

# Um Novo Conceito Estratégico para a Europa

António Pinto Pereira

*Professor Auxiliar da Universidade de Lisboa, ISCSP. Doutor em Relações Internacionais. Mestre em Direito e Advogado.*

## Resumo

A crise económica na União Europeia, não sendo um problema específico desta organização, trouxe à luz do dia as fragilidades da moeda única e da integração em que se consubstancia o seu projeto de desenvolvimento.

A crise do euro, a par da sobreposição de alguns Estados-membros, como a Alemanha, face às instituições com poder decisório, denuncia os desequilíbrios estruturais de que padece o sistema e que devem motivar uma abordagem assente num novo conceito estratégico.

Impõe-se aprofundar uma nova Europa, dotada de poderes mais fortes e autónomos, do ponto de vista do interesse geral da União, que seja suscetível de permitir concretizar, com solidez, a integração económica e política em que assentam as bases do seu sucesso e que, acima de tudo, permitiram a esta região do mundo conhecer o seu período de paz mais duradouro e próspero de sempre.

## Abstract

### *A New Strategic Concept for Europe*

*European Union's economic crisis, although not a specific problem of this organization, brought to light the weaknesses of the single currency and integration that is embodied in its development project.*

*The euro crisis, together with the overlapping of some Member States, such as Germany, denounces the structural imbalances which the system suffers and should motivate an approach based on a new strategic concept.*

*There is a need to further develop a new Europe, endowed with powers stronger and autonomous from the point of view of the general interest of the Union, which is likely to allow implementation, of a soundness economic and political integration in which lays the foundations of its success.*

### **As Comunidades Europeias: Um Projeto Original**

É sabido que a Europa atual é o resultado de um projeto original, destinado a conceder a paz ao velho continente depois de um conturbado conflito militar que perdurou por quase meio século. Votada a renascer das cinzas, e impregnada de grandes idealismos, esta nova realidade — de vocação comunitária — assenta numa organização importada do Direito Internacional mas com traços absolutamente inovadores. Na sua estrutura orgânica apresenta características conhecidas das organizações internacionais: um órgão de natureza parlamentar (o Parlamento Europeu) e um órgão executivo (o Conselho). Ao mesmo tempo que acrescenta uma originalidade: a Comissão, totalmente independente e destinada a assegurar unicamente a defesa dos interesses específicos da grande empresa europeia. Junta o Tribunal de Justiça, com vista a assegurar o cumprimento, se necessário por via coerciva, do direito emanado da organização. Só mais tarde é que o Conselho Europeu, primeiro, o Tribunal de Contas, a seguir, e o Banco Central Europeu, por fim, passam a completar o figurino que conduziu à atuais sete instituições.

Para além de uma estrutura institucional específica, a organização europeia assenta numa construção que confere significado à sempre discutível clivagem entre a cooperação (própria das organizações internacionais e regida pelo direito internacional) e a integração (própria das Comunidades Europeias, primeiro, e da União Europeia, numa fase subsequente, e regida pelo direito inerente a esta organização): No âmbito da cooperação internacional: (1) todos os países são iguais, o que é traduzido pelo mesmo número de votos — cada Estado dispõe de um voto para exercer a sua influência na obtenção das deliberações, à exceção de alguns Estados que dispõem de poderes reforçados traduzidos no exercício de um poder de veto; (2) a unanimidade é a expressão normal de formação da vontade da organização, o que implica, a maior parte das vezes, inação e incapacidade de decisão, obtida a custo de negociações e cedências forçadas em benefício de certos grupos de países e não da própria organização internacional; (3) a organização internacional não tem vontade própria, do que resulta que em cada momento a expressão das suas decisões é motivada pelos interesses dominantes que encontram em cada momento histórico o alinhamento de vontade de certos grupos de países: daí que as suas deliberações não sejam vinculativas, por via de regra (tomam sintomaticamente o nome de resoluções, recomendações, moções, orientações, etc.), e, por essa razão, não podem ser coercitivamente impostas (até pela ausência de jurisdições encarregues de tal tarefa).

No âmbito da integração: (1) os países não são iguais, razão pela qual é aos Estados-membros tradicionalmente atribuída uma ponderação de votos, que hoje cruza uma percentagem de Estados-membros com uma percentagem da respetiva população, para a formação das deliberações — o que exprime a realidade: a desigualdade geográfica, a diferente densidade populacional, a desproporcional quantificação

em termos de importância económica e política de cada país da União; (2) a maioria é a expressão normal de formação da vontade da organização (no Conselho, na Comissão, no Parlamento e até mesmo, em certos casos, no Conselho Europeu), o que traduz uma enorme eficácia na ação da estrutura institucional; (3) a União Europeia tem uma vontade própria, o que implica que consegue alcançar e aplicar a sua decisão aos diversos atores: as instituições, os Estados-membros e os particulares, pessoas singulares ou coletivas. E a sua atuação é alcançada mediante a adoção de atos jurídicos, em grande significado com sentido vinculativo, o que significa a suscetibilidade de imposição e de aplicação de sanções em caso de incumprimento pelos órgãos jurisdicionais da União.

### **A Questão dos Poderes Soberanos Concedidos à União**

Para exercer as competências que lhe são atribuídas pelos tratados — Tratado da União Europeia (TUE), Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (TEA) — a União foi adquirindo, por via de sucessivas revisões (Ato Único Europeu, Tratado de Maastricht, Tratado de Amesterdão, Tratado de Nice e Tratado de Lisboa), áreas de competência pertencentes aos Estados em domínios cada vez mais significativos. Vale neste domínio o princípio da atribuição (previsto no artigo 5.º TUE), porque se rege a delimitação de competências da União: em virtude deste princípio, a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-membros lhe tenham atribuído nos tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos — as competências que não sejam atribuídas à União nos tratados continuam a pertencer aos Estados-membros.

A questão que se coloca é a de saber como cedem os Estados fatias de poderes soberanos sendo a soberania, por definição, um conceito uno, absoluto e indivisível? O tema tem sido explorado na doutrina e é hoje consensual a solução da delegação de poderes para explicar o fenómeno da entrega de soberania à União (é preferível o termo “delegação” para explicar esta cedência, ao termo “transferência”, que pressupõe a ideia de irreversibilidade): os poderes soberanos mantêm-se, pelo menos teoricamente, intactos na esfera jurídica dos Estados-membros e pertencem-lhes, no plano do gozo dos direitos, já que podem optar por abandonar a União em qualquer momento (o que, no plano prático é, a todos os títulos, inviável, no que diz respeito não só às dificuldades de sobrevivência isolada do Estado, como à sua irreal incapacidade para solver os compromissos de que é devedor perante a União).

Esta solução híbrida, ao mesmo tempo inovadora e original, é, apesar de tudo, razoável, no puro plano dos princípios: os Estados-membros são entes soberanos na ordem internacional e, por essa razão, podem celebrar tratados internacionais, podem fazer-se representar por via diplomática e mantêm intacta a sua capacidade de ação militar; ao mesmo tempo que, no contexto da União, continuando a ser

soberanos, não podem exercer os poderes conferidos (em termos temporários, pelo menos teoricamente) à organização.

A importância da temática da cedência de soberania torna-se particularmente visível com o sistema de delimitação de competências atualmente estabelecido nos tratados, especialmente após o Tratado de Lisboa. De acordo com o regime instituído (artigos 2.º a 6.º TFUE), existem três tipos de competência: a) a competência exclusiva da União; b) a competência partilhada entre a União e os Estados-membros; c) a competência dos Estados-membros:

Em primeiro lugar, à União está atribuída competência exclusiva (artigos 2.º, n.º 1, e 3.º TFUE), o que significa que só a União pode legislar e adotar atos juridicamente vinculativos em determinados domínios: união aduaneira, regime de concorrência, política monetária (relativamente aos Estados-membros que integram a área do euro), recursos biológicos marítimos, política comercial comum.

Em segundo lugar, existe um domínio de competência partilhada entre a União e os Estados-membros que, sem embargo da designação, confere primazia à atuação da organização, uma vez que os Estados-membros só podem agir se a União não tiver previamente exercido a sua competência ou se tiver decidido deixar de a exercer (artigos 2.º, n.º 2, e 4.º TFUE), o que tem lugar nas seguintes matérias: mercado interno, política social, coesão económica, social e territorial, agricultura e pescas, ambiente, defesa dos consumidores, transportes, redes transeuropeias, energia, espaço de liberdade, de segurança e justiça, saúde pública.

Em terceiro lugar, o que resta são os domínios de competência dos Estados não atribuídos à União pelos tratados. É, entre outros, o caso da proteção e melhoria da saúde humana, indústria, cultura, turismo, educação, formação profissional, juventude e desporto, proteção civil e cooperação administrativa. Mas não são domínios exclusivos, já que a União dispõe automaticamente de competência, definida nos próprios tratados, para, em tal caso, apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-membros (artigos 2.º, n.º 5, e 6.º TFUE). O que significa — mesmo que não possa haver substituição de competências — que a União tem margem ampla de intervenção nas áreas de competência dos Estados; que, por isso, não são exclusivas. Talvez por esta razão a expressão “competência exclusiva” apenas seja utilizada nos tratados (artigos 2.º e 3.º TFUE) em benefício da União, e não dos Estados-membros. Do que resulta que os Estados-membros não dispõem, na atual fase de evolução do sistema, de um verdadeiro domínio de competência exclusiva no contexto da sua participação na União Europeia.

### **Da Integração Económica à Integração Política**

A evolução da Europa comunitária permitiu um acentuado nível de aprofundamento quanto ao processo de integração, primeiro económica, depois política. Esse processo progressivo de desenvolvimento foi acompanhado pela introdução de po-

líticas novas contextualizadas como políticas de cooperação e, portanto, um *tertium genus*, uma realidade estranha e não integrada nos tratados, isto é, não submetida aos processos de produção e de controlo da legalidade dos atos jurídicos, a expressão significativa de afirmação da vontade da organização, enquanto organização de integração que é.

Na realidade, a Europa das três Comunidades nasce com um objetivo de pura consolidação da paz. Mas se esse é o seu fim imediato, o meio destinado a atingi-lo passa pelo controlo francês da produção alemã relativamente às matérias-primas necessárias ao esforço de guerra nos idos anos sessenta do século passado. A integração económica a partir de então, exponenciada em diversas fases crescentes (a Zona de Comércio Livre, a União Aduaneira, o Mercado Comum, a União Económica e a União Económica e Monetária), é viabilizada pela colocação ao serviço da Europa de poderes específicos que esta passa a estar autorizada a exercer por via de um sofisticado e inovador sistema que permite aos Estados-membros delegar fatias cada vez mais amplas à organização e à estrutura institucional de que esta se encontra dotada. A realização da moeda única encerra o primeiro ciclo da integração, construído numa perspetiva essencialmente económica. Ao mesmo tempo que isso implica alcançar o último estágio de desenvolvimento da Europa, caso não fossem lançadas as novas bases de crescimento que surgem, por falta de vontade política, como políticas de cooperação: uma espécie de antecâmara da integração. É o caso da Justiça e Assuntos Internos (JAI) e da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

O surgimento destas duas áreas da cooperação é acompanhado, ao mesmo tempo, por novas formas de integração política que caracterizam a União dos dias de hoje: desde o plano de salvaguarda dos direitos humanos até à colocação de princípios democráticos, estruturantes e fundamentais do atual sistema jurídico-político, passando pela consolidação de uma identificação comum subjacente ao conceito de cidadania da União, decorrente do vínculo jurídico-político de nacionalidade estabelecido em cada um dos Estados-membros.

### **A Evolução e a Importância das Políticas de Cooperação no Quadro da União**

Das duas formas embrionárias, a Justiça e Assuntos Internos foi a política de cooperação que sofreu maior evolução e que lhe permitiu a sua rápida integração nos tratados, dando origem ao chamado “espaço de liberdade, segurança e justiça”. A outra (a PESC) manteve intactas as suas principais fragilidades e deficiências: basta lembrar que surgiu pela necessidade de a Europa ter uma voz unívoca por ocasião, no início da passada década de noventa, da entrada de uma força militar e com uma composição multinacional, legitimada pelas Nações Unidas, em território iraquiano (com vista ao restabelecimento da situação provocada pela anexação do Koweit, com o que isso significava em termos de alteração de equilíbrio na região

do Golfo Pérsico). Dez anos volvidos, os Estados Unidos impulsionaram uma segunda ocupação do Iraque e, desta vez, confirmou-se que não tinha qualquer significado a existência de uma política externa e de segurança comum no espaço da União, uma vez que esta organização supranacional não demonstrou ter qualquer capacidade de ação, em grande parte devido ao facto de estar em causa uma mera política de cooperação internacional, não integrada nos tratados.

Mas uma e outra continuam a demonstrar a necessidade de crescimento da União e, ao mesmo tempo, a sua falta de capacidade de ação nos domínios a que respeitam tais políticas.

### **O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça**

O espaço de liberdade, segurança e justiça constitui um avanço primordial quanto à sobrevivência de uma zona do mundo geograficamente alargada, hoje composta por 28 Estados-membros, que ocupa uma área de mais de quatro milhões de quilómetros quadrados e conta com uma população de quase meio bilião de pessoas (mais propriamente 493 milhões de habitantes). Trata-se de uma matéria contemplada nos tratados (artigos 3.º, n.º 2, TUE e 67.º a 89.º TFUE) e que corresponde a um espaço sem fronteiras internas, em que é assegurada a livre circulação de pessoas em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.

É incontornável que um espaço alargado como este implique um conceito deste tipo, como se disse, essencial à própria sobrevivência física da organização. No entanto, verifica-se que está tudo por fazer neste âmbito.

Um plano alargado de circulação de pessoas, autorizadas a percorrer o conjunto de tão vasto território, pelo simples facto de terem entrada por uma das suas portas externas, exige medidas de controlo e de segurança, de fiscalização e de policiamento e de combate à criminalidade relativamente eficazes: exige a vigilância e a recolha de informações destinadas a privilegiar a segurança interna e externa da União, através de um serviço de informações de segurança da própria organização (naturalmente participado pelos diversos analistas e operacionais dos diferentes serviços congéneres de cada Estado-membro), modelado e desenvolvido a partir da escala do já existente SIS I e SIS II, inseridos no acervo do sistema de Schengen; exige a criação e possibilidade alargada de atuação de órgãos de polícia criminal e, designadamente, de uma polícia de investigação criminal com uma competência abrangente, a par de um reforço de poderes do Serviço Europeu de Polícia ou Europol (artigo 88.º TFUE), bem como da Eurojust (artigo 85.º TFUE), que já existem; exige a implementação de uma estrutura equivalente ao Ministério Público, com magistrados capazes de investigar e intervir nos domínios da criminalidade, estruturados numa Procuradoria Europeia, que também já existe (artigo 86.º TFUE), embora com diminuta importância

atual, em grande parte por estar circunscrita, na sua área de atuação e competência, às infrações lesivas dos interesses financeiros da União; exige, naturalmente, a tipificação dos crimes comuns e das respetivas penas num único Código Penal Europeu: está previsto o estabelecimento de regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça, assente em bases comuns (artigo 83.º TFUE), tais como o terrorismo, o tráfico de seres humanos, a exploração sexual de mulheres e crianças, o tráfico de droga e de armas, o branqueamento de capitais, a corrupção, a contrafação de meios de pagamento, a criminalidade informática e a criminalidade organizada; mas isso, ainda assim, é insuficiente, pois não faz qualquer sentido, mesmo num contexto não transnacional, a diferente tipificação de crimes nos diversos Estados-membros, por terem os mesmos contornos e as mesmas consequências: que sentido faz haver um enquadramento variável entre 28 países de um mesmo tipo legal de crime como é a violação, a pedofilia, ou a violência doméstica, para não utilizar imagens mais simples, mas igualmente visíveis, como o homicídio ou a ofensa à integridade física ou ao bom nome? O mesmo é dizer que se torna igualmente incompreensível a variação das penas nos seus limites mínimos e máximos: por exemplo, que sentido fará haver uma pena máxima de prisão que é de 25 anos em Portugal e de 30 anos na Bélgica, a par de uma pena de prisão permanente em Espanha?; exige a elaboração e publicação, em cada uma das línguas oficiais, de Códigos Europeus, aplicáveis em todo o espaço pertencente à organização: um Código de Processo Penal (que ajuste as medidas de privação da liberdade, que uniformize as diferentes fases do processo, que imponha prazos efetivos, que regule as medidas de investigação, etc.), um Código de Processo Civil (que determine os meios de prova e a sua valoração, o número máximo e o regime aplicável às testemunhas, a descrição do julgamento e a regulação dos recursos, a aplicação das taxas de justiça e das sanções pecuniárias, entre outras coisas), um Código da Estrada (que indique as regras de segurança rodoviária aplicáveis, a sinalização uniforme, os limites de velocidade, que permitam variações tão díspares como as existentes, que nas autoestradas, por exemplo, vão dos 100 aos 120 ou aos 130 quilómetros/hora praticados entre o Chipre, Portugal e a Alemanha); exige por fim, e ainda entre outras coisas, a configuração de um corpo de juízes aptos a julgar à escala da União.

### **A Política Externa e de Segurança Comum**

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) — que ainda não sofreu a integração evolutiva da política anteriormente referida, traduz um domínio de importância vital para a afirmação da organização no mundo e, designadamente, para a promoção da paz e dos seus valores entre os povos. Neste contexto, a ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo:

democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional (artigo 21.º, n.º 1, TUE).

No fundo, a competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange dois grandes segmentos: todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União.

Além disso, dispõe de uma espécie de Ministro dos Negócios Estrangeiros, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a quem cabe conduzir o diálogo político com terceiros em nome da União e exprimir a posição da União nas organizações internacionais e em conferências internacionais (artigo 27.º, n.º 2, TUE).

No que diz respeito à política externa, a mesma apresenta um quadro específico de que se destacam os seguintes traços mais marcantes: a existência de um serviço europeu para a ação externa, que trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-membros e é composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais (artigo 27.º, n.º 3, TUE); a representação externa da União através de delegações nos países terceiros e nas conferências internacionais, a par das missões diplomáticas e consulares dos Estados-membros, juntamente com as respetivas representações junto das organizações internacionais (artigo 35.º TUE); a possibilidade de celebração de acordos internacionais entre a União e um ou mais Estados ou organizações internacionais (artigo 37.º TUE).

Deste sistema imediatamente se conclui que, embora os Estados-membros devam concorrer, nas diversas plataformas internacionais, sem prejuízo do interesse da União, constata-se que existe uma duplicação em termos de procedimentos e de recursos, totalmente evitável. Pois que sentido fará, por exemplo, a cidade de Brasília receber 28 missões diplomáticas dos Estados-membros e mais uma delegação da União para se assegurarem interesses comuns e que, por natureza, não devem conflitar? Porque não uma única embaixada (da União) onde coexistem funcionários dos países com uma presença ou interesses mais fortes ou mais próximos no Estado de acolhimento? Porque não permitir à União que verdadeiramente assumam as suas posições específicas no contexto das relações internacionais, protegendo os seus Estados-membros e os seus cidadãos e evitando, entre si, posições antagónicas ou nefastas para o conjunto da organização?

Já no que diz respeito à segurança da União, a mesma assenta numa política comum de segurança e defesa (que integra a política externa e de segurança comum), estando prevista, a prazo, a transformação da “política comum de defesa” numa verdadeira “política de defesa da União”.

A política comum de segurança e defesa garante à União uma capacidade opera-

cional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar: a) a manutenção da paz, b) a prevenção de conflitos e c) o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (artigo 42.º, n.º 1, TUE). As missões em causa incluem a utilização de meios civis e militares, ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante apoio prestado a países terceiros para o combater no respetivo território.

Ainda assim, e por enquanto, a execução destas tarefas assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-membros. Pelo que o sistema atual permite a existência de uma política comum dos Estados-membros relativamente à União em matéria de defesa que é pouco eficaz, por assentar nas capacidades militares dos Estados e na sua vontade unilateral de colocação à disposição da União quer das capacidades civis e militares quer da constituição de forças multinacionais conjuntas (artigo 42.º, n.º 3, TUE). E, portanto, isso traduz desigualdade, em virtude de os Estados disporem de distintas possibilidades financeiras, o que leva a acentuar assimetrias em termos de vantagens concorrenciais que podem retirar da sua disponibilidade. Paralelamente está prevista a passagem para uma política de defesa da União, assim que o Conselho Europeu o determine, por unanimidade. O que irá significar a existência de forças armadas da própria União, naturalmente compostas por contingentes dos Estados-membros, mais rápidas na sua atuação, melhor preparadas do ponto de vista tático e operacional e com mais qualificados meios materiais e humanos. Ao mesmo tempo que isso possibilita uma drástica redução em termos de despesas com armamento em cada país. Isto partindo naturalmente de dois pressupostos incontornáveis: (1) aos Estados-membros está entre si vedada a possibilidade de agressão militar pelo simples facto de pertencerem à União e de comungarem os mesmos valores e princípios democráticos (ínsitos, por exemplo, no artigos 2.º e 9.º a 12.º TUE); (2) os Estados-membros estão entre si obrigados a prestar auxílio e assistência, “por todos os meios ao seu alcance”, a um Estado-membro que venha a ser alvo de agressão armada no seu território (artigo 42.º, n.º 7, TUE).

Sem embargo de implementação desta política, a mesma não afetará o caráter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-membros, ao mesmo tempo que permitirá manter as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-membros que veem a sua política de defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adotada nesse âmbito (artigo 42.º, n.º 2, TUE).

Finalmente sobressai neste contexto o papel conferido à Agência Europeia de Defesa (artigo 45.º TUE): contribuir para identificar os objetivos de capacidades militares dos Estados-membros e para avaliar o respeito dos compromissos por eles assumidos em termos de capacidades; promover a harmonização das necessidades operacionais e a adoção de métodos de aquisição eficazes e compatíveis; propor projetos multilaterais para cumprir os objetivos em termos de capacidades militares e assegurar a coordenação dos programas executados pelos Estados-membros, bem como a gestão de programas de cooperação específicos; apoiar a investigação em matéria de tecnologia de defesa, coordenar e planificar atividades de investigação conjuntas e estudos de soluções técnicas que deem resposta às necessidades operacionais futuras; contribuir para identificar e, se for caso disso, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa e para aumentar a eficácia das despesas militares.

### **Caracterização Atual da União do Ponto de Vista da Dicotomia Cooperação/Integração**

A atual União Europeia, acima de tudo por falta de vontade política, está estacionada numa plataforma mista de composição em que a sua principal base de construção (a integração) é partilhada com realidades alheias, do ponto de vista da conceção jurídica original, retiradas do Direito Internacional (como são as políticas de cooperação).

A coexistência desta dicotomia apenas pode servir para fazer avançar o sistema, passando a única política de cooperação atual (a PESC) ao plano da integração — nessa altura, numa análise puramente prospetiva, não fará qualquer sentido continuar a haver uma dispersão de princípios e de regras jurídicas distribuídos pelos três diferentes tratados em que se funda a União, o que originará, decerto, um único texto aglutinador.

Mas a questão central que afeta o desejado equilíbrio assume contornos particularmente relevantes quando se confronta o interesse intergovernamental (que parte das políticas de cooperação) e o interesse específico da organização ou interesse geral da União (que caracteriza as políticas de integração). Imagine-se, para melhor exemplificar esta dialética, que existe um confronto entre uma posição sustentada pela Comissão Europeia — que representa o interesse geral da União — e uma outra, totalmente divergente, representada pelo Conselho, pressupondo a unanimidade — o que significaria um alinhamento em bloco de vontade entre todos os Estados-membros.

*Quid Juris?* Deve pesar mais a decisão da Comissão ou a do Conselho, com todos os Estados-membros alinhados na mesma posição? A resposta a esta questão pressupõe uma direção mais vantajosa para a integração (que a Comissão representa) ou para a cooperação intergovernamental (que o Conselho traduz). Mais do que

isso: essa resposta revela a opção do legislador e traduz a posição em que a União atualmente se encontra.

Os tratados colocam a possibilidade de conflito e de colisão de interesses específicos de cada uma destas instituições e, simultaneamente, dão resposta à preferência que deve ser dada perante este dilema, optando por fazer relevar o plano intergovernamental de construção da União, na sua atual fase de evolução, o que sobressai em três situações concretas.

Em primeiro lugar, no âmbito do processo legislativo ordinário, e após a introdução das emendas propostas pelo Parlamento Europeu à posição do Conselho em primeira leitura, em que o texto alterado é transmitido ao Conselho e à Comissão, que emite parecer sobre essas emendas. Caso a Comissão emita um parecer negativo, o Conselho pode ultrapassar o conteúdo e o resultado desse parecer mediante transformação de uma deliberação por maioria qualificada numa deliberação por unanimidade com vista a aprovar ou a não aprovar todas as referidas emendas (artigo 294.º, n.º 7, alínea c), n.º 8 e n.º 9, TFUE);

Em segundo lugar, em matéria de auxílios de Estado, em que a pedido de qualquer Estado-membro, o Conselho, deliberando por unanimidade, pode decidir que um auxílio, instituído ou a instituir por esse Estado, deve considerar-se compatível com o mercado interno, se circunstâncias excecionais justificarem tal decisão. Em conformidade, esta tomada de posição do Conselho é suscetível de contrariar uma eventual posição da Comissão, de qualificação do auxílio como sendo ilegal, porque contrário aos tratados, e tem mesmo por efeito fazer suspender o procedimento sancionatório que a Comissão haja instaurado contra o Estado-membro alegadamente infrator (artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE);

Em terceiro lugar, no tocante às cooperações reforçadas, é possível que a Comissão considere que não estão preenchidas as condições de participação de um determinado Estado-membro numa cooperação reforçada, o qual, ainda assim, pode submeter a questão à apreciação do Conselho, que se pronunciará sobre o pedido, por unanimidade, podendo deste modo ultrapassar, uma vez mais, a posição da Comissão (artigo 331.º, n.º 1, TFUE).

### **A Relevância da Matriz Intergovernamental no Equilíbrio Institucional da União**

As últimas revisões dos tratados vieram desequilibrar as fragilidades inerentes à estrutura institucional da União que, ao longo de mais de 60 anos, se apoiou num comando bicéfalo, representado simultaneamente pelo Conselho e pela Comissão e, portanto, pelos interesses que isso representa na clivagem entre a integração e a cooperação intergovernamental. Estas duas instituições estavam equilibradas nos seus poderes decisórios e eram controladas através de um sistema mitigado, que ainda hoje se mantém intacto: o Conselho é objeto de controlo político indireto através da possibilidade de aprovação de uma moção de censura ou de

reprovação de uma moção de confiança dos seus ministros no interior de cada Governo através dos respetivos parlamentos nacionais; a Comissão é objeto de um controlo político direto exercido pelo Parlamento Europeu, que dispõe da possibilidade de derrubar em bloco aquela instituição, mediante a aprovação de uma moção de censura.

Entretanto, o Parlamento Europeu passou a assumir o papel privilegiado de decisor, a maior parte das vezes com o Conselho, já que são unicamente as duas instituições com intervenção nos processos legislativos, ordinário ou especial, previstos nos tratados (nomeadamente nos artigos 289.º e 294.º TFUE). Em contrapartida, a Comissão não ganhou um maior relevo (até perdeu a representatividade direta resultante da nomeação de um comissário por cada Estado-membro). E, além disso, foi profundamente desvalorizado, em especial, o papel conferido ao Conselho Europeu, hoje transformado num mero Conselho reunido apenas a um nível mais alto.

Na verdade, especialmente a partir do Tratado de Lisboa, foram introduzidas alterações ao Conselho Europeu que acabaram por desequilibrar, de forma grave e incoerente, o conjunto democrático instituído desde sempre. Do ponto de vista da sua organização e funcionamento, o Conselho Europeu era caracterizado por ter uma presidência semestral rotativa entre todos os Estados-membros. Nesta distribuição de responsabilidades, a presidência do Conselho Europeu dependia da presidência rotativa do Conselho. Havia, nesta matéria, uma indicação sucessiva de Estados-membros em que se procurava aliar os novos Estados-membros aos mais antigos, do mesmo modo que se cruzavam e encontravam Estados-membros de maior dimensão com Estados-membros intermédios e Estados-membros pequenos, para permitir assegurar um critério de igualdade e, ao mesmo tempo, de equilíbrio. Foi até entretanto implementada, embora sem uma previsão jurídica inserida nos tratados, a prática de exercício conjunto de três presidentes sucessivos aptos a formar uma presidência tripartilhada, a então chamada *troika*<sup>1</sup>, que lhes permitia trabalhar em conjunto ao longo de um ano e meio para cumprir uma agenda comum pelo presidente em exercício, o anterior e o subsequente, simplesmente para se dar continuidade ao trabalho da anterior presidência, após o final do seu mandato.

Desapareceu este regime, criticado por implicar um período muito longo de rotação das presidências semestrais com os anteriores 27 (hoje 28) Estados-membros (em que cada Estado-membro apenas poderia atingir a presidência ao cabo de

---

1 *Troika* ou troica (em russo: *тройка*) é a palavra que designa um comité de três membros. A origem do termo vem da palavra troika que em russo significa um carro conduzido por três cavalos alinhados lado a lado ou, mais frequentemente, um trenó puxado por cavalos. Em política, a palavra troika designa uma aliança de três personagens do mesmo nível e poder que se reúnem num esforço único para a gestão de uma mesma entidade ou para completar uma missão, como o triunvirato histórico da Roma antiga.

treze anos e meio) e foi substituído, como se disse, por um sistema de eleição que fica a cargo do próprio Conselho Europeu, que é quem elege o seu presidente por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez. O que quer dizer que nada impede que as presidências não possam ser distribuídas entre personalidades retiradas de um pequeno grupo de grandes Estados-membros, contanto que cada individualidade não se possa manter nessa função por mais de cinco anos. Apesar disso, nada impede que a distribuição do cargo não se faça sempre ao mesmo Estado ou ao reduzido grupo de Estados por período considerável de tempo. O que significa tratar-se de um critério altamente criticável que põe seriamente em questão a igualdade aparente entre os Estados-membros, que sempre foi apanágio da organização ao longo dos anos. Além disso, a prática nunca validou a preocupação de novos Estados-membros ou de Estados-membros de pequena dimensão não terem capacidade para assegurar, com dignidade e operacionalidade real, as presidências do Conselho e do Conselho Europeu. Pelo menos foi uma crítica várias vezes dirigida a Portugal que, ao longo de três semestres demonstrou um forte empenho, grande capacidade de organização e exemplaridade ao longo das suas três presidências<sup>2</sup>.

Por outro lado, a moderna vontade política pretendeu tornar o Conselho Europeu mais atuante, mas, em nome da pretendida eficácia, acabou por reduzir e distorcer a sua importância, estando hoje muito próximo de um mero Conselho, apenas com uma diferente composição. Na realidade, o Conselho Europeu assemelha-se hoje em dia ao Conselho de Ministros, ainda que com um patamar relativamente mais alto (um Conselho de Chefes de Estado ou de Primeiros-ministros dos Governos dos Estados-membros, por várias razões muito claramente identificáveis nos tratados): antes de mais, passou a integrar o figurino institucional — é uma das sete instituições previstas no artigo 13.º TUE —, o que contrasta frontalmente com a sua prática antiga de funcionamento em conferências intergovernamentais reunidas ao mais alto nível e num plano mais elevado em relação à estruturação conferida, com particularismo, a cada instituição; as suas reuniões são preparadas a um nível inferior, pelo Conselho dos Assuntos Gerais, que é quem assegura o seu seguimento, ainda que em articulação com o Presidente do Conselho Europeu e com a Comissão (artigo 16.º, n.º 6, TUE); a sua atividade está condicionada a uma ordem de trabalhos (artigo 15.º, n.º 3, TUE); a sua organização e o seu funcionamento estão dependentes da existência de um regulamento interno (artigo 235.º, n.º 3, TFUE), não podendo agir, pois, de modo informal, como até aqui sucedia; as suas decisões são tomadas, para além do consenso, por maioria qualificada, por maioria simples e por unanimidade (artigos 235.º e 236.º TFUE), e não

---

2 As presidências de Portugal tiveram lugar de janeiro a junho de 1992, de janeiro a junho de 2000 e de julho a dezembro de 2007.

unicamente através do consenso, como fazia sentido estando em causa chefes de Estado ou de Governo e não meros funcionários ou agentes da União; em caso de votação, cada membro do Conselho Europeu pode fazer-se representar por outro, o que é a todos os títulos original em virtude de estar em causa o representante máximo do executivo de cada Estado-membro; ainda assim, esta representação, por delegação, só pode ocorrer num dos outros membros, à semelhança do que sucede com o Conselho (artigos 235.º, n.º 1, e 239.º TFUE); esta instituição, como se designa agora (já que desde sempre pairou acima do catálogo institucional), conta com um apoio administrativo e burocrático não de cada país mas sim do próprio Conselho, devido ao seu Secretariado-Geral (artigo 235.º, n.º 4, TFUE); finalmente está previsto um processo de demissão do Presidente do Conselho Europeu, em caso de impedimento ou de falta grave, por decisão da instituição a que preside (artigo 15.º, n.º 5, TFUE).

O que antecede permite concluir que longe vai o tempo em que o Conselho Europeu reunia ao nível dos *sommet's*<sup>3</sup> clássicos, enquanto órgão de nível intergovernamental tradicional reunido com carácter informal e ao mais alto nível, a quem estavam reservadas as funções de impulso geral ao desenvolvimento da grande empresa europeia, tomadas, as mais das vezes, em encontros privados ou em ambientes caracterizadamente consensuais e de grande descontração.

### Conclusões

As considerações que antecedem permitem retirar algumas ilações que apontam, sobretudo para a necessidade de revisão e de reelaboração de um novo conceito estratégico para a Europa, que assenta, em duas premissas substanciais. A análise antecedente da opção legislativa contida nos tratados aponta, muito claramente, para a antinomia que ainda se mantém na ordem do dia no que concerne à configuração da União: por um lado é caracterizada por políticas materiais integradas; por outro lado, contém domínios da cooperação internacional, como é a Política Externa e de Segurança Comum. Além disso, trata-se de uma organização supranacional com características próprias, com competências delegadas pelos Estados-membros em expressiva parte dos segmentos decisórios — que consequentemente limitam o campo de ação nacional — ao mesmo tempo que não conseguiu perder uma sintomática força de matriz intergovernamental. As últimas revisões dos tratados alteraram substancialmente o equilíbrio existente, no que diz respeito à composição, ao funcionamento e às capacidades de atuação das instituições, especialmente das que mais acentuadamente participam no poder decisório da organização.

---

3 Do latim *summus*, que é o ponto mais alto.

A fragilidade com que as instituições hoje operam, que são uma mera consequência do impasse a que chegou esta grande embarcação por falta de uma outra dotação de poderes, tem permitido o fortalecimento de certos países (como a Alemanha), com um posicionamento face à Uniãoacrónico e individualista, o que permite intensificar os desequilíbrios existentes. Daqui resulta a necessidade de alteração do sistema económico e político, sem embargo de se dever manter o mesmo registo de enquadramento no que respeita às soberanias nacionais (o que evita a comparação a um sistema federalista).

Daí as duas conclusões no sentido da redefinição que a Europa deve acolher, do ponto de vista do conceito estratégico inerente à sua própria sobrevivência e fortalecimento em termos internacionais. Por um lado, a necessidade de reorientação do sistema económico e financeiro: os desequilíbrios económicos e monetários que os acontecimentos mais recentes deixaram evidenciar nos anos anteriores, com as bem visíveis fragilidades da principal bandeira da integração económica — o euro —, traduzidas numa ausência de acompanhamento (e de aplicação de sanções em caso de incumprimento) em relação às medidas governamentais em matéria económica e financeira (que profundamente contrastam com os rigores exigíveis aos Estados-membros para entrarem na área do euro), trouxeram à luz do dia a necessidade de a União dispor de mais poderes e, designadamente, de poderes necessários e suficientes para que uma governação à escala da União possa supervisionar as atividades e as orientações dos governos nacionais, muitas vezes desordenadas e apenas orientadas para fins puramente eleitoralistas — só uma intervenção precoce é que permite evitar depois correções e medidas governamentais abruptas e com consequências sociais tão graves como as que conhecem as populações europeias. Por outro lado, a necessidade de reordenação do sistema político: com o reforço da representatividade democrática já enunciada nos tratados (artigo 10.º TUE), com a entrada em funcionamento dos partidos políticos europeus, desde há muito previstos (artigo 224.º TFUE), com capacidade e atividade eleitoral alargada que implique um empenhamento da opinião pública e dos cidadãos por forma a sentirem a responsabilidade de que a União é a sua casa, o que ainda está de momento longe de acontecer. Paralelamente a isso deve reforçar-se o espaço de liberdade, segurança e justiça transformando o que existe num mundo mais seguro, atuante e próximo em termos de funcionamento das atividades judiciais e policiais, a par de uma regulação normativa mais intensa e única em muitos casos. Finalmente, impõe-se ainda no plano político integrar a Política Externa e de Segurança Comum no sentido de dotar a União de uma verdadeira capacidade de ação externa e de um relacionamento forte com os países terceiros (de modo especial as principais potências e regiões dominantes) e as organizações internacionais, a par de um sistema de defesa próprio que lhe permita proteger o espaço regional europeu e assumir uma voz respeitada no contexto mundial.