

VOLUME XLVII — N.ºs 1 e 2

R E V I S T A  
DA FACULDADE  
DE DIREITO  
DA UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



2 0 0 6



Coimbra Editora

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA  
Periodicidade semestral  
XLVII — N.ºs 1 e 2 - 2006

*COMISSÃO DE REDACÇÃO*

Presidente - PROF. DOUTOR JORGE MIRANDA  
Vice-Presidente - PROF. DOUTOR EDUARDO VERA-CRUZ PINTO  
Vogais - PROF. DOUTOR EDUARDO PAZ FERREIRA  
- PROF. DOUTOR PEDRO ROMANO MARTINEZ  
- PROF. DOUTOR LUÍS MORAIS  
- MESTRE MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO  
- MESTRA ISABEL ALEXANDRE  
- LIC. JORGE SANTOS

*PROPRIEDADE E SECRETARIADO*

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Alameda da Universidade  
1649-014 Lisboa — Portugal  
Telefone 21 798 4600 — Telecópia 21 795 0303

*EDIÇÃO, EXECUÇÃO GRÁFICA E DISTRIBUIÇÃO*



COIMBRA EDITORA, LIMITADA

Rua do Arnado — Apartado 101 — 3001-951 Coimbra — Portugal  
Telef. 239 85 2650 — Fax 239 85 2651

ISSN 0870-3116

Depósito Legal n.º 75 611/95

Junho de 2008

<b>I Doutrina</b>	Págs.
<i>Pedro Soares Martinez</i> — O pensamento filosófico de Portalis .....	9
<i>Paulo de Pitta e Cunha</i> — The portuguese economy: institutional issues, the macroeconomic crisis, structural reforms .....	19
<i>Jorge Miranda</i> — Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais ....	29
<i>Vasco Pereira da Silva</i> — A justiça administrativa e fiscal na hora zero da reforma .....	47
<i>Fernando Loureiro Bastos</i> — Os limites do poder constituinte. Algumas considerações sobre a feitura e a modificação de uma constituição de um Estado de Direito .....	55
<i>Carla Amado Gomes</i> — Direitos e deveres dos alunos nas escolas públicas de ensino não superior: existe um direito à qualidade de ensino? .....	77
<i>Rute Saraiva</i> — Qualificações profissionais no âmbito do rendimento energético dos edifícios e da qualidade do ar interior .....	111
<i>Susan Haack</i> — On logic in the law: “something, but not all” .....	155
<i>Gilmar Mendes</i> — As decisões no controle de constitucionalidade de normas e seus efeitos .....	187
<i>Carlos Alberto Alvaro de Oliveira</i> — O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo .....	253
<i>Romano Orrú</i> — La giustizia costituzionale in azione e il paradigma comparato: l’esperienza portoghese .....	279
<i>André Ramos Tavares</i> — Princípio da consubstancialidade parcial dos direitos fundamentais na dignidade do homem .....	313
<i>André Ramos Tavares</i> — O novo instituto da súmula vinculante no direito brasileiro .....	333
 <b>II Legislação</b>	
<i>Jorge Miranda</i> — Parecer do Conselho Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa sobre o anteprojecto do decreto-lei relativo a graus académicos e diplomas do ensino superior .....	349

**III Vida Universitária**

Págs.

<i>Martim de Albuquerque</i> — Sessão de apresentação da obra “Estudos em Honra de Ruy de Albuquerque” .....	353
<i>Jorge Miranda</i> — Na homenagem ao Prof. Doutor Ruy de Albuquerque	359
<i>José Duarte Nogueira</i> — Sessão em honra de Ruy de Albuquerque .....	363
<i>J. Oliveira Ascensão</i> — Aquando da entrega do grande-oficialato da Ordem de Santiago d’Espada aos Professores Oliveira Ascensão, Ruy de Albuquerque e, a título póstumo, ao Professor Castro Mendes .....	367
<i>Jorge Miranda</i> — Discurso no doutoramento <i>honoris causa</i> pela Universidade do Porto (6-10-2005).....	369
<i>Jorge Miranda</i> — Discurso no lançamento da obra colectiva de homenagem ao Prof. Doutor André Gonçalves Pereira .....	375
<i>Jorge Miranda</i> — Apreciação do relatório sobre o programa, os conteúdos e os métodos de ensino de uma disciplina de Direito Internacional Público (processo no Tribunal Internacional de Justiça) apresentado pelo Prof. Doutor José Manuel Sérvulo Correia a provas de agregação.....	377
<i>Jorge Miranda</i> — Parecer sobre o relatório do Prof. Doutor Carlos Blanco de Moraes sobre a actividade pedagógica e científica respeitante ao quinquénio de 2001 a 2006 .....	387
<i>Jorge Miranda</i> — Proposta relativa à Comissão Coordenadora do Conselho Científico .....	391
<i>Jorge Miranda</i> — Proposta de criação da Comissão Coordenadora do Conselho Científico.....	395
<i>Jorge Miranda</i> — Homenagem ao Prof. Doutor Martim de Albuquerque ...	401
<i>Jorge Miranda</i> — Arguição do currículo do Prof. Doutor Carlos Blanco de Moraes em provas para obtenção do título de agregado.....	403
<i>Jorge Miranda</i> — Arguição da dissertação de doutoramento do Mestre José de Melo Alexandrino, intitulada “A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição portuguesa” .....	415
<i>Jorge Miranda</i> — Parecer sobre o relatório com o programa, os conteúdos e os métodos de ensino da disciplina de Direito Internacional Público e Europeu apresentado, em concurso para professor associado, pelo Doutor Jónatas Machado .....	431

	Págs
<i>Jorge Miranda</i> — Discurso na homenagem ao Prof. Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento .....	437
<i>Fausto de Quadros</i> — O Poder Sancionatório da União Europeia e das Comunidades Europeias sobre os Estados Membros — Arguição da dissertação de doutoramento em direito (menção de ciências jurídico-políticas) apresentada pela mestre Maria José Rangel de Mesquita	441
<i>David Duarte</i> — Proposta de Plano Curricular — Licenciatura (1.º Ciclo) — Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa .....	451
<i>Rui Guerra da Fonseca</i> — Direito Administrativo da Economia — Programa e indicações bibliográficas de uma disciplina no âmbito do Curso de Pós-Graduação de Especialização em Ciências Jurídico-Administrativas do ICJP — Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa .....	505
Doutoramento <i>honoris causa</i> do Professor Doutor Peter Badura, Professor Catedrático Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de Munique, em 8 de Novembro de 2007, na Aula Magna da Reitoria da Universidade de Lisboa .....	513

**O PODER SANCIONATÓRIO DA UNIÃO EUROPEIA  
E DAS COMUNIDADES EUROPEIAS  
SOBRE OS ESTADOS MEMBROS**

**ARGUIÇÃO DA DISSERTAÇÃO DE DOUTORAMENTO  
EM DIREITO (MENÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS)  
APRESENTADA PELA MESTRE  
MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA — (\*)**

FAUSTO DE QUADROS

Magnífico Reitor,

Quero, antes de mais, prestar a minha homenagem a Vossa Excelência e, na sua pessoa, à nossa Universidade.

Desejo, depois, testemunhar o meu respeito pela Universidade de Coimbra e pela sua Faculdade de Direito, que neste Júri se encontram representadas por dois seus Ilustres Professores, os Senhores Professores Manuel Lopes Porto e Rui Moura Ramos, a quem renovo o meu apreço.

Quero saudar respeitosamente o Senhor Professor André Gonçalves Pereira e desejo recordar aqui, mais uma vez, o muito que a nossa Faculdade lhe deve na expansão da sua Escola de Direito Público. No ano lectivo de 1962-63 o Professor Gonçalves Pereira iniciou a regência da disciplina de Direito Internacional Público ao 2.º ano da Licenciatura nesta Faculdade e logo nesse ano elaborou as suas primeiras lições, então policopiadas, nessa disciplina. Naquelas lições era dada importância ao “supranacionalismo europeu”. Foi a primeira vez que numa disciplina da menção de Ciências Jurídico-Políticas se ensinou nesta Faculdade a Ordem Jurídica das Comunidades Europeias. O Professor Gonçalves Pereira deve, pois, sentir-se feliz por verificar que, quarenta anos volvidos, assistimos hoje à quinta prova de doutoramento em Direito Comunitário na Escola de Direito Público da nossa Faculdade.

Aos outros Senhores Professores que fazem parte do Júri — os Professores Jorge Miranda, Marcelo Rebelo de Sousa e Maria Luísa Duarte — endereço os meus melhores cumprimentos.

---

(\*) A remissão é feita para as páginas da dissertação na versão policopiada.

Uma palavra especial, que é uma palavra de profunda saudade, quero eu deixá-la aqui à memória do Professor Sousa Franco, que havia sido designado Vogal deste Júri.

À Candidata eu desejo as maiores felicidades nas suas provas.

A Mestra Maria José Rangel de Mesquita concorre nesta Faculdade ao grau de Doutor em Direito pela menção de Ciências Jurídico-Políticas e na especialidade de Direito Comunitário com uma dissertação subordinada ao título *O poder sancionatório da União e das Comunidades Europeias sobre os Estados membros*. Trata-se de uma obra com 801 páginas, com mais 67 páginas de bibliografia consultada, de jurisprudência e Direito derivado citados ao longo da obra e de índice.

A Mestre Rangel de Mesquita é Assistente do Grupo de Ciências Jurídico-Políticas desta Faculdade, onde tem seguido um percurso científico e pedagógico digno de registo. No plano da investigação pura, não pode ser ignorado o contributo que deu para o esclarecimento de matérias importantes de diversas áreas do Direito Público, do Direito Constitucional ao Direito Administrativo, do Direito Internacional Público ao Direito Comunitário. Por sua vez, ao nível académico há que sublinhar que prestou até hoje serviço, no plano de estudos da Licenciatura, em todas as disciplinas do tronco central do Grupo de Ciências Jurídico-Políticas, a saber, as disciplinas de Ciência Política e Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Constitucional II, Direito Internacional Público, Direito Comunitário I e Direito Comunitário II. Além disso, regeu ou co-regeu diferentes disciplinas em diversos Cursos de Pós-Graduação. Todavia, tem sido em disciplinas da área do Direito Comunitário, quer a nível da Licenciatura, quer ao da Pós-Graduação, que tem concentrado a maior parte da sua atenção. Já há alguns anos que vem sendo minha Assistente nessas disciplinas. Quero aqui sublinhar o profundo apreço que tenho pelo seu trabalho científico e académico, que tem sido de muito bom nível, e que vem sendo levado a cabo sempre com muita seriedade e muito rigor. Destaco, de modo especial, as suas excelentes qualidades pedagógicas, e o muito bom aproveitamento que consegue obter dos Alunos.

Para estas provas a Mestre Rangel de Mesquita apresenta a dissertação que já foi por mim em cima identificada. Desejo deixar aqui registado que, tendo sido eu o orientador da dissertação, por designação do Conselho Científico da minha Faculdade, aceitei o encargo, que o Júri me confiou, de ser um dos arguentes nestas provas. Tem sido uma prática frequente nesta Faculdade nos últimos tempos. Mas, mesmo assim, quero deixar aqui claro que aceitei esse encargo da arguição porque, quer pelo entendimento que sempre tenho dado à função de orientador de uma dissertação universitária, quer pela orientação que efectivamente dei no caso concreto desta dissertação, não me sinto de modo algum comprometido com qualquer dos aspectos formais ou substanciais da obra apresentada para estas provas.

Dito isto, começo por sublinhar que esta dissertação confirma todas as qualidades que são reconhecidas à Candidata e que em cima referi.

Desde logo, ela lê-se com agrado. Ela está bem escrita em português e a Candidata pôs cuidado e rigor no uso dos conceitos e dos institutos jurídicos.

Mas, além disso, a Candidata foi feliz tanto na escolha do tema como no modo como o tratou.

Desde logo, foi feliz na escolha do tema.

A problemática do poder da União e das Comunidades para aplicarem sanções aos Estados membros é hoje um tema da maior actualidade no Direito da União Europeia. Isso ficou, aliás, demonstrado por três episódios recentes: o da aplicação de sanções pretensamente comunitárias à Áustria na sequência do caso *Haider*; o da aplicação pelo Tribunal de Justiça da sanção prevista no art. 228.º, n.º 2, do Tratado CE à Grécia e, mais recentemente, à Espanha; e a iminência, desde 2002, de aplicação pela Comunidade Europeia a Estados membros das sanções previstas no art. 104.º do Tratado CE por défices excessivos. Ora, se é verdade que encontramos na doutrina alguma atenção concedida às sanções da Comunidade a particulares (chamados na terminologia comunitária de “agentes económicos”), não menos verdade é que, sobre o poder sancionatório da União e das Comunidades sobre os Estados membros, deparamos com referências raríssimas em obras de carácter geral, com muito poucos artigos de revista e quase nenhuma obra de tipo monográfico. No Congresso da F.I.D.E. que teve lugar em Lisboa, em 1992, e do qual existem actas, verberava-se, de modo veemente, o esquecimento que a doutrina europeia vinha votando a esta matéria. E vemos que esse esquecimento se mantém.

Por outro lado, embora a Candidata tenha elaborado a sua dissertação na especialidade de Direito Comunitário, não ignorou as principais relações do tema com ramos de Direito afins, como é o caso do Direito Administrativo e do Direito Internacional Público, e, nalgumas situações, até do Direito Civil. Isso significa que esta dissertação da Candidata, ainda por cima, com a qualidade que apresenta, vem suprir uma lacuna na doutrina do Direito da União e, dessa forma, vem valorizar também a Ciência do Direito em Portugal.

Mas, se escolheu bem o tema, também o tratou bem. E isso reconduz-nos, desde logo, ao plano da obra. Falarei dele mais em pormenor adiante, quando entrar na apreciação da substância da dissertação. Mas fica, desde já, dito que o plano apresentado me parece, na generalidade, um plano feliz, inclusive porque é um plano arrojado e ambicioso. De facto, à caracterização do tema no estado actual da evolução do Direito da União a Autora acrescenta uma visão prospectiva da evolução do tema, quando, no Capítulo II da Parte 3.ª, fornece contributos para o aperfeiçoamento do actual modelo jurídico do poder sancionatório. E a evolução verificada na Ordem Jurídica da União já após a entrega da sua dissertação só veio confirmar o bem fundado dos contributos apresentados. Não dei-

xarei, contudo, ainda quanto ao plano da obra, de dizer que o conteúdo diversificado da sua dissertação ter-lhe-ia permitido extrair dela conclusões mais concretas do que as que constam das 20 páginas que lhes dedica na parte final do seu livro.

Nesta parte introdutória da minha arguição cabe uma referência ainda à bibliografia consultada. Também aqui há que destacar o cuidado posto na elaboração da dissertação. Não encontro no rol de bibliografia qualquer omissão grave. Pelo contrário, descubro nele o desejo, que creio que foi conseguido, de esgotar ao máximo a diversidade da doutrina que se tem debruçado sobre aspectos que, de perto ou de longe, relevam para o tema da dissertação, inclusive, o que é de realçar, os mais modernos Comentários aos Tratados, como é o caso dos de Callies e Ruffert e de Grabitz e Hilf. Todavia, há que dizer que uma obra, dedicada à problemática global da aplicação do Direito Comunitário, mas onde se contêm, nessa perspectiva, algumas páginas muito lúcidas sobre as sanções comunitárias poderia ter-lhe sido muito útil e não foi por Si tomada em conta: refiro-me à excelente dissertação de doutoramento de Wolfgang Pühs, *Der Vollzug vom Gemeinschaftsrecht*, editada em Berlim, em 1997.

Passemos, então, agora, à substância da dissertação.

A afirmação que atrás deixei de que a sua dissertação constitui um trabalho de elevado nível permite-me ter agora consigo um diálogo de um alto grau de exigência sobre as questões nucleares suscitadas pelo tema da dissertação. É uma forma de centrarmos o debate sobre as matérias mais importantes e mais difíceis do conteúdo do seu livro. Por isso, eu vou à espinha dorsal, vou ao núcleo essencial, da construção que leva a cabo na sua dissertação para aí encontrar pontos que, a meu ver, carecem de ser esclarecidos, ou quanto aos quais eu tenho divergências quanto ao seu pensamento.

Vejamos rapidamente qual é percurso intelectual que a Candidata leva a cabo na sua dissertação. A Candidata começa por caracterizar a Ordem Jurídica Comunitária, e, para o efeito, toma como referência o Direito Internacional e o Direito estadual. Descobre no Direito da União Europeia raízes no Direito Internacional e, simultaneamente, traços federais. Fá-lo em termos que me parecem acertados (aliás, em sintonia com a doutrina dominante) e que não me suscitam divergências, a não ser quanto a um ponto muito concreto que analisaremos adiante, se tivermos tempo.

Num segundo momento, elenca e examina os diversos casos que, nos Tratados, constituem manifestações do poder sancionatório da União e das Comunidades sobre os Estados membros, separando-os dos casos de poder sancionatório sobre os agentes económicos, que desde o início excluiu do objecto da dissertação.

Depois, com base na investigação assim realizada, procede à caracterização jurídica (ou, se se preferir, ao estudo da natureza jurídica) de cada uma dessas

manifestações do poder sancionatório sobre os Estados membros para chegar à definição da natureza global desse poder sancionatório. Por fim, e partindo dessa caracterização, propõe um novo modelo jurídico de poder sancionatório sobre os Estados membros para a União e para as Comunidades.

Não é difícil, por isso, compreender-se que, para a Candidata, o centro da sua dissertação se situa na caracterização actual do poder sancionatório sobre os Estados membros, para depois, com base nela, poder partir para a definição do modelo jurídico que se propõe construir.

Vamos, então, debruçar-nos sobre essa matéria, que, repito, nos surge como a parte nuclear na sua dissertação.

Ao analisar as diversas manifestações de poder sancionatório sobre os Estados membros, a Candidata procura estudar a sua natureza por confronto com outras expressões de poder sancionatório existentes na ordem internacional ou nos Direitos nacionais, e levando em conta, para o efeito, as manifestações de poder sancionatório da União e das Comunidades sobre os agentes económicos. Chega à conclusão de que no poder sancionatório da União e das Comunidades sobre os Estados membros encontramos uma “inter-relação da Ordem Jurídica Comunitária com o Direito Internacional Público e o Direito estadual” (pág. 61). Mas quero ir mais longe e quero que me esclareça melhor a natureza desse poder sancionatório.

Mas consinta-me, antes, uma observação de carácter metodológico. Não creio que, para o estudo do poder sancionatório da União e das Comunidades sobre os Estados membros (que constitui o verdadeiro objecto de estudo da sua dissertação), fosse necessária uma análise tão exaustiva do poder sancionatório sobre os agentes económicos, ainda por cima quando, como eu acima disse, a Candidata excluiu-o do tema do seu livro. Sem dúvida que era indispensável comparar o regime do poder sancionatório sobre os agentes económicos, e nos diversos domínios do Direito Comunitário material, com o regime do poder sancionatório sobre os Estados membros, até para compreendermos a diferença substancial que separa os dois regimes — e isso a Candidata faz e faz bem. Mas para o fazer, a não ser que me demonstre o contrário, não era necessário alongar-se tanto sobre os pormenores do regime do poder sancionatório sobre os agentes económicos tal como ele se encontra previsto nos Tratados e no Direito derivado.

Mas vou retomar o fio do raciocínio que eu vinha seguindo, que era o de analisar os diversos casos de poder sancionatório sobre os Estados membros que estão previstos nos Tratados.

Naquele que é o primeiro caso em que na História do Direito Comunitário ficou consagrado um poder sancionatório sobre os Estados membros — o previsto no art. 88.º CECA — estamos perante um caso que não é possível explicar à luz dos conceitos tradicionais do Direito Internacional Público. De facto,

por aquele artigo, um órgão independente dos Estados, a Alta Autoridade da CECA, podia aplicar ao Estado incumpridor as sanções previstas nas suas alíneas *a)* e *b)*, cabendo das decisões punitivas da Alta Autoridade recurso de plena jurisdição para o Tribunal de Justiça. Pergunto-lhe se não estamos aqui perante um típico poder sancionatório de carácter federal, com a característica da coerção federal, análoga à que encontramos, como a outro título nota, a págs. 494 e segs. do seu livro, no Direito federal alemão (a *Bundeszwang*). Aliás, está próxima dessa posição a dos Autores que cita a págs. 118-119, mas que, todavia, não comenta.

O segundo caso histórico poderia ser considerado, embora a Candidata o não faça, o do antigo art. 169.º do Tratado CE. Aí, na redacção deste Tratado que vigorou até ao Tratado de Maastricht, o Tribunal de Justiça (TJ) podia *declarar* o incumprimento da parte do Estado no termo de uma acção de incumprimento. É certo que, pela letra do Tratado, essa sentença do TJ era meramente declarativa, e, nesses termos, não podia ser vista como exercício de um poder sancionatório da parte da Comunidade. Mas sabe que esta questão é polémica tanto na jurisprudência do próprio Tribunal como na doutrina, pelo que gostaria de conhecer a sua opinião. Além disso, ao nível comunitário, o desrespeito pelo Estado incumpridor por essa sentença declarativa do TJ não estava sujeito a qualquer controlo, muito menos a qualquer sanção. Estávamos, portanto, mesmo aquém do sistema definido pela Carta das Nações Unidas, segundo a qual o Conselho de Segurança vela pela execução das sentenças do Tribunal Internacional de Justiça (art. 94.º, n.º 2, da Carta) ou do sistema estabelecido pela CEDH, que, no seu art. 46.º, n.º 2, comete ao Conselho de Ministros do Conselho da Europa competência para fiscalizar o cumprimento das sentenças do TEDH.

Com a alteração desse art. 169.º pelo Tratado de Maastricht, agora com o n.º 228.º, ao qual foi aditado um n.º 2, o TJ passou a ter competência não só para *declarar* o incumprimento pelo Estado do primeiro acórdão como também para *condenar* na aplicação da sanção prevista nesse preceito. Aqui, passamos de uma situação de Direito Internacional Público para uma situação coercitiva de tipo federal, sobretudo se, como resulta tanto da letra daquele art. 228.º, n.º 2, CE, como da jurisprudência mais recente do TJ, e como entendem os Autores que a este propósito cita, ao TJ for reconhecido um amplo poder de livre apreciação quanto à conduta do Estado e à fixação da respectiva sanção. Voltarei adiante a esta questão quando me debruçar sobre o Acórdão do TJ no caso *Comissão c. Grécia*.

Um outro caso de poder sancionatório contra os Estados membros é o que resulta do facto de o Tratado de Maastricht ter acrescentado ao Tratado CE o actual art. 104.º, que, no seu n.º 11, permite ao Conselho aplicar aos Estados as sanções aí previstas, no âmbito de um processo relativo aos défices excessivos. Aqui parece que o Tratado quis adoptar uma solução de compromisso: por um lado, ele

desejou afastar-se do processo clássico de incumprimento, regulado no referido art. 228.º, n.º 1, ao prever um processo especial, mais expedito, e onde se contempla a aplicação de sanções que podem ser pesadas para os Estados; por outro lado, porém, é ao Conselho, como órgão intergovernamental, que fica atribuída a competência para a aplicação dessas sanções, ao mesmo tempo que se assiste (com ou sem base no Tratado, já vamos discutir isso) à subestimação do papel da Comissão por confronto com a função que a esta caberia no processo clássico de incumprimento dos arts. 226.º a 228.º, n.º 1, e como ficou atestado no recente incidente que opôs a Comissão ao Conselho no caso do desrespeito pelo Pacto de Estabilidade e de Crescimento por parte da Alemanha e da França. Como é que se define este poder sancionatório por confronto com os modelos que a Candidata tomou como referência, concretamente, com o poder sancionatório tal como existe no Direito Internacional Público e como ele existe no Direito estadual federal?

E chegámos assim às sanções que os Tratados de Amesterdão e de Nice vieram prever, nos arts. 7.º UE e 309.º CE, em caso de violação ou risco iminente de violação dos princípios enunciados no art. 6.º, n.º 1, do Tratado UE, e nos termos aí previstos. Como diz, e bem, nestes artigos o Tratado ficou aquém dos tratados institutivos de algumas Organizações Internacionais clássicas, que admitem, em alguns casos, a expulsão dos Estados membros — e não apenas a suspensão dos seus direitos. É o caso do art. 6.º da Carta da ONU. E, se a isso somarmos o facto de, por força do art. 46.º, alínea c), do Tratado UE, o TJ só poder fiscalizar as disposições processuais previstas no art. 7.º UE, o poder sancionatório previsto neste artigo aparece-nos como um tímido poder sancionatório de natureza intergovernamental, pese embora a maioria muito qualificada exigida para as deliberações do Conselho e o parecer favorável do Parlamento Europeu. Todavia, encontramos um factor perturbador dessa interpretação no n.º 2 do art. 7.º UE bem como no n.º 2 do art. 309.º CE. De facto, ambos esses preceitos conferem competência ao Conselho para “suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação do presente Tratado ao Estado membro em causa — e acrescenta o n.º 2 do art. 7.º do Tratado UE — *incluindo* o direito de voto do representante do Governo desse Estado membro no Conselho”.

Ora, a redacção deste preceito mostra-nos que o Conselho pode suspender outros direitos do Estado membro que não apenas o seu direito de voto no Conselho (“incluindo”). Pergunto então: até onde pode ir o Conselho na aplicação desta sanção? Pode ele, por exemplo, suspender o direito do Estado em causa de ter um Comissário na Comissão ou de fazer eleger deputados ao Parlamento Europeu? Pelo que eu estudei, nem num Estado federal se pode ir tão longe. Gostaria de conhecer a sua opinião sobre este ponto.

Existem, portanto, diferentes expressões do poder sancionatório da União e das Comunidades — diferentes na titularidade, na forma e na substância. Daí que

se possa dizer, como diz a Candidata, que não existe uma coerência entre os três pilares da União em matéria de poder sancionatório. Só que ficou por fazer uma caracterização clara e definitiva da natureza jurídica de qualquer dessas expressões do poder sancionatório, que eu gostaria que tentasse fazer aqui.

A busca da coerência a que me referi é um dos principais motivos que leva a Candidata a propor um novo modelo jurídico de poder sancionatório (págs. 693 e segs.). Os traços gerais desse regime são para si os seguintes: a generalização do processo hoje previsto no art. 228.º, n.º 2, CE, ou seja, a condução do procedimento pré-contencioso pela Comissão, como órgão independente, com a participação activa, a título consultivo, do Parlamento Europeu; a aplicação de sanções pelo TJ; a participação mais activa no procedimento sancionatório de particulares, na medida em que o incumprimento os possa afectar; e uma maior participação dos próprios Estados no exercício do poder sancionatório. Julgo que interpretei bem o seu pensamento e julgo que a proposta que apresenta é inovadora, está bem fundamentada e constitui uma boa base de trabalho. Mas deixe-me que logo a seguir acrescente duas divergências de fundo quanto às suas propostas.

Primeiro, não creio que, quer no plano procedimental, quer no plano substantivo, tenha de haver uma uniformidade no exercício do poder sancionatório. O exercício desse poder é compatível com a diferenciação. Se, mesmo nas federações acabadas, se admite a integração diferenciada — vejam-se os exemplos dos Estados Unidos da América e da Alemanha, neste caso, especialmente, após a reunificação —, esta também é concebível no estágio actual da integração europeia, inclusive, na configuração do poder sancionatório sobre os Estados membros.

Em segundo lugar, a participação dos Estados no exercício do poder sancionatório da União esbarrará sempre na dificuldade de pôr os juízes nacionais a julgarem-se a si próprios. É conhecida a grande frequência com que o incumprimento do Direito da União pelos Estados membros resulta de actos positivos ou omissões do seu Poder Judicial, mesmo se esse incumprimento raras vezes se torna público e notório. Por isso, não me seduz a ideia de se poder esperar que o juiz nacional venha a aplicar sanções ao seu Estado por incumprimento do Direito da União imputável ao poder judicial. Como a maior parte da doutrina que se tem pronunciado sobre a matéria (e que, aliás, é pouca), sou, pois, pouco favorável à descentralização do poder sancionatório da União nos Estados membros quando se trate de aplicar sanções aos Estados e não a agentes económicos.

Gostaria agora de pedir a sua opinião sobre três questões menos abrangentes, mas que se revestem de grande importância na sua dissertação.

A primeira tem a ver com o Acórdão do TJ de 4-7-2000, no caso *Comissão das Comunidades Europeias e Reino Unido c. Grécia*, em que esteve em causa, pela primeira vez, a aplicação de sanções a um Estado membro, neste caso,

à Grécia, por incumprimento de um Acórdão anterior do TJ. Esse Acórdão de 2000 foi proferido, portanto, ao abrigo do art. 228.º, n.º 2, CE.

A Candidata dedica muitas páginas à análise desse Acórdão, para o que invoca a novidade do Acórdão, à qual eu já me referi atrás, e que leva a Candidata a proceder a um estudo muito profundo das questões jurídicas que o Acórdão discute. Na apreciação do Acórdão, entende a Candidata que o TJ, depois de hesitações sobre a matéria, optou por interpretar o art. 228.º, n.º 2, no quadro do incumprimento do primeiro Acórdão e não no quadro da sua execução, louvando-se, para o efeito, no Direito Civil e no Direito Administrativo francês. Entende também a Candidata que o TJ não definiu com clareza os poderes cognitivos que lhe são deixados pelo art. 228.º, n.º 2, par. 3; que ele interpretou nesse Acórdão de forma restritiva esses poderes; e que ele não fundamentou essa sua posição. Veremos se tem razão. Mas, para discutir esta matéria consigo eu gostaria de começar por lhe perguntar se em face da jurisprudência posterior do TJ, produzida à sombra desse artigo (portanto, jurisprudência posterior à entrega da sua dissertação), a Candidata mantém essa sua posição. Por isso, voltaremos a esta questão quando me der a sua resposta.

Por fim, quero colocar-lhe duas questões que tem a ver com a pura metodologia da sua dissertação — e que, portanto, no plano lógico, eu deveria ter suscitado logo no início da minha arguição, mas não o fiz apenas para com isso não prejudicar o enunciado das questões centrais da sua obra.

Essas questões são as seguintes.

No início do seu livro fala em poder sancionatório *lato sensu*, para englobar institutos como o Contencioso Comunitário, a responsabilidade civil extracontratual do Estado, o efeito directo, etc., tudo institutos que contribuem para assegurar o que chama de “legalidade comunitária reforçada”. Não acha que com esse chapéu de chuva acaba por diluir a função garantística desses institutos? Recordo-lhe que, por exemplo, o efeito directo nasceu no caso *van Gend en Loos* não como sanção contra o Estado pela não transposição da directiva (esse aspecto só seria invocado mais tarde) mas como um direito de o particular invocar perante o tribunal nacional uma norma do Direito Comunitário que não tinha aplicabilidade directa: nesse caso, o ex-art. 12.º do Tratado CE.

Por fim, o uso da retorsão e das represálias no Direito Comunitário.

Quando estudou o art. 88.º do Tratado CECA a Candidata interpretou a alínea *b*) desse artigo (e até, com base em alguma doutrina que cita, a própria alínea *a*) do mesmo artigo) como permitindo elas (essas alíneas) que a Alta Autoridade adoptasse, ou permitisse aos Estados membros que eles adoptassem, contra o Estado incumpridor, sanções do tipo da retorsão ou das represálias de Direito Internacional (que a Candidata, por vezes, envolve sob um rótulo comum, o das contra-medidas, o que é discutível em face do Direito Internacional). Depois, a págs. 468, fundando-se em Autores de nomeada, como SUDRE, JEAN-VICTOR LOUIS

e TIZZANO, exprime a repulsa do Direito Comunitário por aqueles tipos de sanções, porque elas seriam contrárias a uma Ordem Jurídica integrada e solidária, como pretende ser o Direito Comunitário. Seria por isso que, para a Candidata, na esteira daqueles Autores, os arts. 7.º UE e 309.º CE não admitiriam a expulsão do Estado incumpridor. Qual é a sua posição? Era o art. 88.º CECA que, ao consagrar a retorsão e as represálias, estava a dar a entender que estas não boliam com a natureza específica do Direito Comunitário, ou, ao contrário, são os arts. 7.º UE e 309.º CE que, ao não admitirem a expulsão do Estado infractor, implicitamente recusam a retorsão e as represálias no Direito da União? Por outras palavras: cabem ou não a retorsão e as represálias no Direito da União?

São estas, Mestre Maria José Rangel de Mesquita, as críticas e as observações que entendi colocar à sua dissertação. Elas não contrariam o que lhe disse no início da minha arguição, isto é, que o seu livro é um trabalho muito sério, revela qualidades científicas de elevado nível e contribui para o progresso da doutrina portuguesa do Direito da União Europeia. Peça-lhe agora que responda às questões que lhe coloquei. Desde já lhe digo que só a interromperei quando for necessário. Mais uma vez, desejo-lhe boa sorte na sua prova.

14 de Janeiro de 2005.