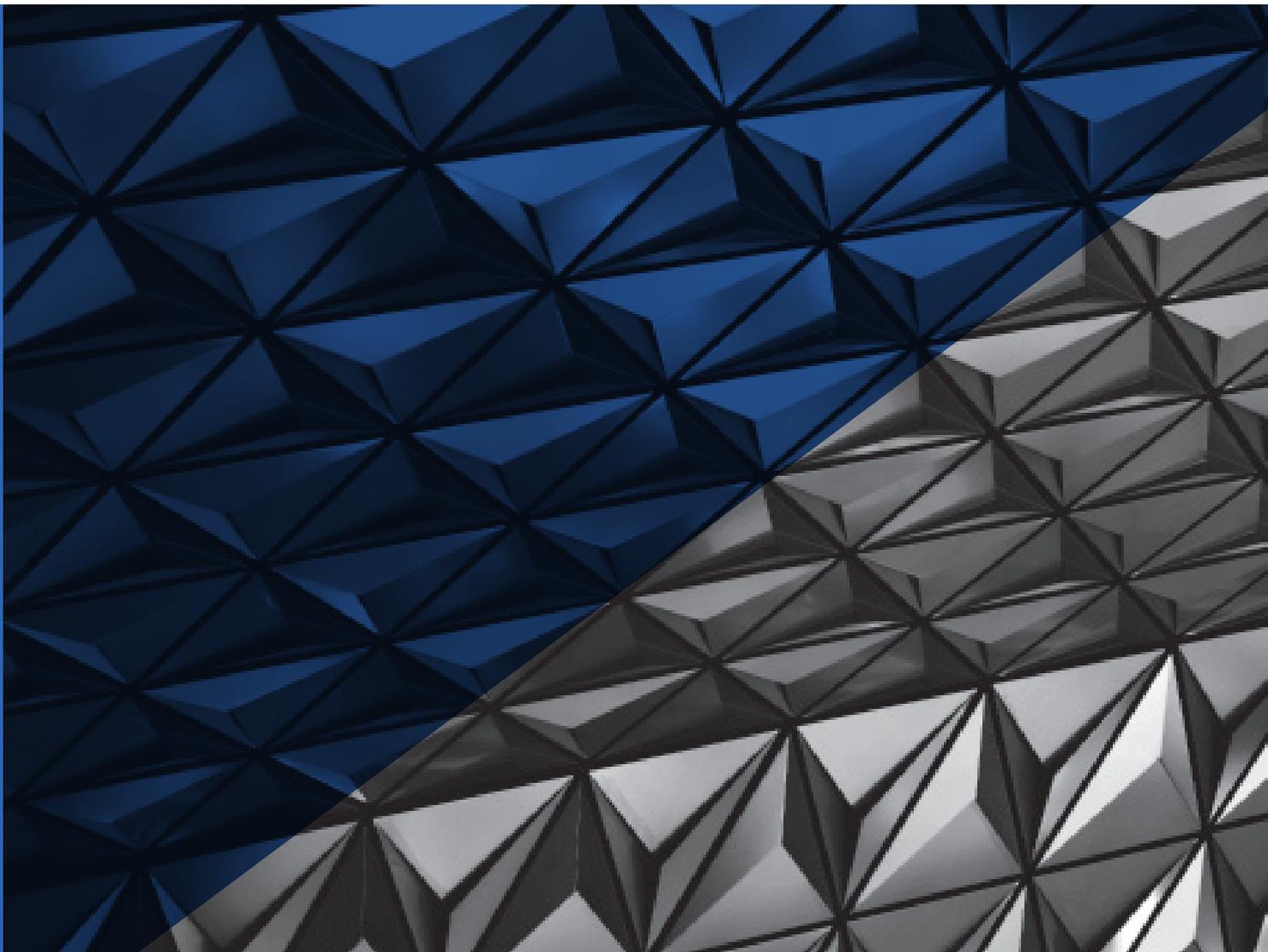


AVALIAÇÃO GLOBAL DO SISTEMA ORGÂNICO E INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA APÓS O TRATADO DE LISBOA

FAUSTO DE QUADROS



Avaliação global do sistema orgânico e institucional da União Europeia após o Tratado de Lisboa

Fausto de Quadros

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Titular de uma Cátedra Jean Monnet em Direito Constitucional e Direito Administrativo da União Europeia

Coordenador do Centro de Excelência Jean Monnet da Universidade de Lisboa

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Os órgãos que sofreram alterações: a) O Conselho Europeu; b) O Parlamento Europeu; c) A Comissão Europeia; d) O Conselho; e) O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança; f) O Tribunal de Justiça da União Europeia. 3. Conclusão.

1. Introdução

Em todas as revisões dos Tratados Comunitários ou da União Europeia houve sempre uma preocupação quanto àquilo que se tem vindo a chamar de “reforma institucional”. Com isso pretendeu-se sempre significar a necessidade de conceder progressivamente maior eficácia, maior celeridade e maior simplicidade ao processo de decisão da União. Isso aconteceu também com o Tratado Reformador, mais conhecido por Tratado de Lisboa. Primeiro, no fracassado Tratado Constitucional, depois, no Tratado de Lisboa, era necessário introduzir adaptações no sistema orgânico ou institucional da União que haviam sido prometidas no Tratado de Nice e nos dois Tratados de Adesão de 2003 e de

2006, para se adaptar a estrutura orgânica e institucional da União aos dois maciços alargamentos de 2004 e 2007, para se preparar, desde já, a União para os alargamentos, maiores ou menores, que aí virão, e para se aprofundar a integração política.

Aquilo que nos propomos fazer nesta sessão é examinar quais as principais alterações que o Tratado de Lisboa introduziu no sistema orgânico e institucional da União e que significado elas tiveram.

Para aproveitarmos o melhor possível o tempo de que dispomos para um tema tão complexo e vasto temos, todavia, que o delimitar melhor. Assim, deixamos aqui estas três prevenções: a primeira é a de que só vamos assinalar as modificações mais importantes que o Tratado de Lisboa introduziu na matéria; a segunda é a de que só nos ocuparemos dos órgãos principais, e, mesmo dentro deles, não levaremos aqui em conta o Tribunal de Justiça da União Europeia, que vai ser objecto de uma sessão autónoma nestas Jornadas.

2. Os órgãos que sofreram alterações

a) *O Conselho Europeu*

Este órgão passa a estar regulado nos arts. 15º e 26º do Tratado da União Europeia (TUE ou UE). A sua função continua a ser fundamentalmente política. O Conselho Europeu é o grande órgão de condução e orientação *política* da União Europeia, cabendo-lhe definir o rumo político da União, incluindo a superior orientação da PESC (vejam-se os arts. 15º, nº 1, e 26º, nº 1, par. 1, UE).

A primeira grande nota a salientar é a de que, não obstante o art. 15º, nº 1,

UE dizer o contrário, o Conselho Europeu passa a ter competência legislativa em domínios específicos mas importantes: a matéria penal (arts. 82º e 83º do Tratado de Funcionamento da União Europeia - TFUE) e a matéria da segurança social (art 48º TFUE). Além disso, ele passa a poder tomar decisões importantes, como é o caso das previstas no art. 236º TFUE. Esses actos encontram-se sujeitos, de modo expresso, ao controlo da legalidade pelo Tribunal de Justiça através do recurso de anulação, mediante o reconhecimento ao Conselho Europeu, para o efeito, de capacidade judiciária passiva, prevista no art. 263º, par. 1, TFUE.

Tudo isso levou o TUE a introduzi-lo na orgânica da União Europeia através da sua inclusão por aquele Tratado nas “instituições” da UE (art. 13º UE).

Quanto à sua composição, passa a ter nele assento o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, embora apenas como *participante*, isto é, *não como seu vogal*, pelo que não terá aí direito de voto (art. 15º, nº 1, par. 2, UE).

Mas a maior novidade quanto ao Conselho Europeu tem a ver com o seu presidente. Passa a presidi-lo, não o Chefe de Estado ou de Governo do Estado que *semestralmente* e por rotação preside ao Conselho (salvo o Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros, como veremos), mas uma personalidade *permanente*, eleita pelo Conselho Europeu, por maioria qualificada, para um mandato de dois anos e meio, renovável. Assim eleito, o Presidente pode ser exonerado pelo Conselho Europeu (art. 15º, nº 5, UE).

A competência do Presidente é restrita: ele limita-se a coordenar os trabalhos do Conselho Europeu e, como até, aqui, assegura a representação externa da União nos planos diplomático e protocolar da PESC, embora tenha de passar a repartir essa função com o Alto Representante (art. 15º, nº 6, 2ª parte, UE). É exagerado, contudo, chamar-se-lhe “Presidente da União”. Não há

nenhum Presidente formal da União.

O Conselho Europeu delibera por consenso, salvo disposição diferente dos Tratados (art. 15º, nº 4, UE).

b) *O Parlamento Europeu*

No que toca à sua composição, o número de deputados do Parlamento subiu de 750 para 751. Isso resultou do facto de se ter satisfeito a exigência da Itália de ter mais um deputado, como decorre das Declarações nº 4 e 5 anexas ao Tratado de Lisboa. O art. 14º, nº 2, UE, retrata de forma curiosa essa alteração, com a afirmação de que o número de deputados não pode ser superior a setecentos e cinquenta, mais o Presidente – o que, para todos os efeitos, dá a soma de 751.

Quanto ao sistema de eleição dos deputados, o Tratado de Lisboa pouco inovou. De facto, o art. 223º TFUE continua a impor ao Parlamento a obrigação de ele chegar a um processo eleitoral uniforme em todos os Estados, ou, ao menos, baseado em “princípios comuns” aos Estados. Portanto, as alterações trazidas por aquele preceito ao antigo art. 190º CE são meramente formais.

Não vai ser fácil chegar-se a esse processo uniforme de eleição. De facto, para tanto é necessário que o Conselho, *por unanimidade*, estabeleça as disposições prévias, após a aprovação do Parlamento Europeu por uma larga maioria (maioria dos membros *que o compõem*) e, depois, o sistema que desse modo for adoptado terá de ser aprovado por *todos* os Estados membros, de harmonia com as respectivas regras constitucionais. Conhecendo-se a diferença que historicamente separa alguns Estados em matéria de concepção quanto aos sistemas eleitorais, antevêem-se sérias dificuldades em, com respeito pelo art.

223º TFUE, se alcançar o há tanto tempo desejado processo eleitoral uniforme, que defina uma relação igual de representação entre eleitores e eleitos em todos os Estados membros.

A competência do Parlamento Europeu foi substancialmente reforçada pelo Tratado de Lisboa, e, com isso, o seu papel no conjunto orgânico e institucional global da União. Podem-se resumir desta forma os principais traços reveladores desse reforço:

1º – houve a preocupação dos autores do Tratado Constitucional e, por conseguinte, também do Tratado de Lisboa, de colocar ao mesmo nível, quanto ao poder de decisão, o Parlamento e o Conselho. Isso não foi ainda plenamente alcançado porque em algumas matérias importantes a última palavra continua ainda a pertencer ao Conselho, num equilíbrio difícil que o Tratado tenta conseguir entre a legitimidade democrática do Parlamento Europeu (enquanto representa os cidadãos europeus e, portanto, a vontade popular) e a legitimidade do Conselho (enquanto representa a legitimidade dos Estados, ou seja, a legitimidade intergovernamental e, portanto, a vontade dos Estados). Mas se não foi plenamente alcançado houve, sem dúvida, uma sensível promoção do estatuto do Parlamento Europeu por confronto com o do Conselho;

2º – passou a haver mais cerca de quarenta casos de co-decisão entre o Parlamento Europeu e o Conselho, o que aumentou sensivelmente o número total de casos em que os dois órgãos nos aparecem como *co-legisladores*. Por outro lado, do ponto de vista da semântica jurídica não é indiferente que o processo de co-decisão tenha passado a designar-se como processo legislativo ordinário (art. 289º, nº 1, TFUE);

3º – foi conferido ao Parlamento um importante poder de *aprovação* no âmbito do novo processo legislativo especial, merecendo destaque a aprovação

dos acordos comerciais que abrangem domínios aos quais se aplica quer o processo legislativo ordinário, quer o processo legislativo especial quando é exigida a participação do Parlamento (art. 289º, nº 2, TFUE), e que não englobem a PESC (art. 218º, nº 6, *a*, TFUE). Dentro desses acordos ganham especial importância o acordo de adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e os acordos com consequências orçamentais significativas para a União. Noutros casos, o Parlamento é só consultado (art. 218º, nº 6, *b*, TFUE);

4º – em matérias esparsas concedeu-se uma intervenção importante ao Parlamento. Destacamos, pelo seu significado especial, o seu poder de aprovar alterações ao Tratado pelo processo de revisão simplificado (art. 48º, nº 7, par. 4, UE) e o seu poder de aprovar (em lugar de, como acontecia antes, só ser consultado) o exercício do poder quase-constituente do Conselho previsto no art. 352º TFUE.

Todavia, o Parlamento continua afastado do Eurogrupo, como se vê pelos arts. 136º a 138º TFUE, mesmo depois de este ficar consagrado como reunião informal dos Ministros das Finanças da zona euro pelo art. 137º TFUE, que remete para o efeito para o *Protocolo Relativo ao Eurogrupo*, anexo ao Tratado. Ao contrário, ele viu reforçado o seu papel na definição das regras do procedimento de supervisão multilateral, a que se referem os nºs 3 e 4 do art. 121º TFUE (ver art. 121º, nº 6).

A competência do Parlamento Europeu no processo de decisão da União não pode ser confundido com a participação dos parlamentos nacionais na União Europeia, da qual se ocupará, aliás, outra sessão destas Jornadas.

c) *A Comissão Europeia*

O estatuto da Comissão e do Conselho foram objecto de viva controvérsia na preparação quer do Tratado Constitucional, quer do Tratado de Lisboa, tendo mesmo sido uma das causas principais do atraso da negociação e da ratificação do Tratado de Lisboa.

Começemos pela Comissão e vejamos, antes de mais, a sua composição.

De harmonia com o *Protocolo relativo ao alargamento da União Europeia*, anexo ao Tratado de Nice, de 2001, no primeiro mandato que fosse iniciado pela Comissão após a União ter passado a ser composta por 27 Estados membros, a Comissão teria menos Comissários do que o número de Estados membros. O Tratado de Lisboa, na redacção que deu ao art. 17º UE, modificou este regime. Assim, a Comissão designada para exercer o seu mandato entre a data da entrada em vigor daquele Tratado e 31 de Outubro de 2014 (portando, a Comissão em funções no presente mandato), continuará a ter um nacional por Estado membro, inclusive o seu Presidente e o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros na medida em que este também é membro da Comissão (art. 17º, nº 4, UE).

Só no mandato seguinte, isto é, a partir de 1 de Novembro de 2014, é que a Comissão passará a ter membros em número equivalente a dois terços do número de Estados membros, salvo se, entretanto, o Conselho, por unanimidade, decidir fixar um outro número. Os membros da Comissão, assim designados, serão escolhidos de entre nacionais dos Estados membros com base num sistema de rotação igualitária e que atenda à posição demográfica e geográfica relativa dos Estados. Esse sistema de rotação será definido pelo Conselho Europeu, deliberando por unanimidade (art. 17º, nº 5, UE, e 244º TFUE).

O adiamento da redução do número de membros da Comissão para 2014 foi uma exigência sobretudo da Polónia.

A nossa posição sobre o problema é, em breves palavras, a seguinte. Não sendo a Comissão um órgão de representação dos Estados e dos seus interesses (essa função cabe ao Conselho) mas, sim, do “*interesse geral da União*” (art. 170º, nº 1, UE, com itálico nosso), tem lógica não se exigir que a Comissão tenha necessariamente nacionais de todos os Estados membros. Todavia, a prática tem mostrado que os Estados membros sentem que a Comissão está mais próxima deles do que o Conselho, porque aquela os compreende porventura melhor do que o Conselho, e que, para a defesa do seu quotidiano na União, confiam mais na Comissão, que é um órgão permanente, do que no Conselho, que se reúne de tempos a tempos. Tudo isto explica a dificuldade que os Estados têm tido em aceitar perder o seu nacional como Comissário.

Vejamos agora o modo de designação da Comissão, em globo, e dos Comissários.

Mantém-se o regime de designação que vinha do Tratado de Nice, com as seguintes inovações.

Quanto ao Presidente da Comissão, ele passa agora a ser *eleito* pelo Parlamento, segundo o art. 17º, nº 7, UE. O mesmo preceito passa a exigir que o Conselho Europeu, ao propor ao Parlamento Europeu um candidato a Presidente da Comissão, atenda aos resultados das eleições para o Parlamento Europeu – o que o art. 214º CE, na versão anterior ao Tratado de Lisboa, não requeria. Isto significa, portanto, que o Tratado quer que os cidadãos europeus, quando votam nas eleições para o Parlamento Europeu, indiquem ou, pelo menos, sugiram a que partido deve pertencer o futuro Presidente da Comissão, como o fazem hoje, sobretudo, os eleitores alemães quanto ao seu Chanceler. Por outro lado, o mesmo art. 17º, nº 7, UE, deixa agora claro que a eleição pelo Parlamento Europeu dessa individualidade para Presidente da Comissão terá de ser levada a

cabo pela maioria dos membros que *compõem* o Parlamento (ou seja, pelo número de 376 votos em 751), o que o TUE na versão de Nice não exigia e que torna agora mais difícil a eleição do Presidente da Comissão.

No que toca à escolha dos outros Comissários, mantém-se o regime de Nice: o Conselho e o Presidente da Comissão eleito, elaboram, de comum acordo, a lista das personalidades que tencionam nomear membros da Comissão, *com base nas sugestões* dos Estados membros, e submetem-na ao Parlamento.

Passemos, por fim, à competência tanto do Presidente da Comissão como da Comissão como órgão colegial.

Quanto ao primeiro, pelas três alíneas do nº 6 do art. 17º UE, ele, como já acontecia antes do Tratado de Lisboa, dirige e coordena a actuação da Comissão e nomeia livremente os vice-presidentes, salvo o Alto Representante. Além disso, é ele quem distribui os pelouros pelos Comissários, podendo modificar essa distribuição ao longo do mandato. Ou seja, não é um *primus inter pares*, é um verdadeiro Presidente, análogo ao Chefe de um Governo, que neste caso é a Comissão.

Mas o Tratado de Lisboa ainda mais reforça este figurino do Presidente, sobretudo através destes três traços: ele participa na escolha ao Alto Representante, não obstante este ser um membro do Conselho, mais concretamente, o Presidente do Conselho na formação dos Negócios Estrangeiros, agora designado de Ministro dos Negócios Estrangeiros (art. 18º, nº 1, UE); pelo referido art. 17º, nº 6, UE, ele passa a poder exonerar ou demitir livremente um membro da Comissão, embora, quanto ao Alto Representante, a decisão final caiba sempre ao Conselho Europeu (o citado art. 18º, nº 1, UE); e, de facto, *passa a ser ele o condutor, em última instância, da acção externa da União*, o que se compreende e se aceita porque o Alto Representante está-lhe

subordinado como Vice-Presidente da Comissão (e como se viu há dias com a substituição, pelo Presidente da Comissão e não pelo Alto-Representante, do Director-Geral das Relações Externas).

Isto mostra-nos como é correcto dizer-se que o Presidente da Comissão viu, em globo, o seu papel muito reforçado pelo Tratado de Lisboa.

No que respeita à competência da Comissão como órgão colegial, há que sublinhar estes quatro aspectos: ela conserva o seu amplo poder de iniciativa, que deve repartir com os Estados membros e o Alto Representante no domínio da PESC, com os Estados membros no domínio do espaço de liberdade, segurança e justiça, e com os Estados membros e o Banco Central Europeu no quadro da União Económica e Monetária; o TFUE, no seu art. 291º, nº 2, condensa, de forma mais disciplinada, a sua competência de execução; o art. 290º TFUE permite uma ampla delegação de poderes, pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, na Comissão, para a prática de actos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem certos elementos não essenciais do acto legislativo, na sequência do disposto nos arts. 288º e 289º TFUE; e os arts. 11º, nº 4, UE, e 24º TFUE, criam o *direito de iniciativa popular*, segundo o qual um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais necessariamente de um número “*significativo*” de Estados membros (número que será definido pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho), pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão a apresentar, no âmbito da sua competência, uma proposta para a prática de um acto jurídico da União em domínio ou domínios que eles considerem necessários para o cumprimento dos Tratados. Por aqueles preceitos percebe-se que essa iniciativa não obriga a Comissão, mas convenhamos que será a esta muito difícil, no plano político, não atender a uma iniciativa subscrita por um tão elevado número de cidadãos, e sobretudo se eles forem de um grande número de Estados.

Todavia, sublinhe-se que na letra do Tratado de Lisboa toda a competência da Comissão encontra um limite geral por força do novo art. 291º, nº 1, TFUE, que estabelece que “Os Estados membros tomam todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos actos juridicamente vinculativos da União”. Contudo, este preceito não é novo e já existia, ainda que não escrito, no Direito da União. Ele resulta de dois princípios básicos do sistema jurídico da União desde sempre: o princípio da subsidiariedade e o princípio de que os Estados são a “Administração indirecta” da União, cabendo-lhes não só a *primazia* como a *obrigação* na aplicação do Direito da União. Portanto, na sua substância, o artº 291º, nº 1, não traz nada de novo.

d) *O Conselho*

O Conselho sofreu com o Tratado de Lisboa sensíveis alterações, quer na sua estrutura, quer no modo do seu funcionamento.

Vejamos primeiro a estrutura.

As formações do Conselho continuam a ser presididas semestralmente pelos Estados em rotação, como até aqui, salvo o Conselho de Ministros de Assuntos Gerais (agora, Conselho dos Negócios Estrangeiros), que passa a ser presidido por um Ministro dos Negócios Estrangeiros (que é o Alto Representante), eleito pelo Conselho Europeu por maioria qualificada e com o acordo do Presidente da Comissão.

Quanto ao funcionamento do Conselho, aumentam os casos em que a votação do Conselho passa da regra da unanimidade para a da maioria qualificada. Mas foi alterada a forma de calcular essa maioria qualificada – o que se traduziu num outro ponto dos mais controvertidos de toda a negociação do

Tratado de Lisboa. Vejamos.

À data da entrada em vigor desse Tratado, por força da conjugação do *Protocolo relativo ao alargamento da União Europeia*, anexo ao Tratado de Nice, da *Declaração respeitante ao alargamento da União Europeia*, aprovada pela Cimeira de Nice, e dos Tratados de Adesão de 2003 e 2006, a maioria qualificada era calculada em função dos três seguintes critérios cumulativos:

1º – número de votos: dos 345 votos ponderados era necessário uma maioria qualificada de 255 (o que equivalia a uma minoria de bloqueio de 91 votos);

2º – maioria de Estados membros se o Conselho deliberava sob proposta da Comissão ou 2/3 deles (isto é, 17 Estados membros) no caso contrário;

3º – qualquer Estado membro podia pedir que se verificasse se a maioria qualificada representava 62% da população da União. Se não representasse, o acto não se considerava aprovado.

Até 31 de Outubro de 2014, no cálculo da maioria qualificada continuará a vigorar esse regime, que se aplicava antes do Tratado de Lisboa.

Por força dos arts. 16º, nº 4, UE, e 238º TFUE, a partir de 1 de Novembro de 2014 (isto é, a partir do início do próximo mandato do Parlamento Europeu e da Comissão), a maioria qualificada será calculada do seguinte modo:

1º – desaparece o critério do número de votos ponderados;

2º – basta que a maioria qualificada corresponda a, pelo menos, 55% dos Estados membros do Conselho, num *mínimo de quinze*, devendo, além disso, estes representar Estados membros que reúnam, no mínimo, 65% da população da União. A minoria de bloqueio terá de ser composta por, pelo menos, quatro Estados membros;

3º – nos casos em que, nos termos dos Tratados, nem todos os membros

do Conselho participem na votação (é o caso das deliberações sobre a moeda única), a maioria qualificada é calculada da seguinte forma:

a) ela corresponde às mesmas percentagens acima referidas de Estados membros e de população, não sendo, todavia, exigido o número de quinze Estados membros. Além disso, a minoria de bloqueio deve ser composta por, pelo menos, o número mínimo de membros do Conselho que represente mais de 35% da população dos Estados participantes na votação mais um Estado;

b) se, todavia, o Conselho não deliberar sob proposta da Comissão ou do Alto Representante, a maioria qualificada sobe consideravelmente: ela corresponde a, pelo menos, 72% dos membros do Conselho, devendo estes representar Estados membros participantes que reúnam, no mínimo, 65% da população da União.

Este complexo sistema de cômputo da maioria qualificada, que foi muito difícil de obter, beneficia os Estados médios e pequenos na medida em que exige um elevado número mínimo de Estados independentemente da população, afastando, desse modo, a hipótese de um “Directório” dos Grandes na tomada de deliberações no Conselho. Mas também agrada aos Estados grandes enquanto um pequeno número de Estados pode formar uma minoria de bloqueio. Sublinhe-se, todavia, que não é o mesmo: a minoria de bloqueio apenas *impede que se delibere*; só a maioria qualificada *permite que se delibere*.

Contudo, mesmo depois de 1 de Novembro de 2014 e até 31 de Março de 2017 basta que *um membro* do Conselho peça que o cálculo da maioria qualificada para uma votação específica se reja pelo Tratado de Nice para que o regime definido pelo Tratado de Lisboa só entre em vigor em *1 de Abril de 2017*. Ou seja, nesta matéria o Tratado de Nice pode vir a continuar a vigorar por mais sete anos.

e) *O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança*

Quando da preparação do Tratado Constitucional, a Convenção sobre o Futuro da Europa entendeu que se deveria pôr termo a alguma descordenação que se sentia existir na condução das relações externas da União pelo facto de tanto o Conselho como a Comissão terem competência na matéria e à qual a criação do “Sr. PESC” não fôra capaz de pôr termo.

Foi nesse quadro que o Tratado de Lisboa veio criar, nos arts. 18º e 27º UE, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. A sua função é a de conduzir a política externa e de segurança da União, apoiado por um “serviço europeu para a acção externa”, que passa a exercer a diplomacia da União (arts. 18º, nº 2, e 27º, nºs 2 e 3, UE). Assegura, portanto, a uniformidade e a coerência da actuação da União nas suas relações externas, para o que dispõe de um amplo poder de iniciativa (já citado art. 238º, nºs 2 e 3, *b*, TFUE).

É eleito pelo Conselho Europeu, por maioria qualificada, com o acordo do Presidente da Comissão, e pode, com o mesmo procedimento, ver posto termo ao seu mandato (art. 18º, nº 1, UE).

O Alto Representante tem uma dupla função, vulgarmente chamada de “duplo chapéu”: a de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, presidindo, nessa condição, ao Conselho dos Negócios Estrangeiros, e actuando, portanto, como “mandatário do Conselho”, ou seja, delegado dos Estados membros (art. 18º, nº 2, par. 2, UE); e a de Vice-Presidente da Comissão para as relações externas e para a gestão da coerência da acção externa da União.

Se as razões da criação do Alto Representante foram de louvar, o seu estatuto não deixa de criar algumas questões jurídicas de muito difícil compreensão:

1^a – foi sempre um dos princípios básicos e estruturantes das Comunidades e da União, assumido logo pelos pais-fundadores das Comunidades e pelos redactores dos Tratados institutivos nos anos 50 do século passado, a separação *total* entre as duas legitimidades, da Comissão e do Conselho: como se disse atrás, aquela representa o interesse geral ou comum da União, este representa os interesses dos Estados. E ao longo destas seis décadas nunca se subestimou essa separação porque, muitas vezes, os dois interesses em causa entravam em conflito. Ora, bole com toda esta concepção – repete-se, estruturante e fundamental para o sistema institucional da União – o facto de uma mesma personalidade fazer parte, ao mesmo tempo, dos dois órgãos;

2^a – o Presidente da Comissão pode propor a sua destituição, ainda que carecendo de decisão final do Conselho Europeu (o que o art. 17º, nº 6, par. 2, conjugado com o art. 18º, nº 1, diz de forma simpática). Ou seja, o Presidente da Comissão pode pedir a destituição de um membro do Conselho e presidente de uma das formações do Conselho, porque não parece curial que o Alto Representante cesse funções na Comissão e continue a exercer funções no Conselho, para além, antes de tudo, de os Tratados exigirem que seja a mesma a personalidade a exercer os dois cargos. Ora, nunca se julgara até agora que viesse a ser possível o Presidente da Comissão vir a interferir, ainda que de forma indirecta, na composição e no funcionamento do Conselho;

3^a – se o Parlamento Europeu destituir a Comissão através de uma moção de censura, em conformidade com os arts. 17º, nº 8, UE, e 234º TFUE, o Alto Representante cessa as funções que exerce na Comissão (ver os mesmos

artigos). Também aqui ele deixa de ser também Ministro dos Negócios Estrangeiros, já que, também aqui, não se concebe que cesse uma das funções e mantenha a outra. Ou seja, contra a letra dos Tratados, que o não prevêm, o Parlamento Europeu acaba por ter competência, que nunca até agora tivera, para destituir um membro do Conselho, que até é Ministro dos Negócios Estrangeiros e, portanto, presidente de uma das formações do Conselho.

E não vale a pena tentar contrariar esta última razão com a eventual alegação de que, por força da 2ª parte do art. 18º, nº 1, UE, só o Conselho Europeu pode destituir o Alto Representante. Não é verdade. O Conselho Europeu pode fazê-lo à sombra e nos termos *daquele concreto preceito*, mas resulta *autonomamente* da redacção do art. 17º, nº 8, parte final, UE, que o Parlamento Europeu também o pode destituir sem que se exija para esse efeito a intervenção do Conselho Europeu.

Por tudo isso, sendo o Alto Representante Vice-Presidente da Comissão e, portanto, estando ele, como subordinado do Presidente, sujeito à coordenação deste, o que resulta do sistema do Tratado de Lisboa é que é o Presidente da Comissão o *primeiro e principal* condutor da acção externa da União, sem prejuízo de a gestão quotidiana dessa acção externa caber ao Alto Representante. Se fosse verdadeira a frase atribuída ao Secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger segundo a qual ele teria perguntado quem era o seu homólogo do lado da UE, ou seja, a quem é que ele se deveria dirigir do lado da União Europeia quando precisasse de tratar de matérias que tivessem a ver com a condução, *ao mais alto nível*, da política externa da UE (frase que, segundo garantem os responsáveis pelos arquivos da Casa Branca, Kissinger nunca utilizou), a resposta seria a de que o Secretário de Estado norte-americano se deveria dirigir ao Presidente da Comissão, sem prejuízo da competência corrente

e quotidiana do Alto Representante para o efeito.

f) *O Tribunal de Justiça da União Europeia*

Como logo de início dissemos, em princípio haveria que referir aqui as alterações trazidas pelo Tratado de Lisboa ao sistema jurisdicional da União Europeia, e que são muitas. Mas, por falta de tempo, não o vamos fazer, ficando essas referências supridas pela sessão que será especialmente dedicada a essa matéria.

3. Conclusão

Como avaliação global e final das modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no sistema orgânico e institucional da União podemos, pois, dizer que elas permitiram alcançar, no essencial, três objectivos: dar maior eficácia e coerência ao processo de decisão; aprofundar, também por aqui, a integração política, o que se torna urgente para a própria consolidação da União Económica e Monetária (sobretudo quando esta se encontra ameaçada com a actual crise económica), e conseguindo conciliar sensibilidades diferentes dos Estados quanto à defesa dos seus interesses nacionais nesse aprofundamento; e aproximar ainda mais, também por esta via, a União em relação aos cidadãos europeus.

É claro que nesta como em tantas outras matérias constitui sempre um bom tema de reflexão perguntar-se se o Tratado veio dar resposta àquelas que são neste momento, já à entrada da segunda década do século XXI, as necessidades da integração europeia. Mas com a exigência, contida nos Tratados, da unanimidade de todos os vinte e sete Estados membros para a sua revisão, e com

a experiência da dificuldade que todos vivemos e sentimos, durante muitos anos, em preparar-se este Tratado, temos que nos habituar à ideia de que o Tratado de Lisboa foi apenas o tratado possível, não foi, porventura, o Tratado necessário, muito menos o Tratado ideal. Mesmo que não gostemos dele, temos, pois, que nos habituar a ele. Não há outro. Com o actual processo de revisão dos Tratados – e não vemos por ora qualquer alternativa a ele – não podemos estar à espera de uma atitude da parte dos cidadãos europeus que não seja esta atitude pragmática.

Lisboa, 15 de Março de 2010