vir tarde demais numa UE habitualmente burocrática. Independentemente de alguma burocracia na realização da petição (habitual também nas petições a nível nacional), o direito à iniciativa directa pelos cidadãos trazido por Lisboa tem o mérito de ser uma criação nunca antes feita nos sucessivos tratados. Sendo pouco ou muito utilizada, a "Iniciativa dos cidadãos" vem, efectivamente, aproximar os cidadãos dos órgãos de tomada de decisão europeus.

Independentemente das questões de aplicabilidade da "Iniciativa dos Cidadãos", a verdade é que esta possibilidade introduzida no Tratado de Lisboa, a ser bem-sucedida no futuro, poderá ter o mérito imediato de promover o diálogo transnacional sobre questões europeias que possam afectar as populações em diversos Estados-membros da UE. No entanto, é altamente provável que as "Iniciativas dos Cidadãos" não venham alterar de forma significativa o elevado grau de politização na UE e nas suas instituições – em particular o PE – até porque o jogo político e institucional da União é demasiado complexo. De facto, a "Iniciativa dos Cidadãos" impõe desafios bastante elevados, sobretudo devido à heterogeneidade da UE e às dissemelhantes vontades dos cidadãos. Mas, se for utilizada de forma bastante usual, certamente que poderá contribuir para uma maior aproximação dos cidadãos europeus aos centros de decisão da UE.

Só o futuro poderá ditar o sucesso ou o insucesso desta forma de propor legislação. A intenção parece, no mínimo, consubstanciar uma resposta aos anseios transpostos na Declaração de Laeken, de tornar a UE cada vez mais democrática e mais próxima dos cidadãos. Ainda que a burocracia para levar a cabo estas iniciativas seja

bastante, bem como a estrutura transnacional que é necessário montar, muitas petições nacionais nos diversos Estados-membros também não estão isentas de burocracia. Contudo, pela complexidade da “Iniciativa dos Cidadãos”, é bastante provável que sejam proeminentemente as Organizações Não-governamentais (ONG) e estruturas internacionais os maiores promotores destas “iniciativas” do que propriamente os cidadãos europeus isolados. Na teoria, as “Iniciativas dos Cidadãos” são, formalmente, instrumentos legais que estão já à disposição dos europeus desde a ratificação do Tratado de Lisboa e o seu sucesso poderá ser mensurável na maior ou menor intervenção que as “Iniciativas dos cidadãos” venham a ter no dia-a-dia dos cidadãos comunitários.

Todavia, a aplicação deste novo instrumento deve ser encarado com algum realismo, de forma a que as expectativas não se elevem acima das reais possibilidades deste novo mecanismo legal materializado, pela primeira vez na História da UE, com o Tratado de Lisboa. Resta, pois, aguardar para se saber se a “Iniciativa dos cidadãos” poderá ser aproveitada pela sociedade civil europeia e se vem ou não, efectivamente, responder de forma eficaz ao famoso “défice democrático” na UE.

## **X. 1. Minorias**

Por outro lado, se há outro ponto inovador no Tratado de Lisboa é o caso da inclusão do termo "minorias" no documento. Pela primeira vez, num tratado europeu faz-se referência à necessidade de respeitar os direitos das pessoas pertencentes às minorias (Art. 2 TUE). Trata-se, pois, de um passo significativo que, no entanto, não estava transcrito no anterior Tratado Constitucional, ainda que tivessem havido vários tipos de pressão por parte de Organizações Não-governamentais (ONG) e, sobretudo, por parte do governo húngaro aquando da Convenção sobre o Futuro da Europa que levou à Constituição Europeia.

No entanto, a inclusão da palavra "minorias" acaba por ser algo ambígua já que não se refere o tipo de minorias em concreto: se minorias étnicas ou se minorias de qualquer outro tipo. O que é curioso é que, embora, por exemplo, nem a Carta dos Direitos Fundamentais da UE faça referência à questão das minorias<sup>114</sup>, pela primeira

---

<sup>114</sup> A única referência á questão das minorias na Carta é feita no Artigo 14 que proíbe qualquer tipo de discriminação baseada na pertença a uma qualquer minoria nacional.

vez, há um tratado europeu que assinala a questão das "minorias"; ainda por cima logo no início das cláusulas, no Artigo 2. Desta forma, passa-se a incluir no próprio direito primário da UE – no Tratado de Lisboa - direitos que acabam por estar fora do âmbito da UE, neste caso o das minorias.

Nesta medida, muito provavelmente, até o próprio Tribunal de Justiça Europeu poderá vir a ver-se persuadido a incluir a defesa dos direitos das pessoas pertencentes a minorias nos próprios princípios gerais do Direito Comunitário. Estas preocupações, aliadas à inclusão do termo "minorias" no Tratado de Lisboa, certamente que poderão consubstanciar uma maior preocupação futura no que concerne às minorias aquando da formulação das normas europeias. Esta inclusão da preocupação relativa à protecção das minorias acabaria, aliás, por ter bastante eco aquando do episódio dos ciganos romenos em espaço francês que levou a acasas trocas de acusações entre a Comissária europeia da Justiça, a luxemburguesa Viviane Reding, e o Presidente da República Francesa Nicolas Sarkozy<sup>115</sup> em 2010.

## **X. 2. Cláusula Social**

Além das preocupações com as questões dos direitos humanos, Lisboa também inclui preocupações ao nível social. O Artigo 9 do Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que a União deve levar a cabo políticas sociais de forma a promover altos níveis de emprego, sistemas de segurança social e lutar contra a exclusão social. Estas ambições vinham já plasmadas no Tratado Constitucional (no seu Art. 3 - 117), e o direito à promoção do emprego, à protecção social adequada e à melhoria das condições de vida e de trabalho, etc. surgem agora reforçados no Tratado de Lisboa. O Artigo 151 do TFUE no Tratado de Lisboa vem assim enfatizar a aposta da UE em outras áreas que não costumavam ser referidas nos tratados, como sejam a preocupação pelos níveis de educação e protecção relativamente à doença, o que demonstra ser uma extensão dos objectivos da UE em matéria social. Se, antigamente, as preocupações da política social nos tratados se referiam sobretudo à questão do emprego (antigo Art. 136 TCE - Nice), a nova cláusula social da UE alarga o seu campo de intervenção para os sistemas de saúde e para a educação pública nos Estados-

---

<sup>115</sup> Acessível no site: <http://tempsreel.nouvelobs.com/actualite/monde/20100916.FAP8269/roms-nicolas-sarkozy-repond-vertement-a-viviane-reding.html> (Acedido a 23/01/2011).

membros. Naturalmente que estas questões sociais estão também enunciadas largamente tanto no TUE (Art. 2 e 3) e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Desta forma, o Artigo 9 do TFUE acaba por aglutinar no direito comunitário, do ponto de vista das prioridades da UE, tanto as ambições comunitárias económicas como as ambições em matéria de políticas sociais. Ainda que a cláusula social não funcione como impeditiva de qualquer medida tomada no Estado-membro, acaba por funcionar como uma espécie de garantia dada aos cidadãos europeus relativamente aos padrões exigidos nos países que compõem a UE.

Por outro lado, no que concerne às competências legais propriamente ditas, tanto a educação como os sistemas de saúde continuam dentro da esfera exclusiva dos Estados-membros. Ainda assim, as novas provisões do Tratado de Lisboa poderão levar a uma maior harmonização europeia nestes dois sectores. Essa é, aliás, a lógica das propostas vindas a público para o direito a obter tratamento médico noutro país da UE, quando os sistemas nacionais de saúde do país de origem não conseguem dar resposta às necessidades de determinados doentes. Já no que concerne à legislação em matéria de protecção laboral, o PE acaba por sair reforçado de poderes, uma vez que nesta área se aumentam os processos de tomada de decisão por maioria qualificada<sup>116</sup>. Na verdade, no que respeita à protecção social, o Tratado de Lisboa vem possibilitar os princípios para uma maior implementação através da facilitação da liberdade de movimento de todos os cidadãos da UE entre os diferentes Estados-membros [Art. 21 (3) TFUE], o que poderá traduzir-se, a longo prazo, numa crescente harmonização dos sistemas de segurança social entre os Estados-membros da UE.

### **X. 3. Cláusula Anti-discriminação**

Para além das preocupações na área social, o Tratado de Lisboa reforça os seus princípios através da chamada cláusula anti-discriminação (Art. 10 TFUE), na qual se refere que a UE deve combater a discriminação com base no género, na origem étnica ou racial, religião ou credo, incapacidades, idade ou orientação sexual. Esta cláusula saiu inalterada do Tratado Constitucional e reforça várias disposições dos anteriores tratados. Já no Tratado de Roma, se proibia a discriminação tendo por base a nacionalidade do indivíduo (Art. 12 Tratado da Comunidade Europeia - agora Art. 18

---

<sup>116</sup> Ver BERCUSSON, Brian, "The Lisbon Treaty and Social Europe", ERA Forum, 2009, pp. 87-105.

TFUE do Tratado de Lisboa); no Tratado de Amesterdão a questão da igualdade de género nas políticas comunitárias também já era afluada [Art. 3 (2) Tratado da Comunidade Europeia - agora Art. 8 TFUE do Tratado de Lisboa] bem como a questão do combate à "discriminação com base no sexo, raça, origem étnica, incapacidade, religião e orientação sexual" [Art. 13 Tratado da Comunidade Europeia - agora Art. 19 (1) TFUE do Tratado de Lisboa]. Fora do âmbito dos tratados propriamente ditos, a cláusula anti-discriminação do Tratado de Lisboa recupera, equitativamente, uma grande variedade de princípios estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, desde a proibição da discriminação com base em qualquer valor (Art. 21) até ao princípio da igualdade perante a lei (Art. 20). A questão da não-discriminação no Tratado de Lisboa acaba por não significar apenas uma obrigação simbólica: por exemplo, na questão da igualdade de género, a UE está mesmo mandatada para "eliminar as desigualdades" entre os sexos (Art. 8 TFUE).

#### **X. 4. Tratado de Lisboa no contexto do alargamento**

Para países como a Croácia, Turquia, Islândia, Sérvia, Macedónia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro, Kosovo e Albânia, a ratificação do Tratado de Lisboa provocou-lhes certamente alívio. A diplomacia destes países temia que Lisboa tivesse o mesmo destino do Tratado Constitucional – rejeitado por franceses e holandeses. Na verdade, Alemanha e França tinham deixado claro que o alargamento da UE estaria fortemente comprometido caso Lisboa não entrasse em vigor.

Para além da Croácia em 2013 é de prever que a Islândia venha também a tornar-se noutro novo Estado-membro da UE a breve prazo. Depois de se ter visto a braços com uma enorme crise económica que levou o país à bancarrota em 2008, apesar de só ter apresentado o pedido de adesão em Julho de 2009, é bem provável que passe à frente de outros candidatos já que há um elevado grau de alinhamento com o direito comunitário.

A Macedónia é outro potencial candidato à entrada na UE depois da Comissão ter dado luz verde à possibilidade do país iniciar as negociações de adesão. Já a Sérvia tem também agora melhores condições de iniciar as conversações formais depois do Tribunal Penal Internacional ter declarado a “plena cooperação” das autoridades sérvias

na busca dos culpados dos genocídios ocorridos na ex-Jugoslávia durante a guerra dos Balcãs.

No entanto, mesmo com Lisboa, a possível entrada polémica da Turquia continua a avançar a passos lentos já que, dos onze capítulos negociais já abertos, só um foi concluído (investigação científica), para além de que o governo de Ancara continua a não reconhecer a metade grega da ilha de Chipre, que aderiu à UE em 2004.

Por outro lado, é de referir que, no fundo, à semelhança do que aconteceu com a Polónia, também a Turquia, ao ser um Estado bastante populoso (com cerca de 72 milhões de habitantes segundo os Censos nacionais de 2009) poderia vir a ganhar um enorme peso nos processos de tomada de decisão nas várias instituições europeias porque passaria, automaticamente a ser o Estado-membro mais populoso. Passaria a ser, equitativamente, o Estado com maior número de eurodeputados, com maior peso nas votações no Conselho, etc. Com o método de votação por dupla maioria / maioria qualificada (55% dos Estados e 65% da população europeia), será mais que provável que a Turquia possa vir a ter uma palavra significativa no rumo da UE, caso entre. Daí o enorme cepticismo de países mais populosos, como a Alemanha (actual Estado-membro mais populoso da UE) que poderiam passar a perder poder e relevância política no *decision-making* da UE.

## **Capítulo XI: Críticas ao Tratado de Lisboa**

Apesar da aprovação do Tratado de Lisboa, houve quem se tivesse céptico relativamente à aplicação do documento no futuro e tenha referido mesmo que o novo documento regente da União Europeia “irá reforçar o ‘directório’”<sup>117</sup>. É o caso do antigo deputado João Bosco Mota Amaral que questiona a eficácia do tratado e refere que algumas expectativas quanto ao seu impacto são, na verdade, apenas “ilusórias”. Mota Amaral não crê que “o Tratado de Lisboa, só por si, vá arrancar a UE do impasse em que se encontra”<sup>118</sup>. Para Mota Amaral, são de prever difíceis consensos na definição de uma actuação concertada em áreas de política externa e de defesa e que através da exigência de dupla maioria “nada pode ser decidido contra a vontade dos grandes”<sup>119</sup>,

---

<sup>117</sup> AMARAL, João Bosco Mota Amaral, “O Tratado de Lisboa: expectativas e ilusões”, in Expresso, 1º Caderno, 14 de Novembro de 2009, p. 37.

<sup>118</sup> Idem

<sup>119</sup> Idem

aumentado assim o poder do referido “directório”. Mesmo com a necessidade de maior consenso entre os Estados, Mota Amaral acredita que a maioria das matérias será mantida no âmbito da cooperação intergovernamental, o que significa que “qualquer decisão a ser tomada permanece sujeita à regra da unanimidade dos Estados-membros”<sup>120</sup>. Quanto à maior cooperação entre o Parlamento Europeu e os Parlamentos Nacionais, o antigo presidente do Parlamento português acredita que, ainda assim, os poderes próprios dos parlamentos nacionais tendem a ser minorizados no processo europeu com o Tratado de Lisboa. Já em termos de defesa, Mota Amaral lamenta que não tenha sido incluída ao Tratado de Lisboa uma cláusula de defesa mútua e isso faz com que a Suécia e a Áustria continuem a não estar “dispostas a abdicar do seu estatuto de neutralidade, em caso de conflito”<sup>121</sup>. Nas palavras de Mota Amaral, a criação de novos cargos europeus é o mais fácil de pôr em execução.

Por outro lado, poder-se-á questionar se o Tratado de Lisboa não se aproxima, na verdade, do ideal de “nova e supranacional cidadania na Europa”<sup>122</sup> defendida por Dahrendorf em 1993 e se, em certa medida, sendo o Tratado de Lisboa um novo documento regente do projecto europeu, não é ele mais uma etapa d’“o espetáculo da revolução na Europa”<sup>123</sup>.

Já Guilherme d’Oliveira Martins, em Setembro de 2008, ainda quando a ratificação do Tratado de Lisboa parecia quase impossível, assinou um artigo na revista *Visão* onde refere que “a falta do Tratado de Lisboa deixou, para já, um vazio, que não pode persistir”<sup>124</sup>. Para o antigo deputado português, a própria ideia de uma ‘União de Direito’ ou ‘democracia supranacional’ obriga à consagração de uma legitimidade efectiva na qual se sintam representados Estados e cidadãos. Oliveira Martins alerta, no entanto, para a necessidade de os parlamentos nacionais deverem “ganhar o espaço próprio de acção”<sup>125</sup>, ao mesmo tempo que importa assegurar que os órgãos executivos da UE não invadam a esfera dos poderes das assembleias representativas. E por isso, nas palavras de Oliveira Martins, “não basta criar o instrumento, é indispensável aprofundar

---

<sup>120</sup> AMARAL, João Bosco Mota Amaral, “O Tratado de Lisboa: expectativas e ilusões”, in *Expresso*, 1º Caderno, 14 de Novembro de 2009, p. 37.

<sup>121</sup> *Idem*

<sup>122</sup> DAHRENDORF, Ralf, “Reflexões sobre a Revolução na Europa”, 1ª edição, Lisboa, Gradiva, 1993, p. 134.

<sup>123</sup> *Idem.*, p. 157.

<sup>124</sup> MARTINS, Guilherme d’Oliveira, “O bebé e a água do banho...”, revista *Visão*, edição nº 811, 18 de Setembro de 2008.

<sup>125</sup> *Idem*

a função e apetrechar os parlamentos nacionais com meios técnicos que permitam um acompanhamento permanente e rigoroso das iniciativas legislativas europeias”<sup>126</sup> porque só deste modo, como conclui, “ se poderá reforçar a dupla legitimidade entre Estados e cidadãos”<sup>127</sup>. E escreve igualmente que todas estas formas de cooperação entre Bruxelas e os dissemelhantes Estados-membros devem ser explicadas aos cidadãos porque, para Oliveira Martins, “o mal-estar europeu sentido nos resultados dos referendos francês, holandês e irlandês ficou a dever-se à ausência de mecanismos facilmente apreensíveis pelos cidadãos”<sup>128</sup>. Por isso, “é preciso que cada Estado de direito não seja posto em causa e que a democracia europeia se afirme como uma verdadeira União de direito, defensora dos interesses e dos valores comuns”<sup>129</sup>. Por outro lado, encontramos analistas institucionalistas como Mark Pollack para quem a mudança trazida com o Tratado de Lisboa “reflectiu a reintrodução gradual e generalizada das instituições num imenso corpo de teorias”.<sup>130</sup>

Mas já Rui Tavares, deputado do Parlamento Europeu, refere que a escolha de Herman Van Rompuy para presidente do Conselho Europeu faz lembrar uma entidade comparável – o Sacro Império Romano-Germânico, na qual “um Imperador até era eleito, mas por um colégio de duques, príncipes e monarcas sortidos dominados por reinos mais fortes”<sup>131</sup>. Rui Tavares refere mesmo no seu artigo assinado no *Público* que se recusa a chamá-lo de “presidente da Europa”.

O mesmo eurodeputado, um dia após a ratificação do Tratado de Lisboa, garante que é natural que muitos dos cidadãos europeus não entendem o “típico *europês*” e o Tratado de Lisboa porque, como justifica, o documento “une-nos a todos europeus na ignorância daquilo que ele significa”<sup>132</sup>, até porque “o Tratado de Lisboa é demasiado contraditório, vago e indefinido para sustentar um projecto para uma União continental com 500 milhões de habitantes”<sup>133</sup>. Acrescenta que lhe parece impossível “que a

---

<sup>126</sup> Idem

<sup>127</sup> MARTINS, Guilherme d’Oliveira, “O bebé e a água do banho...”, revista *Visão*, edição nº 811, 18 de Setembro de 2008.

<sup>128</sup> MARTINS, Guilherme d’Oliveira, “O bebé e a água do banho...”, revista *Visão*, edição nº 811, 18 de Setembro de 2008.

<sup>129</sup> Idem

<sup>130</sup> POLLACK, Mark, *Theorizing the European Union*, in *Annual Review of Political Science*, Volume 8, 2005, p. 362.

<sup>131</sup> TAVARES, Rui, “O Sacro Império Romano-Germânico”, in *Público*, 23 de Novembro de 2009, p. 36.

<sup>132</sup> TAVARES, Rui, “Nada é permanente”, in *Público*, 2 de Dezembro de 2009, p. 36

<sup>133</sup> Idem

evolução da União Europeia ficará certamente por aqui durante uma geração”<sup>134</sup>. Num artigo nitidamente eurocéptico em que escreve que nada é permanente, Rui Tavares refere apenas que gosta do nome do Tratado e de algumas inovações que trazem para o Parlamento Europeu poderes de co-decisão, apesar do seu desagrado para a “oportunidade perdida para a democracia europeia”<sup>135</sup> através de uma linguagem europeia “propositadamente incompreensível”<sup>136</sup>. Já no passado houve quem notasse existir alguma tendência da União Europeia para o favorecimento dos grandes países e para complexificar certos assuntos políticos. Lucas Pires, por exemplo, referia que o projecto da união se estava a tornar numa “empresa europeia”<sup>137</sup>.

Para Jacques Delors, antigo presidente da Comissão, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa impõe que a condição prévia para o funcionamento da União Europeia actue: “é preciso que as suas organizações trabalhem bem em conjunto”<sup>138</sup>. Para Delors, o Parlamento Europeu - que viu os seus poderes ampliados pelo Tratado de Lisboa – e a Comissão Europeia “completam o ‘triângulo institucional’ que intervém a montante e a jusante do Conselho Europeu”<sup>139</sup>. Para Jacques Delors, “é óbvio que temos de ser realistas”<sup>140</sup>. O ex-presidente da Comissão alerta mesmo que se a União Europeia “não regressar ao ‘*modus operandi*’ robusto, a UE além de paralisar, vai distanciar-se ainda mais dos seus cidadãos”<sup>141</sup>.

Por outro lado, o Tratado de Lisboa é encarado por alguns analistas de assuntos europeus como uma viragem ao impasse europeu e ao fim de uma certa ideologia instalada que Hagen Schulze havia definido como “a multiplicidade das entidades nacionais, regionais, económicas e sociais, temivelmente surgidas dos conjuntos ideologicamente mais estáveis da Guerra Fria”<sup>142</sup>.

Já para Luís Pais Antunes, a razão da “paralisia” da Europa não reside “no texto dos tratados, mas na ausência de vontade política”<sup>143</sup>. Porque, como refere, “se é

---

<sup>134</sup> Idem

<sup>135</sup> TAVARES, Rui, “Nada é permanente”, in *Público*, 2 de Dezembro de 2009, p. 36

<sup>136</sup> Idem

<sup>137</sup> LUCAS PIRES, Francisco, “A Revolução Europeia”, 1ª edição, Lisboa, Publicação do Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu, p. 169.

<sup>138</sup> DELORS, Jacques, “Apelo à Sobriedade”, in *Diário Económico*, 20 de Novembro de 2009, p. 19.

<sup>139</sup> Idem

<sup>140</sup> Idem

<sup>141</sup> Idem

<sup>142</sup> SCHULZE, Hagen, “Estado e Nação na História da Europa”, 1ª edição, Lisboa, Editorial Presença, 1997, p. 303.

<sup>143</sup> ANTUNES, Luis Pais, “As duas Europas”, in *Jornal de Negócios*, 26 de Novembro de 2009, p. 36.

verdade que o Tratado de Lisboa vem introduzir um conjunto de alterações que irá permitir um funcionamento mais eficiente da União Europeia, as razões do progressivo enfraquecimento da Europa resultam da falta de vontade (ou capacidade) para fazer aquilo que deve ser feito”<sup>144</sup>. Nesta linha de crítica à falta de vontade no seio das instituições europeias, encontra-se também Guilherme d’Oliveira Martins. “Há, pois, que mobilizar vontades para que haja mais Europa”<sup>145</sup>, referiu no ano de 1993. E é isso que, no fim de contas, segundo Luís Pais Antunes, está por detrás da existência das “duas Europas”<sup>146</sup>.

Apesar de considerar que as escolhas para presidente do Conselho Europeu e para Alta Representante para a Política Externa da UE não nos trazem razões para grandes optimismos, Pais Antunes refere que “não tardará muito a que estaremos em condições de saber se a Europa está mesmo com vontade de mudar ou se nos acenará com a necessidade de aprovar um novo tratado para desbloquear os eternos impasses”<sup>147</sup>.

Ainda assim, apesar da assinatura do documento há muito para além disso. Como referiu Barroso na cerimónia de assinatura do documento a 1 de Dezembro de 2009, “os tratados são importantes, mas nada substitui a liderança, a determinação”<sup>148</sup>.

Já para o académico Michael Dougan, o Tratado de Lisboa é encarado como uma melhoria significativa relativamente aos Tratados anteriores, particularmente no que se refere à eficácia e à responsabilidade da União Europeia”<sup>149</sup>.

---

<sup>144</sup> Idem

<sup>145</sup> MARTINS, Guilherme d’Oliveira, “O Enigma Europeu”, 1ª edição, Lisboa, Quetzal Editores, 1993, p. 119.

<sup>146</sup> Idem

<sup>147</sup> Idem

<sup>148</sup> “Agora há ‘condições para enfrentar os desafios do nosso tempo’”, in Público, 2 de Dezembro de 2009, p. 12.

<sup>149</sup> DOUGAN, Michael, “The Treaty of Lisbon: winning minds, not hearts”, in Common Market Law Review, Edition 45, 2008, p. 617.

## Conclusão

Após o sem-número de impasses políticos, a ratificação do Tratado de Lisboa parece ter sido a única solução para a saída da encruzilhada. Como muitos analistas tinham já alertado, o Tratado de Nice era insuficiente para uma União que em 2003 tinha apenas 15 Estados-membros e, em 2008, já tinha quase o dobro: 27.

Além disso, uma das regras que deverá sempre ficar para a História da UE é a de que, no debate político europeu relativo a uma qualquer alteração de fundo na integração europeia, as palavras importam. O simples facto de o documento anterior ao Tratado de Lisboa ter tido a palavra “constitucional” fez toda a diferença para com as opiniões públicas. A imensa massa crítica europeia iminentemente eurocética aproveitou-se do facto de, pela primeira vez, um tratado referir-se a um projecto constitucional para inflamar o debate europeu em torno do documento. Por outro lado, pese embora as críticas quanto à não realização de referendos ao Tratado de Lisboa nos diversos Estados-membros, outra das questões que se podem colocar é a de saber se as reformas dos tratados de Roma poderão alguma vez vir a ser negociadas entre 490 milhões de pessoas.

Outra das ironias no decorrer da aprovação do Tratado de Lisboa tem que ver com o fim da referência aos “símbolos da UE”, como antes ocorria. À semelhança das palavras, também os símbolos contam. A decisão tomada pelos representantes dos 27 para fazer cair a cláusula dos símbolos da União – a bandeira e o Hino da Alegria – não são perceptíveis em algo que quase ninguém punha em causa no projecto europeu, mas que só o foram pelo perigo de aproximação a um qualquer projecto federal. Desde a data em que a cláusula foi retirada do então Tratado Constitucional até semelhante decisão no Tratado de Lisboa é de difícil compreensão já que, no seio das opiniões públicas europeias – as questões da bandeira ou do hino tinham causado celeuma, embora já se saiba, à partida, que tanto a bandeira como o hino são requisitos assentes em qualquer Estado independente e unitário. Assim sendo, poder-se-á afirmar que a UE perdeu entidades que lhe conferiam uma identidade política pós-moderna.

As mudanças nas instituições europeias foram por isso inevitáveis com a ratificação de um novo documento. Como defendeu Mark Pollack, há sempre uma “noção diferenciada quanto à importância das instituições no estudo da política

internacional”<sup>150</sup> e que os seus efeitos acabam por se manifestar “ao longo do tempo”<sup>151</sup>. Por isso, é bem previsível que o Tratado de Lisboa venha criar “incentivos para que os actores se mantenham nas instituições existentes”<sup>152</sup>.

O atribulado processo de ratificação do documento acabou, simultaneamente, por lembrar a Bruxelas que, em muitos Estados, pulula um certo eurocepticismo, não só por parte das massas mas também por parte de líderes políticos que, como Vaclav Klaus, só o ratificaram porque “já não é possível travar o tratado (...) mesmo se algum de nós o desejasse”<sup>153</sup>.

Com Lisboa aprovada pelos 27, o famoso telefone do Senhor Europa requerido por Kissinger parece já estar a funcionar. O que não significa que seja só um. Continuam a haver vários: actualmente o de Herman Van Rompuy, o de Catherine Ashton e o de Durão Barroso (já para não falar do presidente do PE, Jerzy Buzek). Pese embora o desejo de Kissinger, o poder da Europa ainda não está centralizado num só rosto como nos EUA. Este triângulo institucional (Presidente permanente do Conselho Europeu, Presidente da Comissão e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança) terão, pois, que ter boas relações pessoais e diplomáticas para garantir que, no que à política externa diz respeito, a UE possa ter uma voz o mais comum possível e com o menor número de contradições possível. Três personalidades da União com opiniões divergentes poderão degenerar em confusão diplomática, o que, na arena da diplomacia internacional, poderá ter consequências nefastas para o todo da UE e poderá levar a um maior descrédito dos Estados-membros nas instituições comunitárias e nas pessoas que as dirigem.

Nessa medida, como lembrou Teresa de Sousa, parece ainda persistir uma “Europa dos grandes”<sup>154</sup>, mesmo depois da ratificação de Lisboa. A verdade é que o documento poderá eventualmente reforçar o “directório” como alertava o ex-deputado Mota Amaral ou poderá mesmo fazer regressar o tal “Sacro Império Romano-

---

<sup>150</sup> POLLACK, Mark, *International Relations Theory and European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, Volume 39, Issue 2, p. 227.

<sup>151</sup> POLLACK, Mark, *Theorizing the European Union*, in *Annual Review of Political Science*, Volume 8, p. 263.

<sup>152</sup> *Idem*, p. 364.

<sup>153</sup> “Vaclav Klaus concede a derrota e admite que Tratado de Lisboa já não pode ser travado”, in *Público*, 18 de Outubro de 2009, p. 15.

<sup>154</sup> SOUSA, Teresa de, “O que querem os ‘grandes’ e o que a Europa precisa”, in *Público*, 4 de Outubro de 2009, p. 4.

Germânico”<sup>155</sup>, como lamentava o eurodeputado Rui Tavares. Com Lisboa, a dupla maioria ou maioria qualificada poderá continuar a dar maior preponderância aos países mais populosos da UE, podendo, efectivamente, levar a que, como vaticinava Mota Amaral, “nada pode ser decidido contra a vontade dos grandes”<sup>156</sup>.

Há depois a questão da perda de soberania dos vários Estados, como foi aventado durante a discussão do tratado, designadamente nos países mais eurocéticos como Irlanda e Reino Unido. Como Mota Amaral, muitos temem que “os poderes próprios dos parlamentos nacionais tendem a ser minorizados”<sup>157</sup> com Lisboa, sendo por isso necessário “apetrechar” os parlamentos nacionais com meios de acompanhamento das iniciativas legislativas europeias, como foi sugerido por Guilherme d’Oliveira Martins.

Já no que concerne à escolha do presidente do Conselho Europeu, como referiu o jornal *Público*, os primeiros nomes aventados são os que são “geralmente para queimar”<sup>158</sup> e, por isso, apesar do favoritismo de Blair, os desafios que se impõem a Herman Van Rompuy parecem não ter fim: estabilizar a Europa, relançar a agenda de Lisboa de forma a tornar a UE no pólo mais competitivo no mundo, conciliar os interesses comuns e particulares de 27 nações, falar pela Europa a uma só voz e, acima de tudo, fazer andar o comboio da construção europeia, o mesmo que, dentro em breve, poderá abarcar novos países, designadamente a Croácia e Islândia.

No que toca a Ashton, parece que, pela primeira vez, a União Europeia terá um rosto “com estatura suficiente para afrontar Hu Jintao ou com acesso directo a Barack Obama”<sup>159</sup>, como pretendia Teresa de Sousa. É realmente de prever um “trabalho ciclópico”<sup>160</sup> à baronesa Ashton e não será fácil imprimir à política externa europeia a tal “credibilidade” que lhe faltava, segundo as palavras de Teresa de Sousa. Por isso, é

---

<sup>155</sup> TAVARES, Rui, “O Sacro Império Romano-Germânico”, in *Público*, 23 de Novembro de 2009, p. 36.

<sup>156</sup> AMARAL, João Bosco Mota Amaral, “O Tratado de Lisboa: expectativas e ilusões”, in *Expresso*, 1º Caderno, 14 de Novembro de 2009, p. 37.

<sup>157</sup> *Idem*

<sup>158</sup> “Blair favorito mas contestado à presidência do Conselho da UE”, in *Público*, 8 de Outubro de 2009, p. 3.

<sup>159</sup> SOUSA, Teresa de, “O que querem os “grandes” e o que a Europa precisa”, in *Público*, 4 de Outubro de 2009, p. 4.

<sup>160</sup> SOUSA, Teresa de, “Três tarefas para Lady Ashton”, in *Público*, coluna “Sem Fronteiras”, 9 de Dezembro de 2009, p. 33.

de prever que a chefe da diplomacia europeia venha a seguir o conselho de Delors se seguir o trabalho “discreto e construtivo”<sup>161</sup> de Javier Solana.

É, por isso, provável que, com Lisboa, possa existir uma Europa “mais acessível e compreensível para os cidadãos”<sup>162</sup>, como garantiu o primeiro-ministro sueco, Frederik Reinfeldt, na cerimónia de assinatura do Tratado de Lisboa a 1 de Dezembro. Trata-se, efectivamente, de um projecto europeu com “renovadas condições para enfrentar os desafios do nosso tempo”<sup>163</sup>, como asseverou Cavaco Silva na mesma cerimónia; um tratado que pode, equitativamente, marcar o “início de uma nova fase de integração europeia”<sup>164</sup>, como proferiu o Presidente do PE, Jerzy Buzek.

A forma complexa como o texto do Tratado de Lisboa foi aprovado, incluindo as declarações individuais de alguns Estados-membros e os protocolos anexados ao documento, acabam por demonstrar o quão difícil acaba por todo o processo de construção europeia. Na verdade, é preciso não esquecer que todo o processo de integração europeia acaba por estar indelevelmente marcado por imensos compromissos, obrigações, cedências e concessões por parte dos Estados-membros, que, no fim de contas, acabam por estar duplamente condicionados: se por um lado não querem ficar mal na fotografia europeia, por outro lado também estão imensamente sujeitos às pressões internas do seu próprio país.

Parece clarividente que agora é tempo de se alterar as instituições europeias já que “o tempo não corre a favor da Europa mas contra ela”<sup>165</sup>. Há que olhar para as alterações sofridas pelo mundo desde há uma década atrás para verificarmos que a Europa viveu num impasse durante vários anos, sem responder aos desafios que lhe eram colocados devido a uma globalização crescente. Com quase 500 milhões de habitantes, a Europa poderá eventualmente pôr em prática as alíneas previstas na Estratégia de Lisboa, sobretudo agora que o Tratado com o mesmo nome já está ratificado. Independentemente do resultado, a verdade é que é comum dizer-se que as organizações resistem à mudança e tudo indica que as instituições europeias não consubstanciam nenhuma alteração a este adágio.

---

<sup>161</sup> DELORS, Jacques, “Apelo à Sobriedade”, *in* Diário Económico, 20 de Novembro de 2009, p. 19.

<sup>162</sup> “Agora há ‘condições para enfrentar os desafios do nosso tempo’”, *in* Público, 2 de Dezembro de 2009, p. 12.

<sup>163</sup> *Idem*

<sup>164</sup> *Idem*

<sup>165</sup> SOUSA, Teresa de, “O unilateralismo europeu”, *in* Público, 2 de Dezembro de 2009, p. 33.

Por isso só se espera que, à semelhança do que esperavam certos académicos institucionalistas, como Grieco, se venham a concretizar e que “os Estados – em particular os relativamente pequenos mas ainda assim parceiros necessários – tentam garantir que qualquer acordo de cooperação inclua oportunidades efectivas de serem ouvidos”.<sup>166</sup>

Analisando os pareceres dos especialistas europeus, parece que o Tratado de Lisboa parece estar ligeiramente mais próximo do *modus operandi* robusto pretendido por Delors, ainda que, ao longo do processo de ratificação do texto tenha existido alguma “ausência de vontade política”<sup>167</sup>, como denunciava Luís Pais Antunes.

Quem perde são as presidências rotativas – os Primeiros-ministros ficam virtualmente desempregados. Mesmo que haja a oficialização do papel do "Trio" – os três países que presidam simultaneamente às presidências rotativas da UE – no Tratado de Lisboa, a verdade é que, com um recém-empossado Presidente permanente do Conselho Europeu, eleito para um mandato de dois anos e meio (renovável uma vez), o papel que cabia aos chefes de Estado e de governo dos países anfitriões da Presidência é agora concedido ao Presidente do Conselho Europeu que é quem mais directamente interage com os representantes dos Estados-membros. Se a isto acrescentarmos o peso mediático do Alto Representante, a perda de influência e de importância política é mais que notória.

A possibilidade de diminuir o Colégio de Comissários para 2/3 (com a rotatividade dos Estados) pode levar a situações extremas. Já se imaginou a celeuma que se causaria caso existisse um Colégio com uma maioria de Comissários vindos, por exemplo, do mega-alargamento de 2004 e sem um Comissário francês ou um Comissário alemão? Por outro lado, se a UE mantiver os alargamentos, e se mantiver a regra de atribuir forçosamente um Comissário para cada Estado-membro, poder-se-á também criar situações de difícil resolução. Que pelouros serão atribuídos ao Comissário islandês ou ao Comissário croata? A obrigatoriedade de aumentar o número de pelouros na Comissão poderá não traduzir-se necessariamente em maior eficácia. Muito pelo contrário. Se, por outro lado, não se consegue já prever se a atribuição de um pelouro a cada Comissário de cada Estado-membro não pode também significar uma progressiva

---

<sup>166</sup> GRIECO, Joseph M. *International Organization*, Vol. 42, No. 3., Summer, 1988, p. 492

<sup>167</sup> ANTUNES, Luis Pais, “As duas Europas”, in *Jornal de Negócios*, 26 de Novembro de 2009, p. 36.

"nacionalização" da Comissão que lhe possa retirar algum do poder que mantinha enquanto "instituição independente".

O papel preponderante do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, e simultaneamente Vice-presidente da Comissão, enquanto mediador entre as instituições poderá traduzir-se num abafamento do próprio Presidente da Comissão e do Presidente permanente do Conselho. Se o nível carismático do Alto Representante se sobrepuser ao do Presidente da Comissão e do Presidente do Conselho Europeu, poder-se-á assistir a uma secundarização tanto nos meios de comunicação social, como no próprio quadro institucional da UE. Toda a complexidade inerente ao exercício das funções do Presidente do Conselho, do Presidente da Comissão, do Alto Representante e até mesmo do representante do Estado que presidir num dado semestre à UE dependerá em muito do maior ou menor grau de sintonia entre todos, de forma a evitar “atropelos” mais ou menos intencionais no desempenho das suas funções. Com chefes de Estado como anfitriões da UE (experiência que se repete apenas de 14 em 14 anos com 27 Estados-membros) com os holofotes a si apontados e com duas novas figuras que necessitarão de surgir na praça pública, os conflitos pela vontade de protagonismo poderão surgir. Os novos poderes e competências conferidos ao PE poderão conduzir a uma perda de importância (mas não tanto de legitimidade) da Comissão Europeia.

O voto por maioria qualificada parece ser uma obrigatoriedade institucional numa UE cada vez maior e mais heterogénea. O fim do poder de veto em inúmeras situações (a não ser por uma minoria de 4 países numa UE a 27) parece ser uma boa notícia para um clube cujo número de membros quase duplicou desde 2004. Por seu turno, a maioria qualificada / dupla maioria obriga os países que não concordarem com uma determinada questão em cima da mesa, a negociarem-na de forma a não ficarem desapontados e com as expectativas totalmente goradas no momento da votação. Ante isto, torna-se clarividente a constatação de que o voto por maioria qualificada parece ser uma opção válida para garantir a continuidade das instituições comunitárias. Este método, embora possa vir a desagradar a alguns Estados-membros em algumas votações no Conselho, parece ser o método que melhor poderá vir a conciliar interesses tão diversos por parte de quase 30 nações individuais. A aposta no método de votação por maioria qualificada poderá tornar a UE mais eficaz, já que se poderá chegar a acordo mais facilmente, em várias áreas, designadamente em áreas de maior interesse para o funcionamento da UE e

para os cidadãos, como o sector da justiça e dos assuntos internos. Na verdade, os resultados só poderão ser mais visíveis a partir de 2014 quando toda a "engrenagem" institucional subjacente a Lisboa estiver em pleno funcionamento, com todas as alterações postas em aplicação. No caso concreto da interacção dos dois novos cargos, Alto Representante e Presidente permanente do Conselho Europeu, e do Presidente da Comissão, só o futuro poderá determinar o sucesso ou não destas novas figuras institucionais na representação externa da UE no mundo. E naturalmente que o grau de sucesso dependerá sempre das personalidades daqueles que ocuparem os cargos e das relações interpessoais entre si.

Muitas das alterações levarão anos até se sentirem os verdadeiros efeitos benéficos de muitas das alterações do Tratado de Lisboa. É preciso lembrar que Lisboa introduziu bastantes mudanças em simultâneo, pelo que é natural que haja, no início dos trabalhos, alguma descoordenação entre as partes. Resta agora esperar que os vários actores políticos se articulem de forma a tirarem partido de todas as potencialidades do Tratado de Lisboa. Para tal, exigir-se-á bastante liderança política e coordenação estreita entre Presidente do Conselho Europeu, Alto Representante e Presidente da Comissão. Todas as sondagens de fundo indicam uma perda acentuada do papel na Europa no mundo, com o surgimento de novos pólos competitivos, designadamente os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) e, portanto, a voz da UE deve fazer sentir-se na arena internacional. Nessa medida, nunca como hoje, a afirmação de lideranças fortes no velho continente se revelaram tão necessárias para uma Europa mais competitiva. Em todo o caso, e à semelhança dos seus antecessores, a implementação do Tratado de Lisboa não será fácil.

O Tratado de Lisboa incidiu sobretudo na questão da arquitectura institucional da UE, na tentativa de melhor as articular e de dar ao mundo uma voz mais coesa da UE na arena política internacional. No entanto, os arquitectos que "desenharam" Lisboa optaram por não colocar a reforma das políticas comunitárias como prioridade nas grandes alterações desta revisão dos Tratados de Roma. No entanto, é fácil de acreditar-se, para além das questões da palavra "constitucional" e dos novos cargos, ainda se introduzisse uma autêntica reforma das políticas europeias, então a ratificação do Tratado de Lisboa seria ainda mais sinuosa e mais complicada de gerir do que foi.

No computo geral, houve duas instituições que se ganharam marcadamente novos poderes e uma importância acrescida no quadro institucional da União – o Parlamento

Europeu e o Conselho Europeu. O Parlamento, através do reforço do método de co-decisão / "processo legislativo ordinário", ganhou uma enorme panóplia de novos poderes no que ao processo de tomada de decisão diz respeito. Por seu lado, o Conselho Europeu não só ganhou novos poderes como saiu ainda mais dignificado através da introdução do cargo de Presidente permanente do Conselho.

Se, durante muitos anos se falou num "triângulo institucional" na UE (Comissão, Parlamento e Conselho Europeu, agora poder-se-á falar num autêntico "quadrado institucional" muito por culpa do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Se antes da entrada em vigor de Lisboa, eram apenas três as caras que se mostravam ao mundo, com a entrada em cena do "super cargo" de Alto Representante e, simultaneamente, vice-presidente da Comissão, que tem a seu lado um Serviço de Acção Externa com imensas potencialidades para o futuro, então poderemos efectivamente considerar que o aparelho institucional comunitário caminha para um "quadrado institucional". Na verdade, no que às instituições diz respeito, é lícito afirmar que "o Tratado de Lisboa introduziu as mudanças institucionais mais importantes desde os anos 50"<sup>168</sup>.

Várias das alterações aportadas com o Tratado de Lisboa têm, pelo menos, o princípio de diminuir o famoso "défice democrático" na UE e de tentar minimizar ao máximo a distância entre o dia-a-dia dos cidadãos e o centro de decisão em Bruxelas. Nessa medida, o reforço do método de co-decisão (agora "procedimento legislativo ordinário"), a "Iniciativa dos Cidadãos" e a maior cooperação com os parlamentos nacionais nos Estados-membros são medidas-chave que, no futuro, poderão traduzir-se em grandes ganhos para os cidadãos e para a introdução de novos actores políticos que antes da ratificação de Lisboa nem sequer existiam. Na verdade, a transformação dos parlamentos nacionais, de simples instituições marginais e passivas de antigamente para verdadeiros jogadores activos na UE, faz lembrar os dias em que as leis eram feitas de e para os cidadãos, quando a democracia era deliberativa. Por outro lado, a introdução das "iniciativas dos cidadãos" reflecte, em rigor, a introdução de um elemento de democracia directa na UE, algo só comparável com as eleições para o PE. Alguém há 10 anos imaginaria que uma petição transnacional poderia vir a ser discutida nos órgãos

---

<sup>168</sup> "The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations", Joint European Policy Centre, Egmont, Centre for European Policy Studies Study, Brussels, September 2010, p. 190.

européus? Muito provavelmente estas inovações do Tratado de Lisboa não serão suficientes para eliminar de vez o "défice democrático" na UE, mas são já um princípio e tornam a UE, indubitavelmente, mais democrática e transparente. Estas três inovações (co-decisão, "Iniciativa dos Cidadãos" e parlamentos nacionais) - embora não sendo fracturantes com o método democrático e de organização da UE, nem tornando a UE nos fóruns da democracia participativa da Antiga Grécia - não deixam de ser mais "pequenos passos" para uma cada vez maior democratização na Europa.

Parece quase garantido que, dentro de algumas décadas, ter-se-á que produzir um novo documento para desbloquear outros impasses da EU que possam vir a surgir e, considerando o grosso das opiniões de analistas políticos e de assuntos Europeus, torna-se clarividente que Lisboa não é tão consensual como seria esperado, mas parece ser a única solução para uma Europa progressivamente mais dividida e plural. O Tratado de Lisboa pode não ser a solução óptima para os problemas da UE. No entanto, se olharmos com atenção, chegamos à conclusão de que nenhum dos anteriores documentos também representou uma unanimidade de opiniões, mas antes uma saída possível dos impasses que a UE vive a cada momento da sua (ainda curta) História. É bom lembrar que a UE nada mais é do que uma solução para aproximar os povos europeus após a mais sanguinária das guerras no velho continente, sendo que todos os impasses no decorrer no processo de ratificação de Lisboa, numa perspectiva alargada, nada mais representam que pequenos diferendos institucionais que reflectem a diversidade da UE. Mas uma coisa é certa: há, desde 2009, uma nova Europa e os avanços conseguidos pelo Tratado de Lisboa garantem, pelo menos, que "a Europa faz-se".

## **Bibliografia**

### **Bibliografia crítica:**

ABASS, A., “EU Crisis Management in Africa: Progress, Problems and Prospects”, Blockmans (ed) (no. 20), pp. 327–343;

AVERY, Graham, “The EU’s External Action Service: new actor on the scene”, European Policy Centre, Janeiro de 2011, pp. 1-2;

AVERY, Graham, MISSIROLI, Antonio. (eds.) “The EU Foreign Service: How to Build a More Effective Common Policy”, EPC Working Paper No. 28, Brussels, EPC, November 2007, pp. 1 – 82;

BARRETO, Ireneu Cabral, “A Convenção Europeia dos Direitos do Homem”, Coimbra Editora, 4ª Edição, 2010, pp. 1 – 656;

BERCUSSON, Brian, "The Lisbon Treaty and Social Europe" ERA Forum, 2009, pp. 87-105;

BISCOP, Sven; ALGIERI, Franco, “The Lisbon Treaty and ESDP”, 1ª Edição, Gent, Austrian Institute for European and Security Policies, Junho 2008, pp. 1-57;

BLOCKMANS, Steven; WESSEL, Ramses A., “The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective?”, *in* Journal of Conflict & Security Law, Oxford University Press, Outubro de 2009, pp. 1-49;

BRAUSS, Henrich, “The Lisbon Treaty and ESDP”, 1ª Edição, Gent, Austrian Institute for European and Security Policies, Junho 2008, p. 40;

CHRISTIANSEN, Thomas, “The Longue Durée of Bringing process back in”, *in* Journal of European Integration, Volume 21, Issue 1, 1998, p. 115;

COELHO, Carlos (Org.), “Novo Dicionário de Termos Europeus”, Alêtheia Editores, Fevereiro de 2011, pp. 1 – 549;

DAHRENDORF, Ralf, “Reflexões sobre a Revolução na Europa”, 1ª edição, Lisboa, Gradiva, 1993;

DINAN, Desmond, “Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse”, 1ª Edição, Volume 46 Annual Review, George Mason University, Malden, EUA, 2008, pp. 71 – 90;

DOUGAN, Michael, “The Treaty of Lisbon: winning minds, not hearts”, in *Common Market Law Review*, Edition 45, 2008, pp. 617–703;

EMERSON, M., GROSS, E., (eds) “Evaluating the EU’s Crisis Missions in the Balkans”, CEPS, Brussels, 2007, pp. 1-160;

FONTAINE, Pascal, “Europe in 12 lessons”, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2006, pp. 1-68;

“Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms?”, (Vários) 1ª Edição, Bath, Global Europe Papers, University of Bath Press, 2008, pp. 1-15;

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, “Tratado de Lisboa”, Almedina, 2ª Edição, 2010, pp. 1 – 553;

GRIECO, Joseph M. *International Organization*, Vol. 42, No. 3. (Summer, 1988), pp. 1- 492;

GRILLER, Stefan; ZILLER, Jacques (ed.), “The Lisbon Treaty - EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?”, Springer Wien, New York, 2008, p. 1-383;

GUÉRIVIEÈRE, Jean de La, “Viagem ao Interior da Eurocracia”, 1ª edição, Porto, Campo da Actualidade, 1994, pp. 50-120;

KURPAS, Sebastian, “The Treaty of Lisbon – How much ‘constitution’ is left?”, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007, pp. 1-9;

LEQUESNE, Christian, “Towards a new institutional balance”, in “Challenge Europe, The People’s Project”, Número17, Bruxelas, Dezembro 2007, pp. 10-17;

"Legislating after Lisbon – New Opportunities for the European parliament", (Vários), Joint Study, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence, June 2010, pp. 1 – 44;

LUCAS PIRES, Francisco, “A Revolução Europeia”, 1ª edição, Lisboa, Publicação do Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu, pp. 1 – 296;

MARTINS, Guilherme d’Oliveira, “O Enigma Europeu”, 1ª edição, Lisboa, Quetzal Editores, 1993, pp. 1-122;

MEDEIROS FERREIRA, José, “A Nova Era Europeia”, 1ª edição, Lisboa, Editorial Notícias, 1999, pp. 1-154;

POLLACK, Mark, “International Relations Theory and European Integration”, in *Journal of Common Market Studies*, Volume 39, Issue 2, p. 200 – 227;

POLLACK, Mark, Theorizing the European Union, in *Annual Review of Political Science*, Volume 8, 2005, pp. 1 – 362;

RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura, “Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da UE”, Coimbra Editora, 4ª Edição, 2011, pp. 1- 426;

SOBRINHO, António; CAMPOS, Nuno Antas de (cord.), “50 Anos de Europa”, 1ª edição, Lisboa, Publicação do Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu, 2001;

SOROMENHO-MARQUES, Viriato, “A Era da Cidadania”, 1º edição, Lisboa, Publicações Europa-América, 1996;

SCHULZE, Hagen, “Estado e Nação na História da Europa”, 1ª edição, Lisboa, Editorial Presença, 1997, p. 1 – 396;

"The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations", Joint European Policy Centre, Egmont, Centre for European Policy Studies Study, Brussels, September 2010, pp. 1 – 204;

“Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia” (Versões consolidadas), *in* Jornal Oficial da União Europeia, nº C115, 9 de Maio de 2008;

“Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”, *in* Jornal Oficial da União Europeia, nº C30, 30 de Março de 2007;

WESSELS, Wolfgang; BOPP, Franzisca, “The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty –Constitutional breakthrough or challenges ahead?”, Observatório Challenge, Paper nº 10, Junho 2008, pp. 1-31;

WOOLCOCK, Stephen, “The potential impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy”, 1ª Edição, Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 8, Junho 2008, p. 1-6;

VEDDER, Hans, "The Treaty of Lisbon and European Environmental Policy", University of Groningen, Dezembro 2008, pp. 1-9;

ZILLER, Jacques, “ O Tratado de Lisboa”, Texto Editora, 1ª Edição, Junho 2010, pp. 1 – 161.

## **Bibliografia periódica:**

### **Artigos de opinião:**

AMARAL, João Bosco Mota Amaral, “O Tratado de Lisboa: expectativas e ilusões”, *in Expresso*, 1º Caderno, 14 de Novembro de 2009, p. 37;

ANTUNES, Luís Pais, “As duas Europas”, *in Jornal de Negócios*, 26 de Novembro de 2009, p. 36;

DELORS, Jacques, “Apelo à Sobriedade”, *in Diário Económico*, 20 de Novembro de 2009, p. 19;

MARTINS, Guilherme d’Oliveira, “O bebé e a água do banho...”, *in Visão*, edição nº 811, 18 de Setembro de 2008;

SOUSA, Teresa de, “O que querem os “grandes” e o que a Europa precisa”, *in Público*, 4 de Outubro de 2009, p. 4;

SOUSA, Teresa de, “O unilateralismo europeu”, *in Público*, 2 de Dezembro de 2009, p. 33;

SOUSA, Teresa de, “Três tarefas para Lady Ashton”, *in Público*, coluna “Sem Fonteyras”, 9 de Dezembro de 2009, p. 33;

TAVARES, Rui, “O Sacro Império Romano-Germânico”, *in Público*, 23 de Novembro de 2009, p. 36;

TAVARES, Rui, “Nada é permanente”, *in Público*, 2 de Dezembro de 2009, p. 36.

## **Notícias:**

“Agora há ‘condições para enfrentar os desafios do nosso tempo’”, *in* Público, 2 de Dezembro de 2009, p. 12;

“Blair favorito mas contestado à presidência do Conselho da UE”, *in* Público, 8 de Outubro de 2009, pp. 2-3;

“Durão faz Bis”, *in* Focus, edição nº 519, 27 de Outubro de 2009, p. 33;

“Entrada em vigor abre caminho para novos alargamentos”, *in* Público, 2 de Dezembro de 2009, p. 13;

“EU President Reax”, script da Associated Press (APTN), 20 de Novembro de 2009;

“Governo checo pela constitucionalidade”, *in* Público, 29 de Junho, Edição Nº 6664, p. 22;

“Irlanda: Sarkozy em visita para salvar Tratado”, *in* Público, 21 de Julho 2008, Edição Nº 6686, p. 16;

“Lisboa à mercê dos irlandeses”, *in* Visão, 1 de Outubro de 2009, p. 90;

“Londres pode ratificar Tratado de Lisboa”, *in* Público, 26 de Junho, Edição nº 6661, p. 15;

“Resolver impasse também cabe à UE, diz a Irlanda”, *in* Público, 16 de Junho 2008, Edição nº 6651, p. 20;

“Sim, mas não é desta”, *in* Sol, secção Internacional, 2 de Outubro de 2009, p. 26;

“Socialistas exigiram ocupar o novo cargo que vai substituir o de Solana”, *in* Público, 8 de Outubro de 2009, p. 4;

“Tratado de Lisboa avança apesar do ‘não’ no referendo da Irlanda”, *in* Público, capa de 14 Junho, Edição nº 6649;

“UE aceitou condições da República Checa para ratificar Tratado de Lisboa”, *in* Jornal de Notícias, p. 37;

“Vaclav Klaus concede a derrota e admite que Tratado de Lisboa já não pode ser travado”, *in* Público, 18 de Outubro de 2009, p. 15;

“Vaclav Klaus: o último impedimento”, *in* Público, secção “Cartas ao Director”, 18 de Outubro de 2009, p. 30;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “Blair favorito mas contestado à presidência do Conselho da UE”, *in* Público, 8 de Outubro de 2009, p. 13;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “Entre Paris e Bruxelas, a corrente deixou de passar” (Texto de análise), *in* Público, 21 de Junho 2008, Edição Nº 6656, p. 19;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “Europa sustém respiração à espera do voto irlandês”, *in* Público, pp. 14-15;

ARRIAGA E CUNHA, Isabel, “Forte abstenção marca referendo irlandês”, *in* Público, 13 de Junho de 2008, Edição nº 6648 p. 14;

ARRIAGA E CUNHA, Isabel, “Líderes da UE prometem seguir em frente apesar do “não” irlandês”, *in* Público, 14 de Junho de 2008, Edição nº 6649, pp. 2-3;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “Luís Amado defende novo referendo na Irlanda”, *in* Público, 17 de Junho, Edição nº 6652, pp. 12 – 13;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “”Põe-te a andar, Sarko: o povo disse não! Onde está a Carla?””, *in* Público, 22 de Julho 2008, Edição Nº 6687, p. 11;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “Presidência Francesa perde a condução das nomeações para os novos cargos”, *in* Público, 19 de Junho 2008, Edição Nº 6654, p. 4;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “ Pressão aumenta para a Irlanda realizar um novo referendo”, *in* Público, 15 de Junho 2008, Edição nº 6650, p. 12;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “Presidente da Comissão contra a tentação de apontar “bodes expiatórios””, *in* Público, 19 de Junho 2008, Edição Nº 6654, p. 3;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “Ratificação na República Checa com dificuldades”, *in* Público, 17 de Junho, Edição nº 6652, p. 13;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “Referendo na Irlanda faz adiar decisão da UE sobre divórcio entre cidadãos de países diferentes”, *in* Público, 7 de Junho de 2008, nº 6642, p. 25;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “Sarkozy quer solução para Tratado até Dezembro”, *in* Público, 11 de Julho 2009, Edição Nº 6676, p. 14;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “UE espera recuperar Tratado de Lisboa até Março”, *in* Público, 21 de Junho 2008, Edição Nº 6656, p. 18;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “UE recusa ideia de crise em resultado do “não” da Irlanda”, *in* Público, 19 de Junho 2008, Edição Nº 6654, p. 2;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, “UE vai ter de esperar por uma solução até Outubro”, *in* Público, 20 de Junho 2008, Edição Nº 6655, p. 22;

ARRIAGA e CUNHA, Isabel, (TEXTO DE ANÁLISE) , “Um comissário europeu por país é a solução para o problema irlandês?”, *in* Público, 17 de Junho, Edição nº 6652, pp. 12 – 13;

BAGÃO FÉLIX, António, “Por um dia fui irlandês”, *in* Público, 19 de Junho 2008, Edição Nº 6654, p. 47;

BARRETO, António, “O Estado da União”, *in* Público, 22 de Junho de 2008 , Edição Nº 6657, p. 45;

ESTEVES, Assunção, “”A Europa, a regra e o jogo”, *in* Público, 2 de Julho, Edição Nº 6667, p. 43;

FERNANDES, José Manuel, “O pior erro será ignorar o voto irlandês” (Editorial), *in* Público, 14 de Junho 2008, p. 44;

FERNANDES, José Manuel Fernandes; ABECASSIS, Raquel, “Sem outro referendo não se pode reverter o “não” irlandês” (entrevista a Vítor Martins), *in* Público, 22 de Junho de 2008, Edição Nº 6657, pp. 18 – 19;

GASPAR, Miguel, “ E a Irlanda disse ‘não’, ‘não’, ‘não’...”, *in* Público, 17 de Junho, Edição nº 6652, p. 44;

GORJÃO SANTOS, Isabel, “Aborto e prisão de crianças invocado pelos defensores do “não” no referendo irlandês ao Tratado de Lisboa”, *in* Público, 10 de Junho de 2008, nº 6645, p. 16;

GRAFF, James, “Brussels Burnout”, *in* TIME Magazine, 13 June 2005, pp. 16 – 21;

GRAFF, James, “Reality Check”, *in* TIME Magazine, 30 May 2005, pp. 18 – 25;

LOBO ANTUNES, Manuel, “O Tratado de Lisboa é necessário”, *in* Público, 2 de Julho, Edição Nº 6667, p. 42;

LORENA, Sofia, P2, “Declan Ganley Sr. Não”, *in* Público, 19 de Junho 2008, Edição Nº 6654, p. 6;

MAGALHÃES, Pedro, “Sobre o referendo irlandês”, *in* Público, 16 de Junho 2008, Edição nº 6651, p. 41;

MIRANDA, Jorge, “Os irlandeses falaram por todos nós”, *in* Público, 18 de Junho 2008, Edição nº 6653, p. 45;

MOREIRA, Vital, “A oportunidade”, *in* Público, 17 de Junho, Edição nº 6652, p. 41;

PATTEN, Chris, “União Europeia: uma política externa virada para a paz”, *in* Público, 21 de Julho 2008, Edição Nº 6686, p. 33;

ROCHA, João Manuel, “Tratado de Lisboa: Agora há ‘condições para enfrentar os desafios do nosso tempo’”, *in* Público, 2 de Dezembro de 2009, pp. 2 -3;

SARFIELD CABRAL, Francisco, “O choque irlandês, 16 de Junho 2008, *in* Público, Edição nº 6651, p. 43;

SOUSA, Teresa de, “Estragar a festa à presidência francesa da União Europeia”, *in* Público, 3 de Julho, Edição Nº 6668, p. 13;

SOUSA, Teresa de, “Gordon Brown leva o Tratado de Lisboa no bolso e isso faz muita diferença”, *in* Público, 19 de Junho 2008, Edição Nº 6654, p. 4;

SOUSA, Teresa de, : “Haverá, mais tarde ou mais cedo, um Plano C”, *in* Público, 18 de Junho 2008, Edição nº 6653, p. 47;

SOUSA, Teresa de, “Lições Antecipadas de um Referendo”, *in* Público, 11 de Junho de 2008, Edição nº 6646, p. 43;

SOUSA, Teresa de, “Nicolas Sarkozy espera que o presidente polaco honre a sua assinatura”, *in* Público, 3 de Julho, Edição Nº 6668, p. 12;

RIBEIRO E CASTRO, José, “A vingança dos pais-fundadores”, *in* Público, 9 de Julho, Edição Nº 6674, p. 38;

TAVARES, Rui, “Um incómodo chamado pessoas”, *in* Público, 18 de Junho 2008, Edição nº 6653, p. 48;

TAVARES, Rui, “Foleiro, pá”, *in* Público, 16 de Junho 2008, Edição nº 6651, p. 44;

TAVARES, Rui, “O referendo que poderia ter salvo Lisboa”, *in* Público, 25 de Junho 2008, Edição nº 6660, p. 44:

<http://tempsreel.nouvelobs.com/actualite/monde/20100916.FAP8269/roms-nicolas-sarkozy-repond-vertement-a-viviane-reding.html> - Acedido a 23/01/2011.

## **Bibliografia Institucional:**

*A Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base*, Brussels, EDA, 14 May 2007, acessível no site:

<http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=30&id=211> ;

Compromisso de Joanina:

<http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/19aeaa86/luxembourg.pdf> ;

Declaração de Laeken:

[http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken\\_concl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf) ;

Declaration 9 on Article 16 (9) of the Treaty on European Union concerning the European Council decision on the exercise of the Presidency of the Council;

European Council, Presidency Conclusions, Laeken, 14 and 15 December 2001: Annex I: Laeken declaration on the future of the European Union, in *Bulletin of the European Union*, No. 12, 2001, pp. 1 – 20;

European Defence Agency, National Defence Data in 2008, acessível no site:

<http://www.eda.europa.eu/defencefacts> ;

*Green Paper on a European Citizens' Initiative*, COM(2009)622 ;

<http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning> ;

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1837> ;

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14930.en09.pdf> ;

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Citizens' Initiative, COM(2010)119;

Relatório Lamassoure-Severin sobre a composição do Parlamento Europeu, A6-0351/2007, 3 Outubro de 2007.



