

*António Goucha Soares*

Professor Jean Monnet de Direito Comunitário  
Instituto Superior de Economia e Gestão  
Universidade Técnica de Lisboa

# O Tratado Constitucional da União Europeia

LISBOA  
2004

SEPARATA  
DA  
REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
N.º 100

Execução gráfica:  
Editorial Minerva — Manuel Rodrigues, Sucrs., Lda.  
Rua da Alegria, 30 — 1250-007 LISBOA

## O Tratado Constitucional da União Europeia (\*)

*António Goucha Soares*

Professor Jean Monnet de Direito Comunitário  
Instituto Superior de Economia e Gestão  
Universidade Técnica de Lisboa

A cidade de Roma foi palco de novo marco no processo de integração europeia: a assinatura do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, em 29 de Outubro de 2004. Tratado Constitucional que revoga os Tratados da Comunidade Europeia e da União Europeia. A sua entrada em vigor dependerá, no entanto, do êxito da ratificação pelos Estados-membros.

Diferentemente dos anteriores Tratados sobre a União Europeia, o Tratado Constitucional foi preparado por uma instância formada pelos diferentes actores políticos envolvidos no processo de integração, a chamada Convenção. Mesmo que os trabalhos da Convenção europeia possam ter passado à margem da opinião pública dos Estados, eles terão sido o debate constitucional mais aberto e participado da União. Sintomaticamente, a Convenção elaborou um documento que, de modo equilibrado, conseguiu responder ao conjunto de questões colocadas. Motivos que evidenciam as vantagens da metodologia seguida pela

---

(\*) Este artigo resulta de um estudo sobre a Convenção europeia e elaboração do Tratado Constitucional, apresentado em conferências realizadas na University of Massachusetts-Dartmouth, University of Louisville, Watson Institute for International Studies — Brown University, EUA, no Outono de 2003, e no Instituto de Empresa — Madrid, em 2004.

Convenção, quando comparada com uma abordagem baseada apenas em negociações diplomáticas entre os Estados-membros.

O presente artigo pretende fazer uma introdução à Constituição europeia, bem como analisar os objectivos que presidiram à sua elaboração. Assim, começa por definir o contexto político que determinou a realização da Convenção, resultante do debate sobre o futuro da União e da incapacidade de as conferências intergovernamentais produzirem um acordo constitucional capaz de responder aos diferentes desafios que se colocavam na construção europeia. Com base nos aspectos fulcrais do debate europeu, o texto analisa o mandato conferido à Convenção e a metodologia de trabalho desta instância. Em seguida, enuncia os elementos essenciais do novo Tratado Constitucional, baseado no projecto apresentado pela Convenção e concluído pela conferência intergovernamental.

### As conferências intergovernamentais

O processo de integração europeia realizou assinaláveis progressos ao longo da década de 1990. O estabelecimento da União Europeia e a realização da união económica e monetária, em resultado do Tratado de Maastricht, bem como as alterações introduzidas pelos Tratados de Amesterdão e Nice, foram os elementos marcantes da evolução constituinte desencadeada pelos Estados-membros.

Todavia, e apesar da vontade política manifestada nos referidos momentos constituintes, emergiu um traço dominante no modo como foram aprovados os novos Tratados europeus: a falta de racionalidade política que caracterizou a negociação havida no quadro das diferentes conferências intergovernamentais.

Recorde-se que a construção europeia é resultado da vontade dos Estados que criaram as Comunidades Europeias, através dos respectivos Tratados constitutivos. As Comunidades Europeias foram estabelecidas por Tratados celebrados pelos seus Estados fundadores. O alargamento sucessivo a novos Estados foi realizado através da celebração de Tratados de Adesão. Em todo este processo, e apesar da complexidade e autonomia do sistema político da União, os Estados permaneceram *Masters of the Treaties*, i.e., “donos dos Tratados”.

Assim, no quadro da União Europeia, o exercício da função constituinte pertence aos Estados-membros, apenas. Ou seja, o poder de

introduzir alterações aos textos dos Tratados constitutivos das Comunidades e da União. Esse poder constituinte tem sido exercido pelas chamadas conferências intergovernamentais.

As conferências intergovernamentais consistem na realização de negociações entre representantes dos governos de diferentes Estados, em vista da celebração de um Tratado. O traço dominante das conferências intergovernamentais é a diplomacia entre Estados independentes. O método diplomático permitiu progressos notáveis no relacionamento entre Estados. Mantém-se, contudo, nos limites do universo diplomático, um processo em que se procura alcançar vantagens no confronto dos demais parceiros. Elemento ausente no processo diplomático, que caracteriza a realização das conferências intergovernamentais, é a dinâmica de um projecto político comum.

Tais considerações servem para contextualizar a afirmação de falta de racionalidade política das conferências intergovernamentais europeias, realizadas na década de 1990. Desde logo, da conferência que aprovou o Tratado de Maastricht. Nascida na sequência da queda do Muro de Berlim, e da consequente reunificação alemã, havia sido convocada com o propósito de estabelecer uma união política europeia. Todavia, as divergências de fundo entre os diferentes Estados não permitiram instituir uma verdadeira união política. Por outro lado, a falta de sensibilidade política dos representantes nacionais à conferência conduziu à adopção de um acordo final cujos aspectos formais se revelaram desastrosos.

Em todo o caso, a percepção das limitações que caracterizavam a União nascente levou os Estados a agendar nova conferência intergovernamental, nas disposições do Tratado de Maastricht. A conferência intergovernamental que aprovou o Tratado de Amesterdão terá sido, por certo, a mais consistente no tocante às transformações introduzidas nos textos dos Tratados. Nessa perspectiva, o Tratado de Amesterdão permitiu diluir a imagem negativa que a opinião pública europeia havia colhido da precedente conferência intergovernamental. Refira-se, contudo, que a conferência de Amesterdão ficou marcada pela incapacidade de conseguir um acordo político sobre o tema principal da sua agenda, a reforma das instituições comunitárias em vista do alargamento aos países do leste europeu. Por este motivo, seguiu a técnica de remeter os assuntos pendentes para próxima conferência intergovernamental.

A conferência intergovernamental que aprovou o Tratado de Nice evidenciou, à saciedade, os limites do método diplomático. Na verdade, e apesar da limitada agenda política fixada para uma conferência com um mandato temporal assaz amplo, o método diplomático não evitou o espectáculo deplorável ocorrido na cimeira final. Por um lado, o arrastamento inédito da reunião conclusiva; por outro lado, e mais grave, a lógica de mercearia que presidiu aos arranjos finais sobre a chamada reforma das instituições comunitárias. Os cidadãos e a opinião pública dos Estados tiveram oportunidade de constatar a falta de sentido europeu dos representantes nacionais na sessão conclusiva da conferência intergovernamental, mais preocupados em conseguir pequenas vantagens sobre aspectos específicos da representação nacional de cada país no sistema político da União, para vociferar aos *media* no regresso às respectivas capitais, do que acertar reformas políticas de fundo que preparassem a União para o desafio do alargamento. O acordo realizado sobre a reforma da ponderação de votos no seio do Conselho terá sido exemplo claro da reduzida racionalidade política que atravessou o espírito da conferência.

A experiência de Nice afigurou-se ainda mais insustentável dada a circunstância de, em contemporâneo com a conferência intergovernamental, ter decorrido a chamada *convenção* que aprovou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A convenção elaborou um catálogo de direitos fundamentais que impressiona pela abrangência dos direitos inscritos no novo documento, pela novidade da sua sistematização, pela qualidade técnica das disposições da Carta e pela coerência do seu conteúdo face aos demais instrumentos de protecção dos direitos humanos. Único aspecto negativo terá sido o carácter não vinculativo das disposições da Carta, mas esta questão não relevava do mandato da convenção, tendo antes resultado de decisão tomada na cimeira de Nice.

O sucesso da convenção que adoptou a Carta dos Direitos Fundamentais, e a qualidade do projecto apresentado, terão pesado na chamada Declaração respeitante ao futuro da Europa, que os Estados-membros anexaram ao Tratado de Nice. Nesta Declaração, os Estados-membros afirmavam a necessidade de promover um debate amplo e aprofundado sobre o futuro da União Europeia, que associasse todas as partes interessadas neste processo: Parlamentos nacionais, Parlamento Europeu, Comissão, opinião pública, círculos políticos, económicos e universitários. O debate deveria abordar um conjunto de temas enunciados

pela Declaração, que incluíam o estabelecimento de uma delimitação mais precisa das competências entre a União e os Estados-membros, a definição do estatuto jurídico da Carta dos Direitos Fundamentais, a simplificação dos Tratados e o papel dos Parlamentos nacionais na arquitectura europeia, bem como a melhoria da legitimidade democrática e da transparência da União, de forma a aproximá-la dos cidadãos. Os resultados deste debate deveriam servir como trabalho preparatório para nova conferência intergovernamental, a convocar no ano de 2004, com o intuito de introduzir alterações nos Tratados sobre os temas enumerados.

### *Perspectivas sobre o futuro da União*

Recorde-se que o debate europeu conheceu um inesperado salto qualitativo na sequência do discurso proferido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Joschka Fischer, em Maio de 2000, sobre a finalidade da integração europeia. O discurso de Fischer, que propunha a criação de uma federação como finalidade do processo de integração europeia, provocou um verdadeiro debate sobre o futuro da União. Em resultado, os chefes de governo apresentaram a sua perspectiva sobre o futuro da União Europeia. Das contribuições dos governos nacionais foi possível identificar três tipos de posições sobre o futuro da União (!).

Para além da perspectiva federalista, que abrangia o grupo de países que aceitaram o essencial da posição alemã, enunciada por Fischer, surgiram duas outras correntes no debate europeu. Uma perspectiva intergovernamental de desenvolvimento da União Europeia, cujo expoente maior foi o primeiro-ministro britânico, Tony Blair. E uma perspectiva diferente das outras duas, apresentada pelo Presidente francês, Jacques Chirac, fundada na singularidade da construção europeia, e que poderá ser reconduzível à ideia de federação de Estados-nação, defendida por Jacques Delors (Crum, 2003, p. 382). Tema central das comunicações apresentadas pelos chefes de governo era a sua posição sobre os elementos principais da reforma das instituições.

A visão federalista defendida por Fischer, e apoiada pelos países do Benelux e pela Grécia, privilegiava o reforço da dimensão parlamentar da União. O Parlamento Europeu deveria alcançar a plenitude dos

---

(!) Contribuições disponíveis em <http://europa.eu.int/futurum>

poderes legislativo e orçamental, alargando ainda as suas prerrogativas de intervenção em matérias que têm tido uma abordagem estritamente intergovernamental, como sejam, as questões da política externa, segurança e defesa. A Comissão deveria reforçar os seus poderes executivos, que seriam exercidos sob o controlo político do Parlamento Europeu. Fischer defendia a necessidade de estabelecer uma clara repartição de competências entre a União e os Estados num futuro Tratado constitucional. A criação da Federação europeia seria empreendida por uma vanguarda de Estados empenhados no aprofundamento da União, os quais se constituiriam como centro de gravidade do processo de integração.

A perspectiva intergovernamental defendida por Blair, e apoiada pelos países que tradicionalmente alinham com a política europeia do Reino Unido, como sejam Dinamarca, Suécia e Irlanda, mas também pela Áustria, salientava a importância de a União alargada reforçar a eficiência do seu processo político de decisão. Considerando que a principal fonte de legitimidade política da União residia nos Estados-membros, defendia que o Conselho deveria continuar como principal instituição do seu sistema político. Na verdade, as recomendações para a melhoria da eficiência do sistema político consistiam no reforço da posição do Conselho Europeu, no papel do Conselho de Assuntos Gerais como instância coordenadora da actividade da União e na criação de um Conselho dos Negócios Estrangeiros. Condenava, também, o mecanismo das Presidências rotativas do Conselho e defendia a existência de uma Presidência separada do Conselho Europeu, dotada de mandato alargado. Em sede de divisão de competências, considerava a necessidade de reforçar a aplicação do princípio da subsidiariedade.

O terceiro tipo de posição que emergiu no debate sobre o futuro da Europa é de mais difícil caracterização. Diferentemente das duas correntes antagónicas, federalistas e intergovernamentalistas, não existe uma raiz ideológica imediata nos defensores da União Europeia como federação de Estados-nação (Constantinesco, 2002, p. 115). Apesar de se inspirar em Jacques Delors, último executor do método funcional de integração. Como se sabe, o funcionalismo correspondia à perspectiva de construção europeia delineada por Jean Monnet que, defendendo uma política de pequenos passos, com base na criação de solidariedades de facto, privilegiava a integração das economias dos Estados. Ainda que o funcionalismo tenha evidenciado todas as suas limitações como

metodologia de integração a partir do Tratado de Maastricht, a ambiguidade que o caracterizava, quanto à finalidade e natureza da própria construção europeia, permitiu-lhe manter o seu espaço político dentro da União (Ziller, 2003, p. 97).

Assim, não admira que Chirac tivesse salientado a singularidade do quadro institucional comunitário e a necessidade da sua preservação. Em termos gerais, defendia a atribuição de maior protagonismo ao Conselho Europeu, o reforço do papel da Comissão, maior atenção à vontade manifestada pelos cidadãos nas eleições europeias, a ligação entre o Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais. Não sendo propriamente um misto das posições anteriormente referidas, nesta corrente podiam situar-se países com perspectivas intermédias sobre o futuro da União, tais como Portugal, Finlândia, ou a Espanha de Aznar.

#### *A Declaração de Laeken*

Poderá afirmar-se que a viragem de século trouxe dois elementos novos ao processo de integração: o debate sobre o futuro da Europa, iniciado por Fischer; e a Declaração anexa ao Tratado de Nice, que aludia à possibilidade de abrir o debate político sobre a reforma dos Tratados da União para além do cenário exausto das conferências intergovernamentais.

No aproveitamento da janela de oportunidade entreaberta pela Declaração respeitante ao futuro da União, anexa ao Tratado de Nice, foi determinante a estratégia adoptada pela Presidência belga do Conselho Europeu. Na verdade, o Primeiro-ministro Verhofstadt confiou a um “grupo de sábios” a missão de elaborar um documento de trabalho<sup>(2)</sup>, submetido aos membros do Conselho Europeu na ronda pelas capitais nacionais, preparatória da Cimeira de encerramento da respectiva Presidência. Esse documento seria aprovado, com alterações pouco significativas, por ocasião do Conselho Europeu de Laeken, em Dezembro de 2001 (F. Dehousse, 2002, p. 79).

A Declaração de Laeken convocou a realização de uma Convenção para debater de forma ampla e transparente os temas enunciados para a conferência intergovernamental, agendada pelo Tratado de Nice. Ou seja, ainda que o princípio da Convenção não tivesse sido claramente

<sup>(2)</sup> Grupo composto por Giuliano Amato, Jean-Luc Dehaene, Jacques Delors, Borislav Geremek e David Milliband.

fixado em Nice, a Presidência belga conseguiu o consenso do Conselho Europeu para a sua realização, estabelecendo uma linha de continuidade entre as duas declarações.

Todavia, a Declaração de Laeken não se limitou a convocar a realização da Convenção, e definir os aspectos principais relativos à sua composição, presidência, duração dos trabalhos, metodologias adoptadas e o sentido do documento final a apresentar ao Conselho Europeu. Na verdade, o mandato de Laeken alargou consideravelmente o leque de questões enumeradas na Declaração anexa ao Tratado de Nice.

Assim, além de retomar os quatro temas que constavam da Declaração aprovada em Nice, introduzindo desenvolvimentos sobre a abordagem que seria desejável seguir na discussão sobre esses assuntos, a Declaração de Laeken referiu a necessidade de a Convenção debater questões relativas à reforma das instituições. Em particular, a Declaração de Laeken questionava sobre como reforçar a autoridade e eficácia da Comissão Europeia, incluindo a forma de designação do seu Presidente, e perguntava se deveriam ser incrementados os poderes do Parlamento Europeu. No tocante ao Conselho, os tópicos para discussão abrangiam a rotação semestral das Presidências, a estrutura das suas diferentes formações e a relação entre o Alto Representante para a política externa e o Comissário responsável pelas relações exteriores. Colocava, também, o problema do papel do Conselho Europeu no sistema da União.

Questões fundamentais para a arquitectura política da União, como as relações entre poder legislativo e poder executivo, a eficiência do processo de co-decisão ou a extensão do voto por maioria qualificada mereceram, também, referência no texto da Declaração.

Mais ambígua se revelava a referência à simplificação dos Tratados. Depois de questionar se deveria ser revista a distinção entre a União e as Comunidades, bem como a chamada divisão em três pilares, a Declaração indagava se tal reestruturação não poderia conduzir, a prazo, à aprovação de um texto constitucional. A este propósito, e de forma bastante dúbia, a Declaração perguntava apenas quais deveriam ser “os elementos de base dessa Constituição”.

A amplitude dos temas referidos no mandato deixava grande liberdade para o debate a empreender pela futura Convenção. A Declaração de Laeken abrangia, com efeito, a generalidade das temáticas essenciais ao

funcionamento do sistema constitucional da União. Oportunidade que a Convenção dificilmente deixaria escapar.

### *A Convenção Europeia*

O modo hábil como o Primeiro-ministro Verhofstadt estabeleceu a ponte entre a Declaração anexa ao Tratado de Nice e a convocação da Convenção fez com que os membros do Conselho Europeu cingissem a sua atenção na personalidade que deveria presidir à nova instância, em detrimento dos aspectos substanciais do respectivo mandato. A escolha da personalidade encarregue de dirigir os trabalhos incidiu sobre o antigo Presidente da República Francesa Valéry Giscard d'Estaing, tendo Giulano Amato e Jean-Luc Dehaene sido designados Vice-Presidentes.

À semelhança da convenção que elaborou a Carta dos Direitos Fundamentais, a Declaração de Laeken estabeleceu que a segunda Convenção integrasse representantes das diferentes legitimidades presentes no processo de integração europeia: Governos nacionais; Parla-mentos nacionais; Parlamento Europeu; e Comissão. Os países candidatos à adesão (os dez que aderiram em 2004, bem como Roménia, Bulgária e Turquia) foram admitidos a participar plenamente nos debates, enviando representações idênticas às dos Estados-membros. A Convenção foi composta por um total de 105 membros efectivos, dos quais 56 representavam os Parla-mentos nacionais, 16 em representação do Parlamento Europeu, 28 representantes dos Governos dos Estados, e 2 representantes da Comissão.

A orientação dos trabalhos da Convenção foi confiada ao *Praesidium*, composto por Presidente e Vice-Presidentes, membros do Conselho que exerciam a Presidência no decurso dos seus trabalhos (Espanha, Dinamarca e Grécia), dois representantes do Parlamento Europeu, dois representantes da Comissão Europeia e dois representantes dos Parla-mentos nacionais.

Os trabalhos da Convenção tiveram início em Março de 2002, tendo sido previsto o prazo de um ano para o exercício do mandato. A Declaração de Laeken estabelecia que a Convenção deveria apresentar resultados ao Conselho Europeu sucessivo ao termo do mandato fixado, em Junho de 2003.

A Convenção não funcionou como órgão permanente. Reunia em sessões bimensais, apenas. Todavia, para além das sessões plenárias, o

*Praesidium* criou grupos de trabalho, que se ocuparam de assuntos específicos. Foram constituídos onze grupos de trabalho para debater os seguintes temas: subsidiariedade; Carta dos Direitos Fundamentais; personalidade jurídica; Parlamentos nacionais; competências complementares; governação económica; relações externas; defesa; simplificação; liberdade, segurança e justiça; Europa social. O mandato dos grupos de trabalho foi fixado pelo *Praesidium*, que designou de entre os seus membros os diferentes relatores de cada grupo, com base na respectiva competência técnica ou na experiência sobre os temas em discussão (Ziller, 2003, p. 126).

Os debates mais interessantes foram realizados nos grupos de trabalho, tendo as mais importantes decisões da Convenção tido origem, também, nos relatórios finais submetidos por estes grupos. Curiosamente, não foi estabelecido nenhum grupo de trabalho que se ocupasse da reforma das instituições, o assunto mais delicado que a Convenção deveria abordar pela relação intrínseca com a finalidade da integração e a dimensão ideológica subjacente. Na verdade, o *Praesidium* preferiu avocar este tema, com o Presidente da Convenção a manifestar-se particularmente envolvido na sua discussão (Kokott, 2003, p. 1330).

Os trabalhos da Convenção foram caracterizados pela sua abertura e transparência, visando captar a atenção da opinião pública dos Estados, bem como atrair contributos da chamada sociedade civil. Em consonância, todos os documentos apresentados nas sessões plenárias, bem como nas reuniões dos grupos de trabalho, foram colocados no sítio oficial da Convenção, nas diferentes línguas de trabalho da União<sup>(3)</sup>. No entanto, os documentos do *Praesidium* não foram disponibilizados para consulta pública, supostamente para que este órgão pudesse dispor de maior liberdade negocial. Em todo o caso, o Presidente da Convenção assumiu o compromisso de cessar a reserva de acesso público à documentação discutida no seio deste órgão, no termo da conferência intergovernamental.

Uma crítica pertinente ao modo de funcionamento da Convenção seria que, enquanto as sessões plenárias e os grupos de trabalho permitiram uma discussão pública e transparente de todos os temas, o mesmo não terá ocorrido no seio do *Praesidium*. Na verdade, este órgão terá ficado refém do espírito dominante nas conferências intergovernamentais,

(3) <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=PT>

caracterizado pelo secretismo diplomático. Com a agravante de o *Praesidium* ter restringido a discussão sobre o tema fulcral, a reforma das instituições. Por certo, terão sido considerações de realismo político que justificaram esta opção, pretendendo o *Praesidium* preservar um espaço negocial que favorecesse a produção de um resultado final susceptível de reunir o consenso posterior dos Estados. Em todo o caso, afigura-se claro o contraste entre a abordagem seguida neste assunto e aquela que foi desenvolvida para a generalidade dos temas debatidos.

Outro aspecto que merece referência no âmbito dos trabalhos da Convenção respeita ao modo de decisão. Nas sessões da Convenção não se procedeu a votação de nenhuma das disposições adoptadas, assim como o projecto final também não foi submetido à votação na generalidade. Na verdade, a Presidência preferiu seguir uma metodologia diferente daquela utilizada nas assembleias, recorrendo à chamada técnica do consenso. Por este motivo, a Convenção recebeu críticas quanto à falta de democraticidade dos seus trabalhos, em particular por parte de sectores mais próximos da tradição parlamentar. Alguns autores consideraram mesmo que a metodologia seguida pela Convenção teria acentuado o défice democrático da própria União (Pitta e Cunha, 2004, p. 35).

A opção pelo consenso como método de decisão tem diferentes justificações. Desde logo, a procura do consenso entre as partes exige um esforço adicional de diálogo e argumentação, para convencer os interlocutores. Situação distinta do que se sucede nas conferências intergovernamentais onde os Estados, refugiando-se no argumento da vontade soberana, tendem a apresentar certas posições como irredutíveis. Pelo que o consenso pode favorecer um aumento qualitativo do debate, embora exija, aos responsáveis pela sua condução, esforço preparatório claramente superior.

Todavia, existiam outras circunstâncias que recomendavam a adopção da metodologia utilizada. A Declaração de Laeken indicava que a Convenção “elaborará um documento final que poderá compreender quer diferentes opções, indicando o apoio que as mesmas obtiveram, quer recomendações, em caso de consenso”. Ora, caso a Convenção tivesse escolhido a via da apresentação de diferentes opções ao Conselho Europeu, com indicação do respectivo apoio, seria mais fácil à conferência intergovernamental afastar-se de soluções que não colhes-

sem aprovação unânime. Acresce, ainda, que o recurso sistemático à votação teria facilitado a propensão dos representantes dos governos nacionais para se barricarem na tradicional rigidez das suas posições.

Por outro lado, a técnica do consenso evitou uma situação discriminatória no confronto dos países candidatos à adesão, que resultava dos termos da Declaração de Laeken. Esta afirmava que os países candidatos estariam representados nas mesmas condições dos Estados-membros, no entanto não poderiam bloquear qualquer consenso que se formasse entre estes últimos. Ou seja, caso se recorresse à votação os países candidatos teriam estatuto de membros de segunda ordem na Convenção. Assim, e através do consenso conseguiu-se representatividade plena de todos participantes (Ziller, 2003, p. 121).

Por fim, será interessante notar que a Convenção permitiu alargar o espectro do debate ideológico sobre a União Europeia, quando comparada com a realização das conferências intergovernamentais. Na verdade, as conferências diplomáticas entre os Estados-membros agregam, de modo geral, as três correntes dominantes reveladas na sequência do discurso de Fischer, sobre a finalidade da integração europeia. Ou seja, das posições federalistas às teses intergovernamentais, passando pelas perspectivas intermédias. No entanto, existe um outro tipo de alinhamento sobre o fenómeno da integração que normalmente permanece fora do debate constitucional, apesar de ter expressão parlamentar e, sobretudo, conseguir certo acolhimento por parte da opinião pública. Trata-se da corrente nacionalista, a qual contraria os próprios fundamentos da integração política europeia, manifestando a sua hostilidade aos desenvolvimentos verificados desde o Tratado de Maastricht. A Convenção permitiu a expressão desta tendência, o que fez aumentar a sua própria representatividade e, de algum modo, evidenciou as clivagens existentes entre nacionalistas e as demais correntes dominantes das conferências intergovernamentais.

## O Tratado Constitucional

A Convenção apresentou o projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa ao Conselho Europeu de Salónica, em Junho de 2003. O Conselho Europeu considerou o projecto de Constituição como uma boa base de trabalho para a conferência intergovernamental vindoura.

Importa analisar o novo Tratado Constitucional — tendo em conta o projecto apresentado pela Convenção, com as alterações introduzidas pela conferência intergovernamental — à luz dos objectivos delineados pelo mandato de Laeken, ou seja, a simplificação dos Tratados, o estabelecimento de uma delimitação de competências mais rigorosa entre a União e os Estados, o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais, o papel dos Parlamentos nacionais na arquitectura europeia, bem como a melhoria da legitimidade democrática da União, e das suas instituições, com o intuito de a aproximar dos cidadãos. Todavia, será interessante começar por referir como a própria ideia de elaborar uma Constituição europeia emergiu no decurso dos trabalhos da Convenção.

### *A ideia de Constituição*

A Declaração de Laeken não conferia mandato explícito para a Convenção elaborar um projecto de Constituição europeia. Como se referiu, o texto de Laeken continha uma fórmula hábil em que, com base na questão da simplificação e reestruturação dos Tratados, perguntava se este processo não poderia conduzir, a prazo, à aprovação de um texto constitucional da União. De seguida, indagava sobre quais deveriam ser os valores de base dessa Constituição.

A Convenção decidiu apresentar um documento único ao Conselho Europeu. Documento que reuniria o consenso dos seus membros. Esta opção fundava-se na experiência do grupo de reflexão que preparou a conferência intergovernamental do Tratado de Amesterdão. Neste caso, o grupo de reflexão apresentou um relatório final onde destacava, a propósito de cada questão, as soluções maioritárias, bem como as posições defendidas pela minoria. Durante as negociações da conferência intergovernamental, considerou-se que a definição prévia de perspectivas divergentes contribuiu para maior rigidez das posições defendidas por cada Estado-membro. Na verdade, o Tratado de Amesterdão não conseguiu aprovar a reforma das instituições comunitárias em vista do alargamento.

Por tais motivos, a Convenção seguiu a estratégia de apresentar um documento de consenso. O que em si mesmo não implicaria que revestisse a forma de um projecto de Constituição europeia. Claramente, não decorria dos termos da Declaração de Laeken a existência de um mandato explícito de elaboração de um projecto de índole constitucio-

nal. Ainda que existissem elementos no conteúdo da Declaração que apontavam, embora a prazo, para a elaboração de um texto de natureza constitucional. Pelo que a decisão de apresentar um projecto de Constituição poderia ser, em certo modo, questionável (Pitta e Cunha, 2004, p. 80)

Todavia, as questões que resultavam do mandato de Laeken tinham um conteúdo eminentemente constitucional. Na verdade, solicitava que a Convenção encontrasse forma de melhorar a repartição de competências entre a União e os Estados, que reflectisse sobre o estatuto jurídico da Carta dos Direitos Fundamentais, que simplificasse os Tratados constitutivos das Comunidades e da União, que debatesse sobre os poderes das instituições comunitárias. Ora, a essência do constitucionalismo reside no enunciado dos direitos fundamentais dos cidadãos e nas regras relativas à organização do poder político. Pelo que a missão que se atribuía à Convenção versava, substancialmente, em torno de uma reflexão de natureza constitucional: apresentar recomendações sobre o modo de conferir força jurídica às disposições da Carta dos Direitos Fundamentais; sobre a divisão vertical de competências entre a União e os Estados-membros; sobre a separação horizontal de poderes entre as instituições da União. Do ponto de vista formal, ponderar sobre o documento que condensaria as disposições fundamentais da União Europeia.

Na fase inicial de discussão, em Junho de 2002, a Convenção deliberou que submeteria um projecto de Constituição ao Conselho Europeu. Ou seja, as conclusões do seu trabalho seriam apresentadas sob forma de um projecto de Constituição europeia. Causa próxima de tal decisão terá sido o debate sobre o carácter vinculativo da Carta dos Direitos Fundamentais (Oliveira Martins, 2003, p. 8). Ao decidir pela inclusão da Carta dos Direitos Fundamentais no corpo das disposições da União, e não como Protocolo anexo a esse documento, a Convenção reconhecia implicitamente a natureza constitucional do seu exercício, na medida em que as declarações de direitos são elemento indispensável de qualquer texto constitucional.

Em todo o caso, resulta claro que à Convenção não havia sido conferido poder constituinte. O poder constituinte em sede de integração europeia pertence aos Estados-membros, apenas. Foram eles que fundaram as Comunidades e a União, e que decidiram sobre as suas sucessivas

alterações. A eles compete decidir sobre a aprovação de um texto de natureza constitucional, em substituição dos respectivos Tratados.

Assim, a Convenção não estava mandatada para proceder ao exercício do poder constituinte, tendo-lhe sido apenas solicitado que reflectisse sobre a reelaboração dos textos fundamentais da União, nos seus aspectos formais e de substância. Por estes motivos, a Convenção poderá ser entendida como expressão da vontade constituinte dos Estados-membros, na medida em que lhe foi pedido que discutisse, e apresentasse recomendações, sobre questões de natureza eminentemente constitucional (Kokkot, 2003, p. 1320).

Recorde-se que a doutrina há muito assinalava a existência de um conjunto de elementos que haviam operado a chamada constitucionalização do Direito Comunitário. Essa ideia foi reforçada pelo entendimento do Tribunal de Justiça de que os Tratados desempenhariam função de carta constitucional no ordenamento da Comunidade. Todavia, a perspectiva da existência de uma dimensão materialmente constitucional no sistema comunitário não ultrapassou os limites do universo jurídico, pelo que os actores políticos principais no processo de integração europeia, nomeadamente, o Conselho Europeu, preferiam sublinhar a origem internacionalista dos actos fundadores das Comunidades e da União — os Tratados — e o controlo exclusivo que sobre eles exerciam os Estados.

#### *Natureza jurídica*

Nos sistemas políticos modernos, as Constituições exercem dois tipos básicos de funções: submissão do poder político ao conjunto de regras jurídicas enunciadas, ou seja, o princípio do Estado de Direito; e legitimação popular do poder político, com base na ideia de que a Constituição resulta do princípio da soberania popular, e não da vontade dos governantes. A transformação operada no sistema jurídico da União Europeia permitiu que se alcançasse a primeira função do constitucionalismo, na medida em que o exercício do seu poder político se encontra claramente subordinado ao conjunto de normas provenientes dos Tratados, obedecendo a um complexo sistema de freios e contrapesos. Nessa medida, considera-se que o sistema da União preenche as características fundamentais do Estado de Direito, sendo a esse título justamente designada como uma União de Direito.

Mais problemático se afigura o preenchimento do segundo requisito do constitucionalismo moderno. Na verdade, os Tratados que estabeleceram as Comunidades e a União Europeia não representavam a emanação da ideia de soberania popular, sendo antes directamente reportáveis à vontade dos Estados-membros. Assim, o problema que colocam os actos constitutivos da União é a subalternidade, ou inexistência, de um elemento de legitimação política própria. Ou seja, suscitam a questão da legitimidade democrática da União, enquanto espaço político diferenciado dos Estados constitutivos (Grimm, 2002, p. 72).

A função de legitimação do poder político, atribuível à ideia de Constituição, mantém o sentido da distinção entre este tipo de acto normativo e aquele que resulta dos Tratados, num plano que se afirma para além de meras considerações de semântica jurídica. As Constituições são tidas como emanações de um poder político próprio, cuja legitimidade advém directamente dos seus cidadãos. Os Tratados tendem a ser entendidos como resultado da vontade política dos Estados signatários.

Neste sentido, é de notar como a Convenção europeia atenuou a carga política, e jurídica, decorrente da ideia de Constituição, no momento da apresentação do seu texto final ao Conselho Europeu de Salónica. Com efeito, o documento intitulava-se “Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”.

Para além do significado formal da terminologia utilizada pode-se considerar que, em termos substanciais, o conceito de Tratado encontra fundamento na chamada Constituição europeia, quanto aos elementos essenciais da distinção entre os dois tipos de instrumentos jurídicos: aprovação, revisão e retirada (Díez-Picazo, 2002, p. 87). Com efeito, a Constituição entrará em vigor apenas para os Estados que completarem as formalidades de ratificação do novo Tratado (artigo IV-447º). Exige, também, que o processo de revisão das disposições do Tratado Constitucional tenha a anuência de todos os Estados-membros (artigo IV-443º). Consagra, ainda, o direito de qualquer Estado poder solicitar a saída unilateral da União (artigo I-60º).

Por estes motivos, se falará com mais propriedade de Tratado Constitucional, que em Constituição no sentido formal. Na verdade, os fundamentos profundos da autonomia política e jurídica dos Estados, na sua relação com a União, não são afectados pelo Tratado Constitucional.

Ou seja, as decisões de aprovar, rever e abandonar a União, permanecem na esfera de decisão exclusiva de cada Estado.

Pelo que no tocante ao Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa dificilmente se poderá argumentar que ele constituiria uma ruptura com o sistema vigente de representação da vontade dos Estados, originando o estabelecimento de uma nova modalidade de legitimação do poder político da União, directamente reportável aos seus cidadãos.

### *Simplificação dos Tratados*

De entre as dificuldades que o fenómeno da integração europeia colocava aos cidadãos constava a multiplicidade de instrumentos jurídicos básicos, a coexistência de duas entidades distintas — as Comunidades e a União — e a arquitectura em pilares em que esta última assentava. A vontade de aproximar a União dos cidadãos obrigava à simplificação da sua infra-estrutura jurídica.

O Tratado Constitucional realiza progressos assinaláveis nesta matéria. Assim, prevê a cessação da existência da Comunidade Europeia, enquanto entidade distinta da União. A Comunidade será plenamente absorvida pela União. O que representará o termo da fase de integração económica, como núcleo duro do processo de construção europeia.

Em consequência, o Tratado Constitucional acaba com o sistema de pilares em que assentava a arquitectura da União Europeia (Dougan, 2003, p. 764). Na verdade, desaparecem os três pilares da União. Pode-se afirmar que no caso do chamado terceiro pilar, correspondente à cooperação policial e judiciária em matéria penal, ocorreu uma integração plena das suas disposições no sistema geral da União. Terminam, com efeito, as especificidades que justificavam a existência de tratamento separado, em sede de instrumentos jurídicos e controlo da legalidade. Verifica-se, pois, a incorporação formal e material das disposições do terceiro pilar no sistema geral da União.

Algo distinta se apresenta a situação no chamado segundo pilar. Com efeito, apesar da sua incorporação formal no texto do Tratado Constitucional, a política externa e de segurança comum mantém um tratamento diferente face às demais áreas de intervenção da União. Assim, em questões como a participação do Parlamento Europeu e da Comissão no processo de decisão, deliberação por voto maioritário, ou aceitação da jurisdição do Tribunal de Justiça, a política externa e de segurança

comum continua a reger-se por princípios divergentes das restantes áreas de actuação da União. O que significa que se verificou uma fusão formal das disposições do chamado segundo pilar, mas não se procedeu à sua incorporação material no sistema da União (Kokott, 2003, p. 1326). Portanto, a política externa e de segurança comum permanece um domínio que tem natureza claramente intergovernamental.

Em estreita relação com as alterações a nível de simplificação dos Tratados, decorre a questão da personalidade jurídica. Nos termos do seu Tratado constitutivo, a Comunidade Europeia goza de personalidade jurídica. Ou seja, a Comunidade Europeia beneficia da susceptibilidade de ser titular de direitos e obrigações, tendo capacidade para assumir compromissos jurídicos nas suas relações com terceiros Estados ou organizações internacionais. O Tratado de Maastricht, que estabeleceu a União Europeia, não atribuiu personalidade jurídica à União. Todavia, o Tratado de Amesterdão afirmou que a União podia celebrar acordos com Estados ou organizações internacionais. Na prática, isso implicaria uma forma de reconhecimento implícito da personalidade jurídica da União, na medida em que se previa que ela poderia assumir direitos e obrigações em virtude da realização desses acordos. Em todo o caso, não havia reconhecimento explícito da personalidade jurídica da União.

As alterações introduzidas pela Constituição, com a absorção da Comunidade pela União, e a consequente “despilarização” do Tratado, acentuaram a necessidade de esclarecer a questão da personalidade jurídica. Assim, o Tratado Constitucional dispõe que a União tem personalidade jurídica (artigo I-7º). O que se afigura como consequência lógica da incorporação da Comunidade na União. Com efeito, a Comunidade dispunha de personalidade jurídica, enquanto a União podia apenas ser titular de direitos e obrigações nas suas relações com terceiros. Logo, a Constituição não poderia deixar de atribuir explicitamente personalidade jurídica à União, sob pena de condicionar fortemente a sua actuação nos domínios das relações comerciais internacionais e da política externa e de segurança comum.

Relativamente à estrutura, o Tratado Constitucional encontra-se dividido em quatro partes, comportando um total de 448 artigos. A Parte I, que contém 60 artigos, foi elaborada pela Convenção. Pretende fornecer aos cidadãos uma ideia precisa sobre o conjunto de objectivos, valores e competências da União, bem como enunciar os princípios gerais do seu sistema institucional, do funcionamento democrático, do

regime financeiro e da qualidade de membro da União. É o cerne do novo Tratado Constitucional.

A Parte II incorpora os 54 artigos da Carta dos Direitos Fundamentais, elaborada pela primeira convenção, no texto do Tratado Constitucional. A Convenção europeia entendeu que a Carta havia sido preparada por uma instância com um nível de conhecimento superior sobre direitos fundamentais, razão por que decidiu receber em bloco o respectivo texto. Foram apenas introduzidas alterações nas disposições que regem a interpretação e aplicação da Carta, bem como se procedeu a actualização das chamadas anotações ao texto da Carta.

A Parte III, com 322 artigos, é consagrada às políticas e funcionamento da União. Esta Parte tem uma lógica complementar da Parte I, numa relação que se poderia considerar de carácter técnico. Ou seja, as disposições base do Tratado Constitucional encontram-se na Parte I, no entanto, a sua aplicação deverá ser realizada nos termos da Parte III. Nessa medida, a Parte III poderá ser considerada como revestindo natureza para-constitucional. A elaboração desta Parte foi realizada com base no relatório apresentado por um grupo constituído por membros dos serviços jurídicos do Conselho, Comissão e Parlamento Europeu, a pedido do *Praesidium* da Convenção. A Parte III consagra uma reestruturação geral das disposições dos Tratados da União e das Comunidades Europeias, com o intuito de promover a sua simplificação e racionalização (Ziller, 2003, p. 74). As disposições da Parte III foram adoptadas pela Convenção, em sessões extraordinárias realizadas em momento posterior ao Conselho Europeu de Salónica, o qual havia recebido apenas as Partes I e II do projecto de Tratado Constitucional.

A Parte IV, com apenas 12 artigos, é dedicada às chamadas disposições gerais e finais. Neste particular, obedece à prática comum na sistematização de Constituições e Tratados. A Parte IV revoga os Tratados anteriores, regula a entrada em vigor do Tratado Constitucional, o seu processo de revisão e estabelece o regime linguístico da União.

#### *Divisão de competências*

A divisão vertical de competências entre a Comunidade e os Estados-membros foi objecto de escasso interesse nas primeiras décadas de integração europeia. Em parte, porque o Tratado previa um complexo

sistema de atribuição funcional de competências à Comunidade Europeia, que não facilitava o entendimento da repartição de competências entre os Estados e a Comunidade; noutra parte, porque os Estados se sentiam protegidos pelo controlo absoluto que exerciam sobre o processo de decisão.

A partir do Acto Único Europeu, em 1986, emergiram preocupações com as tendências centrípetas verificadas no mecanismo de repartição de competências. Na verdade, os Estados começaram a recear o fenómeno da centralização de competências em favor da Comunidade. Em consequência, o Tratado de Maastricht procurou introduzir um conjunto de princípios relativos à divisão de competências entre a União e os Estados, de entre os quais o princípio da subsidiariedade.

Apesar de o Tratado de Maastricht ter conseguido interromper os motivos que conduziam à centralização de competências — recurso intensivo à cláusula de flexibilidade prevista no Tratado da Comunidade Europeia para adopção de actos jurídicos em domínios que careciam de atribuição específica pelos Estados (artigo 308º); bem como a interpretação que o Tribunal de Justiça fazia das disposições do Tratado — certo é que permaneceram as acusações contra a excessiva intromissão da Comunidade e da União nas áreas de actuação dos Estados.

Na verdade, ainda que o Tratado de Maastricht tenha conseguido estancar os fundamentos da centralização de competências, ele não conseguiu tornar o sistema de repartição de competências numa realidade compreensível para a generalidade dos actores políticos. As dificuldades de entendimento do mecanismo de divisão de competências levaram os poderes infra-nacionais de alguns Estados, sobretudo os que assentam numa organização de tipo federal, a reclamar uma delimitação mais rigorosa de competências entre os Estados e a União. Pretensão acolhida pela Declaração anexa ao Tratado de Nice e pela Declaração de Laeken.

A Parte I do Tratado Constitucional consagra o seu Título III às Competências da União. Este Título começa por afirmar as regras que sustentam a delimitação e o exercício das competências da União, os princípios da atribuição e da subsidiariedade, respectivamente (artigo I-11º). De seguida, enuncia as categorias de competências atribuídas à União: competências exclusivas da União; competências partilhadas com os Estados-membros; medidas de apoio que a União pode desenvolver para coordenar ou complementar a acção dos Estados (artigo I-12º).

As competências exclusivas da União são os domínios em que apenas a União pode legislar, como sucede com a política monetária ou a união aduaneira. As competências partilhadas são áreas em que a União e os Estados podem legislar, como acontece com o mercado interno ou a política agrícola. O exercício dessas competências pela União determina, em princípio, a preclusão da respectiva competência dos Estados. As medidas de apoio são domínios que permanecem na competência dos Estados-membros, sendo que estes consentem que a União possa adoptar medidas complementares da sua actuação, como se verifica nas áreas da educação ou da cultura. Não se verifica, portanto, uma atribuição de competências à União no âmbito das chamadas medidas de apoio, diferentemente do que sucede com as competências exclusivas e partilhadas.

O Tratado Constitucional enumera os domínios de competências exclusiva da União (artigo I-13º), de competência partilhada com os Estados-membros (artigo I-14º), bem como as áreas em que a União pode desenvolver medidas de apoio em complemento da actuação dos Estados-membros (artigo I-17º).

O sistema de divisão de competências entre a União e os Estados definido no Tratado Constitucional resulta, inequivocamente, mais compreensível e transparente de quanto pudesse aparecer nos Tratados da Comunidade e da União. Neste sentido, o Tratado Constitucional realiza plenamente os objectivos que lhe haviam sido fixados pela Declaração anexa ao Tratado de Nice e pelo mandato de Laeken. Sem prejuízo das objecções que possam ser formuladas quanto às soluções de natureza técnica adoptadas nesta matéria (Goucha Soares, 2004, p. 67).

### *Parlamentos nacionais*

Os Parlamentos nacionais tendem a ser considerados como os órgãos mais afectados pelo processo de integração europeia. Na verdade, a instituição democrática por excelência em todos os Estados-membros tem visto o cerne da sua actividade política prejudicado em virtude da construção europeia. Quer no plano da actividade legislativa, quer no quadro do controlo político da actividade do governo, os Parlamentos nacionais sofreram limitações de monta no exercício dos seus poderes. No âmbito da actividade legislativa, os Parlamentos nacionais viram parte dos seus poderes serem exercidos no plano comunitário por efeito

da atribuição de competências normativas à Comunidade. No quadro do controlo político sobre os Governos, os Parlamentos nacionais deparam-se crescentemente com situações onde os órgãos executivos iludem os mecanismos de responsabilidade política, com a escusa do cumprimento de obrigações comunitárias.

Por tais motivos, os Parlamentos nacionais reclamavam maior protagonismo no processo de integração europeia, de modo a compensar o impacto negativo causado pelo fenómeno da construção europeia na sua esfera tradicional de poderes. Sendo certo que se considerava, também, que a participação dos Parlamentos nacionais no sistema político da União seria susceptível de contribuir para o aumento da legitimidade democrática da integração e, por este modo, melhorar a sua aceitação por parte dos cidadãos.

Durante a Convenção, o Presidente Giscard d'Estaing defendeu que a solução para melhorar o papel dos Parlamentos nacionais na construção europeia consistiria na criação de uma nova entidade, um Congresso Europeu, composto por membros dos Parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu. Independentemente dos poderes que deveriam ser conferidos ao Congresso Europeu, seria certo que se trataria de outro órgão para acrescentar ao complexo sistema institucional da União.

O Parlamento Europeu combateu tenazmente a ideia da criação do Congresso, temendo que ele pudesse comportar ameaça à sua participação crescente no processo político da União. Não aceitava que o aumento da participação dos Parlamentos nacionais pudesse ser feito à custa da sua posição no sistema político da União. A eficácia da estratégia do Parlamento Europeu, no decurso dos trabalhos da Convenção, levou ao abandono da ideia de criação de um Congresso Europeu no final dos trabalhos, quando o Presidente careceu do apoio dos deputados europeus para se opor às derradeiras investidas de sectores intergovernamentalistas contra o projecto de Tratado (Ziller, 2003, p. 105).

O Tratado Constitucional consagra uma solução bastante equilibrada no tocante à participação dos Parlamentos nacionais no sistema político da União. Os Parlamentos nacionais foram associados ao processo legislativo da União, através da criação de um controlo político prévio sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade. Trata-se do chamado mecanismo de alerta rápido sobre a aplicação da subsidiariedade, que

visa completar o controlo *a posteriori* sobre a observância deste princípio, realizado pelo Tribunal de Justiça.

Nos termos do Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, anexo ao Tratado Constitucional, os Parlamentos nacionais receberão da Comissão todas as propostas legislativas apresentadas na União, em simultâneo com o seu envio às instituições dotadas do poder de decisão. Os Parlamentos nacionais poderão, então, formular um parecer fundamentado sobre o cumprimento do princípio da subsidiariedade pelo projecto legislativo em causa. Caso receba pareceres sobre a inobservância do princípio da subsidiariedade, em número superior a um terço do total dos votos representados pelos diferentes Parlamentos nacionais, a Comissão deverá reanalisar a sua proposta legislativa.

Esta solução tem a virtude de associar os Parlamentos nacionais ao processo legislativo da União, facto inédito na integração europeia, bem como suprir uma insuficiência existente na aplicação do princípio da subsidiariedade. O mecanismo previsto permite, ainda, evitar a criação de um novo órgão, que aumentaria a complexidade institucional da União.

### *Carta dos Direitos Fundamentais*

Os propósitos de integração económica que presidiram ao estabelecimento das Comunidades Europeias não consentiram que estas fossem dotadas de preceitos relativos à protecção dos direitos fundamentais. Contudo, a dinâmica de integração económica cedo demonstrou que a actuação das Comunidades poderia violar direitos fundamentais dos cidadãos. Para colmatar tal lacuna, o Tribunal de Justiça desenvolveu um método jurisdicional de protecção dos direitos humanos no âmbito da aplicação do ordenamento comunitário.

O reforço da protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos na União exigiria, no entanto, uma abordagem política do tema. O modo como tal abordagem foi perspectivada permitia que a União enveredasse por dois caminhos distintos: a adesão à Convenção Europeia dos Direitos do Homem; ou a adopção de um catálogo próprio de direitos fundamentais. Dificuldades de natureza jurídica, declaradas na década de 1990, impediram a primeira opção. Por esse facto, a União decidiu adoptar uma Carta dos Direitos Fundamentais.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, elaborada pela primeira convenção, em 2000, não produziu, todavia, efeitos jurídicos imediatos. A reflexão sobre a natureza jurídica da Carta foi remetida para o mandato da Convenção europeia.

De entre as várias soluções equacionadas, sobre o modo de conferir força vinculativa às disposições da Carta, a Convenção decidiu pela incorporação da Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado Constitucional.

A incorporação da Carta dos Direitos Fundamentais como Parte II do Tratado Constitucional obrigou à alteração dos preceitos finais da Carta, relativos às disposições que regem o seu modo de interpretação e aplicação, bem como proceder a actualização das anotações à Carta, no intuito de afastar ambiguidades quanto ao sentido e alcance das suas normas (Turpin, 2003, p. 632). Assim, o Tratado Constitucional confere à União um catálogo de direitos fundamentais plenamente vinculativo.

Todavia, a importância do Tratado Constitucional em sede de direitos fundamentais não se queda pela solução relativa à natureza jurídica das disposições da Carta. Na verdade, o Tratado Constitucional prevê, também, a adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (artigo I-9º). Sendo este o mais notável instrumento de protecção dos direitos fundamentais no espaço europeu, é de aplaudir que o Tratado Constitucional remova os obstáculos que no passado impediram a adesão da União.

Deste modo, a União beneficiará de uma protecção alargada dos direitos fundamentais. Com efeito, para além de uma Carta de Direitos vinculativa — que combina um vasto elenco de direitos de natureza civil, política, económica e social — permitirá também a fiscalização externa dos direitos previstos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, por parte do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Termos em que a União poderá reivindicar um sistema de protecção de direitos fundamentais com alcance idêntico aos Estados-membros.

### *Vida Democrática da União*

A questão da legitimidade democrática da União tem sido tema recorrente na agenda política europeia. A Declaração anexa ao Tratado de Nice referia a necessidade de melhorar a legitimidade democrática da União, de forma a aproximá-la dos cidadãos dos Estados-membros. Por

seu turno, a Declaração de Laeken perguntava, a este respeito, quais as iniciativas que poderiam ser tomadas para desenvolver um espaço público europeu.

De entre as novidades do Tratado Constitucional encontra-se um Título consagrado à vida democrática da União, na sua Parte I. O Título VI introduz princípios inovadores no texto do Tratado, como sejam a igualdade democrática, democracia representativa e democracia participativa, bem como agrega outras disposições que se encontravam dispersas nos Tratados, tais como o papel dos parceiros sociais, Provedor de Justiça Europeu, princípios da transparência e abertura dos trabalhos das instituições, protecção de dados pessoais e estatuto das igrejas e organizações não confessionais.

No tocante à igualdade democrática, o Tratado Constitucional afirma que a União respeitará, em todas as suas actividades, o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de idêntica atenção por parte das instituições (artigo I-45º). Curiosamente, o projecto apresentado pela Convenção não continha referência ao princípio da igualdade dos Estados-membros. Com efeito, a Convenção incluiu apenas a ideia de igualdade dos cidadãos, considerando que o princípio da igualdade dos Estados-membros transportava preocupações organizativas de natureza federal (Peters, 2004, p. 43). Todavia, sendo a União Europeia uma associação de Estados, o princípio da igualdade deveria mencionar também os Estados-membros. Situação consagrada na versão final do Tratado Constitucional (artigo I-5º).

O Tratado Constitucional afirma que o funcionamento da União se baseia no princípio da democracia representativa, referindo que o Parlamento Europeu representa os cidadãos da União. Por seu turno, os Estados-membros encontram-se representados no Conselho Europeu e no Conselho, por intermédio dos respectivos governos, os quais são eles próprios responsáveis perante os Parlamentos nacionais, eleitos pelos cidadãos (artigo I-46º). Este preceito pretende fixar a dupla legitimidade política subjacente à União, complementando o sentido das disposições relativas à arquitectura do sistema institucional.

A disposição mais inovadora em sede da vida democrática da União é o princípio da democracia participativa. Este preceito tem o mérito de constitucionalizar a ideia de democracia deliberativa no processo político da União, reconhecendo aos cidadãos, e às associações representativas, o direito de expressarem os seus pontos de vista, estabelecendo um

diálogo transparente e regular com as instituições, que deverá acompanhar a preparação de todas iniciativas da União (artigo I-47º). Com o objectivo de facilitar o acesso público ao processo de decisão, visando aumentar a legitimidade da função legislativa a nível europeu.

A este título, o Tratado Constitucional prevê, também, a existência de um direito de iniciativa legislativa popular. Assim, uma petição subscrita por mais de um milhão de cidadãos, oriundos de diferentes Estados-membros, poderá convidar a Comissão para que apresente propostas legislativas consideradas necessárias à aplicação da Constituição. O novo direito reconhecido aos cidadãos, cuja implementação requererá sucessiva regulamentação através de lei europeia, parece particularmente adequado à promoção de um debate transnacional sobre questões europeias e, por essa via, contribuir para o desenvolvimento de um espaço público comum a toda a União. Esta solução tem o mérito de atenuar a natureza exclusivamente representativa do processo político da União, sem afrontar o monopólio da iniciativa legislativa da Comissão (Peters, 2004, p. 45).

#### *Reforma das instituições*

A reforma das instituições constituía o ponto mais delicado do mandato da Convenção. A relação entre este tema e a questão da finalidade da integração permitia antever que dificilmente se encontrariam soluções que alterassem o equilíbrio de poderes vigente. Situação confirmada pelo Tratado Constitucional. No entanto, e apesar da manutenção da relação existente entre a dimensão supranacional e a vertente intergovernamental da União, a Constituição conseguiu introduzir alterações no sistema institucional que importa mencionar.

Desde logo, no tocante ao Parlamento Europeu. O Tratado Constitucional retoma a tradição, interrompida em Nice, de fazer do Parlamento Europeu a instituição mais beneficiada pelas alterações introduzidas. Na verdade, o Parlamento Europeu conhece um aumento considerável da sua participação no exercício da função legislativa. O Tratado Constitucional prevê que a adopção dos actos legislativos da União se realize pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, em conjunto, nos termos do processo legislativo ordinário (artigo I-34º). Esta situação permitirá um incremento significativo da posição do Parlamento Europeu no exercício do poder legislativo, na medida em que o actual processo de co-

-decisão é apenas aplicável a um quarto dos actos legislativos adoptados pela União (Peters, 2004, p. 48). O Parlamento beneficia, ainda, de notável incremento de poderes em sede orçamental, passando a aprovar a lei europeia que fixa o Orçamento anual da União, em conjunto com o Conselho.

Em compensação, o Tratado Constitucional reforçou o papel do Conselho Europeu no processo político da União. Assim, o Conselho Europeu vê finalmente consagrado o estatuto de instituição da União, sendo colocado no mesmo plano das demais instituições existentes desde o início do processo de integração, e não mais como uma formação funcionalmente distinta do Conselho (artigo I-19º). A centralidade do papel do Conselho Europeu é acrescida pela existência da figura do Presidente do Conselho Europeu, cargo exercido a tempo inteiro e desligado do mecanismo das presidências rotativas (artigo I-22º). Os desenvolvimentos verificados a nível do Conselho Europeu permitem acentuar a vertente intergovernamental da União, com destaque para o facto do Presidente do Conselho Europeu ofuscar o protagonismo do Presidente da Comissão, em particular, no plano da representação externa da União.

A nível do Conselho, registo para a criação da formação do Conselho dos Negócios Estrangeiros, presidido por um Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, desligado do mecanismo das presidências rotativas, e responsável por todas as políticas externas da União (artigo I-28º). Medida que pretende reforçar a visibilidade exterior da União e assegurar a coerência da sua actuação.

O Tratado Constitucional altera profundamente o mecanismo de votação por maioria qualificada no seio do Conselho. Na verdade, a solução encontrada em Nice para as deliberações por maioria qualificada assentava em critérios pouco transparentes e dificilmente compreensíveis. A Convenção propôs uma solução radicalmente distinta, baseada numa dupla maioria, que reflectisse a natureza da União como entidade de Estados e cidadãos. Deste modo, as decisões por maioria qualificada obtêm-se pelo duplo requisito de uma maioria de Estados, representando certa percentagem da população da União. A solução permite superar a *golden rule* existente desde a fundação, baseada no tratamento paritário entre França e Alemanha, a qual perturbou as negociações realizadas em Nice (Giscard d'Estaing, 2003, p.113). Não sendo a União uma entidade de carácter federal, afigura-se aceitável que o voto por maioria no

Conselho se deva basear na dupla legitimidade política subjacente à própria União.

No tocante à Comissão, as alterações introduzidas parecem debilitar o seu peso global no sistema político da União. Desde logo, a criação de um Presidente permanente do Conselho Europeu, que tenderá a rivalizar com o Presidente da Comissão. Mas também a própria figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros, que acumulará funções de Vice-Presidente da Comissão. Quanto a esta figura, se ela consegue realizar o objectivo de unificar a representação externa da União, nos domínios político e económico, a solução de amarrar o seu titular às duas instituições parece criticável. Na verdade, o Ministro dos Negócios Estrangeiros terá que obedecer a uma dupla lealdade política, no confronto de duas entidades que assumem posições frequentemente conflitantes. Sobre este aspecto, alguns autores consideram o Ministro dos Negócios Estrangeiros como uma espécie de “submarino” do Conselho no seio da Comissão, ameaçando o princípio da separação de poderes e contribuindo para o enfraquecimento progressivo desta última no processo político da União (Pérez de Nanclares, 2003, p. 561).

### **A Conferência Intergovernamental**

A assinatura do maior Tratado relativo ao alargamento da União, em Abril de 2003, e o facto de a presidência sucessiva do Conselho ser exercida por Itália, que pretendia ver Roma como palco da assinatura do novo Tratado Constitucional, levaram à antecipação da data de abertura da conferência intergovernamental, fixada pelo Tratado de Nice. Assim, a conferência intergovernamental iniciou os seus trabalhos em Outubro de 2003, com o objectivo de proceder à conclusão das negociações por ocasião do Conselho Europeu de final do ano.

A ambição da conferência intergovernamental, manifestada, desde logo, na previsão de um prazo insolitamente breve para o decurso das negociações, revelou-se também no facto de os seus trabalhos serem liderados pelos Chefes de Estado e de Governo. Por outro lado, os países candidatos à adesão participaram nas sessões da conferência intergovernamental, nos mesmos termos que os Estados-membros.

Apesar do vasto consenso estabelecido nesta fase da conferência intergovernamental em torno do projecto de Constituição apresentado

pela Convenção, não foi possível proceder à conclusão das negociações durante o Conselho Europeu de Dezembro de 2003.

Com efeito, a conferência intergovernamental não conseguiu obter acordo de todos os Estados sobre duas questões básicas ao funcionamento da União: composição da Comissão; e definição da votação por maioria qualificada no seio do Conselho. Relativamente ao primeiro ponto, a maioria dos Estados de pequena e média dimensão opôs-se à ideia de uma Comissão formada por um número reduzido de membros, defendendo antes o princípio de um Comissário por Estado. No tocante à segunda questão, Espanha e Polónia manifestaram a sua intransigência em aceitar o sistema de dupla maioria proposto pela Convenção, com o pretexto que o mesmo afectava gravemente o peso relativo destes Estados no seio do Conselho.

A inflexibilidade negocial dos Estados sobre as questões acima referidas, com particular relevo para as posições assumidas pela Espanha e Polónia sobre a votação por maioria qualificada, não permitiu concluir as negociações da conferência intergovernamental no prazo previsto. Por outro lado, a inexistência de soluções alternativas que permitissem, a breve termo, vislumbrar a obtenção de um acordo global sobre o novo Tratado, levou os Estados a suspenderem os trabalhos da conferência intergovernamental.

Curiosamente, a conferência intergovernamental parecia afundar-se nos mesmos terrenos que haviam conduzido ao falhanço das negociações de Amesterdão sobre a reforma das instituições, e que caracterizaram as delicadas negociações que levaram à assinatura do Tratado de Nice: composição da Comissão e votação por maioria qualificada no Conselho.

Todavia, a realização de eleições legislativas em Espanha, em Março de 2004, das quais resultou um governo formado por partido diferente, que logo se mostrou receptivo para superar o impasse negocial criado, permitiu a reabertura dos trabalhos da conferência intergovernamental.

O novo clima existente no seio do Conselho Europeu, pela perspectiva de adopção do Tratado Constitucional, e o entusiasmo gerado pela concretização do alargamento da União, permitiram que a presidência irlandesa apresentasse soluções, relativas aos temas objecto de discórdia, susceptíveis de merecerem o beneplácito de todos os Estados-membros.

Assim, na reunião do Conselho Europeu realizada em Bruxelas, em 17 e 18 de Junho de 2004, os Chefes de Estado e de Governo dos países da União concluíram as negociações da conferência intergovernamental, com a adopção do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa <sup>(4)</sup>.

O acordo final alcançado baseia-se largamente no projecto de Tratado Constitucional apresentado pela Convenção europeia. De referir que a maioria das modificações introduzidas pela conferência intergovernamental apresenta natureza puramente formal, consistindo em alterações à redacção formulada pela Convenção, em alguns casos com evidente melhoria da técnica normativa utilizada.

A essência do trabalho da Convenção — que abrange um novo texto constitucional com o objectivo de promover a simplificação dos Tratados e melhorar a legibilidade dos documentos fundamentais da União, a divisão de competências entre a União e os Estados-membros, o papel dos Parlamentos nacionais no processo de integração europeia, o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais e a melhoria da vida democrática da União — foi inteiramente recebida pelo acordo obtido na conferência intergovernamental. Do mesmo modo, a maioria das alterações propostas pela Convenção quanto ao funcionamento das instituições da União foram seguidas no novo Tratado, nomeadamente, o incremento de poderes do Parlamento Europeu, a consagração do Conselho Europeu como instituição e a criação da figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Assim, os Estados-membros concluíram as negociações da conferência intergovernamental com um acordo que se inspira, no essencial, no projecto de Tratado elaborado pela Convenção. Deste modo, os Estados-membros, actuando na qualidade de poder constituinte da União, caucionaram o exercício constitucional realizado pela Convenção europeia, o que permite remover as objecções suscitadas sobre a legitimidade desta instância para elaborar um projecto de Constituição.

Quanto às duas questões que haviam impedido a conclusão da conferência intergovernamental em 2003, as soluções finais alcançadas não alteram o equilíbrio do funcionamento institucional da União.

<sup>(4)</sup> Documentos CIG 85/04 e CIG 86/04. A versão definitiva do Tratado Constitucional, assinada em Roma, consta do Documento CIG 87/2/04, Rev 2. Ver [http://www.europa.eu.int/futurum/eu\\_constitution\\_pt.htm](http://www.europa.eu.int/futurum/eu_constitution_pt.htm)

No tocante à composição da Comissão, prevê-se que de futuro esta instituição seja formada por um número de membros correspondente a dois terços dos Estados da União. Todavia, este princípio terá aplicação faseada, na medida em que a Comissão cujo mandato se iniciará em 2009 será ainda composta por um nacional de cada Estado-membro (artigo I-26<sup>o</sup>). Portanto, o Tratado Constitucional prossegue na linha do compromisso fixado em Nice, que previa que o número de membros da Comissão seria inferior ao número de Estados, quando a União se alargasse a mais de 27 países. Diferentemente da proposta formulada pela Convenção, a solução encontrada tem a vantagem de não prever a existência de Comissários sem direito de voto, como mecanismo compensatório para os Estados que não integrariam a formação de um determinado Colégio. Motivo pelo qual se pode considerar a razoabilidade do compromisso alcançado.

A questão da definição da votação por maioria qualificada foi objecto de uma solução mais complexa. A Convenção havia proposto que as deliberações do Conselho por maioria qualificada fossem obtidas por uma dupla maioria, composta por uma maioria de Estados, que representasse 60% da população. A conferência intergovernamental aumentou os elementos que compõem a dupla maioria para 55% dos Estados e 65% da população. Todavia, acrescentou um terceiro requisito, de carácter negativo, o qual determina que a minoria de bloqueio deverá ser composta por, pelo menos, quatro Estados (artigo I-25<sup>o</sup>). Ou seja, quando uma votação do Conselho alcançar o apoio da maioria dos Estados, mas que não representem 65% da população da União, a proposta será aprovada caso existam apenas três Estados que se lhe oponham.

Sem dúvida que a solução obtida pela conferência intergovernamental se apresenta menos clara que a proposta apresentada pela Convenção, a qual gozava de esmagadora simplicidade. Neste sentido, a conferência intergovernamental traz à memória a falta de racionalidade das negociações diplomáticas. Todavia, a solução encontrada para acomodar as pretensões da Espanha e Polónia, cuja capacidade efectiva para a formação de minorias de bloqueio havia sido seriamente enfraquecida pelo projecto da Convenção, tem a virtude de dificultar coligações entre grandes Estados.

Em todo o caso, o mérito maior da conferência intergovernamental terá sido a sua capacidade em aprovar um Tratado que estabelece uma

Constituição para a Europa que, no essencial, não se afasta das grandes linhas orientadoras do projecto que lhe havia sido submetido pela Convenção europeia. Quanto a este aspecto, o Conselho Europeu soube honrar o modo como recebeu o projecto da Convenção, declarando que se tratava de uma boa base de trabalho para a conferência intergovernamental.

### Conclusão

A adopção de um Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa pela conferência intergovernamental, com base no projecto que lhe havia sido apresentado pela Convenção, permitirá que a União disponha de uma Lei Fundamental reunida num único texto, o qual fornece um quadro claro dos princípios e dos objectivos da União, da separação de poderes entre as suas instituições, das competências que lhe foram atribuídas e do respectivo modo de actuação, bem como dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Neste sentido, pode-se considerar que o Tratado Constitucional assinala um salto qualitativo no processo de integração. Quer porque a sua elaboração permitiu a participação de um conjunto de actores políticos nacionais e comunitários que não haviam colaborado nos anteriores momentos constituintes da União Europeia, sendo também que a Convenção terá sido a instância cujos trabalhos decorreram em clima de maior abertura e transparência. Quer, ainda, porque, em termos de resultado final, o texto do novo Tratado Constitucional consegue atingir um nível de equilíbrio, coerência e consistência que não se encontrava nos anteriores Tratados da União. Por tais motivos, o balanço da adopção do Tratado Constitucional afigura-se como sendo claramente positivo, permitindo que a União reencontre a racionalidade perdida nas precedentes conferências intergovernamentais.

Convém sublinhar que o sucesso do Tratado Constitucional não poderá ser desligado das circunstâncias que rodearam a sua elaboração. Na verdade, o Tratado Constitucional resulta de uma Convenção que discutiu de modo aberto e transparente os grandes temas da integração europeia. A lógica convencional, fundada nas diferentes legitimidades presentes na União, permitiu um confronto de ideias e um nível de debate que viabilizaram a adopção de um texto que, pela sua qualidade, poderá ser considerado como portador de um verdadeiro interesse europeu.

Neste aspecto, o método convencional evidenciou clara vantagem relativamente à experiência recolhida em anteriores conferências intergovernamentais. Com efeito, os Tratados de Maastricht, Amesterdão e Nice demonstraram como o espartilho de um confronto seco entre os diferentes interesses nacionais sufocava a afirmação de um interesse europeu, capaz de emergir em forma distinta da mera soma dos interesses dos Estados.

Pelo que o elemento distintivo do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa se deverá reportar à sua própria génese. A Convenção revelou-se como método mais adequado para o debate constitucional europeu de quanto haviam podido ser as conferências intergovernamentais. Na verdade, o cenário das conferências intergovernamentais parece haver esgotado as suas virtualidades em matéria de integração europeia. Se bem que os Estados-membros permaneçam formalmente como “donos dos Tratados”, em pouco mais de uma década de existência a União terá conseguido afirmar uma dinâmica política que supera a simples sobreposição dos seus diferentes interesses nacionais. Neste sentido, a lógica convencional terá derrotado a lógica diplomática subjacente às conferências intergovernamentais. E, em certo modo, terá permitido corporizar a emergência de um autónomo interesse europeu.

### Referências bibliográficas:

- Vlad CONSTANTINESCO, “Europe fédérale ou fédération d’États-nations?”, in Renaud Dehousse (ed.) *Une Constitution pour l’Europe?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp. 115-149.
- Ben CRUM, “Legislative-Executive Relations in the EU”, *Journal of Common Market Studies* 41 (2003), pp. 375-395.
- Franklin DEHOUSSE, “La Déclaration de Laeken: mode d’emploi”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne* 455 (2002), pp. 79-82.
- Luis María DíEZ-PICAZO, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2002.
- Michael DOUGAN, “The Convention’s Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?”, *European Law Review* 28 (2003), pp. 763-793.
- Valéry GISCARD d’ESTAING, Giuliano AMATO, Jean-Luc DEHAENE, “The varying size of the EU Member States and the double majority as an expression of the union of citizens and union of States”, *Human Rights Law Journal* 24 (2003), pp. 112-114.

- António GOUCHA SOARES, "A divisão de competências entre a União Europeia e os Estados-membros", *R:I — Relações Internacionais* 1 (2004), pp. 55-68.
- Dieter GRIMM, "Le moment est-il venu d'élaborer une Constitution européenne?", in Renaud Dehousse (ed.) *Une Constitution pour l'Europe?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp. 69-78.
- Juliane KOKKOT, Alexandra RUTH, "The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?", *Common Market Law Review* 40 (2003), pp. 1315-1345.
- José Martín y PÉREZ DE NANCLARES, "El Proyecto de Constitución Europea: Reflexiones sobre los Trabajos de la Convención", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 7 (2003), pp. 527-571.
- Guilherme d'OLIVEIRA MARTINS, *Que Constituição para a União Europeia? Análise do Projecto da Convenção*, Gradiva/Fundação Mário Soares, Lisboa, 2003.
- Anne PETERS, "European Democracy after the 2003 Convention", *Common Market Law Review* 41 (2004), pp. 37-85.
- Paulo de PITTA E CUNHA, *A Constituição Europeia. Um olhar crítico sobre o projecto*, Almedina, Coimbra, 2004.
- Fabienne TURPIN, "L'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution européenne", *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 39 (2003), pp. 615-636.
- Jacques ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bolonha, 2003.