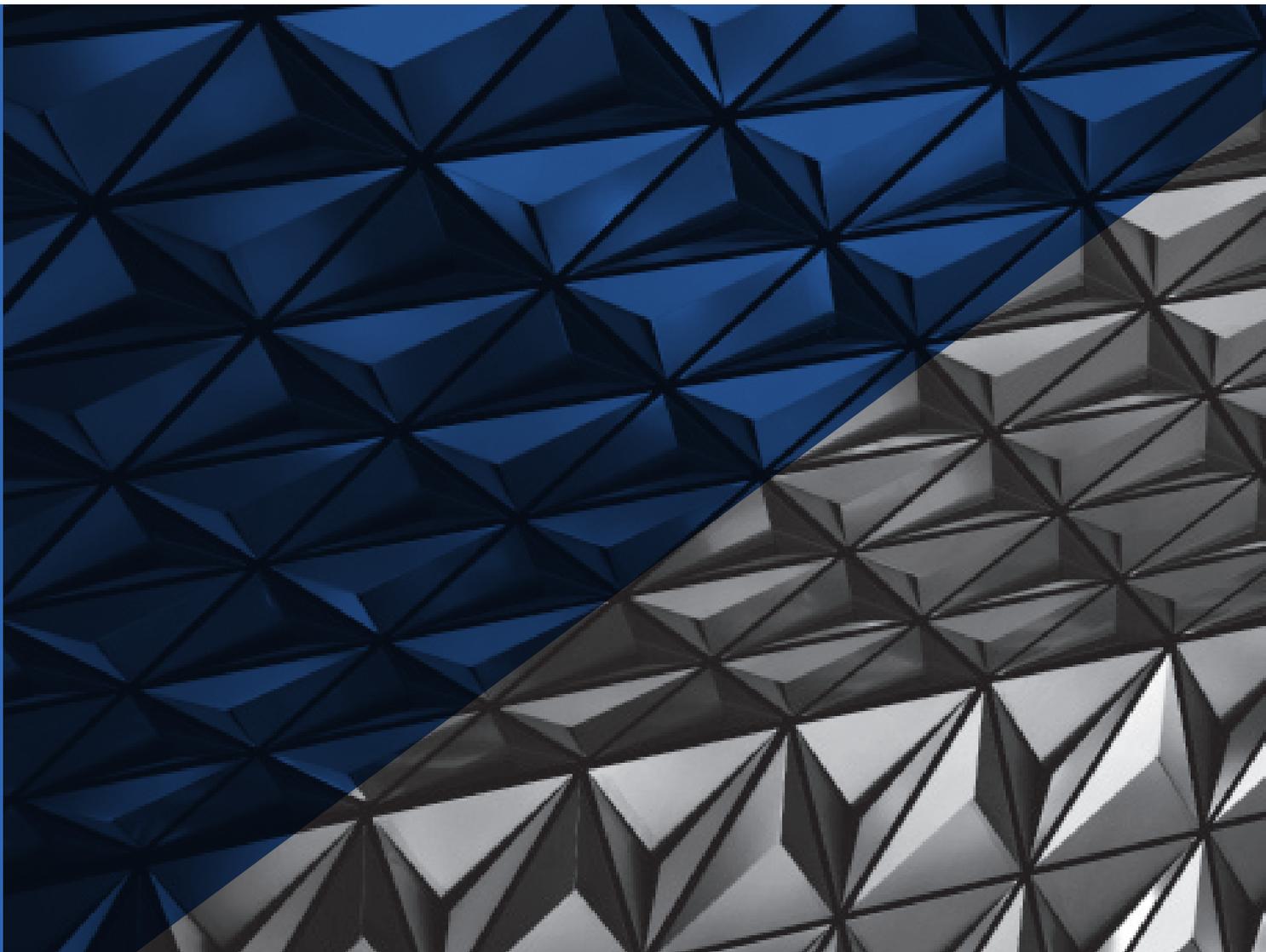


A INTEGRAÇÃO EUROPEIA E A CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA

JORGE MIRANDA



A integração europeia e
a Constituição portuguesa

Jorge Miranda *

1. A integração europeia

I – Após a segunda guerra mundial e em consequência dela, desencadeou-se na Europa um movimento de integração interestatal sem paralelo noutras épocas e com fortes traços de originalidade no confronto com outras experiências (mesmo se, em larga medida, influenciado por tendências federalistas).

Sem contar com organizações militares como a União da Europa Ocidental e a Organização do Tratado do Atlântico Norte e com a malograda Comunidade Europeia de Defesa, esse movimento conduziu em 1948 à criação do Conselho da Europa, em 1952 à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e em 1957 à criação da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia de Energia Atómica.

O Conselho da Europa, que hoje abrange a totalidade dos países europeus, tem desenvolvido a sua acção essencialmente no campo da cooperação e da harmonização jurídicas, sendo a sua obra principal a Convenção Europeia de Direitos do Homem, de 1950. É uma organização internacional como qualquer outra.

Diferentemente, as três Comunidades pretenderam, desde o início, assumir características próprias, pelos fins mais amplos e pelos poderes mais fortes que assumiram, por as normas e os actos dos seus órgãos serem dotados de imediatividade, por estes

* Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.

beneficiarem de tutela jurisdicional e por incluírem órgãos (ou titulares de órgãos) com relativa independência frente aos Estados-membros ⁽¹⁾.

Institucionalizada a democracia com a Constituição de 1976, Portugal aderiria ao Conselho da Europa em 1978 e, na sequência do pedido formulado em 1977 e após largas negociações, às três Comunidades em 1986.

II – Já em 1986 as três Comunidades se encontravam bem consolidadas num rumo de integração, mercê do êxito do mercado comum e da construção jurisprudencial do Tribunal de Justiça. Acentuariam fortemente essa linha o Acto Único Europeu desse ano e, sobretudo, o Tratado de Maastricht, de 1992, que criou uma “União Europeia”. A este se seguiram os tratados de Amesterdão, de 1998, de Nice, de 2001, e de Lisboa, de 2007. E também em 2000 seria aprovada uma Carta de Direitos Fundamentais, agora anexada ao Tratado de Lisboa com força vinculativa ⁽²⁾.

Mas o que seja a União Europeia não se antolha muito claro, por causa das indefinições e ambiguidades dos textos, das declarações anexas, das cláusulas de excepção ou de exclusão (admitidas em favor de certos Estados membros) e das posições não coincidentes sobre as metas finais a atingir.

Se a União é muito mais do que uma organização internacional, tão pouco se reconduz a união federativa. Aproxima-se mais de uma confederação – de uma confederação diferente das confederações clássicas, com elementos provenientes de outras

¹ Cfr., por todos, ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA e FAUSTO DE QUADROS, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.^a ed., Coimbra, 1993, págs. 421 e segs.

² Cfr. FAUSTO DE QUADROS, *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*, Coimbra, 1984, e *Direito da União Europeia*, cit.; RUI DE MOURA RAMOS, *Das Comunidades à União Europeia*, 2.^a ed., Coimbra, 1999; MARIA LUÍSA DUARTE, *Direito da União e das Comunidades Europeias*, Lisboa, 2001; ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, Coimbra, 2004; PAULO DE PITTA E CUNHA, *Direito Europeu*, Coimbra, 2006; MIGUEL POIARES MADURO, *A Constituição plural – Constitucionalismo e União Europeia*, S. João do Estoril, 2006; JOÃO MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Comunitário*, 5.^a ed., Coimbra, 2007.

estruturas ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

E outrossim a soberania dos Estados, se surge diminuída ou reduzida pela expansão das atribuições comunitárias e das matérias de interesse comum, pela unidade monetária, pela convergência económico-financeira, pela política externa comum e pelo peso acrescido das decisões maioritárias ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾, não fica substituída por um poder próprio da União ⁽⁷⁾. Os poderes desta derivam de um tratado internacional e só por outro tratado hão-de vir, a ser alargados ou modificados ⁽⁸⁾; a «cidadania europeia» é derivada ou consequencial; não há um território da União, nem poder tributário próprio; nem autoridades comunitárias de coerção ⁽⁹⁾.

Maastricht não foi uma primeira manifestação de um poder constituinte

³ V. o nosso *Curso de Direito Internacional Público*, 4ª ed., São João do Estoril, 2009, págs. 311 e segs., e autores citados.

⁴ Neste sentido, ANTONIO LA PERGOLA, *Sguardo sul federalismo e i suoi dintorni*, in *Diritto e Società*, 1992, págs. 491 e segs., *maxime* 503 e segs. Cfr. PHILIPPE SCHMITTER, *A Comunidade Europeia: uma forma nova de dominação política*, in *Análise Social*, n.º 118-119, 1992, págs. 739 e segs. (este Autor opta pela designação de «condomínio», mas escreve antes de Maastricht).

V., ainda, por exemplo, entre nós, ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA e FAUSTO DE QUADROS, *op. cit.*, págs. 651 e segs.; FRANCISCO LUCAS PIRES, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*, Coimbra, 1997, págs. 85 e segs.; CARLA AMADO GOMES, *A natureza constitucional do Tratado da União Europeia*, Lisboa, 1997, pág. 32; EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional Público*, Lisboa, 1998, págs. 443-444, nota; PAULO DE PITTA e CUNHA, *op.cit.*, págs. 36 e segs.; JORGE MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *op.cit.*, págs. 249 e segs.

⁵ Recorde-se, a nível mundial, o capítulo VII da Carta das Nações Unidas impondo a todos os Estados o acatamento das decisões do Conselho de Segurança em caso de ruptura da paz e de agressão.

⁶ Cfr. FERNANDO LOUREIRO BASTOS, *Os limites à capacidade de vinculação internacional do Estado Português. Em especial, os derivados da participação de Portugal nas Comunidades Europeias*, in *Perspectivas Constitucionais*, obra colectiva, III, Coimbra, 1998, págs. 911 e segs.

⁷ Cfr. THIBAUT DE BERANGER, *Constitutions Nationales et Construction Communautaire*, Paris, 1995, págs. 27 e segs.

⁸ V. a demonstração em MARIA LUÍSA DUARTE, *A teoria dos poderes implícitos e a delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados Membros*, Lisboa, 1997, págs. 357 e segs.

⁹ Como se lê no acórdão do Tribunal Constitucional Federal alemão de 12 de Outubro de 1993 [II, I, a)]: «A República Federal da Alemanha continua membro de uma associação de Estados, cujo poder comunitário deriva dos Estados-membros e não pode exercer-se de maneira coerciva sobre o território alemão a não ser com fundamento numa ordem de execução dada na Alemanha». Há tradução portuguesa, de MARGARIDA BRITO CORREIA, in *Diritto e Justiça*, 1994, págs. 263 e segs.

européu (¹⁰). Bem pelo contrário: a necessidade de se fazerem, explícita ou implicitamente, alterações constitucionais em alguns dos Estados membros para a sua ratificação – como aconteceu em Portugal em 1992 – envolve o reconhecimento do primado das Constituições estatais. Se o Tratado valesse (ou valesse desde logo) como base de um novo e superior Direito, ele vincularia os Estados e entraria em vigor independentemente disso e, depois, seriam as normas constitucionais desconformes que seriam tidas por ineficazes ou por revogadas; ora, não foi isto que aconteceu em 1992.

Como escreve um Autor, MANUEL ARAGÓN, as enfáticas declarações do Tribunal de Justiça das Comunidades acerca do carácter irreversível da cessão de competências pelos Estados-membros e acerca da incondicionada primazia do Direito comunitário sobre as normas de produção interna (incluindo as normas constitucionais) não podem ocultar a realidade que os Tribunais Constitucionais espanhol, francês e alemão puseram a claro: que, enquanto a Europa for uma união de Estados soberanos e não uma federação, a validade do Direito comunitário nos países europeus fundamentar-se-á, em última análise, na Constituição de cada um deles. E esta verificação não supõe uma reacção anticomunitária, mas sim uma exigência inelutável: a de que não pode avançar-se mais na construção europeia sem cumprir as regras do Estado de Direito (¹¹).

¹⁰ Como pretendem LUCAS PIRES, *Introdução...*, cit., págs. 25 e segs., 55 e segs. e 110 e segs., ou CARLA AMADO GOMES, *op. cit.*, págs. 24 e segs. (falando em *hetero-pré-Constituição* a págs. 34 e segs.); ou, de certo modo, ANA MARIA GUERRA MARTINS, *A natureza jurídica da revisão do Tratado da União Europeia*, Lisboa, 2000, págs. 627 e segs.

Próxima do nosso pensamento, v. MARIA LUÍSA DUARTE, *A teoria...*, cit., págs. 213 e segs. e 357 e segs.

¹¹ *La Constitución Española y el Tratado de Union Europea*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, Setembro-Dezembro de 1994, pág. 25.

Cfr. ainda o número de Abril de 1992 de *Quaderni Costituzionali*; o n.º 12 da *Revue française de droit constitutionnel*; CONSTANCE GREWE e HÉLÈNE RUIZ FABRI, *Le Conseil Constitutionnel et l'intégration européenne*, in *Revue universelle des droits de l'homme*, 1992, págs. 277 e segs.; FRANÇOIS LUCHAIRE, *L'Union Européenne et la Constitution*, in *Revue du droit public*, 1992, págs. 956 e segs.; BRUNO GENEVOIS, *Le traité sur l'Union Européenne et la Constitution*, in *Revue française de droit administratif*, 1992, págs. 373 e segs.; JUAN FERNANDO AGUILAR, *Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución*, in *Revista de Estudios Políticos*, n.º 77, Julho-Setembro de 1992, págs. 57 e segs.; PABLO PÉREZ TREMPES, *Constitución española y Comunidad Europea*, Madrid, 1993; TREVOR C. HARTLEY, *Constitutional and Institutional Aspects of Maastricht Agreement*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1993, págs. 213 e segs.; SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1993; GUILHERME D'OLIVEIRA

O que se dizia de Maastricht pode aplicar-se, embora com alguma atenuação porventura, aos tratados subsequentes.

III – Por isto, sem negar o passo qualitativo dado desde o Tratado de Maastricht ao de Lisboa, pode ainda sustentar-se que ele não colide, entre nós, com o princípio constitucional da independência nacional [arts. 1º e 9º, alínea *a*), da Constituição], encarado de uma perspectiva material, atento às condições concretas de exercício do poder político e económico. Numa época de formação de grandes espaços, mostra-se preferível ser sujeito activo nas instituições de decisão do destino europeu do que ficar delas arredado e aí não poder defender os seus interesses vitais.

Tudo está, porém, em saber até onde se pode ir com respeito dos limites materiais da revisão constitucional ⁽¹²⁾; até onde pode ir a «delegação», ou a «transferência» ou o «exercício em comum de poderes de soberania», sem se mudar de Constituição ou de natureza do Estado.

2. O Direito constitucional da integração europeia

I – Em cada Estado membro da União Europeia pode falar-se em Direito

MARTINS, *A revisão constitucional de 1992. Algumas notas*, in *Estado e Direito*, 1993, págs. 59 e segs.; DOMINIK HANF, *Le jugement de la Cour Constitutionnelle fédérale allemande sur la constitutionnalité du Traité de Maastricht*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1994, págs. 391 e segs.; THIBAUT DE BERANGER, *op. cit.*, págs. 47 e segs.; ALBRECHT WEBER, *El control del Tratado de Maastricht por la jurisdicción constitucional desde una perspectiva comparada*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, Setembro-Dezembro de 1995, págs. 31 e segs.; JUAN JOSE SOLOZABAL ECHEVARRIA, *Algunas consideraciones constitucionales sobre el alcance y los efectos de la integración europea*, in *Revista de Estudios Políticos*, Outubro-Dezembro de 1995, págs. 45 e segs.; MARTA CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milão, 1995; FRANCESCO SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Turim, 1996; ENZO CANNIZZARO, *Esercizio di competenza e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1996, págs. 75 e segs., *maxime* 118 e segs.; FRANCISCO RUBIO LLORENTE, *Constitución Europea e reforma constitucional*, in *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 anos da Constituição de 1976*, obra colectiva, II, Coimbra, 1997, págs. 695 e segs.; SERGIO DELLAVALLE, *Una Costituzione senza popolo?*, Milão, 2002; LOUIS FAVOREU *et alii*, *Droit Constitutionnel*, 6.^a ed., Paris, 2003, págs. 384 e 385.

¹² Cfr. *Manual...*, II, 6.^a ed., Coimbra, 2007, págs. 209 e segs.

constitucional europeu para designar o complexo de normas constitucionais que definem o modo como ele aí participa e sofre o seu impacto – designadamente, as normas, explícitas ou implícitas, que autorizam a integração, que coordenam a ordem jurídica interna com a ordem jurídica da União ⁽¹³⁾, que concedem direitos a cidadãos dos demais Estados membros, que prevêem transformações na organização económica e social, que afectam as competências ou determinam competências novas dos órgãos do poder político.

Por certo, a erosão da soberania clássica não decorre só deste processo. Vem, desde há muito, da institucionalização crescente da sociedade internacional e, em especial, das Nações Unidas, de múltiplas organizações regionais e de tratados como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o do Tribunal Penal Internacional. Mas não menos seguro é que nenhum outro exemplo se conhece até agora de implicações constitucionais tão directas e intensas provenientes de actos de Direito internacional como as ligadas à integração comunitária europeia ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁵⁾.

II – Considerando os vinte e sete Estados membros das Comunidades, a

¹³ Sobre o art. 8.º da Constituição, v. *Curso ...*, cit., págs. e Autores citados.

¹⁴ Cfr., de vários quadrantes, ALBRECHT WEBER, *The Supranationality Problem*, in *Rights, Institutions and Impact of International Law according to the German Basic Law*, obra colectiva, Baden-Baden, 1987, págs. 225 e segs.; MASSIMO LUCIANI, *La Costituzione Italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del Diritto*, 1992, págs. 557 e segs.; SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1993; *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe*, obra colectiva, Paris, 1993; THIBAUT DE BÉRANGER, *Constitutions nationales et construction communautaire*, cit.; o número de Outubro-Dezembro de 1995 da *Revista de Estudos Políticos*; FEDERICO SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Turim, 1996; ANTONIO LÓPEZ CASTILLO, *Constitución y integración*, Madrid, 1996; *Les États membres de l'Union Européenne*, obra colectiva, Paris, 1997; FRANCISCO LUCAS PIRES, «Competência das Competências»: *Competente, mas sem Competência?*, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 3885, Abril de 1998, págs. 354 e segs., e *O factor comunitário no desenvolvimento constitucional português*, in *Os 20 anos da Constituição de 1976*, obra colectiva, Coimbra, 2000, págs. 215 e segs.; JOËL RIDEAU, *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, 4.ª ed., Paris, 2002, págs. 793 e segs.

¹⁵ Relativamente a Portugal, cfr. FRANCISCO LUCAS PIRES, *O factor comunitário no desenvolvimento constitucional português*, in *Os vinte anos da Constituição de 1976*, obra colectiva, Coimbra, 2000, págs. 215 e segs.; JORGE MIRANDA, *O Direito Constitucional Português da Integração Europeia. Alguns aspectos*, in *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*, obra colectiva, Lisboa, 2001, págs. 15 e segs.; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, 2003, págs. 367 e segs.; MARIA LÚCIA AMARAL, *A forma da República*, Coimbra, 2006, págs. 390 e segs.

observação das suas Constituições, nos respectivos textos actuais, permite descortinar dois diferentes modos de tratamento da integração europeia.

Há Constituições em que esse tratamento assenta em cláusulas gerais de autorização de restrições ou de delegações ou transferências de poderes de soberania: entre outras, as da Itália (art. 11.º), da Dinamarca (art. 20.º), da Espanha (art. 93.º) ou da Finlândia (art. 33.º-A).

E há Constituições com cláusulas específicas: por exemplo, as da Irlanda (art. 29.º), da Alemanha (art. 23.º), da França (arts. 81.º-1 a 81.º-4) ou de Portugal (art. 7.º, n.º 6). Porém, na Irlanda e em Portugal essas cláusulas específicas inserem-se num contexto global das relações internacionais, ao passo que na Alemanha e na França surgem autonomizadas.

Na Grã-Bretanha, com as suas características únicas, foi feita uma lei, materialmente constitucional, aquando da adesão às Comunidades.

III – No caso português, ainda antes da adesão, já uma norma constitucional fora introduzida nessa perspectiva: foi a do art. 8.º, n.º 3, relativa ao Direito derivado de organizações internacionais¹⁶). Ainda que extensivo ao Direito criado por quaisquer organizações internacionais que satisfizesse as suas exigências (como, em certos termos, a O.N.U. e algumas das organizações especializadas da sua «família»), este novo preceito foi pensado e querido com vista à próxima vigência das normas comunitárias na ordem interna portuguesa.

A revisão ocorrida em 1989 iria bem mais longe. Mais do que um novo preceito do art. 7.º sobre o reforço da «identidade» europeia e o fortalecimento da acção dos Estados europeus – e cujo âmbito ia para além da União – ele trouxe a constitucionalização de um

¹⁶ *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, II legislatura, 1.ª sessão legislativa, 4.º suplemento ao n.º 108, pág. 3332(71); 2.ª sessão legislativa, 2.º suplemento ao n.º 80, pág. 1508(14); suplemento ao n.º 98, pág. 1878(6); e 2.º suplemento ao n.º 136, págs. 2438(21)-2438(22); e 1.ª série, n.º 130, págs. 5472 e segs.

órgão comunitário, o Parlamento Europeu [nos arts. 136.º, alínea *b*), e 139.º, n.º 3, alínea *c*), a propósito de matérias eleitorais] ⁽¹⁷⁾ ⁽¹⁸⁾. Terá sido a primeira vez que um órgão próprio de uma instituição internacional adquiriu relevância no interior de uma Constituição estatal ⁽¹⁹⁾.

A assinatura do Tratado de Maastricht conduziria a uma terceira revisão constitucional, donde resultaria o n.º 6 do mesmo artigo 7º (com versão alterada em revisões posteriores); a eliminação no art. 105.º (hoje 102.º) do exclusivo de emissão de moeda pelo Banco de Portugal e o aditamento de um n.º 5 e de um n.º 6 ao art. 15.º (sobre capacidade eleitoral para o Parlamento Europeu e para os órgãos das autarquias locais) e as novas alíneas *f*) do art. 166.º (hoje 163.º) e *i*) do art. 201.º, n.º 1 (hoje 198.º, n.º 1) da Constituição, sobre as competências relativas da Assembleia da República e do Governo no domínio da política da União ⁽²⁰⁾.

A revisão constitucional de 1997, a despeito da sua extensão, não trouxe modificações relevantes no quadro das relações entre a União e o Estado português. Salvo uma pequena alteração do art. 202.º, versou, sim, sobre os poderes recíprocos dos órgãos do Estado e das regiões autónomas relativos à integração [novos arts. 112.º, n.º 9, 161.º, alínea *n*), 164.º, alínea *p*), e 227.º, n.º 1, alíneas *x*) e *v*)].

Ao invés, a revisão de 2001 (provocada pelo Tribunal Penal Internacional) incidiu,

¹⁷ Além disso, a segunda revisão constitucional retirou do art. 8.º, n.º 3, o advérbio *expressamente*.

¹⁸ Em 1997, o art. 136.º passaria a ser o art. 133.º, mas a referência expressa ao Parlamento Europeu no art. 139.º (agora 136.º) seria eliminada por causa da menção genérica de actos eleitorais.

¹⁹ Todavia, curiosamente, a constitucionalização do Parlamento Europeu foi feita não tanto por razões de integração comunitária quanto para dissipar dúvidas sobre a sujeição da eleição de Deputados portugueses aos princípios gerais de Direito eleitoral consignados na Constituição: v. o nosso artigo *A questão da lei eleitoral para o Parlamento Europeu*, in *Estudos de Direito Eleitoral*, Lisboa, 1995, págs. 128 e segs.

²⁰ Sobre o assunto, v. a nossa intervenção na comissão eventual de revisão constitucional, in *Diário da Assembleia da República*, VI legislatura, 2.ª sessão legislativa, 2.ª série, n.º 82-RC, acta n.º 8, págs. 135 e 136; e *Manual ...*, V, cit., págs. 182 e segs. e Autores citados.

e não pouco, sobre aquele quadro ⁽²¹⁾. Em primeiro lugar, no art. 7.º, n.º 6, passou a aludir-se a «um espaço de liberdade, segurança e justiça» e ao exercício também «em cooperação» dos poderes necessários à construção da união europeia. Em segundo lugar, num novo art. 33.º, n.º 5, passou a consentir-se a dispensa das garantias relativas à expulsão e à extradição, excepto no domínio da pena de morte, por efeito da «aplicação das normas de cooperação judiciária penal estabelecidas no âmbito da União Europeia» – o que representa uma derrogação constitucional.

Não menos importantes seriam os resultados da revisão de 2004: alteração do art. 7.º, n.º 6, passando a falar-se em convencionar o exercício não só em comum e em cooperação como através das instituições da União Europeia e passando a falar-se também em “aprofundamento”; inclusão aí do objectivo de uma política externa, de segurança e de defesa comum; aditamento de um n.º 4 ao art. 8.º, declarando as disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo Direito da União; prescrição, porém, tanto nesse n.º 4 quanto no n.º 6 do art. 7.º do respeito pelos princípios fundamentais do Estado de Direito democrático como limite à participação de Portugal e à aplicação do Direito da União Europeia.

IV – De todo o modo, não se autonomiza um artigo sobre a União Europeia. Portugal continua, no n.º 6, a tomá-la como um espaço de associação com outros Estados, sem fazer uma transformação radical da sua própria estrutura constitucional (o que, aliás, também tem sido sucessivamente afirmado nos tratados constitutivos da União).

As fórmulas adoptadas neste preceito devem ser lidas do seguinte modo:

a) “*Convencionar*” implica que apenas por via de tratado (um tratado sujeito a

²¹ V. o debate na Assembleia da República, in *Diário*, VIII legislatura, 3.ª sessão legislativa, 1.ª série, n.º 9, reunião de 4 de Outubro de 2001, págs. 261 e segs.

aprovação e a ratificação, susceptível de fiscalização preventiva, como qualquer outro, e, após 2005, susceptível de referendo), e não por qualquer decisão dos órgãos da União é que pode realizar-se a construção e o aprofundamento da união (em sentido objectivo);

b) *Exercício* exclui qualquer alienação de tais poderes e, mais ainda, qualquer incorporação definitiva na União (aqui União em sentido subjectivo como entidade *a se*), sem possibilidade de recesso;

c) *Exercício em comum* significa actividade com os mesmos meios e os mesmos fins, precedida de concertação multilateral; *Exercício em cooperação*, significa colaboração e interdependência dos Estados membros na vida internacional; e *exercício pelas instituições da União*, delegação em favor dos seus órgãos de poderes adequados aos objectivos do preceito;

d) Exercício em comum e exercício em cooperação correspondem, após 2004, a formas ou métodos intergovernamentais; exercício pelas instituições da União, a formas ou métodos comunitários.

V – A construção e o aprofundamento da União traduzem-se em três objectivos:

a) A realização da coesão económica e social (a menção “territorial”, introduzida em 2004, é inútil, porque, evidentemente, a coesão é sempre territorial – entre os territórios dos Estados membros e no interior de cada Estado membro).

b) A criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça.

c) A definição e a execução de uma política externa, de segurança e de defesa comum.

Estes objectivos devem ser prosseguidos, com equilíbrio, através das modalidades de exercício previstas. A sua prossecução só pelas instituições da União poderia pôr em causa o princípio de independência nacional [arts. 1.º e 9.º, alínea *a*), há pouco citados].

VI – Por isso fixam-se como limites à participação de Portugal:

a) A reciprocidade, ou seja, a sujeição dos outros Estados membros a condicionamentos e limitações de soberania idênticos àqueles a que fica sujeito o Estado português – o que aponta para a igualdade fundamental dentro das instituições da União.

b) A subsidiariedade, ou seja, a restrição do exercício em comum, em cooperação e, sobretudo, pelas instituições da União aos casos em que os Estados membros, isolados, não conseguiriam obter os mesmos resultados almejados à luz dos objectivos da União.

Um conflito bem provável de interpretações pode, entretanto, conjecturar-se a respeito desse princípio de subsidiariedade entre o nosso Tribunal Constitucional – guardião das normas constitucionais portuguesas, entre as quais, portanto, o art. 7.º, n.º 6 – e o Tribunal de Justiça das Comunidades – guardião do Direito comunitário e constantemente voltado para uma visão «comunitarista» e até «federalista». Como será ele resolvido⁽²²⁾?

²² Cfr. LUCAS PIRES (*União Europeia: um poder próprio ou delegado?*, in *A União Europeia*, pág. 154), para quem a subsidiariedade é um critério de repartição vertical do poder também de inspiração tipicamente federal, pelo menos na versão que reveste na Constituição alemã. Tal critério aponta para um acantonamento de competências em que o Estado é um patamar entre outros. O que é que tal princípio pode significar senão a impossibilidade de o Estado nacional ultrapassar o nível de subsidiariedade, que é definido *ex ante* e em comum, aliás com a sua própria participação? A subsidiariedade inscrita no Tratado só pode, de facto, revelar, além do mais, que o poder de delimitação das fronteiras respectivas de competência entre a Comunidade e os Estados já não está à disposição destes últimos e entronca no Tratado. *O critério de repartição vertical do poder poderia mesmo vir a ter por sede o Tratado e por árbitro o Tribunal de Justiça.*

Cfr. GEORGES VANDERSANDEN, *Considérations sur le principe de subsidiarité*, in *Présence du Droit Public et des Droits de l'Homme – Mélanges offerts à Jacques Velu*, obra colectiva, 1, Bruxelas, 1992, págs. 193 e segs.; PAOLO CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, Abril de 1993, págs. 7 e segs.; ANGELO RINELLA, *Osservazioni in ordine alla ripartizione delle competenze tra Comunità europea e Stati membri alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, 1994, págs. 431 e segs.; JOHN PETERSON, *Subsidiarity: A Definition to Suit Any Vision?*, in *Parliamentary Affairs*, 1994, págs. 116 e segs.; FAUSTO DE QUADROS, *O princípio da subsidiariedade no Direito comunitário após o Tratado da União Europeia*, Coimbra, 1995, págs. 30 e segs.; J. M. DE AREIZA CARVAJAS, *El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*, in *Revista de Estudios Políticos*, Setembro-Dezembro de 1995, págs. 53 e segs.; PIERRE-ALEXIS FERAT, *Principe de subsidiarité dans l'Union Européenne*, in *Revue du droit public*, 1996, págs. 203 e segs.; MARTA BORGES, *Subsidiariedade: controlo a priori ou a posteriori*, in *Temas de Integração*, 1.º trimestre de 1997, págs. 67 e segs.; CARLA AMADO GOMES, *op. cit.*, págs. 60 e segs.; ANTONIO D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1997, págs. 603 e segs.; *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, obra colectiva, Pádua, 1999; RUTE GIL SARAIVA, *Sobre o princípio da subsidiariedade*, Lisboa, 2001; MARIA LUÍSA DUARTE, *A aplicação jurisdiccional do princípio da subsidiariedade no Direito comunitário – Pressupostos e limites*, in *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Professor João Lumbrals*, obra colectiva, Coimbra, 2000, págs. 779 e segs.

c) O respeito pelos princípios fundamentais do Estado de Direito democrático, ou seja, a subordinação, por uma razão de coerência, das actividades desenvolvidas no âmbito da União aos mesmos princípios a que se têm de subordinar os órgãos do Estado português na sua ordem interna.

VII – Entretanto, não existindo constitucionalmente nenhuma obrigação de pertença à União Europeia, Portugal poderá – embora seja hipótese extremamente remota – delas se retirar sem revisão constitucional.

O n.º 6 do art. 7.º apenas prevê uma faculdade e todos os outros preceitos concernentes à integração ou que a pressupõem são-lhe consequentes (²³). Se Portugal, nessa tal hipótese, viesse a desvincular-se – o que teria de ser feito de acordo com as regras gerais de Direito internacional e observados os procedimentos constitucionais internos – esses preceitos, pura e simplesmente, caducariam.

²³ Arts. 15.º, n.º 5, 33.º, n.º 5, 112.º, n.º 9, 133.º, alínea *b*), 161.º, alínea *n*), 163.º, alínea *f*), 164.º, alínea *p*), 197.º, n.º 1, alínea *l*), 227.º, n.º 1, alíneas *v*) e *x*).