

A Caminho do “Brexit” ou do “Breversal”? A Reversibilidade do Processo de Secessão de Estados-membros na União Europeia*

Francisco Pereira Coutinho

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Membro do Cedis – Centro de I&D sobre Direito e Sociedade da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Resumo

Este artigo debruça-se sobre a admissibilidade da reversão do processo de secessão iniciado por um Estado-membro ao abrigo do artigo 50 do Tratado da União Europeia. Para o efeito aborda a origem e analisa o direito de secessão consagrado no Tratado de Lisboa, sob o pano de fundo do atual processo de saída do Reino Unido da União Europeia (“Brexit”). Conclui que o artigo 50 deve ser interpretado no sentido de que, durante a fase de negociação do acordo de saída, um Estado-membro pode interromper o processo de secessão revogando a notificação em que comunicou ao Conselho Europeu a intenção de abandonar a União Europeia.

Abstract

The Path to Brexit or Breversal? The Reversibility of the Secession Process of European Union Member States

This article deals with the admissibility of the reversion of a secession procedure initiated by a member state under article 50 of the Treaty of the European Union. It starts by tracing the origin and then follows with the analysis of the right of unilateral secession adopted by the Lisbon Treaty, against the background of the withdrawal of the United Kingdom from the European Union (Brexit). It concludes by arguing that article 50 should be interpreted as allowing a member state to revoke the notification of its intention to leave the European Union during the negotiation stage of the withdrawal agreement.

* Este texto desenvolve palestras apresentadas: no seminário “The Future of Inter-institutional/Constitutional Issues in Light of Brexit”, organizado pelo European Ideas Network no Parlamento Europeu, em Bruxelas, a 8 de março de 2017; no seminário organizado pelo Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa, a 28 de março de 2017; e no seminário permanente sobre o Ensino e o Estudo do Direito, organizado na Nova Direito, Lisboa, a 17 de maio de 2017. São devidos agradecimentos ao Afonso Ferreira, João Zenha Martins, Martinho Lucas Pires e Nuno Piçarra, pela leitura crítica a uma versão preliminar do texto, que muito o valorizou. Eventuais incorreções que nele se encontrem são da minha responsabilidade. Este artigo foi concluído no dia em que se iniciaram as negociações do acordo de saída do Reino Unido da UE (19 de junho de 2017).

“Brexit” means “Brexit”?

A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Tratado de Paris, 1951), o embrião da atual União Europeia (UE), deu início a um processo de integração sem paralelo à escala global que produziu um efeito magnético de atração de um número sempre crescente de Estados europeus. Em 2017, a UE inclui 28 Estados-membros e cinco Estados candidatos à adesão (Albânia, Macedónia [FYROM], Montenegro, Sérvia e Turquia).

O magnetismo da integração europeia sofreu um forte abalo quando, a 29 de março de 2017, a Primeira-Ministra britânica notificou o Presidente do Conselho Europeu da intenção do Reino Unido de abandonar a UE¹. Esta era uma comunicação há muito aguardada em Bruxelas depois de, a 23 de junho de 2016, 51,9% dos eleitores britânicos terem votado em referendo pela saída do Reino Unido da União².

A possibilidade de a saída do Reino Unido da União, mais conhecida pelo acrónimo “Brexit” (*British Exit*), colocar em causa a profecia funcionalista de que os Estados Unidos da Europa seriam o resultado inexorável “de realizações concretas” que dariam lugar a “solidariedades de facto entre os povos europeus”³ foi rejeitada pelo Presidente da Comissão Europeia nos seguintes termos: “o ‘Brexit’ não é o fim da União Europeia, não é o fim dos nossos desenvolvimentos, e muito menos o fim das nossas ambições continentais” (Boffey e Rankin, 2017).

O abandono do terceiro maior Estado-membro em termos populacionais, membro do G7 e contribuinte líquido para o orçamento da União, cujo idioma vem funcionando como uma espécie de língua franca europeia e cuja intervenção foi sempre muito influente na definição das políticas da UE, nas quais serve frequentemente de contrapeso liberal a impulsos regulatórios continentais (Tridimas, 2016, p. 298), não pode deixar de ser considerada uma grande *debacle*, indiciando que a integração europeia não constitui um processo irreversível.

Mas será a saída do Reino Unido da União um *fait accompli*? Depois da perda pelos conservadores da maioria absoluta na Câmara dos Comuns nas eleições legislativas de 8 de junho de 2017, um dos cenários em discussão é o da convocação de um segundo referendo sobre a permanência na União (Roberts, 2017). O slogan “*Brexit means Brexit*” sucessivamente repetido pela Primeira-Ministra Theresa May desde o referendo de junho de 2016 poderá afinal redundar num “Breversal” (*Brexit reversal*).

-
- 1 Prime Minister’s Office, 10 Downing Street, Department for Exiting the European Union, The Rt Hon Theresa May MP, “Prime Minister’s letter to Donald Tusk triggering Article 50”, 29.03.2017. Disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50>.
 - 2 Electoral Commission, “EU Referendum Results”. Disponível em <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>.
 - 3 Declaração Schuman, de 9 de maio de 1950 (Sande, 2008, pp. 24-25).
-

Resta saber se o Reino Unido pode mudar de ideias e decidir permanecer na União⁴. No processo *Miller*, em que se discutia a necessidade de o governo britânico requerer autorização parlamentar para dar início ao processo de saída da UE, o *High Court* da Inglaterra e Gales seguiu a posição das partes – uma delas o Procurador-geral (*Attorney General*) em representação do governo – de que a notificação de saída tem “como resultado inevitável a saída completa do Reino Unido de membro da União”⁵. À conclusão oposta chegou o comité de assuntos europeus da Câmara dos Lordes: “não há nada no artigo 50.º (TUE) que formalmente impeça um Estado-membro de reverter a sua decisão de abandonar (a União) no decurso das negociações de saída”⁶. O Presidente do Conselho Europeu declarou também “não existirem quaisquer obstáculos jurídicos” que limitem a revogação unilateral da notificação da intenção de saída da UE pelo Reino Unido (Blitz, 2016). Outro entendimento teve o Parlamento Europeu, para quem a revogação deve ser condicionada ao cumprimento prévio das condições definidas pelos restantes Estados-membros, considerando que tal é necessário para evitar que este mecanismo seja “utilizad(o) como um artifício processual ou (como) uma forma abusiva para tentar melhorar os atuais termos da adesão do Reino Unido”⁷. Quem parece não ter dúvidas a este respeito é a Comissão Europeia: “uma vez ativado (o artigo 50.º TUE) não pode ser unilateralmente retirado. A notificação é irreversível na medida em que o artigo 50.º (TUE) não prevê a retirada unilateral da notificação”⁸.

Neste artigo procuro demonstrar que o artigo 50.º TUE deve ser interpretado no sentido de que permite ao Reino Unido interromper o processo de secessão, revogando a notificação em que comunicou ao Conselho Europeu a intenção de abandonar a União⁹. Para o efeito começo por descrever sumariamente a evolução da

4 Um pedido de reenvio prejudicial com este objeto está pendente no *High Court* da Irlanda (Maugham, 2017), mas é pouco provável que a questão, dado o seu caráter hipotético, venha a ser remetida para o Tribunal de Justiça (da União Europeia) (Tridimas, 2016, p. 304, nota 26).

5 *R. Miller v Secretary of State for Exiting the European Union* [2016] EWHC27 68 (Admin), para. 11. Em recurso, o Supremo Tribunal do Reino Unido decidiu com base na presunção de que a saída do Reino Unido seria irreversível depois de remetida a notificação a que se refere o art. 50.º, n.º 2, TUE [*R. Miller v Secretary of State for Exiting the European Union* (2017) UKSC 5, para. 26 e 104].

6 House of Lords EU Committee, *The Process of Withdrawing from the European Union 2015-2016*, HL Paper 138 (4 maio 2016), para. 16. Disponível em https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldeducum/138/13804.htm#_id=TextAnchor008.

7 Resolução do Parlamento Europeu sobre as negociações com o Reino Unido, na sequência da notificação da sua intenção de se retirar da União Europeia (2017/2593(RSP)), 10.04.2017, considerando L.

8 Comissão Europeia – Ficha Informativa, “Artigo 50.º do Tratado da União Europeia – Perguntas e respostas”. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-648_pt.htm.

9 Ao longo do texto utilizarei o vocábulo secessão como sinónimo de saída e retirada, o que significa que lhe atribuo um sentido mais amplo – e mais adequado à natureza *sui generis* da

relação do Reino Unido com a integração europeia (secção 2), para em seguida analisar o regime jurídico aplicável à secessão de Estados-membros antes e depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (secção 3 e 4). Termina com a discussão da reversibilidade da notificação da intenção de saída da União (secção 5) e do problema das revogações putativas (secção 6).

O Melhor de Dois Mundos: o Reino Unido na União Europeia

O Reino Unido procurou distanciar-se de projetos federais para a unificação europeia pós-II Guerra Mundial. No famoso discurso de Zurique, Churchill apelou à criação dos Estados Unidos da Europa, em que não incluía o Reino Unido, a quem atribuiu o papel de aliado e patrocinador da nova ordem europeia¹⁰. A preferência por modelos de cooperação intergovernamental explica a recusa de integração da CECA e levou Paul-Henri Spaak a afirmar dramaticamente: “Para a Europa, a alternativa é simples: ou alinhar-se com o Reino Unido e renunciar à Construção da Europa, ou tentar construir a Europa sem o Reino Unido. Eu escolhi a segunda hipótese (...)”¹¹.

O abandono do projeto de criação da Comunidade Europeia de Defesa (1954) e, consequentemente, do seu natural prolongamento político (uma comunidade política europeia), levou os seis Estados-membros da CECA a redirecionarem a integração europeia para o domínio económico¹². O sucesso das Comunidades atraiu o Reino Unido, que viria a solicitar a adesão às Comunidades Europeias em 1961 e 1967, a qual seria sucessivamente bloqueada pelo Presidente francês Charles de Gaulle (Damman, 2017, p. 278), consumando-se apenas a 1 de janeiro de 1973, após a saída de cena do general (1969).

O euroceticismo britânico manifestar-se-ia dois anos após a adesão (1975), quando o novo governo trabalhista resolveu cumprir uma promessa eleitoral e convocar um referendo sobre a permanência do Reino Unido nas Comunidades, que resultou numa vitória expressiva (67,2%) do campo pró-europeu (Vhalas, 2005, p. 1592).

A generalidade dos britânicos percecionou ter aderido a um espaço económico – essencialmente um mercado para vender manteiga e gado, como alguns dinamizar-

União – do que aquele que lhe é dado pelo direito internacional: secessão como “saída unilateral de uma parte constituinte de um Estado, com o seu território e população” (Thürer e Burri, 2009, p. 2).

10 Discurso de Winston Churchill, pronunciado em Zurique, a 19 de setembro de 1954 (Sande, 2008, p. 15).

11 Discurso de demissão do cargo de Presidente da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, dezembro de 1951 (Ludlow, 1997, p. 17).

12 Resolução adotada pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos seis Estados-membros da CECA, na sequência da conferência que teve lugar em Messina entre 1 e 3 junho de 1955 (Sande, 2008, pp. 36-37).

queses se referiam à então Comunidade Económica Europeia – e não propriamente a uma comunidade política em gestação (Menendez, 2004, pp. 3-4). Assim se explica que a elevação da integração europeia ao “patamar superior do político” (Ramos, 1994, p. 94) iniciada com o Tratado de Maastricht (1992) tenha sido consentida pelo Reino Unido apenas após ter garantido um estatuto especial que, para além de limitar a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais na sua ordem jurídica¹³, lhe garante designadamente o direito a: (1) manter moeda própria (libra esterlina), não estando obrigado a adotar o euro¹⁴; (2) não participar no chamado acervo de Schengen¹⁵; (3) exercer controlos de pessoas nas fronteiras internas ou externas¹⁶; (4) optar por participar ou não em medidas no espaço de liberdade, segurança e justiça¹⁷. O estatuto especial do Reino Unido na UE tem ainda uma vertente financeira, o chamado “cheque britânico” (*British rebate*), que se consubstancia numa redução significativa da sua contribuição líquida para o orçamento da União, e que foi obtido em 1984 depois de um longo período negocial que se seguiu à famosa exigência feita pela Primeira-Ministra Margaret Thatcher na cimeira de Dublin (1979): “Aquilo que eu quero (...) é muito simples: quero o meu dinheiro de volta” (Fralon, 2005).

A vitória do *remain* no referendo permitiria a entrada em vigor da “Decisão relativa a um novo quadro para o Reino Unido na União Europeia”, adotada pelo Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro de 2016, que incorporou várias reivindicações britânicas – a maioria de natureza simbólica – incluídas em carta remetida a 10 de novembro de 2015¹⁸. Uma delas dizia respeito à criação de um mecanismo, aplicável em circunstâncias excecionais, que permitiria aos Estados-membros limitar temporariamente o acesso a prestações não contributivas a trabalhadores da União

13 Protocolo n.º 30, relativo à aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à Polónia e ao Reino Unido, anexado pelo Tratado de Lisboa (2009).

14 Protocolo n.º 15, relativo a certas disposições relacionadas com o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, anexado pelo Tratado de Maastricht (1992).

15 Protocolo n.º 19, relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia, anexado pelo Tratado de Amesterdão (1997).

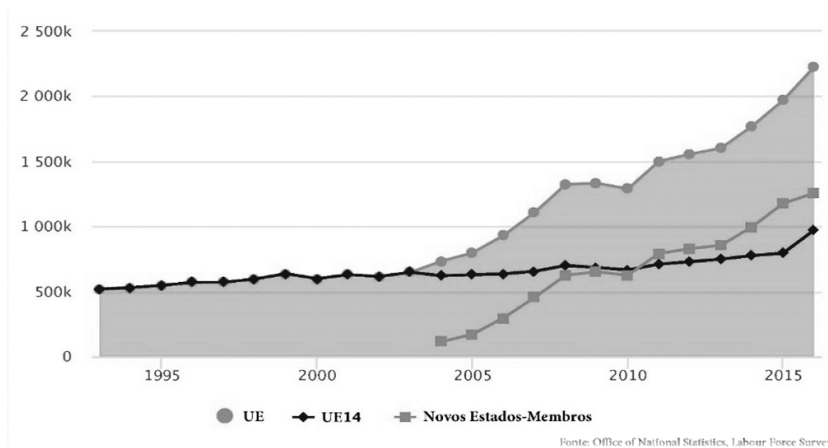
16 Protocolo n.º 20, relativo à aplicação de certos aspetos do artigo 26.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ao Reino Unido e à Irlanda, anexado pelo Tratado de Amesterdão (1997).

17 Protocolo n.º 21, relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexado pelo Tratado de Amesterdão (1997).

18 Conclusões do Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro, UCO 1/16. Disponíveis em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/pt/pdf>. De acordo com a Declaração dos dirigentes da UE e da Presidência neerlandesa sobre o resultado do referendo no Reino Unido, 381/16, de 25 de junho de 2016. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244643334_pt.pdf, esta decisão “não entrará em vigor e deixará de ter existência”.

recém-chegados ao seu território¹⁹. A limitação dos fluxos migratórios de cidadãos da União para o Reino Unido terá constituído um dos fatores decisivos na vitória do *leave* no referendo (Damman, 2017, p. 279). Ao contrário de outros Estados-membros, o Reino Unido não adotou medidas de salvaguarda do seu mercado de trabalho no período subsequente à adesão de dez Estados-membros em 2004 (Fihel, 2005, p. 6), o que teve como resultado um grande aumento do número de trabalhadores oriundos destes Estados-membros (ver gráfico 1).

Gráfico 1 – Trabalhadores assalariados no Reino Unido nascidos noutros Estados-membros



De acordo com o então Primeiro-Ministro, David Cameron, o acordo alcançado em fevereiro de 2016 garantiria ao Reino Unido o melhor de dois mundos: a integração no mercado único mas não no euro, não estando assim exposto a regates de Estados da zona euro; a pertença à União mas não ao espaço Schengen e à sua crise de refugiados (Beddoes, 2016, p. 11).

O cumprimento da exigência, feita a Estados candidatos à adesão, de incorporação integral nas respetivas ordens jurídicas do acervo comunitário (*acquis communautaire*)²⁰, determinará que o Reino Unido dificilmente consiga ser readmi-

19 Secção D, n.º 2, al. b, da Decisão dos Chefes de Estado ou de Governo, reunidos no Conselho Europeu, relativa a um novo quadro para o Reino Unido na União, Anexo I das Conclusões do Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro, UCO 1/16. Disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/pt/pdf>.

20 O *acquis communautaire* corresponde ao conjunto de regras que fazem parte da ordem jurídica da União no momento da adesão, designadamente o direito originário e derivado, acordos internacionais e a jurisprudência do Tribunal de Justiça (Kochenov, 2007, p. 42).

tido com o estatuto especial que tem atualmente na União. Neste contexto, encontrar vida em Marte será provavelmente mais verosímil do que a premonição do Presidente da Comissão Europeia de que um “dia o Reino Unido voltará à UE” (Boffey e Rankin, 2017).

A Secessão de Estados-membros antes do Tratado de Lisboa

Pode um Estado-membro decidir abandonar unilateralmente a UE? Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009), na ausência de qualquer indicação expressa nos Tratados sobre a secessão de Estados-membros²¹, a resposta a esta questão dependia da posição adotada sobre a natureza da União.

A qualificação da UE como uma organização internacional limitava o reconhecimento de um direito de saída unilateral à invocação de regras costumeiras relativas à cessação de vigência de convenções internacionais plasmadas na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados (CVDT), de 23 de maio de 1969²², designadamente as previstas nos artigos 56.º, n.º 1, alínea b) “direito de saída deduzido da natureza do tratado”, artigo 60.º “cessação da vigência de um tratado como consequência da sua violação” ou 62.º “alteração fundamental de circunstâncias” (Hill, 1982, pp. 351-354; Athanassiou, 2009, pp. 12-13). Dada a excecionalidade de qualquer um destes regimes, a retirada unilateral dos tratados comunitários constituía uma possibilidade meramente teórica (Hofmeister, 2010, p. 590).

A qualificação da UE como uma entidade *sui generis*, a meio caminho entre um Estado federal e uma organização internacional (Weiler, 1985, p. 283), afastava também o reconhecimento de um direito de secessão unilateral. Esta posição baseava-se no argumento da autonomia da ordem jurídica da União, proclamada pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Vand Gend en Loos*²³, quando declarou que o Tratado da Comunidade Económica Europeia (TCEE) “não é meramente um acordo entre Estados, mas sim um acordo entre os povos da Europa”, que “criou um ordenamento jurídico interno de dimensão transnacional, do qual constitui a ‘carta constitucional de base’”²⁴. Segundo o tribunal do Luxemburgo, o tratado comunitário impôs “uma limitação *definitiva*” (itálico do autor) dos direitos soberanos dos Esta-

21 Segundo Harbo (2008, p. 140), uma proposta francesa com este objeto foi rejeitada durante as negociações dos Tratados de Roma.

22 A circunstância de nem todos os Estados-membros se terem vinculado à CVDT e de esta convenção não se aplicar retroativamente (artigo 4.º da CVDT) determina que a aplicação das regras da CVDTE relativas à retirada de Estados-membros seja feita de forma indireta, por se considerar que algumas dessas regras codificam direito internacional costumeiro.

23 Ver *Van Gend & Loos*, 26/62, ECLI:EU:C (1963, p. 1 e p. 210).

24 Ver Advogado-Geral Miguel Poiares Maduro, *Kadi*, C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C (2008, p. 30, para. 21).

dos-membros²⁵, não podendo tais direitos ser readquiridos salvo se tal resultasse de disposição convencional expressa²⁶. Uma vez que o TCEE tinha sido concluído por tempo indeterminado para promover a integração europeia (preâmbulo e artigo 240.º), o reconhecimento do direito de secessão seria incompatível com este objetivo (Hill, 1982, p. 357; Weiler, 1985, p. 285).

A UE não preenche a maioria dos requisitos de estadualidade previstos no direito internacional²⁷. O artigo 1.º TUE refere que são os Estados “As Altas Partes Contratantes” – e não diretamente os povos – que criaram a União, a quem atribuem competências para prosseguir objetivos comuns. Os Estados-membros conservaram a chamada *Kompetenz-Kompetenz* (o poder de decidir quem faz o quê), que constitui a manifestação última do poder soberano (Vahlas, 2005, p. 1580) e lhes permite limitar em conjunto as competências atribuídas à União (artigo 48.º do TUE e Declaração n.º 18) e, no limite, dissolve-la, mesmo contra a vontade das instituições europeias. A União também não possui um território autonomizável em relação ao conjunto dos seus Estados-membros²⁸ e a cidadania que atribui não substitui a cidadania nacional (artigo 20.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [TFUE]).

Apesar de não ser um Estado federal, a União funciona de acordo com princípios federais²⁹, como o princípio da cooperação leal (artigo 3.º, n.º 4, do TUE), os princípios que regem a delimitação de competências com os Estados-membros (competência de atribuição, subsidiariedade e preempção) ou os que disciplinam a aplicação interna do direito da União (primado, efeito direto ou interpretação conforme). Os tratados, por sua vez, desempenham um papel semelhante ao do direito constitucional nos Estados federais (De Witte, 2014, p. 191), definindo os valores em que se funda a União (artigo 2.º do TUE), reconhecendo direitos fundamentais dos particulares (artigo 6.º do TUE) e organizando o poder político de uma “comunidade de direito”³⁰

25 Ver Costa c. ENEL, 6/64, ECLI:EU:C (1964, p. 66 e p. 556).

26 Ver Comissão das Comunidades Europeias c. França, 7/71, ECLI:EU:C (1971, p. 121, para. 20).

27 O artigo 1.º da Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados, assinada em Montevideo a 26 de dezembro de 1933, dispõe que um Estado como pessoa de Direito Internacional deve reunir uma população permanente, um território determinado, um governo e ter a capacidade de entrar em relações com os restantes Estados.

28 Tribunal Constitucional Alemão, *Tratado de Lisboa*, 2 BvE 2/08, decisão de 30 de junho de 2009, para. 345 e Piçarra (2015, p. 56).

29 O federalismo constitui uma forma de organização do poder político em que coexistem e são protegidos dois níveis distintos de governo: o federal e o estadual. Para o efeito requer a criação de uma estrutura que garanta a participação das entidades estaduais no processo decisório federal e, ao mesmo tempo, preserve a sua autonomia através da previsão de uma clara divisão competência com o nível federal (Leanerts, 1990, p. 220).

30 Ver Les verts, 294/83, ECLI:EU:C (1986, p. 166, para. 23).

baseada nos princípios democrático e da separação de poderes. Por último, o Tribunal de Justiça, o principal responsável pela criação de “um enquadramento constitucional para uma estrutura de tipo federal na Europa” (Stein, 1981, p. 1), assume as vestes de um verdadeiro tribunal constitucional, dirigindo um “processo de federalização” que afastou progressivamente o direito da União das suas raízes jusinternacionais (Gordillo e Martinico, 2015, p. 14).

Na medida em que a União apresenta as características de uma federação em estado embrionário (Wyatt e Dashwood, 2006, p. 132; Mann, 2012, pp. 90-92), justifica-se a análise dos efeitos do reconhecimento do direito de secessão num contexto federal. De acordo com Friel (2004, pp. 422-423), as federações tratam o fenómeno da secessão seguindo um de três sistemas: primado dos Estados, primado federal e controlo federal.

O sistema de primado dos Estados reconhece aos Estados-membros um direito absoluto, imediato e unilateral de secessão. Trata-se de um sistema cuja integração no quadro conceptual do federalismo é fortemente contestada (Harbo, 2008, p. 133), mas que tem reconhecimento episódico em constituições federais, como é o caso atual da Constituição da Etiópia³¹.

Nos sistemas de primado federal a secessão de Estados-membros não é admitida. Este é o modelo mais comum em sistemas federais, como é o caso dos Estados Unidos da América³².

Os sistemas de controlo federal reconhecem o direito de secessão mas condicionam o seu exercício à celebração de um acordo de saída. Este é o modelo canadiano, em que, não obstante a ausência de previsão constitucional, a secessão do Quebeque foi reconhecida pelo Supremo Tribunal do Canadá nos seguintes termos:

“ (a) (...) ordem constitucional do Canadá não pode ser indiferente a uma expressão clara de uma maioria clara de cidadãos do Quebeque que não queiram permanecer no Canadá. As outras províncias e o governo federal não teriam fundamento para

31 O artigo 39.º, n.º 1, da Constituição da Etiópia (1994) estipula que “qualquer nação, nacionalidade ou povo da Etiópia tem um direito incondicional de autodeterminação e de secessão”. Tradução do inglês do autor, a partir de texto disponível em http://www.africa.upenn.edu/Hornet/Ethiopian_Constitution.html.

32 A secessão unilateral dos Estados escravagistas do Sul esteve na origem da guerra civil americana (1861-1865), que terminou com a vitória do governo federal. A natureza indissolúvel da federação seria pouco depois confirmada pelo Supremo Tribunal Federal dos Estados Unidos da América no caso *Texas c. White*, 74 US 700, 724-6 (1869): “Através (dos artigos da Confederação) a União foi declarada solenemente como sendo perpétua. E quando esses artigos foram considerados inadequados para responder às exigências do país, a Constituição foi destinada a ‘formar mais do que uma União perfeita’. É difícil expressar uma ideia de indissolubilidade mais clara do que esta. O que pode ser indissolúvel se uma União perpétua, tornada mais perfeita, não o é? (...) A Constituição, em todas as suas disposições, prevê uma União indestrutível, composta por Estados indestrutíveis”.

negar o direito do governo do Quebec a pedir a secessão caso uma maioria clara do povo do Quebec tome essa opção. As negociações que se seguiriam à votação devem incidir sobre o potencial ato de secessão bem como sobre o seu conteúdo caso a secessão seja de facto materializada. (...) As negociações devem ter como objeto os interesses de outras províncias, do governo federal e do Quebec, os direitos de todos os canadianos tanto dentro como fora do Quebec, e ter em conta, especialmente, os direitos das minorias”³³.

Até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a UE seguia um sistema próximo do de controlo federal, uma vez que apenas se admitia uma solução pactuada para a secessão de um Estado-membro (Hill, 1982, p. 354), a qual teria de tomar a forma de uma alteração convencional que exigiria a unanimidade dos Estados-membros³⁴. A ideia de que os Estados-membros, enquanto Estados soberanos, possuíam um direito unilateral e incondicional de secessão (Vhalas, 2015, p. 1598), teria certamente validade política (Weiler, 1985, pp. 287-288) mas não jurídica (Louis, 2006, p. 302; Rieder, 2013, p. 154).

A Secessão de Estados-membros depois do Tratado de Lisboa: o artigo 50.º do TUE

Genealogia

A declaração de Laeken sobre o futuro da Europa, adotada no Conselho Europeu de dezembro de 2001, decidiu convocar uma Convenção para preparar um texto constitucional para a União. Reunida entre fevereiro de 2002 e julho de 2003, a Convenção recebeu várias propostas que propunham os diferentes modelos constitucionais de reconhecimento do direito de secessão (Friel, 2004, pp. 423-424).

O *Presidium* – órgão interno responsável pela apresentação de propostas consolidadas de projetos de Constituição (Nazaré Pereira e Sousa de Jesus, 2015) – sugeriu a inclusão do direito de secessão, considerando ser necessário “clarificar” dúvidas e dar um “sinal para aqueles que considera(vam) que a União (era) uma entidade rígida da qual (seria) impossível sair”³⁵.

O artigo I-60.º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa (Tratado Constitucional) veio reconhecer aos Estados-membros um direito de saída voluntária da União³⁶. A secessão dependia de decisão adotada por um Estado-membro em

33 Acórdão de 20 de agosto de 1998, processo n.º 25506, *Secessão do Quebec*, (1998) 2 SCR 217.

34 Artigo 48.º, n.º 5 do TUE. Esta é também a solução prevista no direito internacional público, que permite a retirada de um Estado de uma convenção internacional, em qualquer momento, por consentimento de todos os outros Estados parte [artigo 54.º, alínea b), da CVDTE].

35 *Draft Constitution, Volume I*, CONV 724/03, 26 de maio de 2003, p. 134. Disponível em <http://www.politicsresources.net/docs/euconst2.pdf>.

36 O Tratado Constitucional foi assinado em Roma, a 29 de outubro de 2004. O seu processo de ratificação foi interrompido em 2005, após rejeição popular em referendos realizados em França

conformidade com as respectivas normas constitucionais (artigo I-60.º, n.º 1), ocorrendo depois da celebração de acordo de saída com a União ou findo um prazo negocial de dois anos, que podia ser alargado por decisão do Conselho com o acordo do Estado-membro (artigo I-60.º, n.º 2 e 3).

O Tratado Constitucional adotou uma versão mitigada – porque não permitia uma saída instantânea – do modelo de primado estadual (Friel, 2004, pp. 424-425; Tridimas, 2016, p. 300). Esta foi uma solução de compromisso que alcançou o apoio de soberanistas/eurocéticos (Louis, 2006, p. 303; Harbo, 2008, p. 142), que encontraram respaldo em Estados-membros do antigo bloco de leste que apenas recentemente tinham readquirido plena soberania depois do colapso da URSS (Damman, 2017, p. 276), mas também de federalistas, que a observaram como um mecanismo de segurança “que permitiria uma opção de saída para qualquer Estado-membro que não se sentisse capaz de aceitar novos avanços no processo de integração europeia” (Duff, 2016, p. 51).

O Procedimento de Saída

O artigo 50.º prevê um procedimento de saída que procura garantir um divórcio rápido mas não imediato. Inicia-se com a decisão de saída da União do Estado-membro, adotada de acordo com as respectivas normas constitucionais (artigo 50.º, n.º 1 do TUE). Segue-se a comunicação dessa vontade ao Conselho Europeu e um período negocial de dois anos com vista à adoção de acordo que defina os termos da secessão (artigo 50.º, n.º 2 do TUE). O Estado-membro deixa de ser membro da UE na data da entrada em vigor do acordo de saída; ou, caso não haja acordo, findo o prazo negocial de dois anos. O tempo das negociações pode ser alargado por decisão unânime do Conselho Europeu que tenha obtido a concordância do Estado-membro (artigo 50.º, n.º 3 do TUE). Uma eventual readmissão seguirá o processo de adesão previsto no artigo 49.º do TUE (artigo 50.º, n.º 5 do TUE).

O artigo 50.º do TUE é omissivo quanto à possibilidade de um Estado mudar de ideias durante o período negocial e, conseqüentemente, revogar a notificação em que manifestou a intenção de sair da União. A circunstância de o artigo 50.º do TUE prever apenas a possibilidade de dilação do momento da saída da União levou Peers (2014) a concluir que a “notificação de saída não pode ser revogada”. Resta saber se um poder de revogação pode ser inferido da interpretação do artigo 50.º do TEU à luz do seu “espírito, economia geral e conteúdo”³⁷.

e na Holanda. O Tratado de Lisboa, assinado em 2007, incorporou grande parte das soluções previstas no Tratado Constitucional, incluindo, com algumas precisões técnicas, o direito de secessão no artigo 50.º do TEU.

37 Tribunal de Justiça, *Van Gend & Loos*, 26/62, cit., p. 210.

Pode a Notificação da Intenção de Saída ser Revogada?

O que Resulta da Letra do Artigo 50.º do TUE

O texto do artigo 50.º do TUE foi invocado para fundamentar posições de sentido oposto relativamente à atribuição aos Estados-membros do poder para interromper o processo de secessão a que tenham dado início.

Contra o reconhecimento desse poder, argumenta-se que o seu exercício impediria a produção do efeito previsto no artigo 50.º, n.º 3 do TUE, que é o da secessão por acordo ou pelo decurso do prazo negocial (Poptcheva, 2016, p. 5). Este entendimento parece prejudicado pela circunstância de a secessão não ser uma consequência inevitável da notificação da intenção de saída (Sari, 2016, p. 16), uma vez que o artigo 50.º, n.º 3 do TUE, não impede o prolongamento *sine die* das negociações (Lazowski, 2016, p. 1296).

A favor, recorre-se ao artigo 50.º, n.º 5 do TUE, que obriga um Estado que tenha abandonado a União a seguir o processo de adesão previsto no artigo 49.º TUE, mas que não o faz em relação a um Estado-membro que ainda não tenha saído, o que significaria que este mantém o estatuto de Estado-membro, podendo reverter a decisão de saída da União enquanto não estiver concluído o processo de secessão (Damman, 2017, pp. 302-303; Edward *et al*, 2017, p. 19). Resta saber se as hipóteses previstas no artigo 50.º, n.º 3 do TUE para o momento da saída são taxativas (Peers, 2016), o que explicaria a ausência de previsão no artigo 50.º, n.º 5 do TUE da situação que resultaria de uma mudança de planos do Estado-membro em relação à saída na União durante a negociação do acordo de secessão.

Pouco convincente é também o argumento de que a decisão de permanência tomada pelo Estado-membro durante a fase negocial significa já não poder entender-se subsistir a decisão relativa à intenção de sair da União a que se refere o artigo 50.º, n.º 1 do TUE (Craig, 2016, p. 464; Eeckhout e Frantziou, 2016, p. 39). Esta disposição condiciona o exercício do direito de secessão ao respeito pelo Estado-membro das “respetivas normas constitucionais” (Hillion, 2016, p. 2), mas isso parece apenas significar que o processo de saída só pode ser interrompido quando for invocado um vício de inconstitucionalidade da decisão de saída da União e não quando simplesmente ocorreu uma mudança de orientação política relativamente à integração europeia. Tal seria o caso se o Primeiro-Ministro David Cameron tivesse notificado o Conselho Europeu depois de conhecidos os resultados do referendo de junho de 2016 sem obter prévia autorização parlamentar que veio a ser considerada necessária pelo Supremo Tribunal do Reino Unido³⁸.

38 R. Miller *v Secretary of State for Exiting the European Union* (2017) UKSC 5, para. 124. A decisão sobre a conformidade constitucional da decisão de saída pertence aos Estados-membros e aos seus tribunais (v. Tribunal Constitucional Alemão, *Tratado de Lisboa*, cit., para. 330) (Piris, 2015, p. 2) e não, como refere Friel (2004, p. 425), ao Tribunal de Justiça, que por via de um

Do exposto pode concluir-se que, salvo o caso da revogação com fundamento em inconstitucionalidade, da letra do artigo 50.º do TUE não é possível retirar conclusões definitivas sobre a admissibilidade da revogação da notificação da intenção de saída da União.

A Teleologia e o Contexto do Artigo 50.º do TUE

Para a interpretação de uma norma de direito da União, o Tribunal de Justiça considera ser necessário “tomar em consideração não apenas os seus termos, mas igualmente o contexto em que se inscreve e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte”³⁹. Para o efeito tem em consideração não apenas o fim específico de cada disposição mas também “o contexto mais amplo que resulta da ordem jurídica da União e do seu *telos* constitucional” (Maduro, 2007, p. 140).

A interpretação teleológica tem sido utilizada pelo tribunal do Luxemburgo para dar prioridade aos objetivos dos tratados e, em particular, ao da integração europeia (Fennelly, 1997, p. 678), que encontra amparo no preâmbulo do TUE e do TFUE e no artigo 1.º do TUE, quando referem que os tratados constituem “uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”. A interpretação do artigo 50.º do TUE guiada por esta orientação teleológica não parece deixar qualquer dúvida sobre a reversibilidade do processo de secessão: a revogação da notificação da intenção de saída da União demonstra inequivocamente a vontade do Estado-membro em manter o seu comprometimento para com o aprofundamento da integração europeia (Sauri, 2016, p. 21).

Acresce que a inclusão do artigo 50.º do TUE operou uma alteração constitucional pela qual a União passou de um sistema de controlo federal, em que a secessão dependia de uma solução pactuada, para um sistema de supremacia estadual, no qual os Estados-membros podem decidir incondicionalmente abandonar a União. O reconhecimento de um direito de secessão unilateral constitui um corolário da natureza voluntária da integração europeia (Tridimas, 2016, p. 301): o seu não exercício constitui a manifestação permanente de comprometimento do Estado-membro para com a União (Hillion, 2016, p. 9); o seu exercício traduz a revogação do seu

reenvio para o direito constitucional interno operado pelo artigo 50.º, n.º 1 do TUE, seria desta forma “catapultado ao papel de árbitro derradeiro de uma questão importante de direito constitucional nacional”. A competência do tribunal do Luxemburgo circunscreve-se à interpretação do artigo 50.º do TUE, pelo que a sua intervenção neste domínio se limita a uma avaliação *prima facie* da conformidade constitucional da decisão de saída da União (Hofmeister, 2010, p. 599, nota 69).

39 C-83/94, *Peter Leifer*, ECLI:EU:C:1995:329, para. 22. Em sentido próximo, v. 283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982, p. 335, para. 20, onde se refere que “cada disposição de direito da União deve ser colocada no seu contexto e interpretada à luz do conjunto das disposições deste direito, das suas finalidades, e do seu estado de evolução à data da aplicação da norma em causa.”

consentimento para com “a criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa” (artigo 1.º do TUE)⁴⁰. Na medida em que o direito de secessão configura uma manifestação de soberania estadual sujeita apenas ao cumprimento das regras constitucionais nacionais⁴¹, à luz da máxima *in eo quod plus sit semper inest et minus* (quem pode o mais, pode o menos), constitui uma inferência lógica reconhecer que “se os tratados aceitam que um Estado-membro é suficientemente soberano para se retirar de um processo de criação de uma união cada vez mais estreita através de um ato unilateral, então devem também aceitar que esse Estado é suficientemente soberano para revogar esse ato antes que produza efeitos” (Sauri, 2016, p. 20). Este é também a solução que resulta da aplicação da CVDTE, cujo procedimento de cessação de vigência de tratados serviu de inspiração para o regime previsto no artigo 50.º do TUE⁴². De acordo com o artigo 68.º do CVDTE, cuja natureza costumeira é controvertida (Sauri, 2016, pp. 23-27; Ryllat, 2016), a notificação da cessação de vigência de um tratado pode ser revogada em qualquer momento, antes da produção dos seus efeitos.

Não aceitar a revogabilidade da notificação da intenção de saída teria como efeito mediato a expulsão de um Estado-membro da União contra a sua vontade. Tal constituiria uma violação do princípio da solidariedade (artigo 3.º, n.º 3 do TUE) e redundaria numa inaceitável extinção da cidadania europeia da população britânica (Edward *et al.*, 2017, p. 20), a qual constitui o “estatuto fundamental dos

40 Ver Sauri (2016, pp. 17-19), que refere ainda que a previsão de um direito de secessão é dificilmente compatível com a duração ilimitada dos tratados (artigo 53.º do TUE e 356.º do TFUE) e com o espírito da integração europeia [ver também proposta de alteração ao artigo 46.º do projeto de Tratado Constitucional depositada por G. M. de Vries e T.J.A.M. de Bruijn. Disponível em european-convention.europa.eu/docs/Treaty/.../art46vriesEN.pdf. Poder-se-á, ainda assim, argumentar que a secessão de um Estado-membro não coloca em causa a sobrevivência da União, podendo até servir de catalizador para o aprofundamento da integração entre os Estados-membros que decidiram permanecer. Parece ser esse o impulso que a Comissão Europeia procurou dar à UE com a publicação, a 1 de março de 2017, do *Livro Branco sobre o Futuro da Europa* (ver https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_pt) em que apresenta cinco alternativas para a evolução do processo de integração num período “pós-Brexit”.

41 Contra, Hillion (2016, p. 3), que considera que, à luz do artigo 7.º do TUE, deve ser bloqueada a intenção de saída da União do Estado-membro que incumpra os valores plasmados no artigo 2.º TUE, de forma a proteger os direitos e interesses de outros Estados-membros e os direitos de cidadãos europeus potencialmente afetados pela secessão. Esta posição contraria o espírito da inclusão do direito de secessão nos Tratados, que foi justamente o de salvaguardar a opção soberana dos Estados para prosseguirem orientações constitucionais divergentes em relação à União.

42 *Praesidium*, Título X: Pertença à União (2 de abril de 2003), p. 9. Disponível em <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/pt/03/cv00/cv00648.pt03.pdf>. A autonomia da ordem jurídica da União determina que o recurso ao direito internacional público geral tenha sempre natureza subsidiária.

nacionais dos Estados-membros” quando exercem o seu direito à livre circulação⁴³.

Poder-se-á argumentar, por último, que a revogação da notificação da intenção de saída constitui uma fonte de insegurança jurídica, permitindo a “um Estado ter um pé dentro e um pé fora”, algo que o artigo 50.º, n.º 5 do TUE procurou evitar ao não facilitar a readmissão de um Estado que tenha abandonado a União (Louis, 2006, p. 308). No entanto, excluindo os casos patológicos das revogações putativas que serão analisados mais à frente (secção 6), a retirada da notificação terá como efeito o restabelecimento da normalidade constitucional na União.

A Forma da Revogação

O artigo 50.º do TUE é omissivo sobre a forma e conteúdo da notificação da intenção de saída da União (Goldoni e Martinico, 2016, p. 6). A comunicação deve seguir a forma escrita e incluir uma manifestação expressa dirigida ao Conselho Europeu da vontade do Estado-membro em dar início às negociações de saída da União ao abrigo do artigo 50.º, n.º 2 do TUE (Hillion, 2016, p. 3)⁴⁴. Dada a natureza potestativa do direito de saída, a notificação não necessita incluir qualquer fundamentação sobre os motivos que levam o Estado-membro a pretender abandonar a União⁴⁵, muito embora tal seja aconselhável para evitar dúvidas sobre a natureza putativa da intenção de secessão. Por identidade de razão, a revogação da notificação deve seguir a forma escrita, ser dirigida ao Conselho Europeu, não carecendo igualmente de fundamentação (Sauri, 2016, p. 29).

As Revogações Putativas

Tem sido sugerido condicionar a admissibilidade da revogação da notificação de saída à autorização dos restantes Estados-membros (Sarmiento, 2016). Assim se resolveria o problema das revogações putativas; isto é, o recurso à revogação, não como uma manifestação de comprometimento para com a integração europeia mas como um artifício processual destinado a ultrapassar os constrangimentos tempo-

43 Tribunal de Justiça, C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001, p. 458, para. 31.

44 Não pode, por isso, ser aceite a posição do Parlamento Europeu segundo a qual a simples comunicação ao Conselho Europeu do resultado do referendo pelo Primeiro-Ministro britânico “desencadear(ia) o processo de retirada” (Ver Resolução do Parlamento Europeu, de 28 de junho de 2016, sobre a decisão de retirada da União Europeia na sequência do resultado do referendo britânico (2016/2800[RSP])). Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0294+0+DOC+PDF+V0//PT>. O mesmo se diga em relação à ideia de que da violação persistente do direito da União por um Estado-membro poderia resultar implícita a sua vontade de abandonar a União (Tridimas, 2016, p. 303, nota 23) (Hillion, 2016, p. 3).

45 Tribunal Constitucional Alemão, *Tratado de Lisboa*, cit., para. 330.

rais previstos no artigo 50.º ou como uma arma negocial para melhorar as condições de permanência na União.⁴⁶

A revogação da notificação da intenção de saída da União corresponderá em regra a uma mudança de vontade do Estado-membro em relação à integração europeia. No âmbito de um processo de secessão conturbado, não pode ser excluída a hipótese de o Estado-membro decidir revogar e renovar sucessivamente a notificação de saída para evitar a saída automática da União ao fim de dois anos, colocando assim em causa a exigência de acordo unânime para o diferimento do tempo das negociações (Tridimas, 2016, p. 304; Eeckhout e Frantziou, 2016, p. 40). Durante o período negocial, o Estado-membro está sujeito ao cumprimento do princípio da cooperação leal (artigo 4, n.º 3 do TUE), do qual emergem obrigações de boa-fé, que exigem que inicie e termine o processo de secessão apenas quando tenha uma intenção genuína de sair ou de se manter na União (Eeckhout e Frantziou, 2016, pp. 40-41; Edward *et al.*, 2017, p. 22)⁴⁷. A utilização do poder de revogação como um artifício processual pode vir a ser sancionada através do processo da ação por incumprimento (artigo 258.º e artigo 260.º TFUE) (Sauri, 2016, p. 30)⁴⁸.

O reconhecimento do poder de revogação da intenção de saída da União servirá também para mitigar os riscos de chantagem e comportamento estratégico resultantes do reconhecimento expresso do direito de secessão pelo Tratado de Lisboa (Sunstein, 1991, p. 634; Lechner e Ohr, 2011; Tatham, 2012, p. 151), os quais ficaram bem patentes quando a simples convocação de um referendo sobre a permanência na União permitiu ao governo britânico obter concessões no Conselho Europeu de fevereiro de 2016. De acordo com Damman (2017, p. 287), o reconhecimento de um direito de revogação diminui a eficácia de ameaças putativas de saída, na medida em que os restantes Estados-membros não levarão a sério tais ameaças se souberem que o eventual recurso ao artigo 50.º do TUE não significa necessariamente a secessão do Estado-membro da União.

46 Resolução do Parlamento Europeu sobre as negociações com o Reino Unido, na sequência da notificação da sua intenção de se retirar da União Europeia (2017/2593[RSP]), 10.04.2017, considerando L.

47 Como esclareceu o Advogado-Geral Mazák, *Grécia c. Comissão*, C-203/07, ECLI:EU:C (2008, p. 270, paras. 78 e 81), a boa-fé é uma regra de direito internacional consuetudinário que “exige que a intenção expressa corresponda à intenção real e, em termos mais gerais, que a realidade jurídica corresponda à aparência jurídica”.

48 Excluída está a qualificação pelo Conselho Europeu da revogação putativa como uma situação de abuso de direito (Edward *et al.*, 2017, p. 22), pois tal implicaria a expulsão do Estado-membro da União, a qual não é admissível por colocar em causa princípios fundamentais da ordem jurídica da União.

Considerações Finais

Várias experiências federais que reconheceram a possibilidade de secessão unilateral soçobraram, inclusivamente de forma violenta (e.g. a Jugoslávia). A previsão deste direito traduz em regra a ausência de um compromisso forte entre as partes que determina que a federação tenha uma existência curta ou se torne disfuncional ao ponto de cessar *de facto* (Friel, 2004, p. 422).

Não sendo a União um Estado Federal poder-se-ia argumentar que a consagração do direito de secessão constituiria um incentivo à adesão de novos Estados, não sendo crível que fosse utilizado, dadas as consequências sociais, económicas e políticas que provocaria (Sunstein, 1991, p. 654; Nicolaidis, 2013). O “Brexit” demonstra a irrelevância destas considerações quando a decisão sobre a permanência de um Estado-membro é feita através de instrumentos de democracia semidirecta facilmente instrumentalizados por plataformas populistas que fazem da oposição à integração europeia o ponto único do seu programa político⁴⁹.

Vários membros da Convenção que preparou o Tratado Constitucional avisaram que o reconhecimento de um direito de secessão unilateral e incondicional poderia colocar em risco a estabilidade da União⁵⁰ e a ideia de solidariedade entre Estados-membros⁵¹. O “Brexit” tem vindo a revelar o potencial disruptivo do artigo 50.º do TUE. O Reino Unido constitui desde junho de 2016 uma espécie de “Estado-membro *zombie*”, não sendo convidado para reuniões informais do Conselho Europeu (Goldoni e Martinico, 2016, p. 5) e tendo inclusivamente abdicado da presidência do Conselho no segundo semestre de 2017⁵². Ao não limitar a saída do Reino Unido a um acordo prévio com a União, uma das vítimas do artigo 50.º do TUE pode vir a ser a autonomia da ordem jurídica da União, na medida em que se demonstrará a precariedade do acervo de direitos que confere aos cidadãos da União (Ćapeta, 2016, p. 14)⁵³. Perante o espectro da secessão do Reino

49 No berço da democracia representativa, este papel foi desempenhado com grande eficácia pelo *United Kingdom Independence Party* (UKIP).

50 Proposta de alteração ao artigo 46.º depositada por Anne Van Lancker. Disponível em european-convention.europa.eu/docs/.../46/art46VanLackerFR.pdf.

51 Proposta de alteração ao artigo 46.º depositada por Jürgen Meyer. Disponível em http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?jsessionid=mJcJT4jNqByoVDSuZAJbJ8ifnKVJ4HghUIPJRs2gqjy_DpPZSTJt!-898031139?docId=89975&cardId=89975.

52 Comunicado de Imprensa do Conselho, de 26 de julho de 2016, “Presidências rotativas do Conselho: decisão relativa à ordem de rotação revista”, 475/16. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/7/47244644642_pt.pdf.

53 Ćapeta refere a saída unilateral do Reino Unido sem a garantia do respeito pelos direitos dos cidadãos da União “seria ilegítima”, muito embora deva ser considerada juridicamente admissível. Depois de consumado o “Brexit”, os cidadãos da União residentes no Reino Unido esta-

Unido no final do prazo negocial de dois anos (“Hard Brexit”), o “Breversal” resultante da revogação da notificação da intenção de saída da União pode representar o caminho para a resolução de mais esta crise do processo de integração europeia.

Referências

- Athanassiou, P., 2009. Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some reflexions. *Legal Working Paper Series*, n.º10. Disponível em <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp10.pdf>.
- Beddoes, Z. M., 2016. The Brexit Briefs: Our Guide to Britain’s EU Referendum. *The Economist*, 12 de junho. Disponível em <http://www.economist.com/sites/default/files/EconomistBrexitBriefs16.pdf>.
- Blitz, J., 2016. Brexit Briefing: the real issue for the Supreme Court. *Financial Times*, 5 de junho. Disponível em <https://www.ft.com/content/7c898e86-bae2-11e6-8b45-b8b81dd5d080>.
- Boffey, D. e Rankin, J., 2017. UK will rejoin the EU one day, suggests Jean-Claude Juncker. *The Guardian*, 10 de março. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/10/jean-claude-juncker-uk-rejoin-eu-one-day-brexit>.
- Ćapeta, T., 2016. Brexit and the EU Constitutional Order: a three act tragedy. *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 12(12), pp. 1-23.
- Closa, C., 2016. Interpreting Article 50: exit and voice and...what about loyalty?. *EUI Working Paper RSCAS 2016/71*. Disponível em http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/44487/RSCAS_2016_71.pdf?sequence=1.
- Craig, P., 2016. Brexit: a drama in six acts. *European Law Journal*, 41(4), pp. 447-468.
- Damman, J., 2017. Revoking Brexit: can Member-states rescind their declaration of withdrawal from the European Union?. *Columbia Journal of European Law*, 23(2), pp. 265-304.
- De Witte, B., 2014. “EU Law: is it international law”. In: C. Barnard e S. Peers, eds., *European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 174-195.

rão abrangidos pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que lhes garante proteção contra deportações arbitrárias por via do seu artigo 8.º (direito à vida familiar e privada) (Gordon e Mofatt, 2016, pp. 62-63; Eeckhout e Frantziou, 2016, pp. 17-18). Quanto aos cidadãos britânicos que residem noutros Estados-membros, os quais após a secessão do Reino Unido serão confrontados com a retirada da respetiva cidadania europeia em resultado de uma decisão maioritária resultante de um referendo em que muitos nem sequer foram autorizados a participar (Rieder, 2013, p. 170; Goldoni e Martinico, 2016, pp. 9-10), a jurisprudência *Zambrano* (C-34/09, ECLI:EU:C:2011, p. 124) pode servir de base para o argumento de que pelo menos um núcleo de direitos de cidadania deve seguir a pessoa e ser oponível aos Estados-membros em que residem (Tridimas, 2016, p. 313).

- Duff, A., 2016. Article 50: how to leave the European Union. *The Federalist Debate*, 29(3), pp. 51-55.
- Edward, D. *et al.*, 2017. In the Matter of Article 50 of the European Union. *Bindmans LLP*. Disponível em https://www.bindmans.com/uploads/files/documents/Final_Article_50_Opinion_10.2.17.pdf.
- Eeckout, P. e Frantziou, E., 2016. Brexit and Article 50 TEU: a constitutionalist reading. *UCL Working Paper*. Disponível em <https://www.ucl.ac.uk/european-institute/brexit-article-50.pdf>.
- Fennelly, N., 1996. Legal Interpretation at the European Court of Justice. *Fordham International Law Journal*, 20(3), pp. 656-679.
- Fihel, A. *et al.*, 2015. *Free Movement of Workers and Transitional Arrangements: Lessons from the 2004 and 2007 Enlargements*. Centre of Migration Research University of Warsaw. Disponível em ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14000&langId=en.
- Fralon, J-A., 2005, Margaret Thatcher: “I Want my Money Back”. *Le Monde*, 11 de maio. Disponível em http://www.lemonde.fr/europe/article/2005/05/11/30-novembre-1979-margaret-thatcher-i-want-my-money-back_648386_3214.html.
- Friel, R. J., 2004. Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: article 59 of the draft European Constitution. *International and Comparative Law Quarterly*, 53(2), pp. 407-428.
- Goldoni, M. e Martinico, G., 2016. Il ritiro della marea? Alcune considerazioni giuridico-costituzionali sul c.d. Brexit. *Federalism.it* n°18, pp. 1-25. Disponível em http://scienze politiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/2072/DIRITTO%20REG%20EU%20E%20COMP_a.a.%202016/MATERIALI%20SEMINARI%20PROF.%20MARTINICO/BREXIT.pdf
- Gordillo, L. e Martinico, G., 2015. *Historia del país de las hadas: La jurisprudência constitucionalizadora del Tribunal de Justicia*. Pamplona: Civitas.
- Gordon, R. e Moffat, R., 2016. *Brexit: the immediate legal consequences*. The Constitution Society. Disponível em <https://www.consoc.org.uk/wp-content/uploads/2016/05/Brexit-PDF.pdf>.
- Harbo, F., 2008. Secession Right – an Anti-Federal Principle? Comparative study of federal States and the EU. *Journal of Politics and Law*, 1(3), pp. 132-148.
- Hill, J. A., 1982. The European Economic Community: the right of Member-state withdrawal. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 12(3), pp. 335-357.
- Hillion, C., 2016. Leaving the European Union, the Union way: A legal analysis of article 50 TEU. *European Policy Analysis*, n°8, pp. 1-12. Disponível em [http://www.sieps.se/sites/default/files/Leaving%20the%20European%20Union,%20the%20Union%20way%20\(2016-8epa\).pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/Leaving%20the%20European%20Union,%20the%20Union%20way%20(2016-8epa).pdf).
- Hofmeister, H., 2010. Should I Stay or Should I Go? – A Critical Analysis of the Right to Withdraw from the EU. *European Law Journal*, 16(5), pp. 589-603.
- Kochenov, D., 2007. *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*. Austin: Wolter Kluwer.

- Lazowski, A., 2016. Unilateral Withdrawal from the EU: realistic scenario or a folly. *Journal of European Public Policy*, 23(9), pp. 1294-1301.
- Lechner, S. e Ohr, R., 2011. The Right of Withdrawal in the Treaty of Lisbon: a game theoretic reflection on different decision processes in the EU. *European Journal of Law and Economics*, 32(3), pp. 357-375.
- Lenaerts, K., 1990. Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *American Journal of Comparative Law*, 38(2), pp. 205-263.
- Louis, J., 2006. Le Droit de Retrait de L'Union Européenne. *Cahiers de Droit Europeen*, n°3/4, pp. 293-314.
- Ludlow, N. P., 1997. *Dealing with Great Britain: the six and the first UK application to the EEC*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, D., 2012. "Contested Competences and the Contested Nature of the EU: ambiguity as a defining characteristic of the EU and the (early) US". In: L. Azoulay, L. Boucon e F-X. Millet, eds., *Deconstructing Federalism through Competences*. EUI Working Paper, LAW 2012/06, pp. 89-104. Disponível em http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/21298/LAW_2012_06_Rev2.pdf.
- Maugham, J., 2017. Is Article 50 Reversible? A primer on the Dublin case. *Waiting for Godot – Tax, Brexit, Politics*, 17 de janeiro. Disponível em <https://waitingfortax.com/2017/01/17/is-article-50-reversible-a-primer-on-the-dublin-case/>.
- Menendez, A. J., 2006. A Pious Europe? Why Europe should not define itself as Christian. *Working Paper* n.º10. Arena, Oslo. Disponível em http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_10.pdf.
- Ramos, R. M., 1994. Maastricht e os direitos do cidadão europeu. In: *União Europeia*. Coimbra: Centro de Estudos Europeus, pp. 93-129.
- Pereira, N. A. e Sousa de Jesus, A., 2015. Convenção sobre o Futuro da Europa. *Novo Dicionário de Termos Europeus*. Disponível em <http://www.euroogle.com/dicionario.asp?definition=423>.
- Nicolaidis, P., 2013. Is Withdrawal from the European Union a Manageable Option? A review of economic and legal complexities. *Bruges European Economic Policy Briefings* n°27, College of Europe. Disponível em https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/beep28_0.pdf?download=1.
- Peers, S., 2004. Article 50 TEU: the uses and abuses of withdrawing from the EU. *EU Law Analysis*, 8 de dezembro. Disponível em <http://eulawanalysis.blogspot.pt/2014/12/article-50-teu-uses-and-abuses-of.html>.
- Piçarra, N., 2015. Comentário "Relação entre o Direto Internacional Público e o Direito da União Europeia" por Wladimir Brito. In: *Anuário do Ministério dos Negócios Estrangeiros* 2013. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, pp. 53-64.

- Piris, J. C., 2015. Should the UK Withdraw from the EU: legal aspects and effects of possible solutions. *European Issues* nº355, pp. 1-13. Disponível em <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0355-should-the-uk-withdraw-from-the-eu-legal-aspects-and-effects-of-possible-options>.
- Poiars Maduro, M., 2007. Interpreting European Law: judicial adjudication in a context of constitutional pluralism. *European Journal of Legal Studies*, 1(2), pp. 137-152.
- Poptcheva, E., 2016. Article 50 TEU: withdrawal of a Member State from the EU. *Briefing*, European Parliamentary Research Service. Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI\(2016\)577971_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdf).
- Rieder, C., 2013. The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship: between disintegration and integration. *Fordham International Law Journal*, 37(1), pp. 147-174.
- Roberts, D., 2017. Brexit: five possible scenarios for UK after shock election result. *The Guardian*, 9 de junho. Disponível em <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/09/brexit-five-possible-scenarios-for-uk-after-shock-election-result>.
- Ryllat, J., 2016. The Irrevocability of an Article 50 Notification: *Lex Specialis* and the irrelevance of the purported customary right to unilaterally revoke. *UK Constitutional Law Blog*, 27 de julho. Disponível em <https://ukconstitutionallaw.org/2016/07/27/jake-rylatt-the-irrevocability-of-an-article-50-notification-lex-specialis-and-the-irrelevance-of-the-purported-customary-right-to-unilaterally-revoke/>.
- Sande, P. A., 2008. *60 Anos de Europa: Os Grandes Textos da Construção Europeia*. Lisboa: Parlamento Europeu.
- Sarmiento, D., 2016. *Miller, Brexit and the (maybe not to so evil) Court of Justice*. *Verfassungsblog*, 8 de novembro. Disponível em <http://verfassungsblog.de/miller-brexit-and-the-maybe-not-to-so-evil-court-of-justice>.
- Sauri, A., 2016. Reversing a Withdrawal Notification under Article 50 TEU: can the Member States change their mind? *Exeter Law School Working Paper Series* nº1. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2872152.
- Stein, E., 1981. Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution. *American Journal of International Law*, 75(1), pp. 1-27.
- Sunstein, C. R., 1991. Constitutionalism and Secession. *University of Chicago Law Review* nº58, pp. 633-670.
- Tatham, A. F., 2012. “Don’t Mention Divorce at a Wedding, Darling!”: EU Accession and Withdrawal after Lisbon”. In: A. Bondi, P. Eeckhout e S. Ripley, eds., *EU after Lisbon*. Oxford University Press, pp. 128-154.
- Thürer, D. e Burri, T., 2009. “Secession”. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-15.

- Tridimas, T., 2016. Brexit Means Brexit. Article 50: an endgame without an end? *King's Law Journal*, 27(3), pp. 297-313.
- Weiler, J. H. H., 1985. Alternatives to Withdrawal from and International Organization: the case of the European Economic Community. *Israel Law Review* n°20, pp. 282-298.
- Wyatt, D.; Dougan, M.; Rodger, B.; Dashwood, A. e Spaventa, E., 2016. *Wyatt and Dashwood's European Union Law* (5th edition). London: Sweet & Maxwell.
- Vahlas, A., 2005. Souveraineté et droit de retrait au sein de l'Union européenne. *Revue de Droit Public* n°6, pp. 1565-1600.