

## Da Comunidade à União Europeia:

### O Tratado de Maastricht e depois

JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA \*

Este artigo tem por base o texto escrito para servir de suporte à exposição oral feita pelo autor em 3 de Maio de 1993, na sessão de debate organizada, no Grémio Literário, em Lisboa, pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Moderou o debate o Deputado Dr. Guilherme de Oliveira Martins e nele intervieram como comentadores o Prof. Doutor Francisco Lucas Pires e o Juiz-Conselheiro do Tribunal Constitucional Dr. António Vitorino. A versão que ora se publica inclui vários desenvolvimentos e algumas alterações relativamente ao texto inicial; acrescentaram-se-lhe igualmente diversas notas de rodapé e citações de doutrina. Mantiveram-se, porém, na sua forma original, alguns juízos e opiniões então formulados, não obstante serem, naturalmente, datados e as circunstâncias terem, por vezes, entretanto evoluído; representam, contudo, a opinião do autor em face do estado de evolução do dossier Maastricht à data do colóquio e não faria, por isso, sentido alterá-los ou suprimi-los (é o caso das considerações com que se abre o artigo). Por outro lado, tiveram-se em conta, aqui e além, as opiniões expostas pelos diversos intervenientes no debate. O autor agradece ao moderador, aos comentadores e aos demais participantes o contributo que deram para a sua própria reflexão sobre os assuntos tratados. As opiniões aqui expressas são, contudo, da exclusiva responsabilidade do autor.

O Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992, ainda não entrou em vigor por falta de todas as ratificações necessárias e já se discute o futuro do sistema europeu pós-Maastricht. Há - reconheça-se algumas vantagens nisso.

Por um lado, assim se tira a lição do processo de discussão pública que precedeu a ratificação do Tratado em vários Estados membros. Com efeito, uma modificação de tal

---

\* Presidente do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias

importância na estrutura constitucional da Comunidade não deveria deixar de ser discutida a tempo, evitando-se colocar a opinião pública perante o facto consumado de ter de aprovar de repente aquilo que foi preparado, negociado e acordado sem ser, com a necessária antecedência, publicamente explicado, discutido e, portanto, testado. Lançar a tempo um olhar sobre o futuro é pois, em si, uma boa coisa.

Por outro lado, assim se toma em conta, desde já, o impacto da evolução das conjunturas económica e política mundiais e europeias sobre os modos de aplicação dos novos dispositivos, a organização das etapas de transição e os eventuais ajustamentos a introduzir na realização dos calendários fixados.

Finalmente, assim se abre a porta à «endogenização» pelo sistema. comunitário europeu das profundas transformações estruturais que conhece, no plano europeu, como no plano mundial, o quadro geral das relações internacionais.

Em contrapartida, há nisso alguns riscos e inconvenientes sérios. O maior de todos é o da tentação, ainda possível, de aproveitar a circunstância para introduzir modificações já no texto actual do Tratado.

O facto poderia constituir um novo pretexto para diferir as ratificações em falta e, por conseguinte, a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, dada a necessidade de renegociar as necessárias alterações ao texto já aprovado. A renegociação implicaria então, inevitavelmente, uma reacção em cadeia, com a indispensável reabertura dos processos de ratificação nos países em que esta já teve lugar.

Ter-se-ia então posto em causa o que já se conseguiu no ponto actual do processo de Maastricht após as ratificações em quase todos os Estados membros, sem garantia de sucesso no processo ulterior de re-ratificação. Tanto mais que, por um lado, em alguns desses Estados membros um referendo seria constitucionalmente necessário ou politicamente aconselhável e, por outro lado, não é de todo evidente que os termos da renegociação recolhessem sequer o indispensável acordo unânime na sequência de discussões que seriam certamente longas e laboriosas.

O prolongar da discussão pública sobre o texto de Maastricht pareceu aliás desencadear uma corrida em que todos se esforçaram por nele encontrar defeitos ou ultrapassar em velocidade as críticas dos outros. Os opositores de sempre aceleraram, como é natural, as suas críticas na fase final do processo, tomaram-nas mais visíveis e os meios de comunicação social amplificaram-nas. A partir daí, deixou de parecer bem defender o sistema ou as soluções do Tratado: por um hábil efeito de propaganda, os seus apoiantes

passaram a aparecer como os *conservadores*, defensores de soluções ultrapassadas pelas realidades.

Assim, à unanimidade mole ou simplesmente tácita do período em que ninguém tinha verdadeiramente descoberto o problema, pareceu suceder uma paralisia generalizada em que cada vez menos numerosos eram os que se atreviam a defender com vigor a necessidade de avançar e cada vez em maior número eram os que começavam a ceder ao cansaço e a alinhar pela lógica da renegociação. O problema é que, se o princípio da renegociação poderia facilmente conquistar apoio maioritário, seria cada vez menos seguro que o mesmo acontecesse com quaisquer novas soluções que pudessem vir substituir as actuais.

O resultado positivo do segundo referendo dinamarquês, entretanto ocorrido, veio, felizmente, tomar este risco mais remoto, levando a crer que - não obstante a pendência do processo de ratificação no Parlamento britânico\* e a apresentação de recursos constitucionais no *Bundesverfassungsgericht* - não haverá lugar à procura de outras escapatórias, como teve de acontecer no Conselho Europeu de Edimburgo.

Defendo assim a necessidade de pôr em vigor o texto *actual* do Tratado de Maastricht - de preferência a Doze - para depois pensar no seu aperfeiçoamento e na sua adaptação (certamente em 1996) a um contexto internacional que, de facto, é, a muitos títulos, substancialmente diferente do que era quando o Tratado da União Europeia foi concebido e negociado\*\*. Se a revisão de 1996 deve manter-se ainda inteiramente na linha de evolução institucional da Comunidade em que se situa o próprio Tratado de Maastricht ou se deve apontar já para uma mutação de natureza constitucional mais profunda, envolvendo uma espécie de «acto de refundação»<sup>1</sup> da Comunidade é questão a examinar a seu tempo.

---

\* O processo de ratificação parlamentar na Grã-Bretanha foi entretanto completado, não obstante a forte oposição política que teve de defrontar, e a contestação de que igualmente foi objecto perante os tribunais britânicos terminou sem êxito na primeira instância, sem que haja sido interposto recurso.

\*\* Em especial, a crise que, no início de Agosto de 1993, eclodiu no âmbito do sistema monetário europeu veio lançar dúvidas agravadas sobre a viabilidade dos objectivos e dos calendários fixados no Tratado para a realização da UEM. O efeito político e psicológico dessa crise pode, de facto, revelar-se extremamente pernicioso, na medida em que ameaça a solidez da vontade política que subjaz ao Tratado nesta parte e lança a confusão sobre a natureza dos objectivos a prosseguir. Pela minha parte, creio que, mais uma vez, a crise veio sublinhar a necessidade da UEM e da moeda única como factores de estabilidade monetária e de solidez económica no espaço europeu. De outra maneira, dar-se-á ganho de causa aos especuladores, a quem a moeda única europeia, impedindo-os de jogar o marco contra o franco, tira o tapete debaixo dos pés. Isso não significa que não continue a reflectir-se sobre as modalidades de realização nem impede que se utilize toda a flexibilidade já contida no texto do Tratado. Mas qualquer eventual ajustamento que este venha a merecer só deverá fazer-se após a sua entrada em vigor e de acordo com os mecanismos nele previstos.

<sup>1</sup> Expressão utilizada pelo Dr. António Vitorino no seu comentário à minha exposição no Grémio Literário.

Reconheço, desde já, que a ideia de «refundação» tem inegável poder de sedução e pode mesmo vir a impor-se em determinada altura. Difícil é, porém, ajuizar da viabilidade sociológica e política, bem como da oportunidade e da forma de tal operação; parece-me certo, em todo o caso, que a conferência intergovernamental de 1996 está longe de oferecer a melhor ocasião e o melhor método de lá chegar<sup>2</sup>.

Seja como for - e porque «o óptimo é inimigo do bom» - é claramente preferível, no momento actual, que a ratificação preceda a renegociação e não o contrário, numa dinâmica de consolidação e avanço que me parece muito mais segura e criadora.

As reflexões que se seguem situam-se neste ponto de charneira. Elas não constituem uma análise detalhada do Tratado de Maastricht e das soluções jurídicas que consagra, antes exprimem uma visão pessoal de alguns dos problemas que aquele suscita, tomando sobretudo como ponto de partida alguns dos mais importantes temas em debate aquando dos processos de ratificação do Tratado. Trata-se, de resto, de outros tantos temas em aberto no futuro imediato da construção europeia.

### **O texto de Maastricht: longe da perfeição**

O Tratado de Maastricht está, já se sabe, longe de ser perfeito. Do ponto de vista *formal*, antes de mais. Começa com disposições comuns que, designadamente, definem os objectivos e alguns grandes princípios da União e estabelecem o papel do Conselho Europeu; prossegue com disposições que alteram os tratados institutivos das três Comunidades; e, precedendo as disposições finais, insere dois títulos com as disposições autónomas relativas ao segundo e ao terceiro pilares (política externa e de segurança comum, cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos).

Esta estrutura heteróclita, compreendendo disposições de natureza diferente, a que acrescem, ainda por cima, protocolos e declarações diversas, anexados à respectiva Acta Final, haveriam de provocar, inevitavelmente, dificuldades de leitura e de compreensão para

---

<sup>2</sup> O exemplo da precedente tentativa de «refundação» que constituiu, ao fim e ao cabo, o projecto de Tratado de União Europeia, aprovado pelo Parlamento Europeu em 14 de Fevereiro de 1984, bem demonstra a dificuldade de um tal exercício. A mudança, no sentido de um modelo abertamente federal, era demasiado importante e brusca para ser digerida pelos responsáveis políticos dos Estados membros. Como é normal (excepto em momentos históricos verdadeiramente «fundacionais»), aqueles preferem proceder de forma pragmática, numa perspectiva evolutiva e funcionalista, a partir de cada posição já alcançada. Em todo o caso, como, muito justamente, fez notar Ulrich Everling («Reflections on the Structure of the European Union», in *Common Market Law Review*, 29, 1992, p. 1054), a tentativa não foi inteiramente desprovida de efeito, na medida em que obrigou os Estados membros a fazer alguma coisa para evitarem ser ultrapassados pelos acontecimentos: daí a resolução sobre a União Europeia, adoptada pelo Conselho Europeu de Estugarda, de 1983, e daí, sobretudo, o passo importante dado com o Acto Único Europeu.

todo aquele - especialista ou não - que pretenda estudar, ou simplesmente entender, o texto do Tratado.

Com excepção do capítulo sobre a união económica e monetária, a conferência intergovernamental que negociou o Tratado sobre a União Europeia não dispôs de um projecto global, baseado numa filosofia constitucional coerente<sup>3</sup>. O Tratado foi, assim, elaborado aos zigue-zagues, segundo as pressões e inspirações políticas mais diversas, por vezes puramente circunstanciais, que acabaram por resultar numa manta de retalhos em que a lógica de conjunto é dificilmente perceptível.

A coerência entre as várias partes do Tratado e entre disposições antigas e novas é, por vezes, extremamente duvidosa e a articulação entre as Comunidades e a União não deixará de suscitar delicados problemas de interpretação e aplicação<sup>4</sup>. Acresce que a estrutura final do Tratado acabou por incluir na Comunidade toda a matéria da UEM, que fora objecto de uma conferência intergovernamental à parte e que, no início, tinha vocação para constituir um outro pilar separado no sistema da União. Se é certo que a inserção da UEM no próprio quadro da Comunidade constitui, por si, um poderoso factor de impulso no sentido de uma construção unitária, também não é menos certo que as circunstâncias apressadas em que ela teve lugar não deixam de estar na origem de incongruências redaccionais e de discordâncias de regime.

A numeração dos artigos que compõem o Tratado, em letras e números ou em letras combinadas com números, bem como o recurso frequente a remissões, por vezes cruzadas, ajudam a desencorajar todo aquele que pretenda compreendê-lo com uma simples leitura.

---

<sup>3</sup> Contrariamente ao que sucedeu com anteriores projectos de união europeia. Veja-se, por exemplo, o projecto de Comunidade Política Europeia (CPE), preparado e adoptado, em 1953, pela Assembleia *ad hoc*, presidida por Paul-Henri Spaak; ou o projecto de Tratado sobre a União Política, preparado em 1961 e 1962 sob a direcção de Christian Fouchet («Plano Fouchet»); ou ainda o projecto de Tratado criando a União Europeia, adoptado pelo Parlamento Europeu em 1984 («Projecto Spinelli»). Mesmo o projecto, de carácter mais unitário, apresentado pela presidência holandesa, durante as negociações, em 1991, não serviu de base aos trabalhos. Estes basearam-se, finalmente, na fórmula de compromisso em três pilares proposta pela presidência luxemburguesa em Abril de 1991. Veja-se, a propósito, Institut d'Etudes Européennes - Université Libre de Bruxelles, «Les Conférences intergouvernementales, au terme de la présidence luxembourgeoise», Journée d'études, Bruxelas, Junho de 1991. Ver também as reflexões de Deirdre Curtin, «The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces», in *Common Market Law Review*, 30, 1993, pp. 17-69.

<sup>4</sup> Um exemplo interessante do tipo de problemas de articulação que podem surgir entre as Comunidades e a União refere-se ao Conselho Europeu e à sua posição institucional no novo sistema dos tratados. Com efeito, o Conselho Europeu aparece concebido no artigo D do Tratado de Maastricht como um órgão ou instituição da União, mas não é incluído entre as instituições da Comunidade enumeradas no art. 4.º do Tratado/CEE, o que lança uma dúvida sobre a consistência da afirmação, feita no artigo C, de que a «a União dispõe de um quadro institucional único». É, aliás, curioso notar ainda que, competindo ao Conselho Europeu dar «à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento» e definir «as respectivas orientações políticas gerais» (artigo D), nem por isso o Título VI sobre a cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos - ao contrário do que sucede com o Título V relativo à PESC - se lhe refere em qualquer das suas disposições. Por outro lado, se é certo que, por força do disposto no artigo L, a acção do Conselho Europeu escapa ao controlo do Tribunal de Justiça, este poderá, não obstante, ver-se obrigado a examinar indirectamente a compatibilidade com o Tratado das orientações por aquele definidas sempre que seja chamado a apreciar a validade de decisões das outras instituições baseadas em tais orientações. A propósito, pode ver-se Ulrich Everling, «Reflections on the Structure of the European Union», in *Common Market Law Review*, 29, 1992, pp. 1061-1062.

Ainda por cima, não se aproveitou a ocasião para «limpar» o texto dos tratados, suprimindo ou adaptando disposições que se tomaram obsoletas e que esgotaram toda a sua eficácia, em certos casos há mais de vinte anos (por exemplo, os preceitos relativos ao estabelecimento da pauta aduaneira comum ou aos períodos transitórios de realização do mercado comum, ou ainda o protocolo relativo ao comércio interno alemão, que se manteve, não obstante a reunificação da Alemanha).

Faça-se, porém, um esforço de justiça no julgamento do Tratado. Foi, antes de mais, a própria complexidade da situação a regular - com a existência de três tratados que era necessário modificar - que determinou delicados problemas de técnica legislativa.<sup>5</sup>

Ora, o Tratado de Maastricht não pretendeu sair da lógica do sistema actual dos tratados, criando um novo modelo constitucional, o que permitiria, certamente, tomar as coisas mais claras e simples, mas - como se deduz do que atrás se escreveu a propósito da revisão de 1996 - seria manifestamente inviável<sup>6</sup>.

Além disso, a vontade política das Altas Partes Contratantes de deixar, para já, fora do sistema comunitário as disposições relativas aos segundo e terceiro pilares esteve, por si só, na origem do carácter misto do Tratado.

Por outro lado, os representantes políticos das Altas Partes Contratantes não partiram para a negociação nem com a mesma visão do futuro da Europa, nem com a mesma concepção das relações entre o Estado e a sociedade. Ademais, nenhum deles abdicou, legitimamente, de afirmar as exigências dos respectivos interesses nacionais no texto do Tratado. Este representou portanto o resultado de um compromisso naturalmente difícil entre parceiros

---

<sup>5</sup> Alguns problemas terminológicos não foram, a este propósito, eficazmente contornados pelos redactores do Tratado. Cite-se, a título de exemplo, o artigo G, que substituí, em todo o Tratado, a expressão «Comunidade Económica Europeia» pela expressão «Comunidade Europeia», não obstante continuarem a existir duas outras comunidades, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e a Comunidade Europeia da Energia Atómica. A nova designação adoptada para a CEE tem, porém, a vantagem de sublinhar a vocação para a unidade da Comunidade Europeia e a tendência das outras a nela se integrarem completamente, sendo que, na sequência do «Tratado de Fusão», de 8 de Abril de 1965, já esse é, em larga medida, o caso hoje em dia. É preciso não esquecer, de resto, que o Tratado CECA, ao contrário dos outros dois, foi celebrado para uma vigência limitada no tempo (50 anos, a contar da sua entrada em vigor).

<sup>6</sup> O Tratado de Maastricht não fez, portanto, tábua-rasa da evolução já operada na construção comunitária. Pelo contrário, na linha do que atrás se escreveu (vide nota 2), arranca do estádio actual de realização da Comunidade para atingir, a partir daí, uma nova etapa na sua evolução institucional. Como esclarece o artigo A das disposições comuns do Tratado, «a União funda-se nas Comunidades Europeias, completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado». Do ponto de vista formal, a União aparece assim como uma entidade compósita, constituída à volta das Comunidades, mas abrangendo outras áreas nelas não incluídas. É, por isso, algo de híbrido, juridicamente distinto, mas justaposto às Comunidades Europeias (sobre alguns aspectos da natureza jurídica da União, ver Everling, «Reflections on the Structure of the European Union», in *Common Market Law Review*, 29, 1992, pp. 1053, 1056, 1060 e ss. Deirdre Curtin («The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces», in *Common Market Law Review*, 30, 1993, p. 23), considera mesmo que «the reality of the construction actually erected is that the community system is *not* the foundation of the second and third pillar and only interfaces in a very limited respect».

com distintos objectivos e interesses estratégicos diversificados e, ainda por cima, em contexto internacional recheado de incógnitas.

Em todo do caso, reconheça-se que teria sido possível fazer melhor. Convém, seguramente, evitar os mesmos erros na revisão de 1996: é, a meu ver, indispensável que ela seja aproveitada para reformular a estrutura formal dos textos, tomando-os claros, coerentes e elegantes. Com isso se reforçarão as condições da sua aceitação pelos agentes políticos e pela opinião pública. A partir daí, o próprio debate - estimulado pela transparência dos textos - se tomará mais fácil e mais honesto.

O referido debate já deveria ter ocorrido na altura da adopção do Acto Único Europeu: tal não foi o caso. Certamente porque a inércia sobre a Europa se tinha instalado na opinião pública e na classe política, mas também porque, já na altura, fora possível fazer passar as soluções de fundo atrás de uma estrutura formal igualmente difícil de apreender e de soluções de técnica legislativa que, pela sua complexidade, anunciavam já os defeitos de que padece o Tratado de Maastricht. No fundo, a convicção generalizada era a de que se tratava de coisas de especialistas, que se prestavam mal a um debate político.

No caso de Maastricht, a situação alterou-se substancialmente, desse ponto de vista; procurou-se ultrapassar o hermetismo dos textos e discutir o que estava por detrás deles. Simplesmente, a própria opacidade do Tratado contribuiu para inquinar o debate e servir de pretexto para interpretações desonestas. Foi assim que alguns conseguiram, impunemente, vender o que lá não estava e que a opinião pública, convidada a ratificar ou, em todo o caso, a «acreditar», se sentiu desorientada, perdida e, finalmente, desmotivada.

Teria sido preciso descodificar os textos e tomar acessíveis à generalidade as grandes soluções do Tratado. Mas o facto é que muito poucos se deram ao trabalho de estudar, sistematizar e explicar honestamente tais situações.

### **As inovações essenciais**

Afinal, o essencial do sistema maastrichtiano pode conter-se em um número relativamente restrito e perfeitamente compreensível de tópicos e de propostas, facilmente destacáveis dos termos concretos em que - na amálgama do Tratado - foram postos em letra de forma. Começarei por enunciá-los de forma sintética e, depois de os inserir no seu contexto, examinarei, relativamente aos mais importantes, alguns dos principais aspectos e problemas.

As principais inovações do Tratado de Maastricht podem resumir-se num pequeno conjunto de aspectos essenciais.

**União Económica e Monetária**, a realizar em três fases, com início em 1 de Julho de 1990, passagem à segunda fase em 1 de Janeiro de 1994 e entrada na terceira fase a partir de 1 de Janeiro de 1997 e, o mais tardar, até 1 de Janeiro de 1999 (cf. arts. 109.º E, n.º 1, e 109.º J, n.ºs 3 e 4; protocolo relativo à passagem para a terceira fase da UEM). A UEM implicará, progressivamente, a supressão dos controlos de câmbios e a liberalização dos movimentos de capitais, a convergência das políticas económicas, a criação de um Instituto Monetário Europeu (IME) e, finalmente, o estabelecimento de um Banco Central Europeu (BCE) e de uma moeda única (cf. arts. 3.º A e 4.º A). O BCE, a quem é reconhecido o direito exclusivo de autorizar a emissão de notas de banco na Comunidade (art. 105.º A), formará, com os bancos centrais nacionais, o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), cujo objectivo primordial será a manutenção da estabilidade dos preços (art. 105.º, n.º 1) e que terá como atribuições fundamentais, nomeadamente, definir e executar a política monetária da Comunidade, bem como deter e gerir as reservas cambiais dos Estados membros (art. 105.º, n.º 2). As normas do Tratado relativas ao SEBC (nomeadamente, arts. 107.º e 108.º) bem como o protocolo relativo aos respectivos estatutos, consagram o princípio da independência do BCE e dos bancos centrais nacionais membros do SEBC relativamente às instituições e organismos comunitários, aos governos dos Estados membros e a qualquer outra entidade<sup>7</sup>.

O Tratado estabelece, por outro lado, os critérios de convergência relativos à taxa de inflação, ao défice orçamental, à evolução das taxas de câmbio e ao nível das taxas de juro a longo prazo - que deve respeitar cada Estado membro como condição para a realização da UEM<sup>8</sup> e a adopção da moeda única (art. 109.º J, n.º 1 e respectivo protocolo anexo). O Reino Unido e a Dinamarca obtiveram contudo, em protocolos anexos ao Tratado, o direito de não entrar na terceira fase da UEM<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> M. J. Artis («The Maastricht Road to Monetary Union», in *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, n.º 3, Setembro de 1992, p. 308) considera mesmo surpreendente a forma como o Tratado vai tão longe quanto possível no estabelecimento das condições para a independência do BCE.

<sup>8</sup> Para uma descrição completa e articulada dos aspectos jurídicos e institucionais da UEM, veja-se Jean-Victor Louis, «L'Union économique et monétaire», in *Cahiers de Droit Européen*, 3-4, 1992 pp. 251 e ss.

<sup>9</sup> A situação destes dois países relativamente à passagem à terceira fase da UEM não é exactamente a mesma: enquanto, de acordo com o respectivo protocolo, a situação da Dinamarca, em caso de resposta negativa no referendo sobre este ponto, é simplesmente assimilável à de um Estado membro que beneficia de uma derrogação (n.º 2: «No caso de a Dinamarca notificar que não participa na terceira fase, beneficiará de uma derrogação. Essa derrogação terá como efeito que serão aplicáveis à Dinamarca todos os artigos e disposições do Tratado e dos Estatutos do SEBC que fazem referência a derrogações») - com a notável diferença de que o procedimento para pôr termo à derrogação só será desencadeado a pedido da própria Dinamarca -, a posição do Reino Unido, tal como resulta do protocolo respectivo, é



**Fundo de coesão**, a criar antes de 31 de Dezembro de 1993, para ajudar ao financiamento de projectos nos domínios do ambiente e das infraestruturas necessárias às redes transeuropeias de transportes (art. 130.ºD).

**Política social:** um acordo definindo os objectivos e os princípios da política social comunitária, na linha da Carta Social de 1989, foi celebrado entre onze Estados membros, excluindo o Reino Unido que se recusou a nele participar (protocolo relativo à política social e acordo respectivo).

**Cidadania europeia** ou «cidadania da União»: reconhecida a toda e qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado membro (art. 8.º, n.º 1), implica, além dos demais direitos e deveres decorrentes dos tratados (art. 8.º, n.º 2), o direito de livre circulação e estadia no território da União (art. 8.ºA), o direito de votar e ser eleito nas eleições municipais e para o Parlamento Europeu no Estado membro de residência (art. 8.ºB, n.ºs 1 e 2), o acesso à protecção diplomática e consular de qualquer Estado membro num país terceiro em que não tenha representação o Estado de que é nacional (art. 8.ºC), bem como o direito de petição ao Parlamento Europeu e o de se dirigir ao Provedor de Justiça comunitário (arts. 8.º D, 138.º D e 138.º E).

**Princípio da subsidiaridade:** tendo em vista resolver os problemas de delimitação de competências entre a Comunidade e os Estados membros, estabelece-se que, nos domínios que não relevem da sua competência exclusiva, a Comunidade só intervirá se e na medida em que os objectivos da acção a levar a cabo não puderem ser suficientemente realizados pelos Estados membros, melhor podendo ser alcançados no plano comunitário (art. 3.º B).

#### **Instituições da Comunidade:**

*Parlamento Europeu:* a sua posição institucional é reforçada nomeadamente pela aprovação da Comissão (art. 158.º, n.º 2), pela nomeação do Provedor de Justiça (art. 138.º E), pela possibilidade de criação de comissões de inquérito (art. 138.ºC) e pelo reforço dos processos de cooperação e de co-decisão no domínio legislativo (arts. 138.ºB, 189.ºB e 189.ºC).

*Comissão:* as suas competências não se alteram, mas a sua legitimidade é reforçada pelo voto parlamentar de investidura, passando o seu mandato (alargado de 4 para 5 anos) a coincidir com o dos parlamentares europeus (art. 158.º).

---

mais radical (n.º 1, segunda frase: «O Reino Unido não será obrigado a passar para a terceira fase, a menos que notifique o Conselho de que tenciona fazê-lo») e caracterizada pela presença de um número de excepções bem mais importante.

*Tribunais:* as modificações de maior alcance referem-se à possibilidade de alargamento das competências do Tribunal de Primeira Instância às acções e recursos propostos por Estados membros e instituições da Comunidade (art. 168.ºA) e à possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias aos Estados membros em caso de não execução de acórdãos do Tribunal de Justiça por incumprimento do direito comunitário (art. 171.º); reforça-se, além disso, a liberdade do Tribunal de Justiça de atribuir qualquer processo às suas secções (art. 165.º, 2.º parágrafo).

*Tribunal de Contas:* é elevado à dignidade de «instituição» da Comunidade (arts. 4.º e 188.ºA a 188.ºC).

*Outros órgãos comunitários:* é criado o Comité das Regiões, com funções consultivas (arts. 4.º, n.º 2, e 198.ºA a 198.ºC) e são instituídos os órgãos da UEM (art. 4.º A).

**Política externa e de segurança comum:** substitui a «cooperação política europeia» (CPE), introduzindo, neste domínio, algumas novidades quanto aos processos de decisão e à articulação com a União da Europa Ocidental (UEO), mas mantendo o carácter intergovernamental da matéria (Título V do Tratado de Maastricht, arts. J a J.11).

**Justiça e assuntos internos:** certas questões (asilo, imigração, vistos, luta contra a fraude e a criminalidade, cooperação judiciária) são consideradas de interesse comum e submetidas a mecanismos de cooperação e coordenação, no quadro de orientações adoptadas por unanimidade pelos Estados membros (Título VI do Tratado de Maastricht, arts. K a K. 9).

**Novos domínios:** a Comunidade poderá intervir, respeitando o princípio da subsidiaridade, em novos domínios - educação, formação profissional e cultura (arts. 126.º, 127.º e 128.º), saúde pública (art. 129.º), indústria (art. 130.º).

### **Uma carta constitucional que se foi consolidando**

Para se entender o alcance das soluções consagradas no Tratado, é indispensável, antes de mais, situá-lo no processo histórico de desenvolvimento da Comunidade. Ele insere-se, com efeito, na linha de evolução do sistema comunitário aberta em 1985 com a adopção do Acto Único.

Creio que a falta de perspectiva histórica sobre o Tratado é, exactamente, responsável por muitas das incompreensões e acusações injustificadas que lhe foram dirigidas. Nada se pode compreender, no fim de contas, sem ter em consideração a natureza e os objectivos da ordem jurídica criada em 1951 com o Tratado CECA e, sobretudo, em 1957, com os

Tratados de Roma que instituíram a CEE e o Euratom. E, sobretudo, se se ignorar o entendimento que de tal ordem jurídica consagrou a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

É indiscutível que, logo à partida, os autores dos Tratados - sem desanimar perante a falência das tentativas de criação da Comunidade Política Europeia (CPE) e da Comunidade Europeia de Defesa (CED) - quiseram marcá-los com o selo de um grande desígnio. Os Tratados não apareceram, assim, como puros instrumentos convencionais de direito internacional, que tivessem em vista a simples criação de uma ou mais organizações internacionais clássicas à escala europeia.

O ambicioso enunciado de objectivos assim o prova:

- o Tratado CECA veio propor-se substituir as «rivalidades seculares» dos Estados europeus por uma «fusão dos seus interesses essenciais», ao mesmo tempo que exprimia a aspiração de criar uma «comunidade entre povos há muito divididos»;
- o Tratado de Roma, que instituiu a CEE, veio completar o programa, em termos que, definitivamente, deram carácter à comunidade então criada, concebendo a sua missão como a de realizar «uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus».

A especificidade dos objectivos e a natureza original do edifício comunitário que se pretendia construir com a participação dos Estados e dos povos europeus revelou-se logo nos diversos mecanismos e instrumentos institucionais postos ao seu serviço:

- criaram-se *instituições comuns*
- Conselho, Comissão, Tribunal de Justiça - com largos poderes de intervenção em domínios antes exclusivos dos Estados membros;
- estabeleceram-se *órgãos de representação democrática* (Parlamento Europeu) e *corporativa* (Comité Económico e Social), à dimensão comunitária;
- dotou-se a Comunidade - uma comunidade de duração ilimitada - de *personalidade* e de *capacidade* jurídicas, bem como de capacidade de representação *internacional*;
- assentou-se o sistema sobre um *equilíbrio institucional* apropriado entre os diversos órgãos ou instituições;
- operou-se a transferência para os órgãos comuns de *atributos tradicionais de soberania*, incluindo a negociação de acordos internacionais e a adopção de actos de natureza legislativa;

- neste contexto, por um lado, foram estabelecidas *políticas comuns* em vários domínios e prosseguida uma certa *harmonização* das legislações nacionais;

- por outro lado, às instituições comunitárias foram atribuídos *poderes legislativos*, precisando o art. 189.º do Tratado CEE que pelo menos uma das formas de exercício de tais poderes (o regulamento) é obrigatória em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados membros.

Com base nestes elementos que marcaram a natureza do sistema comunitário desde o início, não teve o Tribunal de Justiça dificuldade em desenhar o perfil da nova ordem jurídica assim criada.

Logo em 1963, no célebre acórdão, *Van Gend en Loos*<sup>10</sup>, o Tribunal, chamado a pronunciar-se sobre o eventual *efeito directo*, na ordem jurídica interna dos Estados membros, do artigo 12.º do Tratado CEE, considerou que «o objectivo do Tratado CEE, que é o de instituir um mercado comum cujo funcionamento diz respeito directamente aos cidadãos da Comunidade, implica que este tratado institui mais do que um acordo que apenas tenha criado obrigações mútuas entre Estados contratantes». Nesta conformidade, declarou o Tribunal que «a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional, em benefício do qual os Estados limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos são não apenas os Estados membros, mas igualmente os seus nacionais».

Esta declaração foi reiterada e desenvolvida num outro acórdão célebre, *Costa/ENEL*<sup>11</sup>, no qual o Tribunal de Justiça fez questão de sublinhar que, «ao contrário dos tratados internacionais vulgares, o Tratado CEE instituiu uma ordem jurídica própria, integrada no sistema jurídico dos Estados membros aquando da entrada em vigor do Tratado e que se impõe aos seus tribunais». Alguns anos depois, no acórdão *Simmenthal*<sup>12</sup>, o Tribunal de Justiça veio ainda precisar que as «disposições e actos» de direito comunitário «fazem parte integrante, em linha de prioridade, da ordem jurídica aplicável no território de cada um dos Estados membros».

Nos dois acórdãos citados por último, o Tribunal de Justiça extraiu da noção central de *ordem jurídica comunitária* as consequências que se impunham quanto à consagração do

---

<sup>10</sup> Acórdão de 5 de Fevereiro de 1963, processo n.º 26/62, Colectânea de Jurisprudência (Colectânea), 1963, pp. 1 e ss.

<sup>11</sup> Acórdão de 11 de Julho de 1964, processo n.º 6/64, Colectânea, 1964, pp. 1141 e ss.

<sup>12</sup> Acórdão de 9 de Março de 1978, processo n.º 106/77, Colectânea, 1978, pp. 629 e ss.

princípio do *primado* do direito comunitário sobre as normas nacionais contrárias, anteriores ou posteriores, de carácter ordinário ou constitucional.

A afirmação dos princípios do *efeito directo* e do *primado* do direito comunitário constituiu, por assim dizer, a primeira etapa de um processo de *constitucionalização* dos Tratados comunitários que está ainda em curso, mas que, como se vê, se iniciou desde cedo.

O que, a este propósito, é importante recordar é que, se, de início, esta jurisprudência comunitária suscitou grandes reservas da parte de altas instâncias jurisdicionais de certos Estados membros - tribunais constitucionais alemão e italiano, Conselho de Estado francês -, ela acabou por ser correntemente aceite por todos esses tribunais, que passaram, eles também, a situar-se no quadro de princípios decorrentes da noção de ordem jurídica comunitária.

A etapa seguinte no processo de constitucionalização dos Tratados foi constituída pela explicitação, pelo Tribunal de Justiça, de um catálogo não escrito de *direitos fundamentais*, que, progressivamente, passou a constituir um quadro de referência *indispensável* na apreciação da validade dos actos das instituições comunitárias.

Ainda aqui, a relação dialéctica com as jurisdições constitucionais dos Estados membros assumiu um papel importantíssimo. Pode dizer-se que uma tal contribuição para a concepção dos Tratados como a «constituição da Europa» acabou por ser o resultado das pressões de certos tribunais constitucionais - em particular o *Bundesverfassungsgericht* - como contrapartida à aceitação progressiva do princípio do direito comunitário.

Mas uma pedra de toque fundamental na apreciação do processo de constitucionalização dos Tratados e de autonomização da ordem jurídica comunitária (agora, sobretudo, em relação à ordem jurídica internacional) relaciona-se com o processo de *revisão* dos Tratados. A este respeito - e em síntese - pode dizer-se que os Tratados contêm disposições expressas regulando o seu próprio processo de revisão (nomeadamente o art. 236.º do Tratado CEE), que tais disposições foram já consideradas pelo Tribunal de Justiça como obrigatórias e não puramente facultativas para os Estados membros e que daí resulta que estes não são livres de se socorrer dos princípios jurídicos internacionais do *actus contrarius* e da liberdade das formas para rever os Tratados, ignorando os *limites* formais e *processuais* previstos nessas disposições.

A partir daqui, a etapa seguinte neste processo de constitucionalização não poderia deixar de consistir no reconhecimento de *limites materiais* à revisão dos Tratados. Tal passo foi já esboçado nos pareceres 1/91 e 1/92 do Tribunal de Justiça em que este foi chamado a

examinar a compatibilidade com o Tratado do sistema jurisdicional previsto no projecto de acordo internacional que criou o espaço económico europeu. O problema é amplamente analisado no artigo que, em conjunto com Nuno Piçarra, publiquei recentemente nos *Cahiers de Droit Européen*<sup>13</sup>.

Direi apenas que, nos seus pareceres, depois de considerar o art. 164.º do Tratado CEE - o qual define a missão do sistema jurisdicional comunitário como um dos fundamentos da Comunidade -, o Tribunal de Justiça considerou que não seria possível instituir, por acordo internacional celebrado com base no art. 238.º do Tratado (como o acordo relativo ao espaço económico europeu) um sistema jurisdicional que pusesse em causa o referido art. 164.º e, de modo geral, os próprios fundamentos da Comunidade.

Mais considerou o Tribunal de Justiça - e este é o ponto crucial - que nenhuma modificação do Tratado, e em particular do referido art. 238.º, mesmo levada a cabo nos termos do art. 236.º, seria capaz de remediar a incompatibilidade do sistema jurisdicional previsto na versão inicial do projecto de acordo EEE com o sistema do Tratado CEE.

E o certo é que, conformando-se plenamente com a declaração do Tribunal de Justiça, os Estados membros deram novo mandato à Comissão para renegociar o acordo já assinado e assim ultrapassar a incompatibilidade do sistema inicialmente previsto com o Tratado.

A pergunta que flui de tudo isto é se, hoje em dia, com Maastricht ou sem ele, os Estados membros da comunidade são ainda os *senhores absolutos* ou *donos* dos Tratados ou se estes já se autonomizaram de tal modo que os seus elementos essenciais, o seu *hard core* ou *noyau dur*, assumiu, relativamente ao poder de revisão, por assim dizer, um «valor supraconstitucional».

Seja qual for a resposta a dar a esta questão, toma-se evidente que os Tratados criaram uma comunidade e não uma organização internacional e que, ao longo dos anos, eles se foram consolidando como a *carta constitucional dessa comunidade de direito*.

É no contexto institucional que acaba de referir-se que vem inserir-se o Tratado de Maastricht. Não está em causa examinar aqui, em detalhe, a bondade de cada solução concreta nele consagrada. Gostaria, sim, de fazer um breve comentário sobre alguns dos

---

<sup>13</sup> J.L. da Cruz Vilaça e Nuno Piçarra, "Ya-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes?", *Cahiers de Droit Européen*, 1-2, 1993, pp. 3-37.

temas gerais de debate por ele suscitados<sup>14</sup>. Ver-se-á que alguns dos problemas abordados são velhos problemas a que o Tratado de Maastricht procurou dar resposta ou que veio repor em novos termos.

### **União económica e monetária**

Começemos pela UEM. É, sem dúvida, a parte do Tratado onde a regulamentação é mais precisa, completa e imperativa.

Definem-se com precisão não apenas os objectivos, mas igualmente os critérios a aplicar, as etapas intermédias e final, os calendários a respeitar, bem como os órgãos competentes, os seus poderes e a sua composição.

Existe, desde há largos anos, um acordo generalizado na Europa sobre a conveniência de evitar os efeitos perniciosos (por vezes mesmo devastadores) que para a actividade das várias economias, o comércio internacional e o crescimento económico, resultam das grandes flutuações cambiais que caracterizam com frequência as relações entre as moedas dos países membros da CEE e, em especial, dos movimentos especulativos a que, volta e meia, estão sujeitas.

Assim o impõem a segurança dos operadores económicos e a estabilidade das relações comerciais. Assim o impõe também - como condição, de resto, imperativa - a realização do mercado único europeu que o Acto Único definiu como grande objectivo a alcançar a médio prazo (na realidade, até este ano) e a prosseguir de forma permanente (cf. art. 8.º A do Tratado CEE, aditado pelo art. 13.º do Acto Único).

Por isso mesmo o próprio Acto Único, evocando a propósito a Conferência de Paris dos chefes de Estado e de Governo, de Outubro de 1972, e os Conselhos Europeus de Bremen, de Julho de 1978, e de Bruxelas, de Dezembro do mesmo ano, inscreveu no Tratado de Roma «o objectivo da realização progressiva da união económica e monetária». Assim sendo, o Tratado de Maastricht mais não faz, neste ponto, do que dar cumprimento ao enunciado no Acto Único.

O seu alcance vai porém muito mais longe. Com efeito, tomando como ponto de partida o chamado «Relatório Delors»<sup>15</sup>, que desenvolve e precisa, ele vem, ao fim e ao cabo, resolver

---

<sup>14</sup> Deixamos de lado, por exemplo, a questão importante da política social e do protocolo respectivo, os novos domínios incluídos no Tratado, as reformas do sistema jurisdicional comunitário, bem como os problemas suscitados por diversas declarações e protocolos anexos.

trinta anos de indecisão sobre a forma de realizar a desejável união económica e monetária no espaço comunitário. O problema, aberto com as discussões dos anos 60 e 70 entre «monetaristas» e «economistas» - de saber se haveria de começar-se por ligar as moedas ou fazer convergir as economias - assemelhava-se, por vezes, à eterna discussão sobre quem vem primeiro, o ovo ou a galinha.

O Tratado de Maastricht dá a tal polémica doutrinal a resposta ecléctica que se impunha, fazendo acompanhar o estabelecimento das metas para a união monetária da definição de indicadores precisos de convergência a respeitar pelos Estados membros, bem como do enunciado de mecanismos de informação, vigilância e cooperação aptos a apoiá-los e de meios de apoio estrutural destinados a fomentar a aproximação das economias.

Convém reconhecer, contudo, que, apesar de ecléctica, a resposta do Tratado é radical. Com efeito, ele não se limita a prever mecanismos de simples coordenação das políticas monetárias e cambiais ou sequer a consagrar a fixação irrevogável das paridades; antes avança, peremptoriamente, para o objectivo mais ambicioso possível do estabelecimento de uma moeda única e da criação de autoridades monetárias europeias<sup>16</sup>.

A este propósito, as críticas que, na discussão pública, mais correntemente se ouviram aos mecanismos previstos no Tratado sobre a UEM dizem respeito, por um lado, à perda de domínio (nessa medida, de «soberania») das autoridades nacionais sobre instrumentos essenciais de política monetária e à entrega de poderes nesta matéria aos «tecnocratas» do BCE, e, por outro lado, à eliminação da concorrência (subentenda-se «saudável») entre as moedas dos vários países europeus. Por vezes, critica-se também uma alegada rigidez do sistema, que, ao definir metas rigorosas e condições imperativas, não permitiria ter em conta as condições específicas da evolução da economia de cada um dos Estados membros. Não julgo que sejam pertinentes tais críticas.

---

<sup>15</sup> *Rapport sur l'UEM*, Bruxelas-Luxemburgo, 1989. Cf. igualmente a Comunicação da Comissão de 21 de Agosto de 1990 sobre a "União Económica e Monetária", *Conferências Intergovernamentais: Contribuições* da Comissão, Boletim das Comunidades Europeias, Suplemento 2/91, Bruxelas-Luxemburgo, 1991.

<sup>16</sup> O Tratado adopta, neste ponto, o método de realização da UEM a que já se chamou *big bang*, com passagem brusca de uma moeda a outra, por oposição a um método «evolucionista» de criação de uma *moeda comum paralela* que, graças às suas qualidades, se impusesse progressivamente às restantes no mercado, vindo a converter-se, em certa altura, numa *moeda única comum*. Como sublinha Claude Gnos («La Transition vers l'Union économique et monétaire: les vertus négligées de la monnaie commune»), in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 360, Julho-Agosto, 1992), a aplicação de um tal sistema implicaria, do ponto de vista monetário, a criação de um «país suplementar», dentro da Comunidade, encravado nos actuais, conservando assim o carácter de pagamentos internacionais aqueles que tivessem lugar entre agentes utilizando, por um lado, as moedas actuais e, por outro, a nova moeda. Foi este tipo de abordagem que esteve presente na proposta britânica de criação do "hard ecu", renovada na sequência da crise monetária de Julho/Agosto de 1993. Não obstante a sua elegância teórica, é, porém, duvidoso que tal proposta possa vir a ter um acolhimento generalizado. Em todo o caso, o Tratado não deixou de combinar, como se impunha, o método de passagem discreta à moeda única com o estabelecimento de fases de transição que deverão permitir uma conveniente (ainda que rápida) preparação, nos planos técnico, económico e institucional, para a criação da UEM. Cf. Artis, "The Maastricht Road to Monetary Union", in *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, n.º 3, Setembro de 1992, pp. 299-309.



Em primeiro lugar, nenhum gestor da política monetária de um país europeu é independente das opções dos seus parceiros: são mutuamente interdependentes e sobretudo todos dependentes, em maior ou menor medida, da política do marco alemão, sobre a qual não dispõem, no estado actual das coisas, de qualquer influência relevante. Em especial, no quadro da realização do mercado único, a liberalização dos movimentos de capitais e a completa integração dos mercados financeiros tomam caduco falar-se em independência na definição dos objectivos monetários e da política das taxas de câmbio.

Em tais circunstâncias, mais vale encontrar-se representado no Conselho do BCE e aí influenciar as decisões a tomar - o que será particularmente significativo para um país pequeno, cujas decisões isoladas não têm peso para inflectir a política global. Recordo, a este propósito, que o referido Conselho do BCE é composto, além dos membros da Comissão Executiva do BCE, por todos os governadores dos bancos centrais nacionais e que os membros da Comissão Executiva são escolhidos segundo um processo que assegura a cada Estado membro um igual direito de participar na escolha e, sendo caso disso, de a paralisar (art. 109.º A).

Com efeito, os referidos membros são nomeados - de entre personalidades de reconhecida competência e com experiência profissional nos domínios monetário ou bancário -, *de comum acordo*, pelos governos dos Estados membros, a nível de chefes de Estado ou de Governo, com base em recomendação do Conselho e mediante consulta do Parlamento Europeu e do Conselho do BCE (art. 109.º A, n.º 2, al. b).

Acresce que, em geral - e salvo nos casos, expressamente indicados, em que os votos dos governadores dos bancos centrais nacionais serão ponderados de acordo com as participações de cada um destes bancos no capital do BCE (art. 10.º 3 dos Estatutos do SEBC e do BCE) -, cada membro do Conselho do BCE dispõe de um voto nas deliberações do Conselho, as quais são, salvo disposição em contrário dos estatutos, adoptadas por maioria simples (art. 10.º 2 dos Estatutos). Igualmente, cada membro da Comissão Executiva presente nas reuniões dispõe de um voto, sendo as deliberações adoptadas, salvo disposição em contrário, por maioria simples dos votos expressos (art. 11.º 5 dos Estatutos).

Em segundo lugar, a política económica continua, dentro do quadro da realização dos objectivos da Comunidade, a ser conduzida pelos Estados membros, sendo as grandes orientações nesta matéria traçadas pelo Conselho Europeu, com base em recomendações da Comissão e projectos preparados pelo Conselho (arts. 102.º A e 103.º, n.ºs 1 e 2). Por

outro lado, a realização dos objectivos de coordenação entre as políticas económicas e de convergência das economias é assegurada igualmente pelo próprio Conselho, com base em relatórios da Comissão (art. 103.º, n.º 3).

Este aspecto é particularmente importante do ponto de vista da realização dos objectivos gerais da Comunidade de promover «o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas», «um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados membros» (art. 2.º do Tratado de Maastricht). O Tratado não deixa pois de estabelecer uma ligação entre a UEM e a coesão económica e social, à qual são, de resto, consagrados o Título XIV da Parte III e o Protocolo n.º 15 anexo ao Tratado. Mas, como se impunha, «o apoio às políticas económicas gerais na Comunidade, de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência» é consagrado, no art. 3.º A, *sem prejuízo do objectivo primordial da manutenção da estabilidade dos preços*.

Esta questão está ligada com o argumento da rigidez, atrás mencionado. A este respeito, para além do que acaba de ser dito quanto à convergência das economias e à coesão económica e social, é de salientar, por um lado, que o avanço para a UEM é organizado segundo um princípio de «gradualismo exigente», baseado em fases de transição que preparam a entrada na última etapa, e, por outro lado, que o texto do Tratado prevê medidas de salvaguarda e derrogações para ter em conta a situação daqueles países que encontrem dificuldades especiais no preenchimento das condições necessárias à adopção de uma moeda única.

A este respeito, sublinhe-se, antes de mais, a importância da segunda fase (a iniciar em 1 de Janeiro de 1994), para a preparação das estruturas institucionais e para a convergência das políticas e das situações económicas. No quadro desta segunda fase, os Estados membros disporão de três a cinco anos para adaptar, se necessário com base em planos plurianuais, as respectivas políticas orçamentais e de crédito, bem como, se for caso disso, para iniciar o processo conducente à independência do seu banco central; por seu turno, o IME, que será instituído e entrará em funções no início desta fase, tomará todas as outras medidas indispensáveis à preparação da terceira fase, devendo, designadamente, preparar os instrumentos e procedimentos necessários para a execução de uma política monetária única<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Sobre a segunda fase de realização da UEM, assim como sobre a estrutura e as atribuições do IME, ver arts. 109.º E e 109.º M.

É certo que, com isto, deixa também de ser possível às autoridades monetárias nacionais usar um certo número de instrumentos de ajustamento de curto prazo, como a manipulação das taxas de câmbio relativamente às moedas dos seus parceiros comunitários. A vantagem é que não poderá continuar-se a atamancar por essa via a solução para os problemas estruturais que estão na base das diferenças de produtividade entre os vários Estados membros. E, em todo o caso, outros instrumentos mais sadios de compensação inter-regional e intersectorial existem, que, com vantagem, passarão a ser utilizados com mais intensidade para prover às diferenças nos níveis e taxas de desenvolvimento.

Em terceiro lugar, há que reconhecer que só pode incomodar-se com a autonomia do BCE quem não estiver interessado numa gestão rigorosa da política monetária e na aplicação efectiva das medidas indispensáveis à prossecução do objectivo da estabilidade dos preços. Deste ponto de vista, a autonomia do banco central constitui o antídoto indispensável ao laxismo eleitoralista que, em qualquer país onde a condução da política monetária é deixada ao sabor das vicissitudes e dos calendários do quotidiano político, perturba recorrentemente a estabilidade e o normal desenvolvimento da vida económica.

O que pode, neste plano, estranhar-se (justificadamente) é que tenha sido necessária uma disciplina comunitária para que cada um se obrigue, na ordem interna, a consagrar - seja na legislação ordinária, seja na Constituição - aquilo que autonomamente não teria porventura aceite: a autonomia do seu próprio banco central e o respeito rigoroso de critérios de gestão monetária, financeira e cambial.

Finalmente, em quarto lugar, o argumento da concorrência entre as moedas parece-me relevar de uma perspectiva distorcida do problema. O desafio que se põe à Europa é, justamente, o de ser capaz de criar uma moeda que consiga concorrer com as moedas fortes à escala mundial - seja o dólar, seja o yen -, o que implica criar rapidamente, no interior, as condições para realizar a estabilidade monetária e a moeda única.

Faça-se, porém, uma última observação: a avaliação do objectivo de estabelecimento da UEM e da moeda única não é questão de fundamentalismo tecnocrático nem de dogmatismo ideológico. Com efeito, não se trata, a este propósito, de escolher entre o bem e o mal, entre a pureza e o vício, como alguns parecem pensar. Trata-se, sim, de identificar os custos e os benefícios do sistema preconizado e de fazer o seu balanço, comparando-o com o dos sistemas alternativos, incluindo o actual sistema monetário europeu.

Para ser honesta, a avaliação não pode deixar de ter em conta os custos e os benefícios de toda a ordem: económicos, políticos, sociais, de curto e de médio prazo, globais, por país,

por região, por sector. Não cabe, naturalmente, nos limites deste trabalho proceder a esse exame. Mas cabe dizer que os mais sérios estudos levados a cabo concluem todos pela existência de um saldo positivo que, claramente, fundamenta a solução adoptada e justifica que nela se persista.<sup>18</sup>

A UEM, escrevi atrás, é, ao fim e ao cabo, o desenvolvimento lógico do mercado único. Segundo o «método Monnet», tal progresso na integração económica não deixará de criar uma dinâmica institucional favorável à integração em outras áreas.

Neste domínio, o Tratado de Maastricht constitui uma ocasião única; seria lamentável desperdiçá-la.

### **A questão do equilíbrio institucional**

Tem ela duas vertentes: as relações entre as diversas instituições comunitárias, por um lado, e as relações entre a Comunidade e os Estados membros, por outro lado. Começemos pelo primeiro tema.

Todo o edifício comunitário assenta, desde o início, sobre um determinado equilíbrio entre os vários órgãos ou instituições da Comunidade. Neste contexto, o Conselho - onde têm assento os membros dos governos e representantes dos Estados membros - foi concebido como o órgão legislativo normal da Comunidade; à Comissão foram atribuídos amplos poderes de iniciativa e de execução; o Parlamento surgiu, sem poderes reais, sobretudo como um órgão de debate e de controlo políticos; e o Tribunal de Justiça foi encarregado de garantir o respeito do direito no espaço comunitário.

A situação não se manteve estática, antes foi evoluindo, designadamente com o reforço da posição institucional e dos poderes do Parlamento, subsequente à eleição dos seus membros por sufrágio directo e universal. O Acto Único, criando um procedimento de cooperação institucional em matéria legislativa (art. 149.º do Tratado), trouxe a modificação mais significativa sob este ponto de vista.

O Tratado de Maastricht, por sua vez, ao instituir um procedimento de co-decisão entre o Conselho e o Parlamento Europeu (art. 189.º B) - o qual veio acrescentar-se ao procedimento de cooperação, agora regulado no art. 189.º C -, sem subverter o equilíbrio

---

<sup>18</sup> Sobre os custos e benefícios da UEM e da moeda única, veja-se, por exemplo, Comissão das Comunidades Europeias, «One Market, One Money. An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union», estudo da responsabilidade da Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, publicado em *European Economy*, n.º 44, Outubro de 1990; Carlos Costa, «EMU: the Benefits Outweigh the Costs», in *European Affairs*, vol. 4, 3/90, p. 22; Manuel Porto, «A Dimensão Espacial da União Monetária», in *A União Europeia*, Coimbra, 1993.

institucional que subjaz ao sistema dos Tratados, deu um passo importante no sentido de fazer participar o órgão parlamentar europeu no exercício da função legislativa.

Os dois procedimentos - o de cooperação e o de co-decisão em matéria legislativa - têm bastantes pontos em comum. Mas uma diferença fundamental os separa: enquanto, no quadro do procedimento de cooperação, o Conselho pode, decidindo por unanimidade, ultrapassar a eventual rejeição, pelo Parlamento, da posição comum que aquele antes adoptara (art. 189.º C, al. b), o procedimento de co-decisão permite ao Parlamento rejeitar definitivamente, por maioria absoluta dos seus membros, qualquer proposta do Conselho (art. 189.º B, n.º 2, al. c).

Convém, no entanto, a este propósito, fazer uma precisão: a de que nem um nem outro dos procedimentos referidos pode ser considerado verdadeiramente um processo generalizado de produção legislativa na Comunidade, uma vez que ambos são aplicados apenas quando no Tratado para eles se remeter expressamente. Isso significa que, na ausência de uma tal remissão, o Conselho exerce, sob proposta da Comissão, o essencial do poder legislativo.

Cabe reconhecer, porém, que, no âmbito das novas disposições, a capacidade de intervenção do Parlamento Europeu nos assuntos comunitários sai sensivelmente reforçada: o procedimento de cooperação é alargado a quatorze casos novos e o procedimento de co-decisão (que, no conjunto, cobre quatorze artigos) toma-se o processo normal de adopção das normas relativas ao mercado interno.

O art. 189.º B, n.º 8, permite, aliás, que o âmbito de aplicação do procedimento de co-decisão seja alargado a outros domínios, com base em relatório a apresentar pela Comissão ao Conselho, o mais tardar até 1996.

É, contudo, fácil intuir as dificuldades que se oporão a tal desenvolvimento, sobretudo se se pensar que o aumento dos poderes legislativos do Parlamento é susceptível de implicar, por um lado, uma redução equivalente dos poderes dos Estados membros, representados no Conselho, e, por outro lado, uma restrição prática aos poderes de iniciativa da Comissão<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Já actualmente o procedimento de co-decisão permite ao Conselho, na sequência da intervenção do Comité de Conciliação, a que se refere o art. 189.º B, aprovar por maioria qualificada as emendas à posição comum propostas pelo Parlamento, mesmo que a Comissão a elas se oponha. É o que resulta da interpretação conjugada dos n.ºs 3 a 6 do art. 189.º B. Em contrapartida, já se fez notar que o procedimento de co-decisão se presta mal a regulamentações detalhadas, nomeadamente no que toca às matérias bastante técnicas relativas ao mercado interno; daí a necessidade provável de delegação de mais amplos poderes de execução na Comissão, o que tenderá ao reforço do seu papel de órgão executivo. Nesse sentido, ver a comunicação de Christiaan Timmermans à jornada de estudos organizada pelo Instituto de Estudos Europeus da Universidade Livre de Bruxelas sobre «L'Union européenne après Maastricht», Bruxelas, 21 de Fevereiro de

Em todo o caso, o Tratado de Maastricht comporta ainda outros elementos de reequilíbrio institucional em favor do peso político do Parlamento: sujeição do presidente e demais membros da Comissão ao voto de aprovação do Parlamento (art. 158.º, n.º 2); possibilidade de solicitar mas não impor à Comissão que submeta à sua apreciação todas as propostas adequadas sobre as questões que se lhe afigure requererem a elaboração de actos comunitários (art. 138.º B, parágrafo 2º); poder de constituir, a pedido de um quarto dos seus membros, comissões de inquérito temporárias para analisar alegações de infracção ou de má administração na aplicação do direito comunitário (art. 138.º C)<sup>20</sup>.

Corresponde este reforço do poder do Parlamento ao aprofundamento do carácter democrático da Comunidade e à valorização da vertente «federal» da legitimidade das suas instituições. Esse é, aliás, o corolário natural da dupla posição do cidadão europeu, cujos direitos e deveres são, hoje em dia, determinados não apenas pelos órgãos constitucionalmente competentes dos respectivos Estados nacionais, mas igualmente pela vontade dos órgãos que concorrem para a formação da ordem jurídica comunitária.

Não quer isto dizer que o Tratado de Maastricht constitua uma etapa definitiva no caminho da «federalização» do sistema comunitário. Desde os primórdios dos Tratados (e com particular ênfase no Tratado CECA) a ordem jurídica da Comunidade se caracterizou pela presença de ingredientes de tipo federal e de carácter supranacional num sistema de tipo integracionista, é certo, mas constituído a partir das soberanias nacionais. Cada nova mudança de fundo na estrutura institucional da Comunidade tem vindo a acrescentar umas pinceladas de federalismo, sem, no entanto, tomar o sistema federal.

Consideremos, agora, o problema do equilíbrio institucional no outro plano, o das relações «verticais» entre a Comunidade e os Estados membros. Aqui, todo o sistema, como todo o debate, passaram a ser dominados e balizados pelo princípio da subsidiaridade<sup>21</sup>.

---

1992. Sobre outros aspectos da posição do Parlamento no equilíbrio institucional, ver também Trevor C. Hartley, "Constitutional and Institutional Aspects of the Maastricht Agreement", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 42, Abril, 1993, pp. 213-237.

<sup>20</sup> O Tratado de Maastricht vem também consagrar expressamente, no texto dos arts. 173.º e 175.º, a orientação já definida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça no sentido de reconhecer ao Parlamento Europeu legitimidade processual activa e passiva no âmbito dos recursos em anulação e por omissão, ao menos (no que diz respeito à interposição de recursos de anulação) para efeitos de salvaguardar as respectivas prerrogativas. A importância conferida nos Tratados ao recurso à via judicial por parte do Parlamento Europeu, nomeadamente para defender as suas prerrogativas institucionais, constitui uma espécie de compensação para a insuficiência dos seus poderes legislativos e políticos. A crescente assimilação da posição institucional do Parlamento Europeu à da generalidade dos parlamentos nacionais tenderá, naturalmente, a desvalorizar este aspecto inédito da instituição parlamentar europeia, sem prejuízo, certamente, da sua evolução para um verdadeiro recurso constitucional do Parlamento Europeu.

<sup>21</sup> Sobre o *princípio da subsidiaridade*, em relação com a União Europeia, existe já uma larga bibliografia. Ver, por exemplo: Institut Européen d'Administration Publique, *Subsidiarité: Défi du changement*, Maastricht, 1991; A. G. Toth, «The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty», *Common Market Law Review*, 29, 1992, pp. 1079-1105; Deborah Z. Cass, «The World that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community»,

Não é claro como vai este actuar na prática enquanto elemento estruturador do sistema. O que pode para já dizer-se é que ele é ambivalente<sup>22</sup>.

Por um lado, conforta aqueles que querem ver nele uma barreira de defesa das prerrogativas estaduais contra a invasão pelas instituições comunitárias e, mesmo, um instrumento de «renacionalização» de certas políticas. Por outro lado, apoia aqueles que acham importante dispor de um princípio geral de orientação e de disciplina para o desenvolvimento ulterior da acção da União.

É preciso não esquecer que o novo art. 3.º B incluído no Tratado de Maastricht manda aplicar o princípio da subsidiaridade apenas aos domínios que não sejam das atribuições exclusivas da Comunidade. Quer dizer: salvaguarda aquilo que, pelo Tratado, é da inteira competência da Comunidade, mas permite, de acordo com uma lógica de eficácia e um princípio de coerência funcional, que a Comunidade decida trazer para o seu âmbito outras matérias se e na medida em que - pela sua dimensão ou pelos seus efeitos - as acções previstas ultrapassem a capacidade de acção dos Estados membros considerados individualmente.

Tal partilha de competências tem ainda, note-se, dois outros limites externos, fixados no mesmo art. 3.º B. Por um lado, a intervenção da Comunidade far-se-á sempre no quadro das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo Tratado. Significa isso que continuamos perante uma Comunidade com *poderes de atribuição*, derivados da transferência original de soberania resultante da definição dos objectivos dos Tratados e portanto *não extensíveis ad libitum* contra a vontade dos próprios Estados que a criaram. Por outro lado, em qualquer caso - trate-se do domínio das atribuições exclusivas, trate-se do domínio sujeito ao princípio da subsidiaridade - a acção da Comunidade «não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do (...) Tratado», isto é, há-de respeitar o *princípio da proporcionalidade*.

Afinal, há qualquer coisa de já conhecido no enunciado destes princípios. O princípio da proporcionalidade faz, de há muito, parte do património jurisprudencial (e mesmo normativo) da Comunidade. Quanto à subsidiaridade<sup>23</sup>, a noção foi já introduzida, em

---

*Common Market Law Review*, 29, 1992, pp. 1107 e ss.; Gian Piero Orsello, «Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea», Istituto Italiano di Studi Legislativi, Roma, 1993.

<sup>22</sup> No mesmo sentido, D. Cass, «The World that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community», *Common Market Law Review*, 29, 1992, p. 1108.

<sup>23</sup> O princípio da subsidiaridade, inserido no Tratado de Maastricht como uma noção jurídica com um certo conteúdo, mergulha as suas raízes na tradição católica e, em particular, na doutrina das encíclicas papais *Rerum Novarum*, *Quadragesimo Anno* e *Mater et Magistra*, embora haja quem o faça remontar de preferência a Proudhon e, mais longe no tempo, a Aristóteles e S. Tomás de Aquino. Na doutrina social da Igreja, ele aparece formulado como um princípio de natureza

matéria de ambiente, no Acto Único pelo art. 130.º R, n.º 4, ainda que em termos não inteiramente coincidentes com os do novo art. 3.º B<sup>24</sup>; e, antes ainda, pode dizer-se que os autores dos Tratados já haviam inventado um instrumento apto a introduzi-la nas relações entre a Comunidade e os Estados membros. Refiro-me à directiva que, de acordo com o art. 189.º do Tratado CEE, «vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios»<sup>25</sup>.

O que aconteceu na prática foi que, ao longo dos anos, se foi abusando da directiva que passou a conter disposições cada vez mais pormenorizadas, convertendo-se, ao fim e ao cabo, muitas vezes, em verdadeiro regulamento, não deixando aos Estados membros - claramente fora do âmbito das matérias de exclusiva competência comunitária - praticamente nenhuma margem de manobra na escolha dos meios ou dos caminhos para atingir os objectivos comuns, de natureza comunitária, a cujo enunciado deviam fundamentalmente limitar-se as directivas. O mais interessante é que, tanto quanto me

---

sócio-política no quadro das relações entre o indivíduo, o Estado e os chamados corpos sociais intermédios, segundo o qual as decisões que afectam a vida das pessoas devem ser tomadas ao nível mais baixo possível na escala da organização social, de tal modo que só as tarefas que não possam ser eficazmente desempenhadas no plano individual deverão ser atribuídas ao nível imediatamente superior dessa organização.

Como princípio jurídico-constitucional de organização das relações entre os diversos níveis do poder político, é, sem dúvida, na ordem constitucional alemã que a subsidiaridade encontra a sua expressão mais concreta, no plano das relações entre o *Bund* e os *Länder*. Aí, a partilha das competências efectua-se segundo a técnica da «cláusula residual», que funciona em benefício das colectividades de base, de acordo com um sistema de presunção de competência destas últimas, salvo disposição em contrário.

No quadro da Comunidade Europeia, a consagração do princípio da subsidiaridade tem os seus antecedentes mais notáveis no «Relatório Tindemans» sobre a União Europeia, de 1975, e no Projecto de Tratado do Parlamento Europeu sobre a União Europeia, inspirado por Altiero Spinelli. Como se recorda no texto do presente artigo, o Acto Único consagrou uma primeira aplicação directa do princípio no domínio do ambiente (art. 130.º R); em 1989, na oração de sapiência proferida na sessão de abertura do 40.º ano académico do Colégio da Europa, em Bruges, o presidente da Comissão, Jacques Delors, apontou a subsidiaridade como um instrumento primordial do processo de integração, espécie de chameira entre o federalismo da União Europeia e a fidelidade nacional a cada Estado membro; finalmente, no ano seguinte (1990), a tensão entre as forças de centralização e de descentralização subjacentes ao princípio da subsidiaridade encontrou tradução na Resolução do Parlamento Europeu, adoptada com base em relatório da responsabilidade de V. Giscard d'Estaing. Após a assinatura do Tratado de Maastricht e na óptica das preocupações expressas aquando do Conselho Europeu de Edimburgo, a Comissão tem-se esforçado por precisar o conteúdo a dar ao princípio (ver «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o Princípio da Subsidiaridade», de 27 de Outubro de 1992).

<sup>24</sup> O art. 130.º R, n.º 4, na formulação do AUE previa a intervenção da Comunidade em matéria de ambiente de acordo com um simples critério de eficácia: «A Comunidade intervirá na medida em que os objectivos referidos no n.º 1 possam ser melhor realizados a nível comunitário do que a nível dos Estados membros considerados isoladamente». O art. 3.º B, por seu turno, acrescenta ao critério da maior eficácia do nível comunitário de resolução dos problemas a condição de que «os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros» e precisa que o critério da maior eficácia da Comunidade deve ser ajuizado em atenção «à dimensão ou aos efeitos da acção prevista». A nova formulação do princípio, que igualmente passa a aplicar-se em matéria de ambiente, introduz, pois, condições mais rigorosas para a intervenção da Comunidade. Como escreve Hervé Bribosia («Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses États-membres: commentaire sur l'article 3B du traité de Maastricht», in *Revue du Marché Unique Européen*, 4, 1992, p. 180), a combinação do art. 3.º B com o Preâmbulo ou o artigo A aponta agora para o nível eficaz mais baixo possível e não, simplesmente, para o nível mais eficaz.

<sup>25</sup> Com uma opinião diferente, veja-se Toth, «The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty», *Common Market Law Review*, 29, 1992, pp. 1080-1085.



recordo, nunca nenhum Estado membro contestou frontalmente perante o Tribunal de Justiça a validade desta prática, que assim permitiu à Comissão e ao Conselho ir invadindo - com a conivência tácita de todos eles - a esfera das autonomias de cada Estado membro individualmente considerado.

Não obstante, convém dizer que, para além disso, o princípio da subsidiaridade tem um significado profundo. Ele aparece, ao fim e ao cabo, no texto aprovado do Tratado de Maastricht, como um sucedâneo para a abortada referência a um princípio federal de organização da União. Como tal, não pode deixar de representar uma visão descentralizadora da estrutura da União. Significa ele a rejeição de qualquer perspectiva unitarista ou centralizadora e a preferência por uma articulação vertical das relações da Comunidade com as suas partes componentes, típica, ao fim e ao cabo, dos princípios federais. A referência, feita no artigo F, à «identidade nacional dos Estados membros», que a União deve respeitar, não pode senão reforçar esta ideia.<sup>26</sup>

Em todo o caso, funcionando o princípio da subsidiaridade (combinado com o da proporcionalidade) como elemento vertebrador no quadro das relações Estados/Comunidade, ele não deixa de introduzir nelas suficientes elementos de ambiguidade para que seja possível afirmar com segurança qual a meta a que conduz. A dinâmica de aplicação terá a sua palavra a dizer.

No quadro dessa dinâmica, considero essencial preservar o poder de iniciativa, reforçar o papel político e estimular a função de liderança da Comissão. Ela é, no plano político - e sem prejuízo do papel a desempenhar pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pelo Conselho Europeu - o órgão operacional por excelência no sentido de se opor à centrifugação de todo o sistema comunitário, de promover o «interesse europeu» e, no limite, de evitar o retrocesso e a dissolução das «conquistas» da Comunidade. Ponto é que a Comissão e os seus serviços se mantenham imunes à tentação de «nacionalização» de certas faixas de acção da Comunidade, agindo sempre em função de vectores comunitários.

Neste contexto, o papel reservado ao órgão jurisdicional da Comunidade, em particular o Tribunal de Justiça, afigura-se de fundamental importância. Com efeito, a conformidade da acção da Comunidade com o art. 3.º B, como problema de direito comunitário que é, fica sujeita ao controlo «de constitucionalidade» do Tribunal de Justiça e só, naturalmente, mais tarde se discernirá como é que a jurisprudência resolveu, em cada caso concreto, a equação

---

<sup>26</sup> Cf., neste sentido, Everling, «Reflections on the Structure of the European Union», *Common Market Law Review*, 29, 1992, 1069.

de partilha de competências entre a Comunidade e os Estados membros<sup>27</sup>. Interessante será, nomeadamente, ver como - de forma ampla ou restritiva? - vai, na prática, o Tribunal de Justiça interpretar os requisitos do art. 3.ºB para a intervenção da Comunidade<sup>28</sup>.

A questão do controlo jurisdicional, neste ponto, implica, para alguns, a delimitação prévia do âmbito do jurídico relativamente ao político. Contra a opinião dominante, que enfatiza o papel tradicional do Tribunal de Justiça como guardião da divisão de poderes entre a Comunidade e os Estados membros<sup>29</sup>, há quem pense que melhor seria preservar o Tribunal de Justiça de toda a incursão, eminentemente perigosa, em domínio que os «políticos» não terão querido ou sabido tornar mais preciso<sup>30</sup>.

Pela minha parte, não vejo como face à natureza *jurídica* de toda e qualquer disposição do Tratado, por mais imprecisos que sejam os seus termos - pode o Tribunal de Justiça<sup>31</sup> eximir-se à responsabilidade correspondente à sua missão de garantir «o respeito do direito na interpretação e aplicação do presente Tratado» {art. 164.º}<sup>32</sup>. O recurso a noções jurídicas apropriadas e à respectiva teoria - v.g. de poder discricionário ou de amplo poder

---

<sup>27</sup> A propósito, ver Cass, «The World that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community», *Common Market Law Review*, 29, 1992, pp. 1128-1134, equacionando, designadamente, a inter-relação entre o princípio da subsidiaridade e outros princípios jurídicos reguladores da distribuição de poderes no interior da Comunidade (primado, efeito directo, princípios subjacentes aos arts. 5.º e 235.º do Tratado).

<sup>28</sup> Outra questão interessante é a de saber se, no plano processual, a intervenção da jurisdição comunitária neste domínio se processará predominantemente pela via das acções por incumprimento do direito comunitário intentadas pela Comissão contra os Estados membros (art. 169.º do Tratado), dos recursos directos de anulação (art. 173.º) ou por omissão (art. 175.º) ou, ainda, pela via do mecanismo de decisão prejudicial do art. 177.º. Num caso ou noutro, a «afinação» jurisprudencial do princípio poderá ser diferente. Qualquer que seja a via, é possível que se assista a uma certa inflexão no activismo tradicional do Tribunal de Justiça, em conformidade com a sua missão de velar, no respeito do espírito e da letra do princípio da subsidiaridade, pelo equilíbrio na repartição de competências entre os vários níveis componentes da União. Ver recomendações nesse sentido em Everling, «Reflections on the Structure of the European Union», in *Common Market Law Review*, 29, 1992, p. 1071.

<sup>29</sup> Nesse sentido, por exemplo, o relatório Giscard d'Estaing, atrás citado.

<sup>30</sup> Nesse sentido, a opinião expressa pelo antigo presidente do Tribunal de Justiça Lord Mackenzie-Stuart, na sua intervenção no debate sobre a subsidiaridade, organizado pelo Instituto Europeu de Administração Pública. Ver IEAP, «Subsidiarité: Défi du changement», pp. 41-46. Vejam-se também as opiniões do antigo advogado-geral no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias Jean Mischo («Un rôle nouveau pour la Cour de Justice?», in *Revue du Marché Commun*, 342, Dezembro, 1990). Para este último autor, «la réponse à la question de savoir si une action donnée peut être mieux réalisée au niveau communautaire qu'au niveau national ne peut résulter que d'une appréciation de nature essentiellement politique impliquant la prise en considération de critères d'efficacité ou même d'opportunité. Or, les juges sont traditionnellement assez réticents à trancher ce genre de problème».

<sup>31</sup> Com a relevante excepção daquelas áreas - PESC, cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos - que os autores do Tratado quiseram expressamente excluir, pelo seu carácter intergovernamental e não comunitário, do âmbito da fiscalização pelo Tribunal de Justiça (ver artigo L das Disposições Finais do Tratado).

<sup>32</sup> Todo o controlo jurisdicional terá lugar *a posteriori*, uma vez que a versão final do Tratado rejeitou as propostas no sentido de instaurar uma fiscalização preventiva do respeito do princípio, do tipo da que está prevista no art. 228.º para os acordos externos da Comunidade.

de apreciação do autor do acto, e respectivos limites - permitirá, naturalmente, resolver os problemas postos pela utilização, pelo legislador, de conceitos vagos ou imprecisos<sup>33</sup>.

A terminar este ponto, ocorre uma reflexão final. Durante a sua primeira fase, o processo de construção europeia seguiu um modelo de centralização, com transferência de poderes da periferia para o centro. Seria difícil que acontecesse de outro modo, tratando-se de criar as instituições centrais de uma Comunidade que nunca existira e que pretendia erguer-se por vontade comum de nações soberanas.

Uma utilização desenvolva dos artigos 100.º, 100.º A e 235.º permitiu à Comunidade - Comissão e Conselho, com a cooperação do Parlamento e a cobertura do Tribunal de Justiça intervir directamente em vários domínios não expressamente abrangidos pelo Tratado e condicionar, pelo menos indirectamente, um certo número de políticas que tinham sido deixadas na competência dos Estados membros (v.g. políticas de educação e cultura, segurança interna, política industrial). A prática foi-se, aliás, desenvolvendo largamente sob a égide dos próprios Estados membros, uma vez que, com excepção do art. 100.º A (realização do mercado interno), as decisões do Conselho nestas áreas deviam ser tomadas por unanimidade.

Em muitos pontos exagerou-se e foi-se longe de mais. Os efeitos das derrapagens sobre a opinião pública começaram agora a sentir-se, ao mesmo tempo que as dificuldades económicas se acentuavam. A Comunidade tornou-se «impertinente» e os nacionalismos foram ganhando pontos e argumentos.

Diga-se que da acusação de «vanguardismo» nenhum órgão da Comunidade pode estar livre. Não o está certamente a Comissão, que entrou por vezes em fronda sem que isso fosse claramente justificado (o ambiente e a agricultura podem certamente oferecer exemplos do que acaba de dizer-se); não o está o próprio Tribunal de Justiça, em cujas sentenças perpassa por vezes, sobretudo em certos períodos históricos, algum dogmatismo.

A grande força de ambas as instituições está, porém, na plasticidade de que têm sabido dar provas, nunca deixando de interpretar os sinais dos tempos. Em especial quanto ao Parlamento, o activismo comunitário de que este tem dado provas não pode fazer esquecer a necessidade de ecoar as preocupações da opinião pública. Ora, o acento é hoje em dia posto por esta na descentralização, na voz a dar às regiões, na democraticidade, na anti-

---

<sup>33</sup> Sobre certos problemas de aplicação do art. 3.ºB, nomeadamente no que toca à delimitação do seu âmbito de aplicação, ver Brübosa, «Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses États-membres: commentaire sur l'article 3B du traité de Maastricht», in *Revue du Marché Unique Européen*, 4, 1992, pp. 180-181.

tecnocracia, na transparência. Ao fim e ao cabo, é de um novo equilíbrio que se anda à procura.

E esta não é apenas uma questão de equilíbrio entre a Comunidade e os seus Estados membros, como entidades políticas e detentores de poderes de soberania. Ela é, antes de mais, uma questão que diz respeito ao próprio papel do cidadão e da sociedade perante o Estado.

No plano político, é o que exprime o artigo A do Tratado, ao determinar que «as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos»: o art. 3.ºB não pode deixar de ser lido a esta luz e o princípio da subsidiaridade de ser aplicado em conformidade.

É certo que o art. 235.º do Tratado CEE não é modificado pelo Tratado de Maastricht. Recorde-se que este é o preceito que permite ao Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adoptar as disposições adequadas, sempre que «uma acção da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso do funcionamento do mercado comum, um dos objectivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito». A sua utilização esteve, como se disse atrás, na base do alargamento a novos domínios da intervenção da Comunidade. Simplesmente, o seu âmbito de aplicação passará agora a ser limitado, ele também, pelo princípio da subsidiaridade, tal como se acha definido no art. 3.ºB.

No plano económico, o art. 102.º A não pode deixar de ser considerado como contendo uma orientação fundamental para a atitude da Comunidade (e dos Estados membros) face à economia: as políticas económicas dos Estados membros devem «contribuir para a realização dos objectivos da Comunidade», mas tanto os Estados membros como a Comunidade «actuarão de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência, favorecendo uma repartição eficaz dos recursos, e em conformidade com os princípios estabelecidos no art. 3.º A». Este último define, por sua vez, um programa de política económica baseado em dois pilares: uma política monetária e uma política cambial únicas, com transferência para a Comunidade do essencial dos poderes nesta matéria (n.ºs 2 e 3); a estreita coordenação das políticas económicas dos Estados membros, que continuam, portanto, sob a autoridade destes (n.º 1). Tudo conduzido «de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência» (n.ºs 1 e 2).

Não pode deixar de ver-se aqui uma saudável aplicação do princípio da subsidiaridade ao campo da economia, apontando, sempre que possível, para a salvaguarda, pelo Estado, das prerrogativas da sociedade e da liberdade dos agentes económicos e permitindo opor um travão ao frenesim intervencionista de que tantas vezes têm dado provas a Comunidade e os governos dos Estados que a compõem.

Ligado à questão de que acabámos de tratar está o ponto seguinte.

### **Democracia, transparência, burocracia**

São temas que estiveram na ordem do dia em todo o debate de Maastricht. As preocupações e exigências expressas a seu respeito correspondem a um anseio generalizado dos povos europeus. São legítimas e justificadas.

A este propósito, convém começar por reconhecer que, não obstante o reforço dos seus poderes, o Parlamento Europeu não ocupa, no processo legislativo, uma posição equivalente à do Conselho. A sua representatividade é, aliás, perturbada pela ausência de uma lei eleitoral uniforme capaz de exprimir com fidelidade e sem grandes distorções o estado do eleitorado europeu; e os partidos nele representados não são ainda verdadeiros partidos europeus, aparecendo, em geral, como federações de partidos nacionais, de composição ainda não perfeitamente estabilizada.

Neste plano, a nova redacção do art. 138.º, n.º 3, vem revalorizar a intervenção do próprio Parlamento no processo de adopção das novas disposições eleitorais uniformes; e o novo art. 138.º A vem sublinhar a importância dos partidos políticos ao nível europeu «como factor de integração na União», bem como o seu contributo «para a criação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União».

No estado actual das coisas, as resistências políticas e culturais à realização de tais desígnios são, porém, consideráveis (e contraditórias com as críticas dirigidas à insuficiente democraticidade do sistema) e, certamente, só um esforço persistente de reforma e de persuasão permitirá ultrapassá-las.

O Conselho continua, assim, a ocupar o lugar principal na actividade legislativa da União. Mas se, por um lado, o seu papel e a sua estrutura institucional estão longe de corresponder aos de um Senado dos Estados da União, por outro lado, a sua responsabilidade política só poderá pôr-se em causa perante os parlamentos nacionais e não perante o parlamento da União. Ora, tendo um número crescente de decisões importantes ou fundamentais

passado, em domínios cada vez mais extensos, para o nível comunitário, a influência dos parlamentos nacionais foi diminuindo, nessas áreas, de forma inversamente proporcional ao afastamento dos centros de decisão (das capitais para o eixo Bruxelas-Luxemburgo-Estrasburgo). Um tal abaixamento no grau de legitimação directa do poder na Comunidade não é susceptível de ser compensado adequadamente por formas de legitimação indirectas, como é a do Conselho. Com efeito, os parlamentos nacionais controlam apenas os respectivos governos individualmente considerados e não o Conselho como instituição. Nessas condições, um reforço do controlo parlamentar ao nível europeu toma-se indispensável à plena afirmação da legitimidade democrática da Comunidade<sup>34</sup>.

Acresce que os debates no Conselho continuam a processar-se à porta fechada (excepto em certas ocasiões organizadas para «encher o olho» das câmaras de televisão). Hesito, por minha parte, em preconizar uma imediata e total abertura ao público dos trabalhos do Conselho, que poderia prejudicar a busca dos necessários consensos entre os ministros reunidos e os interesses nacionais por eles representados. Pensar que com isso se resolveria o problema do «défice democrático» na acção legislativa da Comunidade afigura-se-me, de resto, um erro. A atitude de começar a atacar o problema por aí, sem ter antes enfrentado a questão dos poderes, da estrutura e da legitimidade dos vários órgãos, equivale a privilegiar o acessório em detrimento do essencial e oferece toda a aparência de mera manobra de diversão.

Além de tudo o mais, será necessário clarificar as diferenças entre certos níveis que hoje se acham confundidos. Com efeito, não pode dar-se o mesmo tratamento, em termos de publicidade, ao Conselho quando ele age como órgão legislativo e quando age como órgão político. Neste último caso - sobretudo quando estão em causa as relações externas da Comunidade -, a razão de Estado comanda a necessária discricção e mesmo confidencialidade.

No âmbito das funções propriamente legislativas, uma distinção se impõe cada vez mais entre as normas de carácter verdadeiramente legislativo e as de natureza puramente regulamentar. Hoje em dia, os planos estão largamente confundidos, o que contribui para desclassificar o exercício da função legislativa no espaço comunitário.

O estabelecimento de uma conveniente hierarquia de normas - que deverá buscar-se no quadro da conferência intergovernamental prevista para 1996 - permitirá igualmente

---

<sup>34</sup> Neste sentido, Curtin, «The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces», in *Common Market Law Review*, 30, 1993, pp. 34-35.

melhor ajustar os papéis relativos do Conselho e do Parlamento Europeu enquanto órgãos com competências legislativas.

Em todo o caso, a realidade tem-se encarregado de impor a diferença.

O COREPER é, hoje em dia, o órgão permanente de funcionamento do Conselho, com um duplo papel, na prática: aprova a legislação de natureza técnica, negociada nos vários comités compostos por peritos nacionais assistidos pela Comissão, que os ministros se absterem de discutir e se limitam a aprovar; prepara os debates políticos de fundo para ulterior decisão dos ministros. Por esta via, ao fim e ao cabo, se reforça a opacidade do processo de decisão comunitária: já não é sequer o Conselho o órgão responsável pelo quotidiano legislativo da Comunidade, mas um órgão de segundo grau, consideravelmente hermético e labiríntico, composto de funcionários, diplomáticos e técnicos, não democraticamente legitimado e funcionando, muitas vezes, segundo uma lógica tecno-burocrática própria.

O que mais atrás se disse não implica que se ignore a importância do controlo parlamentar da acção da Comunidade, exercido pelos parlamentares nacionais, nomeadamente a montante, sobre a legislação comunitária em preparação. Acontece, porém, que nem todos os Estados membros criaram mecanismos constitucionais ou políticos de informação e de intervenção dos parlamentos na preparação da legislação comunitária e em muitos poucos se gerou uma tradição de interesse dos parlamentos (designadamente através das suas comissões especializadas) por tal matéria. A Grã-Bretanha e a Dinamarca - os mais reticentes, afinal, relativamente a Maastricht e a uma certa ideia da Comunidade - dão, neste ponto, o bom exemplo; não me parece ser esse o caso de Portugal.

Mas o problema não se esgota, certamente, aí. Ele toca também nas relações entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais e na melhor maneira de as organizar. Uma maior participação dos parlamentos nacionais nas actividades da União é aliás incentivada em declaração anexa ao Tratado; mas, para além da Conferência dos Parlamentos, a que se refere outra declaração anexa, não parece, pelo menos para já, ser útil ou conveniente atravancar o sistema institucional da União com a criação de novos órgãos de representação federal.

Em todo o caso, a questão é de importância. Com efeito, cada vez mais se reclama que a Europa não seja construída de cima para baixo, de forma «tecnocrática» e impessoal. Mas será isso que inevitavelmente continuará a acontecer se as classes políticas nacionais se

desinteressarem da Europa e se não a considerarem como coisa do seu interesse, transmitindo, ao mesmo tempo, esse sentimento às populações.

Com esta questão se liga, naturalmente, a da burocracia/tecnocracia que aqui costuma conhecer-se sob a designação de «eurocracia». Do que já se escreveu, decorre que não é possível afastar todas as críticas que, a este propósito, são feitas; mas convém reconduzir as coisas às suas devidas proporções.

Em primeiro lugar, do ponto de vista quantitativo, não é correcto dizer que a Comunidade tem um número excessivo de funcionários. Têm sido, a este propósito, feitas comparações lisonjeiras com o número de funcionários ao serviço de cidades como Paris ou Marselha e de departamentos de Estado como o ministério português da Agricultura. Além disso, o orçamento da Comunidade não excede 2,5% do total da despesa pública dos Estados membros.

Em segundo lugar, em termos de eficácia e de qualidade, a burocracia comunitária está, na maior parte dos casos, situada ao mais alto nível de exigência. Ela é, certamente, desigual e tem, como todas as estruturas de administração, os seus problemas.

Não esqueçamos, porém, que se trata de uma burocracia multinacional e multilingue, que é necessário organizar de forma coerente em função de objectivos comuns. Impõe-se aliás que se diga que é quando o peso de certos interesses nacionais pretende fazer-se sentir por vias travessas - seja em nomeações, destacamentos ou pressões várias - que mais facilmente a «burocracia» comunitária se afasta dos critérios sãos de uma boa gestão.

Acresce que, ao acusar a Comunidade de ser um «feudo de eurocratas», está a esquecer-se que os serviços da Comissão são flanqueados e seguidos por comissões de toda a ordem, constituídas por funcionários das administrações nacionais. Estes estão muitas vezes desprovidos de instruções da capital, o que tem como consequência uma de duas coisas: ou que eles se abstêm de exprimir os interesses e os problemas do país ou do sector em causa na preparação da legislação comunitária (o que torna por vezes impossível o seu cumprimento ulterior) ou que pura e simplesmente exprimem, em autogestão, a sua visão pessoal desses interesses e problemas. Por aqui, pois, as críticas à burocracia erram muitas vezes o alvo: deveriam apontar, mais frequentemente, para o lado das burocracias nacionais.

Isto não exclui que haja um remanescente de críticas justificadas, designadamente quando se pensa na sobrançeria com que certos funcionários comunitários tratam determinadas



peças ou situações em diferentes Estados membros. Não é, porém, uma atitude generalizada, não afecta um ou outro país em especial e há meios de a combater.

A este propósito, é bom recordar, por último, um aspecto importantíssimo na redução dos excessos da burocracia comunitária. É que poucas administrações nacionais nos países membros estão tão intensamente controladas pelos tribunais como sucede com a administração comunitária em relação ao Tribunal de Justiça e ao Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias. Pode aliás dizer-se, em geral, que a forma como foi concebido e funciona o sistema jurisdicional no espaço comunitário assegura o máximo possível de protecção judicial efectiva dos direitos individuais e dos interesses legítimos.

Isso sucede quer contra as acções e omissões da administração comunitária, cuja legalidade pode ser posta em questão e estreitamente fiscalizada pelo recurso directo aos tribunais do Luxemburgo, quer contra as violações da legalidade comunitária por parte de qualquer Estado membro, mediante a invocação, perante um tribunal nacional competente, dos direitos que os cidadãos tiram das normas comunitárias. Estas oferecem, indiscutivelmente, aos nacionais dos Estados membros um novo catálogo de direitos, ainda mal descoberto, e um instrumento fundamental de protecção contra os abusos de poder, novos ou velhos, e contra as formas de discriminação injustificada que se opõem à concretização prática do estatuto de cidadão europeu, agora reconhecido aos referidos nacionais dos Estados membros.

Deste ponto de vista, numa Comunidade ou União que não responde exactamente ao paradigma de Comunidade de direito democrática, tal como a definem, em geral, as constituições dos Estados membros, baseada na separação de poderes e no controlo parlamentar democrático dos órgãos de governo, o reforço do poder judicial e da sua independência constitui a garantia essencial do respeito pelos direitos individuais e pela *rule of law*.

### **A cidadania europeia**

A cidadania europeia - ou cidadania da União - passa a ser consagrada a nova Parte II do Tratado, composta pelos artigos 8.º a 8.º E. É esta, sem dúvida, uma das inovações mais

significativas do texto de Maastricht. O Tratado não dá exactamente uma noção de cidadania europeia, mas estabelece os seus elementos essenciais<sup>35</sup>.

Há que salientar, em primeiro lugar, que o Tratado (art. 8.º, n.º 1) reconhece a qualidade de cidadão da União a «qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado membro». Significa isso não só que a cidadania da União não se substitui à nacionalidade dos Estados membros, mas também que o Tratado de Maastricht não cria uma nacionalidade europeia, continuando as condições de aquisição e perda da nacionalidade de cada cidadão europeu a depender da soberania estadual como um dos seus elementos definidores. Simplesmente, do mesmo passo, definindo quem são os seus nacionais, cada Estado membro faz - por força do citado art. 8.º, n.º 1 - com que passe a ser-lhes reconhecido um novo atributo, o de cidadão europeu.

Esta nota é fundamental: ela permite-nos, nomeadamente, afastar o paradigma federal no domínio do reconhecimento da cidadania, no quadro do Tratado de União Europeia. Com efeito, num sistema federal - como o dos Estados Unidos - a cidadania estadual é subordinada à nacionalidade outorgada pela federação; pelo contrário, no sistema comunitário de Maastricht, o gozo dos direitos inerentes à cidadania da União depende da atribuição da nacionalidade por um dos Estados membros.

Mas este é, talvez, o primeiro passo para o reconhecimento constitucional da existência de um «povo europeu», conceito ausente do texto do Tratado de Roma, que continua a referir-se, entre os seus objectivos, a «uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus»<sup>36</sup>. Neste contexto, os nacionais dos *outros* Estados membros continuam a ser considerados como estrangeiros, podendo ser discriminados em todos os domínios de actividade que não sejam protegidos pelo direito comunitário (designadamente, no dos direitos políticos). E nem a possibilidade de eleger directamente os deputados ao Parlamento Europeu foi suficiente para transformar o «eleitor» em «cidadão» europeu: por um lado, na falta de poderes legislativos do Parlamento Europeu, a condição de eleitor não reproduz o liame constitucional entre os cidadãos e o exercício da soberania; por outro lado, a condição de eleitor não decorre da condição de sujeito de direito comunitário, mas da de nacional de um Estado membro<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Sobre esta matéria, ver Garlos Closa, "The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union", *Common Market Law Review*, 29, 1992; APDE ed., "Les aspects nouveaux de la libre circulation des personnes: vers une citoyenneté européenne", XV Congresso da FIDE, Lisboa, 1992, especialmente o Relatório Geral, da autoria de Rui Moura Ramos.

<sup>36</sup> Ver F. Mancini, «The Making of a Constitution for Europe», *Common Market Law Review*, 26, 1989, pp. 595-614.

<sup>37</sup> O direito de votar nas eleições europeias é, de resto, limitado, em princípio, em cada Estado membro, aos seus nacionais, só excepcionalmente, e dentro de certas condições (assim, na Bélgica, na Holanda e na Irlanda), se alargando

Em todo o caso, sendo a cidadania um conceito basicamente político, a sua consagração no Tratado de Maastricht é ainda limitada. Com efeito, do ponto de vista do seu conteúdo, a noção de cidadania europeia consagrada no Tratado significa que «os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres (nele) previstos» (art. 8.º, n.º 2). Em substância, pode dizer-se que, no contexto do Tratado, o conceito de cidadania se articula à volta de três grupos de direitos.

O primeiro grupo é constituído pelos direitos de natureza económica e social, ligados às quatro liberdades fundamentais e ao princípio geral da não discriminação em razão da nacionalidade, já consagrados no Tratado de Roma. Constituem eles o núcleo essencial do «*acquis*» comunitário que, na interpretação ampla que deles tem dado o Tribunal de Justiça, é salvaguardado e consolidado pelo Tratado de Maastricht.

Tendo, na origem, a Comunidade essencialmente a natureza de uma Comunidade económica, constituindo os seus objectivos políticos apenas uma aspiração sem consagração constitucional e sendo a soberania nacional a única que nela se afirma, não admira que a ideia de cidadania europeia comece por estar ligada ao gozo de tais direitos, sobretudo quando associados com a criação do mercado único. Constituíram eles, de resto, o primeiro elemento de diferenciação relativamente aos cidadãos de Estados não membros da Comunidade e, portanto, o primeiro factor - aliás essencial - de criação e consolidação de uma entidade europeia, para além das identidades nacionais dos povos que a constituem.

Neste ponto, e em particular relativamente à liberdade fundamental de circulação e de permanência no espaço comunitário, o que o Tratado de Maastricht faz é *generalizar*, ainda que com limitações e dentro de condições, os direitos já existentes, reconhecendo-os a «qualquer cidadão da União», independentemente da sua qualidade de trabalhador ou de agente da actividade económica (art. 8.ºA, n.º 1).

O segundo grupo de direitos inclui os direitos políticos *stricto sensu*. Dele fazem parte, por um lado, direitos de carácter eleitoral e, por outro lado, direitos ligados à protecção dos cidadãos face à administração em matérias comunitárias. Limitar-me-ei, neste ponto, a dois comentários.

Quanto aos direitos de participação eleitoral, os únicos que o Tratado consagra, em favor dos cidadãos da União relativamente ao Estado membro em que residam, referem-se às

---

aos cidadãos de outros Estados membros. Quanto aos direitos eleitorais passivos (de concorrer e ser eleito), as únicas excepções à regra da limitação aos nacionais de cada Estado membro são a Itália e o Reino Unido, este último quanto aos cidadãos irlandeses.

eleições municipais (art. 8.ºB, n.º 1) e às eleições para o Parlamento Europeu (art. 8.ºB, n.º 2). Se, quanto às primeiras, pode dizer-se que não estão em causa direitos ligados directamente ao exercício da soberania nacional, já quanto às segundas o reconhecimento de direitos eleitorais a residentes não nacionais representa (vistos sobretudo os novos poderes de participação do Parlamento Europeu no processo de elaboração da legislação comunitária, a qual se impõe à legislação nacional) um princípio de partilha da soberania entre os cidadãos da União. Neste âmbito, o princípio é o da igualdade de condições entre os cidadãos europeus residentes e os nacionais de cada Estado membro; mas a regulamentação ulterior de tais direitos, para que remete o texto do Tratado, e a possibilidade de prever disposições derogatórias sempre que problemas específicos de um Estado membro o justifiquem podem, no fim de contas, vir a limitar o alcance prático de tal princípio.

Quanto às novas disposições ligadas à defesa dos direitos dos cidadãos no espaço comunitário, comportam elas os direitos de petição ao Parlamento Europeu (art. 8.º D, parágrafo primeiro, em ligação com o art. 138.ºD) e de se dirigir ao Provedor de Justiça (art. 8.º D, em ligação com o art. 138.º E). O que é interessante assinalar aqui é que, embora o art. 8.º D só se refira aos cidadãos da União, os arts. 138.º D e 138.º E alargam o benefício da invocação dos direitos que prevêm a «qualquer outra pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado membro».

Finalmente, o terceiro grupo de direitos refere-se à protecção diplomática dos cidadãos da União no território de países terceiros (art. 8.º C). A forma como tal protecção é organizada obedece ao princípio da subsidiaridade. Por um lado, não se trata de invocar a protecção diplomática junto das embaixadas da União que, na falta de uma política externa da União, não existem; por outro lado, a protecção diplomática prevista não é indiscriminada, mas apenas pode ser invocada no território de países terceiros em que o respectivo Estado membro não se encontre representado.

Diga-se, ainda, que a confirmação, no artigo F, n.º 2, da sujeição da União às exigências dos direitos fundamentais, tal como decorrem da Convenção Europeia e resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados membros, não deixa de contribuir para revalorizar a posição e o estatuto de cidadão europeu. É certo que o Tratado não define, como fora

proposto, um catálogo de direitos fundamentais; mas a jurisprudência do Tribunal de Justiça já se encarregou, como mais atrás se disse, de colmatar esta lacuna<sup>38</sup>.

Por último, julgo de sublinhar que, para que a noção de cidadania europeia tenha um conteúdo real que vá além das fórmulas legais, é importante que, onde quer que se encontre, o *cidadão* europeu tenha a consciência de participar, com os outros cidadãos europeus, num projecto comum contra desafios sociais, económicos e políticos que, isolado, não pode aceitar e que a melhor maneira de tomar esse projecto vitorioso é unir-se em função dele no quadro de instituições comuns.

### **A constitucionalização dos Tratados**

Que representa Maastricht no processo de constitucionalização dos Tratados de que atrás falei?<sup>39</sup>

O artigo N, n.º 2, do Tratado da União Europeia prevê, como se sabe, a convocação, em 1996, de uma conferência de representantes dos governos dos Estados membros para examinar as disposições do Tratado cuja revisão está prevista. Nos termos do referido artigo N, n.º 2, essa revisão deve respeitar os objectivos gerais da União enunciados nos artigos A e B das Disposições Comuns; deve, além disso, contribuir para «garantir a eficácia dos mecanismos e das instituições da Comunidade» e assegurar «a manutenção da integralidade do acervo comunitário».

Do que precede decorre que, pelo menos para a revisão de 1996, o Tratado estabelece certos *limites materiais* expressos, entre os quais avulta um verdadeiro *princípio de não regresso*. A questão fundamental que se põe é a de saber o que deve entender-se, neste contexto dos limites materiais de revisão, por «acervo comunitário» (na expressão francesa: *acquis communautaire*).

Não se trata, sem dúvida, do chamado «*acquis* ordinário», mas antes do «*acquis* fundamental ou constitucional», composto pelas regras, de carácter institucional ou material, cujo desconhecimento poria em causa a unidade, a identidade e mesmo a existência da «empresa europeia». Será evidentemente a jurisprudência do Tribunal de Justiça a precisar estas noções.

---

<sup>38</sup> É, todavia, surpreendente que, colocado no Título I das Disposições Comuns, o artigo F, relativo, designadamente, ao respeito dos direitos fundamentais pela União, seja excluído do controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça. Isto não significa, porém, um retrocesso no nível de protecção de tais direitos relativamente ao que se acha definido pela jurisprudência do Tribunal, uma vez que esta, fazendo parte do *acquis* comunitário, se acha salvaguardada no próprio texto do Tratado (artigos M e N, n.º 2).

<sup>39</sup> Sobre este ponto, ver Cruz Vilaça e Piçarra, "Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes?", *Cahiers de Droit Européen*, 1-2, 1993, pp. 27 e ss.

O que há, para já, a dizer é que o Tratado de Maastricht constitui indiscutivelmente uma nova etapa no processo de *constitucionalização* dos Tratados, do ponto de vista da fixação de limites materiais à sua revisão.

De nenhuma forma, porém, os limites materiais podem constituir um travão à dinâmica constitucional. Numa constituição democrática, eles visam apenas a preservação da sua identidade, quer dizer de certos princípios constitucionais fundamentais e não da sua configuração concreta.

A própria proibição de retrocesso - aplicável apenas, de forma expressa, ao funcionamento do mercado comum - não impede que a Comunidade seja despossada de certas atribuições que regressariam (no respeito certamente do princípio da subsidiaridade<sup>40</sup>), aos Estados membros.

Em contrapartida, um alargamento sem limites dos objectivos dos Tratados, dos poderes da Comunidade ou das competências das instituições não parece possível. O sistema comunitário baseia-se, como vimos, num certo equilíbrio constitucional entre a Comunidade e os Estados membros. Ora, o direito constitucional destes últimos foi concebido para permitir projectos de integração determinados e transferências de soberania limitadas, não parecendo que permita, no seu estado actual, que os Estados membros se integrem em organizações supranacionais dotadas de atribuições indeterminadas e ilimitadas. Neste contexto, o princípio da *competência de atribuição*, como traço característico da Comunidade, deve ser também considerado como limite material à revisão dos Tratados.

Do que atrás se disse decorre que estamos perante um sistema constitucional que se consolida progressivamente sobre a base de equilíbrios apropriados, mas evolutivos, entre as suas partes componentes. A análise da sua estrutura e da natureza desses equilíbrios não pode permitir senão uma conclusão: a de que se trata de um sistema original, suficientemente aberto e plástico para se adaptar às condições do quadro político, histórico e cultural europeu e à sua evolução, e ao qual será impossível aplicar mecanicamente qualquer dos modelos existentes de organização político-constitucional.

A própria ideia de «União» aparece formulada no Tratado de Maastricht como uma realidade *in fieri* e não como uma estrutura completa e perfeitamente definida<sup>41</sup>. É o que

---

<sup>40</sup> Que a jurisprudência pode talvez vir a considerar como um novo limite material implícito à revisão dos Tratados.

<sup>41</sup> Não obstante a impressão contrária que possa retirar-se da fórmula utilizada pelos autores do Tratado no seu artigo A, segundo o qual «as Altas Partes Contratantes *instituem entre si* uma União Europeia» (sublinhado meu).

resulta, desde logo, do artigo A, segunda frase, segundo o qual «o presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa», ao qual os órgãos e instituições competentes, a começar pelo Conselho Europeu, darão «os impulsos necessários ao seu desenvolvimento» (artigo D). A «União» surge, pois, mais como um *processo* do que como um *estado*.

Diga-se, pois, o que se disser, o facto é que o ponto de chegada do processo de integração europeia não se encontra definido de uma vez por todas no Tratado de Maastricht e que compete às gerações futuras decidir, em cada momento, quais os passos que entendem dar e os avanços que estão dispostas a aceitar. Ponto é que, a todo o tempo, possam dispor dos indispensáveis mecanismos de expressão democrática da sua vontade.

Se assim for, a pergunta que alguns fazem e a que atrás me referi - se os Estados membros são ainda «senhores dos Tratados» - perde muito do seu dramatismo aparente. Ressalvados os limites formais e materiais à revisão e qualquer que seja a forma de exercício ou de controlo do poder constituinte europeu (referendo ou ratificação parlamentar), o que importa, acima de tudo, é que este permita à soberania popular comandar o sentido da evolução.

Mas, dito isso, há que reconhecer que o Tratado de Maastricht praticamente não tocou na sede do poder constituinte na União. Com efeito, o artigo N das Disposições Finais (que substitui o art. 236.º do Tratado CEE) continua a considerar os Estados membros como os titulares do poder de revisão: os respectivos governos partilham com a Comissão a iniciativa da revisão, os trabalhos são levados a cabo segundo a técnica intergovernamental clássica (mediante a convocação de uma conferência de representantes dos governos) e nenhuma revisão é possível sem o acordo unânime desses Estados<sup>42</sup>.

O Parlamento Europeu apenas é consultado - na fase «comunitária» de preparação da revisão - sobre a convocação da conferência intergovernamental, não lhe cabendo proceder à ratificação das alterações ao Tratado, a qual compete aos Estados membros «de acordo com as respectivas normas constitucionais» (artigo N, n.º 1, terceira frase).

A Comunidade continua, portanto, a não dispor da «*Kompetenz-Kompetenz*» na União, o poder constituinte é exercido pelos Estados membros e a soberania popular exerce-se com intermediação dos órgãos e mecanismos nacionais constitucionalmente competentes. Neste contexto, e alcançado que está o ponto actual de evolução na estrutura jurídica da

---

<sup>42</sup> Veja-se, a propósito, Cruz Vilaça e Piçarra, "Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes?", *Cahiers de Droit Européen*, 1-2, 1993, pp. 4-5.

Comunidade, é, sem dúvida, legítimo perguntar se não se atingiram os limites do método intergovernamental de revisão dos Tratados e se, já para a revisão de 1996, não chegou a altura de «constitucionalizar» o processo de revisão da «constituição comunitária».

### **O segundo e o terceiro pilares: a Comunidade face ao exterior**

Como se viu atrás, os dois pilares da União Europeia que constituem os Títulos V e VI do Tratado de Maastricht baseiam-se numa lógica caracterizadamente intergovernamental. Representam, apesar de tudo, o esboço de um alargamento das atribuições da Comunidade (melhor, da União) para alguns dos domínios tradicionalmente exclusivos das funções do Estado<sup>43</sup>. Duas observações apenas, neste âmbito.

Em primeiro lugar, quanto à política externa e de segurança comum<sup>44</sup>. Relativamente ao Acto Único, o Tratado de Maastricht representa - mau-grado a objectiva prudência da reforma que consagra neste domínio - um avanço institucional significativo. Por um lado, a uma simples cooperação em matéria de política estrangeira (Título III do AUE), substituiu-se uma *política comum*. Por outro lado, enquanto no Acto Único uma cooperação mais estreita sobre questões de segurança é considerada como um mero instrumento ao serviço da política externa, no novo quadro da política comum, política externa e política de segurança formam um todo, sem que existam duas políticas diferentes ou autónomas e sem que uma delas apareça subordinada à outra<sup>45</sup>.

Para alcançar os objectivos que lhe são definidos pelo Tratado (e que se acham enumerados, de forma muito genérica e aparentemente óbvia, no artigo J. 1, n.º 2), a PESC assentará em dois tipos de instrumentos (artigo J. 1, n.º 3). Por um lado, a instituição de uma *cooperação* entre os Estados membros que comportará (artigo J. 2): a informação mútua e a concertação, no âmbito do Conselho, sobre as questões que se revistam de interesse geral; a coordenação da acção dos Estados membros no âmbito das organizações e conferências internacionais; a definição, sempre que o Conselho o considere necessário, de

---

<sup>43</sup> Como aponta F. Lucas Pires na «Introdução» ao volume contendo os *Tratados que instituem a Comunidade e a União Europeias*, Editorial Notícias, Lisboa, 1992, p. 25, faz-se agora «a entrada no núcleo central ou 'sagrado' da soberania do Estado».

<sup>44</sup> Sobre esta matéria, veja-se, em geral, P. de Schoutheete de Tervarent, "L'Union politique", in *L'Union européenne après Maastricht*, Journée d'études, 21 de Fevereiro de 1992, Institut d'Etudes Européennes, ULB, Bruxelas, 1992; Luis Ignacio Sanchez Rodriguez, «La política exterior y de seguridad comun en el Tratado de la Unión Europea», in *Gaceta Jurídica*, D-18, 1992, pp. 97-130; Wolfgang Wessels e Christian Engel, eds., *The European Union in the 1990's - ever closer and larger?*, Institut für Europäische Politik (IEP)/ Colégio da Europa, Europa Union Verlag, Bona, 1993, pp. 191-242.

<sup>45</sup> Sanchez Rodriguez, «La política exterior y de seguridad comun en el Tratado de la Unión Europea», in *Gaceta Jurídica*, D-18, 1992, p.106.



posições comuns, com as quais os Estados membros devem zelar pela coerência das suas políticas nacionais. Por outro lado, a organização gradual de *acções comuns*, nos domínios em que os Estados membros têm interesses importantes em comum.

O artigo J. 3 do Tratado regula o procedimento de adopção das acções comuns. Os traços mais salientes são os seguintes: é o Conselho que decide, por unanimidade e com base em orientações gerais do Conselho Europeu, se uma questão deve ser objecto de uma acção comum; ao fazê-lo, o Conselho define, com precisão, os termos em que aquela acção será levada a cabo («âmbito preciso», «objectivos gerais e específicos», «meios, procedimentos, condições e, se necessário, o prazo, aplicáveis à sua execução»); o Conselho determina, por unanimidade, quais os domínios, no quadro da acção comum, em que as decisões serão tomadas por maioria qualificada (sendo os votos ponderados nos termos regulados, de forma geral, no art. 148.º, n.º 2, para as deliberações do Conselho que exijam maioria qualificada e considerando-se as deliberações adoptadas se recolherem, no mínimo, 54 votos a favor de, pelo menos, 8 membros); o Conselho revê a acção em caso de alteração relevante das circunstâncias; os Estados membros devem, nas suas tomadas de posição e na sua acção, conformar-se com a acção comum e informar adequadamente o Conselho, podendo, em caso de necessidade imperiosa e na falta de decisão do Conselho, tomar medidas de urgência, bem como submeter ao Conselho as questões resultantes de dificuldades importantes na execução de uma acção comum.

Um novo quadro geral de objectivos, de procedimentos e de acções é, pois, estabelecido para a PESC no Tratado de Maastricht. Mas é certo que, como bem sublinhava o Embaixador Schoutheete de Tervarent, representante permanente da Bélgica junto das Comunidades Europeias, «un objectif relève de la réthorique aussi longtemps qu'il ne peut pas s'appuyer sur des engagements et des procédures»<sup>46</sup>.

Ora, a este propósito, é o mesmo autor que salienta<sup>47</sup>, que, ainda que formulados de maneira mais firme, os compromissos são, em larga medida, os do Acto Único, que os procedimentos previstos se inspiram largamente neste último, com o acrescento das «acções comuns», e que, quanto a estas e à possibilidade de recorrer, no seu âmbito, ao voto por maioria qualificada, existem dúvidas fundadas de que dela venha a fazer-se um uso efectivo.

---

<sup>46</sup> Schoutheete de Tervarent, «L'Union politique», in *L'Union européenne après Maastricht*, Institut d'Etudes Européennes, ULB, Bruxelas, 1992, p. 25.

<sup>47</sup> *Idem, ibid.*

A conclusão a tirar do que decorre não pode deixar de ser a de que «peu de progrès ont été faits dans ce secteur» e que «en matière de politique étrangère, les partisans du *statu quo* ont largement eu gain de cause»<sup>48</sup>. Daí ser legítimo interrogar-se se, com estes meios, pode a Europa afirmar a sua identidade na cena internacional, como comanda o artigo B do Tratado de Maastricht.

Ora, este é um dos domínios em que a evolução recente das relações internacionais na periferia europeia lança o desafio mais premente à capacidade de resposta da Comunidade. Felizmente, o artigo J.4 do Tratado, que se refere no n.º 1 a «todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum», prevê, no n.º 6, a sua revisão em 1996, com base em relatório a apresentar pelo Conselho ao Conselho Europeu «e que incluirá uma apreciação dos progressos realizados e da experiência entretanto adquirida».

É bom que tal revisão se faça no sentido do avanço. Com efeito, a União Europeia precisa de dotar-se de mecanismos e de um quadro institucional onde, nesta matéria, possa formar uma vontade comum e pô-la em acção. Demonstra-o a impotência da comunidade para, no quadro da cooperação política europeia, dar algum contributo decisivo ao termo da guerra e da matança na Jugoslávia. Possa ao menos a Europa contribuir utilmente para repensar e reformar o actual sistema de relações internacionais e o papel da ONU, à procura de uma adaptação às novas circunstâncias.

Em todo o caso, neste plano, o Tratado de Maastricht é um passo tão tímido que torna absurda a acusação corrente de usurpação da soberania que lhe é dirigida. Pelo contrário, o Tratado prevê diversas salvaguardas, desde a exigência de unanimidade para decidir, no quadro de acções comuns, «quais os domínios em que as decisões serão tomadas por maioria qualificada» (artigo J. 3, n.º 2, conjugado com o artigo J. 8, n.º 2) até à ressalva dos «compromissos e orientações específicas de certos Estados membros». A este propósito, não vejo razão para que, com vantagem, o princípio da subsidiaridade não seja aplicado, *mutatis mutandis*, também neste domínio, mesmo que tal não tenha sido expressamente previsto nesta parte do Tratado<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> *Idem*, p. 26.

<sup>49</sup> Como escreve Sanchez Rodriguez («La política exterior y de seguridad comun en el Tratado de la Unión Europea», in *Gaceta Jurídica*, D-18, 1992, p. 117), «la PESC no significa una desaparición de sus miembros de la arena internacional, sino que, muy al contrario, la presupone».

Há que notar, por outro lado, que, no que diz respeito, especificamente, às questões de *defesa*, o processo de tomada de decisões escapa à aplicação do procedimento especial previsto para as acções comuns, prevalecendo portanto, neste domínio, por inteiro, a regra da unanimidade e da intergovernamentalidade (artigo J.4, n.º 3, conjugado com o artigo J.8, n.º 2).

Mas é verdade que, pela primeira vez desde os anos 50, se quebrou um tabú, inscrevendo-se em letra de forma, num tratado comunitário, a defesa e a política de defesa como tarefas de interesse comum, a definir (embora a prazo) em função de objectivos fixados pelo Tratado. São, a este propósito, particularmente significativas as disposições relativas à UEO e à Aliança Atlântica e à sua articulação com a União.

Por um lado, o artigo J.4 considera, no seu n.º 2, a UEO como fazendo «parte integrante do desenvolvimento da União Europeia»; neste contexto, esta última solicitará à primeira «que prepare e execute as decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa». O mesmo artigo do Tratado estabelece, no n.º 4, que a política da União «não afectará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados membros, respeitará as obrigações decorrentes, para certos Estados membros, do Tratado do Atlântico Norte e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito». Além disso, como reconhece o n.º 5 do mesmo artigo J.4, o que neste se acha disposto «não obsta ao desenvolvimento de uma cooperação mais estreita entre dois ou mais Estados membros ao nível bilateral, no âmbito da UEO e da Aliança Atlântica, na medida em que essa cooperação não contrarie nem dificulte a que se acha prevista» no Tratado.

Por outro lado, a «Declaração relativa à União da Europa Ocidental», subscrita pelos Estados membros desta e anexada ao Tratado, estabelece como objectivos erigir a UEO, por etapas, como componente de defesa da União Europeia e desenvolvê-la como meio de fortalecer o pilar europeu da Aliança Atlântica. Quer dizer: a União Europeia pretende dotar-se de instrumentos que lhe permitam assumir as suas responsabilidades em matéria de defesa, em articulação com a Aliança Atlântica, mas tem em vista fazê-lo gradual e progressivamente.

Ao mesmo tempo, os Estados membros da União Europeia que são simultaneamente membros da UEO convidam os restantes a aceder ou a tomar-se observadores desta última.

Em suma, neste ponto, o Tratado abre uma porta, mas o caminho a percorrer para além dela fica na dependência da vontade política dos Estados membros e da forma como as circunstâncias permitam ou imponham que ela se manifeste.

Quanto à cooperação no domínio da *justiça e dos assuntos internos* (terceiro pilar) muito do que acaba de dizer-se a propósito da política externa e de segurança lhe é aplicável. Os mecanismos criados são de carácter essencialmente intergovernamental, mas comportam igualmente a possibilidade de levar a cabo acções comuns, no âmbito das quais é possível recorrer, dentro de condições restritivas, ao voto por maioria qualificada (artigo K.3, n.º 2, al. b).

Algumas particularidades merecem, contudo, uma referência especial. Pode dizer-se que o Tratado de Maastricht representa, relativamente à cooperação em matéria de justiça e de polícia, o mesmo que representou o Acto Único relativamente à cooperação política<sup>50</sup>. Até Maastricht, a cooperação entre os ministros do Interior e da Justiça desenrolava-se inteiramente fora das instituições da Comunidade. O Tratado vem inserir essa cooperação no quadro institucional da União, associando a Comissão aos trabalhos (artigo K. 4, n.º 2) e reconhecendo-lhe um direito de iniciativa limitado (artigo K.3, n.º 2).

O *princípio da subsidiaridade* aparece expressamente consagrado neste domínio. Com efeito, o artigo K. 3, n.º 2, al. b) estipula que as *acções comuns* só podem ser adoptadas «na medida em que os objectivos da União possam ser melhor realizados por meio de uma acção comum que pelos Estados membros actuando isoladamente, atendendo à dimensão ou aos efeitos da acção prevista».

Finalmente, é importante notar que o sistema concebido para este pilar da União é destinado, na própria letra do Tratado, a evoluir e a ser trazido, progressivamente, para o núcleo central da Comunidade. O art. 100.º C procede já à comunitarização de alguns aspectos da política de vistos<sup>51</sup> (para já, com base na unanimidade do Conselho e, a partir de 1 de Janeiro de 1996, na maioria qualificada) e o artigo K. 9 permite alargar a outras matérias a aplicação do regime do art. 100.º C, com base em decisão unânime do Conselho, ratificada segundo as regras constitucionais de cada Estado membro.

---

<sup>50</sup> Neste sentido, Schoutete de Tervarent, «L'Union politique», in *L'Union européenne après Maastricht*, Journée d'études, 21 de Fevereiro de 1992, Institut d'Etudes Européennes, ULB, Bruxelles, 1992, p. 27

<sup>51</sup> Esses aspectos são apenas a lista dos países terceiros cujos nacionais precisam de visto na Comunidade e a adopção de um modelo-tipo de visto. Saber que influência pode ter esta disposição sobre a política de um país nas condições de Portugal é questão a examinar com atenção.

Apesar das dificuldades, a evolução neste domínio parece-me imperativa. A luta contra as modernas formas mais graves de criminalidade (nomeadamente o tráfico de droga, o terrorismo e a criminalidade violenta de natureza racista ou ligada ao integrismo religioso) exige uma acção coordenada que ultrapassa o espaço das fronteiras nacionais. Por sua vez, o espaço de livre circulação criado pelo Acordo de Schengen exige um controlo efectivo das fronteiras comuns, sobretudo numa época em que são enormes as pressões sobre os Estados membros resultantes da imigração externa e dos fluxos maciços de refugiados e de pedidos de asilo.

O grande desafio consiste em articular as acções de cooperação e de controlo neste domínio com o respeito das regras básicas de livre circulação no espaço comunitário, dos direitos fundamentais e das exigências imperativas do Estado de direito. A integração das acções de cooperação em matéria de justiça e de assuntos policiais no «quadro institucional único» da União previsto no artigo C e a sua progressiva inserção na estrutura da Comunidade não deixarão de contribuir fortemente para realizar esses objectivos e preservar esses valores. O próprio artigo K. 2 contém um compromisso nesse sentido, ao referir-se à aplicação, neste domínio, da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados.

Mas o facto de - neste domínio como no da PESC - a actividade da União dever processar-se essencialmente no quadro intergovernamental, associado à exclusão da fiscalização pelo Tribunal de Justiça (com excepção do caso previsto no artigo K. 3, n.º 2, al. c), reduz sensivelmente o grau de controlo parlamentar e judicial sobre estes pilares da acção da União, que contendem, de modo importante, com o respeito devido aos direitos do cidadão.

Por sua vez, o Parlamento Europeu é informado pela Presidência do Conselho e pela Comissão sobre a evolução da política e sobre os trabalhos realizados nestes domínios e é consultado sobre os principais aspectos e opções das referidas políticas (artigos J. 7 e K.6). Pode igualmente dirigir perguntas ou apresentar recomendações ao Conselho, procedendo anualmente a um debate sobre os progressos realizados em cada um destes campos (*ibidem*).

Mas as opiniões e os pontos de vista do Parlamento Europeu são apenas «devidamente tomados em consideração», o que, naturalmente, remete o essencial do controlo parlamentar nestes domínios para os parlamentos nacionais. Simplesmente, há que reconhecer, a este propósito, que, como escreve D. Curtin, «the danger of democratic

retrogression is real if matters are taken out of the national systems and intergovernmentalized, but not within the Community system (with its concomitant parliamentary and judicial control)»<sup>52</sup>.

Daí que, no intuito de reduzir o défice democrático nestas áreas, o Parlamento Europeu, em relatório recente<sup>53</sup>, tenha preconizado a instituição de formas de cooperação adequadas entre ele e os parlamentos nacionais, bem como o estabelecimento de acordos interinstitucionais com a presidência do Conselho e a Comissão, para regular as modalidades de informação e de consulta, e a criação de mecanismos de informação periódica da comissão parlamentar competente por parte do presidente em exercício do Comité de Coordenação, constituído por altos funcionários, instituído pelo artigo K. 4. A necessidade de aplicar nestes domínios a «Declaração relativa ao Direito de Acesso à Informação», anexa ao Tratado, é igualmente sublinhada pelo Parlamento como uma exigência de carácter democrático e de respeito pelos direitos dos cidadãos.

Como exigência de uma melhor protecção jurídica no espaço comunitário, o Parlamento preconiza, enfim, que a jurisdição do Tribunal de Justiça venha a alargar-se a estes domínios.

O que se disse até agora tem, em princípio, alcance geral. Não queria, porém, furtar-me à obrigação de lançar um olhar, ainda que extremamente rápido, sobre o Tratado de Maastricht do ponto de vista de um país pequeno como Portugal. Devo dizer que a minha convicção é a de que um país nas condições do nosso tem muito a ganhar em aceitar o desafio e tudo a perder se o recusar.

Desde logo porque, em termos de transferência de soberania, são os países grandes que têm mais a ceder. Não há, certamente, umas soberanias melhores que outras - quando muito, poderá dizer-se que a nossa soberania é melhor que todas as outras. O problema é que todos repetirão o mesmo. Mas há soberanias mais vastas e poderes mais fortes porque encarnados em países maiores e mais ricos.

O exemplo do marco alemão é paradigmático: nenhuma outra moeda europeia sofre tanto com a entrada no ecu. Para Portugal, entrar na moeda única será como participar na política comercial comum: os nossos interesses não serão os únicos a exprimir-se nem os

---

<sup>52</sup> Curtin, "The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces», in *Common Market Law Review*, 30, 1993, p.20.

<sup>53</sup> «Relatório da Comissão de Liberdades Públicas e dos Assuntos Internos relativo à cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos, em conformidade com o Tratado da União Europeia (Título VI do Tratado e outras disposições)», PE 204.587/déf.

mais fortes, mas as suas condições de realização, no mundo de que a Europa é apenas uma parte, potenciar-se-ão. Já se pensou, por exemplo, qual seria o nosso papel e o resultado para os nossos interesses se tivéssemos de negociar sozinhos os têxteis e a agricultura no seio do GATT?

Quanto à preservação da identidade, creio que ela continua a depender essencialmente de nós e, se for abalada, creio que só de nós deveremos queixar-nos.