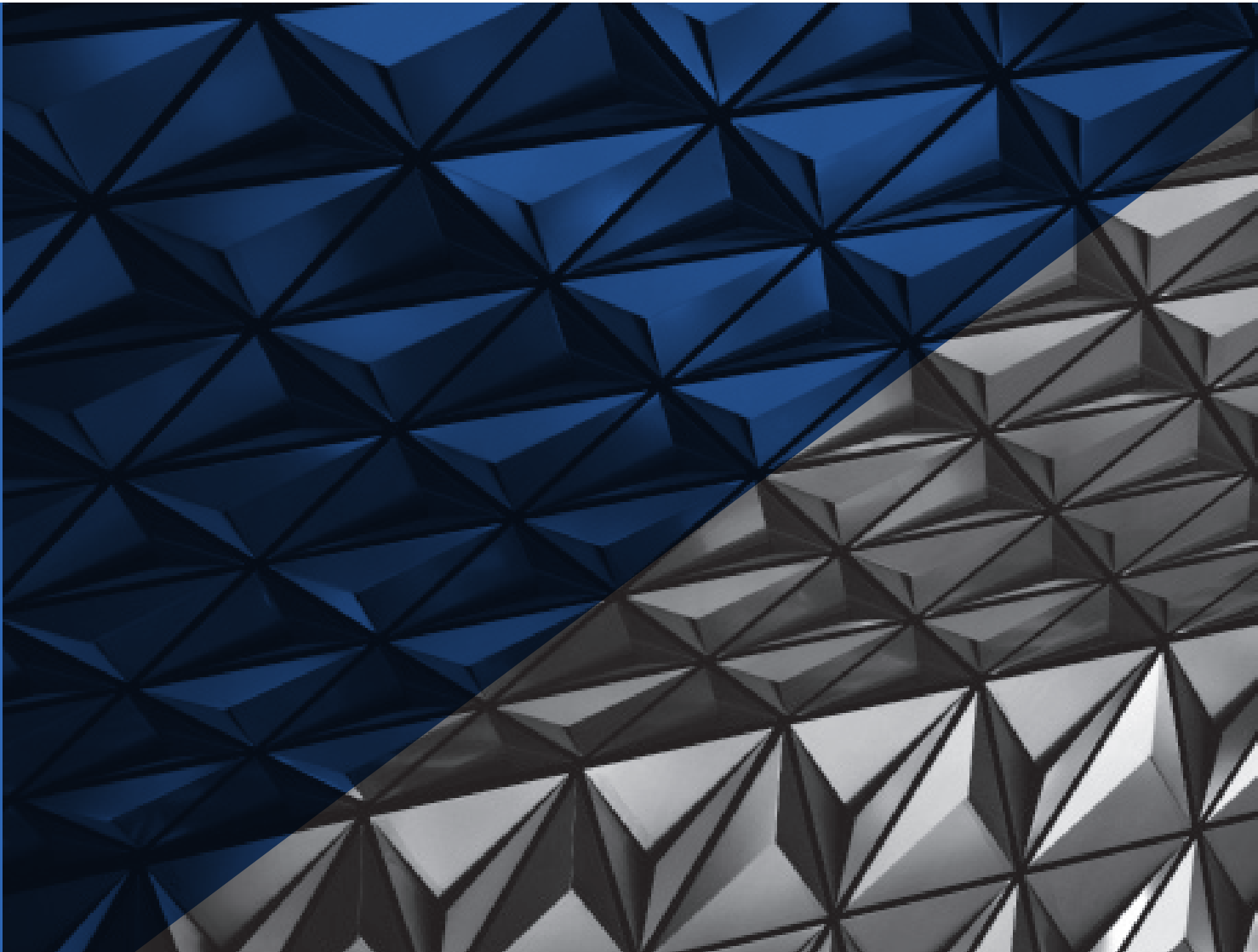


AS INOVAÇÕES DO TRATADO DE LISBOA

ANTÓNIO VITORINO



As Inovações do Tratado de Lisboa

António Vitorino

(conferência proferida oralmente na Faculdade de Direito de Lisboa, em 15 de Março de 2010, a que foi dada versão escrita para efeitos de inclusão no presente volume, em Junho de 2010).

É costume dizer que os constitucionalistas são um pouco como os generais: em cada momento travam a última batalha que perderam! A frase, algo injusta, poderia, contudo, aplicar-se também aos constitucionalistas europeus, ou seja, ao legislador dos Tratados da União Europeia!

Não surpreenderá, pois, que o meu ponto de partida seja o de verificar que as inovações do Tratado de Lisboa correspondem, em larga medida, à resolução de questões pendentes que haviam estado presentes e haviam sido deixadas em aberto nas várias e sucessivas antecedentes reformas dos Tratados da União (operadas pelo Tratado de Amesterdão de 1997 e pelo tratado de Nice de 2000).

O conturbado processo que levou à adopção do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (genericamente aqui referidos como “Tratado de Lisboa”), durante a presidência portuguesa do segundo semestre de 2007, teve origem directa na **Declaração nº 23 Anexa ao Tratado de Nice**, de Dezembro de 2000. Com base nessa Declaração foi instituída, em 2002, a Convenção sobre o Futuro da Europa, adoptada a Declaração do Conselho Europeu de Laeken, em Dezembro de 2001 e aprovado o “Tratado que adopta uma Constituição para a Europa” (aqui referido por **Tratado Constitucional**, a que alguns autores se referem também como “Constituição Europeia”), aprovado sob presidência irlandesa, em Junho de 2004, e formalmente assinado em Roma, em Outubro desse mesmo ano.

O mandato ínsito nessa Declaração Anexa ao Tratado de Nice assenta em três esteios fundamentais que eram identificados como os objectivos centrais que se pretendia alcançar com a abertura de um novo ciclo de reforma dos Tratados europeus baseado na convocação de uma Convenção que contasse com a participação de representantes do Parlamento Europeu, dos governos dos Estados-membros, da Comissão Europeia e dos parlamentos nacionais:

- a **simplificação dos próprios Tratados**, tornando-os mais legíveis e, conseqüentemente, mais facilmente inteligíveis pelo conjunto dos cidadãos europeus;

- a **clarificação do modelo de repartição de competências entre a União Europeia e os Estados-membros**, respondendo assim a uma crítica reiteradamente formulada segundo a qual os Tratados deveriam conter critérios claros que regulassem a atribuição de novos poderes ao nível europeu, crítica essa particularmente vocal por parte dos Lander alemães que consideravam que a progressiva transferência de poderes para a União estaria a provocar uma

subversão dos equilíbrios internos do sistema federal alemão (beneficiando o protagonismo do governo federal em detrimento dos poderes dos Estados federados sob impulso da integração europeia);

- a definição do **estatuto jurídico da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia** (adoptada, sob proposta de uma Convenção encarregue da sua redacção, em Outubro de 2000, em Biarritz, sob a forma de uma declaração política subscrita conjuntamente pelas três instituições da União – Parlamento, Conselho e Comissão).

Bloqueado o processo de adopção do Tratado Constitucional, na sequência do voto negativo registado nos referendos francês e holandês de Maio e Junho de 2005, respectivamente, o processo de reorientação da reforma dos Tratados que leva ao Tratado de Lisboa teve como principais consequências perder-se a vocação simplificadora dos Tratados, que havia estado na base da elaboração da denominada “Constituição Europeia”, e abandonar-se a ambição constitucional em sentido estrito que tinha sido ensejada na declaração de Laeken, perfilhada pela Convenção sobre o Futuro da Europa e endossada pela Conferência intergovernamental de 2004.

Com efeito, comparando o Tratado de Lisboa com o Tratado Constitucional bem se pode dizer que se perdeu legibilidade nos textos e foi posto termo à ambição unificadora, que visava a existência de um só Tratado (pela fusão do Tratado da União Europeia e do Tratado das Comunidades num único Tratado Constitucional), embora, em bom rigor, continuasse a subsistir autonomamente o Tratado da Comunidade Europeia da Energia Atómica (Tratado Euratom). Neste ponto pode, pois, concluir-se que **se gorou o primeiro objectivo da Declaração nº 23** Anexa ao tratado de Nice no respeitante à simplificação dos Tratados.

De igual modo, o abandono da “ambição constitucional”, de certo modo ligada a uma retórica “refundadora” da União, embora sem retirar aos Tratados a sua natureza materialmente constitucional, na acepção conferida à expressão pelo Tribunal de Justiça, expurgou todos os elementos de “constitucionalidade estadual” que haviam sido esgrimidos como argumentos contrários à entrada em vigor da denominada “Constituição Europeia” (desde as referências aos símbolos, hino e bandeira da União até à homologia estabelecida entre os actos normativos europeus e os actos legislativos nacionais) .

Sem embargo, o abandono da “ambição constitucional” e da vocação “refundadora” a ela associada e, nessa medida, “relegitimadora” do conjunto do projecto de integração europeia, não levou, contudo, ao sacrifício do **reconhecimento do carácter jurídico vinculativo da Carta dos Direitos Fundamentais**, conferindo-se-lhe uma hierarquia normativa equivalente às regras dos próprios Tratados, logo direito originário com todas as implicações daí decorrentes em termos de exercício dos poderes legislativos e de interpretação jurisprudencial (artigo 6º, nº 1 do Tratado de Lisboa).

Em regra a consagração expressa de uma “Bill of Rights” faz parte integrantes de uma “decisão constitucional” no plano estadual. O mesmo significado se lhe atribuiu no plano europeu, na senda da jurisprudência inaugurada pelo Tribunal Constitucional alemão quer sobre a temática do primado do direito comunitário em sede de protecção dos Direitos Fundamentais dos

cidadãos quer sobre as condições e limites da transferência de poderes soberanos, desta feita a propósito do Tratado de Maastricht que instituiu a União Europeia.

A técnica legislativa adoptada pelo Tratado de Lisboa – recepção material da Carta no artigo 6º do Tratado da União Europeia, que permanece, contudo, como uma proclamação autónoma assumida pelas três instituições da União (Parlamento, Conselho e Comissão) – **corresponde, no essencial, ao terceiro objectivo fixado na Declaração Anexa nº 23 do Tratado de Nice**, no tocante ao seu estatuto jurídico doravante plenamente reconhecido. Contudo, por comparação com a solução encontrada no Tratado Constitucional (em que a Carta dos Direitos Fundamentais constituía a Parte II do próprio Tratado Constitucional), o estatuto jurídico da Carta no Tratado de Lisboa consente uma vasta gama de derrogações de que se poderão prevalecer o Reino Unido e a Polónia (nos termos do Protocolo nº 30 anexo ao Tratado de Lisboa), bem como a República Checa (cujo Protocolo de exclusão do âmbito de aplicação da Carta foi aprovado pelo Conselho Europeu de 29 e 30 de Outubro de 2009 que deverá ser objecto de aprovação e ratificação pelo Estados-membros provavelmente no quadro da adopção do próximo Tratado de adesão de um novo Estado à União).

Por contraponto, enquanto no Tratado Constitucional a perspectiva da possível **adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem** constituía uma mera faculdade dependente de uma ulterior decisão nesse sentido do Conselho, já no Tratado de Lisboa se contem uma verdadeira e própria “decisão de adesão”, cuja viabilidade, contudo, depende quer da sua aceitação por parte do Conselho da Europa (para o que releva o Protocolo Adicional nº 14 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, entretanto adoptado e ratificado por todos os 48 Estados-membros daquele Conselho) quer da negociação das concretas condições de adesão, atenta a específica natureza da União Europeia (para cujo efeito o Conselho dos Ministros da Justiça da UE adoptou já o pertinente mandato negocial conferido à Comissão Europeia).

O terceiro bloco de inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa diz respeito ao **modelo de repartição de competências entre a União e os Estados-membros**. Este objectivo, elencado na aludida Declaração nº 23 Anexa ao Tratado de Nice, foi objecto de uma interpretação ampla por parte da Convenção sobre o Futuro da Europa, em convergência com a “questão constitucional” colocada pelo Conselho Europeu na já referida Declaração de Laeken.

O ponto de partida deste exercício clarificador do quadro dos poderes da União e das competências conferidas pelos Tratados diz respeito à **abolição da estrutura de pilares da União** introduzida pelo Tratado de Maastricht e à consagração de uma **personalidade jurídica única da União**. Com efeito, foi em nome de tal clarificação que se pôs termo à destrinça entre o pilar comunitário da União (o primeiro pilar, que compreendia o Tratado das Comunidades Europeias) e os pilares intergovernamentais (o segundo pilar, referente à política externa e de segurança comum, e o terceiro pilar, referente à cooperação policial e cooperação judiciária penal).

Sem entrar agora em detalhes que não cabem aqui, a personalidade jurídica na ordem internacional era apenas reconhecida às Comunidades (logo no âmbito do primeiro pilar), embora a regra geral de origem jurisprudencial, atinente à identidade e unidade do próprio direito comunitário, tornada extensível potencialmente ao conjunto do direito da União,

segundo a qual o exercício de competências comunitárias na ordem interna determina uma espécie de “apreensão” dessas competências precisas também na ordem externa, tenha criado uma “personalidade internacional de facto” da própria União, muito em especial nas áreas da cooperação policial e da cooperação judiciária penal.

O exercício de clarificação das competências da União levado a cabo pelo Tratado de Lisboa não representa propriamente uma rotura com o modelo que implicitamente resultava quer das regras dos Tratados anteriormente vigentes quer da concreta prática desenvolvida ao abrigo de tais regras. Mas, a explicitação de um conjunto de princípios pertinentes quanto à repartição de competências entre a União e os Estados-membros constitui mais do que um simples enunciado clarificador, na medida em que cristaliza um modelo que delimita e contém algumas das mais arrojadas veleidades interpretativas formuladas perante as omissões dos próprios Tratados. Razão esta pela qual sempre me pareceu surpreendente que alguns dos críticos quer do Tratado Constitucional quer do Tratado de Lisboa tivessem neles visto um reforço da “deriva federalista” quando, na realidade, o desiderato normativo até poderia mais fundamentadamente suscitar reservas e reticências por parte dos defensores de uma evolução federal estrita!

Com efeito, o Tratado de Lisboa torna claro que **os poderes em causa são originariamente dos Estados-membros**, sendo as competências da União **conferidas por atribuição**, o que comporta dois corolários, explicitados também no Tratado de Lisboa (tal como, aliás, já sucedia no próprio Tratado Constitucional): este modelo pressupõe **a possibilidade de devolução de poderes da União aos Estados-membros**, seus detentores originários (desde que observado o processo de revisão dos Tratados, ou seja, uma decisão de devolução estará sujeita à aprovação de cada país membro da União segundo os seus procedimentos constitucionais próprios), bem como **a possibilidade de um Estado-membro sair da União** (segundo um processo negocial específico para a retirada de um país previsto e regulado inovatoriamente nos próprios Tratados).

Resulta, assim, que **as competências atribuídas à União se organizam segundo categorias identificadas no Tratado da União**: competências exclusivas, partilhadas e de apoio, acrescentando regras específicas sobre a União Económica e Monetária e sobre a Política Externa, de Segurança e Defesa, que são objecto de uma categorização à parte para melhor sublinhar as particularidades que subsistem nestes dois domínios políticos para além da abolição da estrutura de pilares.

Este quadro classificatório é naturalmente discutível e susceptível de análise crítica, mas dele decorrem, no que ora nos ocupa, duas consequências particularmente relevantes.

Por um lado, o Tratado de Lisboa não acolheu a reivindicação central dos Lander alemães, no sentido de que os Tratados deveriam consagrar um *Kompetenz Katalog*, ou seja, um “catálogo de competências” que contivesse de forma exaustiva e segundo uma lógica de *numerus clausus* a listagem das competências próprias da União. Desta perspectiva, de uma separação rígida de competências por áreas, definidas de forma estanque e exaustiva nos Tratados, comungavam também alguns sectores de inspiração federalista com assento na Convenção sobre o Futuro da Europa, sendo a diferença entre os primeiros e os segundos, naturalmente, na extensão e no concreto elenco dessas competências.

Neste contexto, o quadro classificatório de competências constante do Tratado de Lisboa pode considerar-se **meramente tendencial**, pelo que a chave de interpretação das concretas competências conferidas à União em cada uma das aludidas categorias dependerá essencialmente **da intensidade com que tais competências poderão ser exercidas** em cada uma das áreas políticas pela União, intensidade que resulta das **concretas bases legais constantes dos demais artigos dos Tratados**. Dito de outro modo: o simples quadro classificatório das competências da União não é suficiente para determinar os concretos limites da intervenção normativa europeia nesses domínios; são as concretas normas que delimitam a forma de exercício dessas competências que permitem determinar até que ponto é que as instituições da União estão habilitadas a legislar e, conseqüentemente, quais as concretas competências que, uma vez exercidas, delas os Estados-membros ficam privados. Sendo a inversa verdadeira também: as matérias elencadas como competências da União permanecem no âmbito de competências dos Estados até ao momento em que a União delas faz uso e dentro dos limites conferidos nas concretas normas que especificamente delimitam os poderes atribuídos à União.

Esta interacção entre o quadro de classificação das competências e as concretas normas de definição dos poderes da União nos vários domínios de intervenção política no plano europeu torna-as incidíveis do **“bloco de constitucionalidade” europeu**, razão pela qual, no Tratado Constitucional, a Parte I (que continha os princípios gerais que normalmente se reputavam como materialmente constitucionais) sempre foi inseparável da Parte III (dedicada às concretas políticas da União que alguns, contudo, consideravam como não tendo dignidade constitucional). Mas, na realidade, a interpretação do quadro de competências atribuídas só pode resultar da conjugação daqueles dois blocos de normas.

A segunda consequência deste modelo de clarificação das competências da União diz respeito à **subsistência de uma denominada “cláusula de flexibilidade”** (artigo 352º do Tratado sobre o Funcionamento da União) que permite à União exercer poderes não expressamente previstos nos Tratados mas que se tornam imprescindíveis para alcançar os objectivos da União consagrados nesses mesmos Tratados (mantendo-se a exigência de tal necessidade concitar o apoio unânime dos Estados-membros). Construída na senda da regra antecedente atinente aos denominados “poderes implícitos” para a realização do mercado interno (artigo 308º do Tratado de Nice), esta “cláusula de flexibilidade” tem agora um âmbito de aplicação mais vasto porquanto se reporta à totalidade dos objectivos da União (incluindo portanto de forma inequívoca objectivos para além da mera realização do mercado interno ou do âmbito de aplicação do tradicional pilar comunitário).

Em suma, o Tratado de Lisboa **cumprirá a incumbência da Declaração nº 23 Anexa ao Tratado de Nice de clarificar as regras de delimitação das competências da União e dos Estados-membros** sem que se possa dizer, contudo, que o tenha feito introduzindo alterações radicais no modelo anteriormente vigente ou sem que se tenha introduzido factores de rigidez nas perspectivas da sua evolução em termos de aplicação prática.

O quarto bloco de inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa diz respeito ao **conteúdo das políticas europeias**. Neste ponto estamos num domínio para além do perímetro da reforma definido pela já várias vezes referida Declaração nº 23 Anexa ao Tratado de Nice, mas que se

filia directamente nas finalidades identificadas pela Declaração de Laeken do Conselho Europeu e pode dizer-se que se insere na preocupação de colocar as prioridades do projecto europeu em linha com as aspirações dos cidadãos europeus.

Neste domínio, o Tratado de Lisboa **recupera, no essencial, as inovações introduzidas pelo Tratado Constitucional**, embora com algumas adaptações e precisões adicionais. Contudo, algumas das ambiguidades e insuficiências assinaladas no Tratado Constitucional também subsistiram, dado que o mandato conferido à Conferência Intergovernamental de 2007 pelo Conselho Europeu de Bruxelas, de Junho desse ano, sob presidência alemã, estava claramente norteado pela preocupação de não reabrir o debate sobre os grandes temas de fundo sobre os quais se tinha debruçado a Convenção sobre o Futuro da Europa e a antecedente Conferência Intergovernamental de 2004.

Não caberia no âmbito desta intervenção um levantamento exaustivo de tais inovações. Até porque algumas delas (por exemplo no domínio da Saúde) exigiriam uma análise minuciosa e um cuidadoso exercício interpretativo. Limitar-me-ei, por isso, a referir apenas alguns aspectos que me parecem mais relevantes a título meramente ilustrativo.

Começaria por uma referência a um domínio de matérias muito relevante e que tem estado no centro das atenções e preocupações gerais, o da **“governança económica”** no quadro da União Económica e Monetária. Na realidade, desde os próprios debates levados a cabo no quadro da Convenção sobre o Futuro da Europa que se havia tornado evidente que não existia, entre os Estados-membros, um consenso para introduzir alterações relevantes nas regras da União Económica e Monetária (muito em especial por oposição da Alemanha).

Mesmo assim, o Tratado de Lisboa (na senda do Tratado Constitucional) institucionaliza a existência do denominado Eurogrupo e a sua presidência estável (definido como uma reunião informal dos Ministros das Finanças dos países que partilham a moeda única europeia no Protocolo referente ao Eurogrupo), clarificando que tais reuniões se destinam a reforçar a coordenação das políticas económicas dos Estados que partilham a moeda comum, incluindo a verificação das condições de admissão de novos membros da zona Euro.

Quanto às matérias substantivas, o Tratado de Lisboa introduziu alterações cirúrgicas nas regras atinentes ao processo por défices excessivos (em especial nos artigos 122º e 136º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), na senda do conflito que surgiu em 2003 sobre os limites dos poderes da Comissão e do Conselho nesta sede. Neste domínio, o Tratado de Lisboa fica muito aquém do que era preconizado e desejado por alguns quanto à consagração de um “governo económico europeu”. Sem embargo, podemos verificar que a pressão da crise financeira e económica global destes últimos anos colocou na agenda europeia um conjunto de questões que têm a ver, directa ou indirectamente, com essa ideia genérica de “governo económico”, sendo evidente que para responder a essas questões têm sido propostas e adoptadas iniciativas e soluções que estão para além de uma estrita leitura das regras legais que lhes servem de fundamento. O paradoxo reside, pois, no facto de, por pressão da crise, se terem ultrapassado os limites apertados em que o debate político entre 2003 e 2007 se debruçou sobre a temática da “governança económica europeia”...

É verdade que algumas dessas decisões, levadas às suas últimas consequências, poderão exigir, a prazo, alterações nos próprios Tratados, como seja o caso da hipotética criação de um Fundo Monetário Europeu, mas em termos práticos foi possível adoptar um mecanismo de ajudas financeira de emergência à Grécia conjugando contribuições do orçamento comunitário e dos Estados-membros, desta forma contornando a regra “no bail-out” constante dos próprios Tratados...

Um outro domínio em que o Tratado de Lisboa inova, por comparação com o Tratado Constitucional, diz respeito à **política energética e de combate às alterações climáticas** (artigo 194º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Com efeito, a relevância do tema afirmou-se na agenda internacional durante a presidência do Reino Unido, no segundo semestre de 2005, registando-se o curioso paradoxo de ter sido exactamente o Reino Unido que maior resistência havia oposto, em 2004, a um reforço das bases jurídicas sobre estas matérias no Tratado Constitucional... Neste contexto, o Tratado de Lisboa acolhe uma base legal mais ampla e ambiciosa, com especial destaque para o princípio da **segurança no provisionamento energético** e da **solidariedade energética** entre os Estados-membros.

Como já antes referi, a abolição da estrutura de pilares revestiu-se de particular relevância nos domínios da **política externa e de segurança e defesa** e da **cooperação policial e judiciária penal**.

No que concerne o antigo segundo pilar, a solução encontrada não correspondeu nem a uma pura e simples “comunitarização” da política externa, de segurança e defesa nem a uma manutenção intacta da sua natureza intergovernamental. Tratou-se, antes, de uma solução que poderíamos considerar tipicamente “europeia”, no sentido de se situar a “meio caminho” entre as teses contrapostas, assente num mecanismo institucional cujo ponto de aplicação e convergência é a Alta Representante para a Política Externa e de Segurança que simultaneamente preside ao Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros e é Vice-Presidente da Comissão Europeia encarregue da coordenação as competências externas comunitárias.

O aspecto mais relevante desta inovação consiste em manter um conjunto de especificidades do processo decisório próprio da política externa e de segurança (designadamente a dominância da regra da unanimidade e um poder de iniciativa partilhado entre a Alta Representante e a Comissão) e uma estrutura institucional de linha denominada Serviço Comum de Acção Externa, encarregue de funções operacionais equiparáveis aos serviços diplomáticos nacionais (artigo 27º, nº 3 do Tratado da União Europeia).

O objectivo pretendido com estas inovações consiste em garantir a **coerência e a convergência das diferentes vertentes da acção externa da União**, aliando a dimensão política, diplomática, de segurança e de defesa com a dimensão das competências comunitárias externas (comércio, relações económicas externas, ajuda ao desenvolvimento, ajuda humanitária) e a projecção na ordem externa das políticas comunitárias internas da União. Este quadro de referência constitui uma incógnita quanto à sua concreta aplicação prática, suscitando reservas e desconfianças quer da parte dos que defendem uma visão predominantemente intergovernamental da política externa quer dos que favorecem uma visão mais orientada para a prevalência do tradicional método comunitário.

Os defensores de uma visão marcadamente intergovernamental receiam que este “sistema de vasos comunicantes”, criado inovatoriamente pelo Tratado de Lisboa, acabe por marcar uma atracção dos domínios da política externa e de segurança e defesa pelos processos decisórios comunitários, fruto do labor da bem rodada máquina da Comissão.

Por contraponto, os defensores do método comunitário receiam que a convergência assim proporcionada corresponda a uma progressiva subalternização das competências externas comunitárias sob a tutela da dinâmica intergovernamental, de que poderia resultar um alargamento da esfera de intervenção do Conselho e um reforço da posição relativa dos Estados de maior peso económico, dimensão política e efectiva projecção internacional.

A dinâmica desencadeada pelas inovações institucionais introduzidas pelo Tratado de Lisboa terá seguramente projecção no plano substantivo das políticas europeias. Merecem, a este propósito, especial destaque, a previsão de **cooperações reforçadas no domínio da política externa e de segurança** (embora o seu desencadeamento dependa de uma decisão unânime dos Estados-membros, nos termos do artigo 329, nº 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União) e os casos especiais da **cooperação estruturada no domínio da defesa** (artigo 42º, nº 6 e artigo 46º do Tratado da União Europeia) e da inovatória **cláusula de solidariedade** entre os Estados-membros em caso de agressão ou de catástrofe natural, prevista no nº 7 do artigo 46º do Tratado da União Europeia (uma sequência mais ampla do artigo 5º do Tratado de Bruxelas que criou a União da Europa Ocidental e cuja extinção resulta do novo marco aberto pelo Tratado de Lisboa).

A cooperação estruturada em matéria de defesa constitui, neste particular, sem dúvida, a mais relevante inovação. Desde logo porque, diferentemente do que sucedia com o Tratado de Nice, a política de defesa era exactamente a única área onde os Tratados impediam o desenvolvimento de qualquer forma de cooperação reforçada. Com o Tratado de Lisboa institui-se, portanto, uma cooperação reforçada de tipo especial, no sentido de que um grupo de países pode estabelecer, no quadro da União, uma cooperação mais estreita em matérias militares e de defesa, de modo a que a participação nessa forma especial de cooperação resulta de uma decisão voluntária dos Estados que o pretendam desde que preencham alguns requisitos e capacidades nos domínios em causa. Neste particular, a cooperação estruturada inspira-se no modelo da União Económica e Monetária e o seu desenvolvimento depende tanto da vontade política do seu núcleo inicial como da credibilidade dos países participantes.

A evolução da União no sentido de se dotar de uma capacidade militar e de defesa própria assinala um objectivo de transição de uma potência global meramente civil para um protagonista político global capaz de dispensar segurança e assumir responsabilidades no plano militar. Esta transição, em bom rigor, foi iniciada com base no Tratado de Amesterdão e com um conjunto de missões de paz, humanitárias e de gestão de crises levadas a cabo sob o impulso e responsabilidade da União Europeia. Mas são os mecanismos previstos no Tratado de Lisboa que projectam esta dimensão da integração europeia para um limiar mais ambicioso de cooperação, embora permaneça ainda uma incógnita a concreta forma como este novo patamar se vai desenvolver no futuro.

Finalmente, é no domínio do denominado **Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça** que relevam as inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, inovações essas que, em parte,

também decorrem da abolição da estrutura de pilares da União. Neste domínio de matérias, no que concerne à cooperação policial e à cooperação judiciária penal, a aproximação ao método comunitário clássico é mais pronunciada do que no caso do antigo segundo pilar, da política externa e de segurança. Sem embargo, subsistem algumas especificidades como condição para esta “comunitarização” do antigo terceiro pilar: o direito de iniciativa pode ser partilhado pela Comissão e por um quarto dos Estados-membros (artigo 76º do Tratado sobre o Funcionamento da União), a adoção de regras no domínio penal e processual penal está sujeita a um mecanismo de suspensão especial (o denominado “travão de emergência” previsto no artigo 83º, nº 3 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) e as regras de controlo do respeito pelo princípio da subsidiariedade são mais abertas que o correspondente regime geral (artigo 7º, nº 2, do Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade).

Quanto às matérias que já anteriormente integravam o pilar comunitário (imigração, asilo, fronteiras externas, liberdade de circulação), de um modo geral, o Tratado de Lisboa consolida e clarifica as bases legais já existentes, sendo a principal inovação o reconhecimento de uma competência em matéria de **integração dos imigrantes** nas sociedades europeias de acolhimento, embora este domínio de matéria já fosse objecto de diversos programas ao nível da União mesmo na ausência de base legal explícita.

A principal inovação, como já se disse, reporta-se à aproximação do método comunitário das questões atinentes ao **direito penal e processual penal** (artigos 82º a 86º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Com efeito, ao abandonar a natureza meramente intergovernamental destas matérias e a conseqüente regra da unanimidade, permitindo portanto o recurso a decisões adoptadas por maioria qualificada, foram introduzidas novas derrogações e regras excepcionais (mecanismos variáveis de *opt-in* e de *opt-out*) de que se podem prevalecer o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca, nos termos dos protocolos correspondentes.

Estas derrogações tornam este domínio de matérias mais complexo e de mais difícil compreensão, seguindo um percurso em certa medida homólogo aos regimes excepcionais aplicados às políticas de imigração, asilo, fronteiras externas e desenvolvimento do *acquis* de Schengen que já haviam sido consagrados quer no Tratado de Maastricht quer no Tratado de Amesterdão. Em especial passam a ser distintas as regras de adopção de legislação inovadora nestas questões em face da revisão das regras já em vigor que, tendo sido adoptadas por unanimidade poderão passar a ser revistas apenas através de maioria qualificada, abrindo portanto um espaço para reformulação das condições de aplicação das regras assim modificadas àqueles países que podem beneficiar das aludidas derrogações.

Uma derradeira nota em matéria de inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa sobre as quais incidirão outras intervenções previstas neste Colóquio, mas que não podem, contudo, dispensar nesta minha apresentação uma referência telegráfica. Cumpre sublinhar a relevância das novas regras que facilitam o recurso ao **mecanismo das cooperações reforçadas** (artigos 326º e seguintes do Tratado sobre o Funcionamento da União), mecanismo esse desencadeado recentemente e pela primeira vez pela Comissão Europeia sobre a cooperação judiciária civil em matéria de divórcios, as inovações introduzidas nos Protocolos referentes ao

papel dos parlamentos nacionais e ao controlo da observância do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, a generalização do denominado processo legislativo ordinário (com a consequente revalorização e ampliação do papel do Parlamento Europeu como co-legislador), o novo equilíbrio de competências entre o Conselho e o Parlamento no processo de adopção do orçamento (consequência da abolição da distinção entre despesas obrigatórias e não-obrigatórias), bem como uma nova ampliação das matérias objecto de decisão por maioria qualificada (permanecendo a exigência de unanimidade para os domínios considerados mais sensíveis em matéria fiscal, social, defesa e política externa, como já se assinalou).

A compreensão destas inovações tem que ser feita à luz do **novo quadro institucional** quer no que diz respeito à emergência do **Conselho Europeu** como instituição *a se*, dotada de um presidente permanente eleito por dois anos e meio, quer no que diz respeito à criação do cargo de **Alto Representante para a Política Externa e de Segurança**. Estas inovações institucionais não deixarão naturalmente de implicar uma reformulação da dinâmica do processo decisório em geral, não sendo possível antecipar todas as suas possíveis repercussões futuras.

Sem embargo será de antever uma **relativa perda de centralidade do papel institucional da Comissão Europeia** (embora os seus poderes institucionais essenciais tenham sido mantidos inalterados – exclusivo do poder de iniciativa e faculdade de decidir da retirada de propostas, exigência de unanimidade para a alteração pelo Conselho das suas iniciativas, dupla confiança política perante o Conselho e o Parlamento), quer por força dos novos protagonismos institucionais do Presidente do Conselho Europeu e da Alta Representante, quer em virtude do relacionamento directo entre o Parlamento Europeu e o Conselho (muito especialmente em matéria orçamental, como o demonstra a negociação em curso sobre a instituição do Serviço Exterior de Acção Comum) a expensas do papel da Comissão. Do mesmo modo esta nova dinâmica institucional irá traduzir-se numa **subalternização das presidências rotativas** semestrais dos Estados-membros, com consequências no específico protagonismo dos respectivos chefes de governo que assim deixam de presidir ao Conselho Europeu embora os membros dos governos nacionais continuem a presidir às formações sectoriais do Conselho (com excepção do Conselho dos Negócios Estrangeiros).

Finalmente cabe referir a inovação que consiste no **novo método de atribuição dos votos no Conselho** (relevando o critério da população dos Estados-membros na respectiva distribuição) e sua projecção no cálculo das maiorias qualificadas, que passam assim a assentar numa “dupla chave” (55% dos Estados-membros desde que correspondendo a 65% da população). Embora esta inovação não produza efeitos imediatos (prevendo-se apenas a sua aplicação a partir de 2014 e, mesmo assim, com a possibilidade de derrogação tal como definido no Protocolo exigido pela Polónia), esta recalibragem do peso relativo dos Estados, tornando-os mais dependentes da sua dimensão populacional constitui, sem dúvida, um elemento maior da dinâmica política que emergirá da entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

O aspecto mais marcante desta inovação reporta-se à diferenciação assim introduzida do peso relativo da Alemanha e da França no processo decisório. Há quem veja nesta inovação a consagração de um “directório”, o que me parece abusivo e desproporcionado. Claro que não se pode negar que deste novo modelo de repartição dos votos no Conselho beneficiam

sobretudo os Estados de grande dimensão populacional e os de menor dimensão. Em termos comparativos com o modelo de Nice, os países mais sacrificados em termos de peso relativo são os de média dimensão (entre os quais Portugal), mas na realidade pode-se dizer que foram a Espanha e a Polónia que mais peso perderam em termos relativos. Contudo, o reforço do peso relativo dos quatro países de maior dimensão populacional (em especial da Alemanha) é menos relevante no tocante às maiorias de aprovação do que em relação à formação das denominadas minorias de bloqueio (que passam a exigir 35% da população desde que correspondendo a, pelo menos, quatro Estados-membros).

Sendo, pois, incontestável que para a formação destas minorias de bloqueio o peso relativo da Alemanha sai reforçado e que, conseqüentemente, a convergência da Alemanha e de outro dos Estados de maior dimensão corresponde, por si só, a uma parte substancial da representatividade populacional exigida para bloquear uma decisão, a verdade, contudo, é que me parece abusivo identificar o reforço das condições de bloqueio com a denominada “tese do directório”. É que existe uma diferença substancial entre bloquear e dirigir e não me parece possível identificar, nestas inovações institucionais, uma diferença qualitativa em relação aos requisitos de aprovação de decisões pela positiva tal como eles se encontram formulados no Tratado de Nice.