

MEMÓRIAS DA ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA

CLASSE DE LETRAS

TOMO XL
Volume II

As inovações do Tratado de Lisboa

PAULO DE PITTA E CUNHA



ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE LISBOA

LISBOA • 2019

As inovações do Tratado de Lisboa

PAULO DE PITTA E CUNHA

1. O Parlamento Europeu, a que é conferida uma intervenção decisiva na aprovação da activação da cláusula de flexibilidade do artigo 352.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, assume-se como co-legislador na quase totalidade das matérias, exercendo plenamente a função legislativa e a função orçamental.

Passa-lhe a caber o lugar inicial na adopção da posição em primeira leitura (artigo 294.º do TFUE), ao passo que no anterior regime o Conselho se singularizava no estabelecimento de uma «posição comum».

Produz-se o que se tem apresentado como a fusão dos três pilares numa única visão da União Europeia, embora com a conspícua ressalva da manutenção dos aspectos característicos do segundo pilar, relativo à PESC.

2. Por outro lado, em diversas declarações, que estão apenas ao Tratado, não tendo, embora, o mesmo sentido vinculativo das normas do diploma e os respectivos protocolos, sublinhou-se a autonomia dos países em diversas matérias cruciais. Cite-se a Declaração em que se assegura a competência dos Estados-membros para a formulação e condução das suas políticas de negócios estrangeiros, ou uma outra Declaração, a propósito da acção externa em geral, em que se esclarece que as regras da PESC não afectam as competências actuais dos Estados-membros quanto à formulação e actuação da sua política externa e aos seus serviços diplomáticos.

3. Há pontos que merecem desde já uma observação. A declaração, logo no artigo 1.º, de que a União se substitui e sucede à Comunidade, não parece atender a que já havia aspectos na União Europeia que transcendiam a área comunitária.

Por outro lado, refere-se que a União estabelece uma união económica e monetária cuja moeda é o euro, parecendo esquecer-se que grande número de países da própria União não são, ou ainda não são, ou não querem vir a ser membros da zona do euro.

4. Para além destes aspectos terminológicos e simbólicos, o Tratado de Lisboa constitui praticamente a repetição das soluções legislativas consagradas no Tratado Constitucional.

Curiosamente, aquelas alterações, que tornavam, de algum modo, a União aparentada com a figura do Estado, pareciam dirigir-se mais à tranquilização dos eleitores, na perspectiva da realização de referendos, do que propriamente aos parlamentares, sempre predispostos a aprovar todos os novos passos na integração.

Todas elas, ou pelo menos muitas, terão sido supérfluas, atento o propósito, que foi realizado, de se evitar o recurso à fórmula referendária — que só não pôde ser afastada no caso da Irlanda, por razões institucionais próprias deste país. O esforço não obistou a que o Tratado tivesse sido rejeitado, num primeiro referendo, muito possivelmente por se ter criado nos eleitores irlandeses a convicção, aliás inexacta, de que a supranacionalidade incidia nas esferas da fiscalidade e das relações familiares, e por inconformação dos votantes quanto à perda do Comissário permanente.

5. Embora atenuada, como já foi dito, a tendência federalizante continua a manifestar-se. Talvez o mais interessante neste ponto seja a criação das duas novas figuras, o Presidente do Conselho Europeu e o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Segurança.

Não é de surpreender que, dada a preocupação de «salvar» os conteúdos da Constituição em aspectos basilares, o documento de Lisboa se aparente e praticamente se identifique com aquela.

Certas novas políticas são consagradas, como as que se referem ao espaço, ao desporto e ao turismo, mas ainda com poucos desenvolvimentos.

O alargamento da esfera dos actos passíveis de votação por maioria qualificada torna ainda mais saliente este aspecto. Os países não grandes tornam-se, assim, comparsas dos mais poderosos, cujo domínio é tanto mais óbvio quanto é certo que se trata de potências que possuem direito de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas (Reino Unido e França), ou daquela que ocupa o primeiro lugar na população e no potencial económico (Alemanha).

6. É claro que, com o Tratado de Lisboa, se visou introduzir um elemento de maior eficácia no processo decisional da União, com o aumento dos poderes do

órgão supranacional que é o Parlamento Europeu, algum declínio de influência do Conselho Europeu (que, apesar de passar a ter um Presidente estável, vê expressamente negado o papel legislativo, e que apenas surge no segundo lugar no elenco das instituições), e certa estabilização dos poderes da Comissão Europeia e do Conselho, apenas com a introdução da figura híbrida que é o Alto Representante, única entidade que está ao mesmo tempo com um pé em cada um destes órgãos, reunindo os poderes que as duas figuras a que sucede detinham no anterior regime.

7. Na União com características proto-federais insere-se, não confessadamente, um esboço de um directório das maiores potências, uma espécie de inter-governamentabilidade operando na camada preenchida pelos grandes Estados-membros.

A propósito das disposições finais, e com a mesma exclusão do caso anterior nos domínios militar e da defesa, estabelece-se igual possibilidade de autorização do Conselho para decidir por maioria qualificada quando a deliberação em causa opera segundo a regra da unanimidade.

Às velhas razões que impeliam à unificação europeia sobrepõe-se agora o aspecto das forças de globalização e do poder em expansão dos grandes Estados emergentes de dimensão continental. O termo BRIC vem de imediato à lembrança. E se há muito se antecipava que o confronto se suscitaria, o que não se previa é que a ascensão daqueles Estados se revelasse por forma tão célere, numa evolução que se tornou ainda mais saliente pelo contraste entre os países ocidentais industrializados mergulhados (ou quase) na recessão e a forma positiva como as novas potências emergentes conseguiram reagir à crise.

A integração europeia entra, assim, em novo clima de instabilidade. O sentido e o destino do movimento continuam indecisos, e no interior da União, praticamente pela primeira vez, os Estados médios e pequenos da Europa vêm-se envolvidos no confronto com os grandes.

Nas questões climáticas, talvez em outras, a presença do G2 (Estados Unidos/China) torna-se cada vez mais lembrada — e a da União Europeia cada vez mais esquecida.

8. A revisão dos Tratados operada pelo Tratado de Lisboa (que, inicialmente, foi designado por Tratado Reformador) é a mais extensa até hoje praticada. É afastada a solução radical de extinguir os Tratados de Roma e de Maastricht, para se manter a linha tradicional de introduzir emendas a estes diplomas. Desaparecida a Comunidade por fusão na entidade única União Europeia, desapareceram também (quanto a nós, infelizmente) as referências a «comunitário», que correspondiam à antiga e prestigiosa tradição herdada do Tratado de Roma.

Se, como ficou referido, a presente revisão é a mais **extensa** até hoje praticada, não será fácil adicionar a esta característica a da revisão mais **profunda**, pois, apesar das inovações introduzidas, nenhuma destas se afigura ter expressão comparável à que se traduziu na concepção da moeda única no Tratado de Maastricht.

9. A despeito das novas figuras dirigentes, é de assinalar certa imprecisão na definição das suas funções.

O Presidente do Conselho Europeu adquire, é certo, por não ser já o Primeiro Ministro dos Estados-membros, mas uma personalidade escolhida para especificamente se dedicar ao desempenho da sua missão, uma visibilidade própria. Mas permanece confinado no papel de dinamizador das reuniões do órgão a que preside, a par de funções não substanciais de representação exterior.

Foi afastada a hipótese de uma personalidade de reputação mundial, como era o caso de Tony Blair (contra o qual militava a ausência do Reino Unido de alguns dos dispositivos centrais da integração e a sombra da guerra do Iraque).

Por que há-de um membro da Comissão presidir ao Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros? Caminhando para o absurdo, não poderia um cargo dirigente no Parlamento Europeu cumular esta qualidade com a posição de Vice-Presidente da Comissão? Felizmente, os redactores da revisão dos Tratados não se lembraram de absurdas situações simbióticas deste tipo...

Por outro lado, se há muito se diz sentir-se a falta de uma individualidade que responda do lado da Europa, designadamente em face do Governo dos Estados Unidos, para que se decidiu multiplicar-se o número de figuras que podem arrogar-se esta pretensão?

Para mais, as antigas figuras não parecem querer abandonar a ribalta. No primeiro semestre de 2010, instituída já a nova modalidade em que a presidência semestral de funções no Conselho, confinadas àquelas que não são as dos

Ministros dos Negócios Estrangeiros, cabe à Espanha, parece ter-se verificado uma certa insistência na tomada de relevo do chefe do Governo desse país, suscitando-se dúvidas sobre quem ocuparia o lugar cimeiro...

Para além de afectar a separação de poderes na União, atenta a natureza bífida do novo Alto Representante, a confusão de funções torna cada vez mais intrinsecado o bloco dos responsáveis pela projecção internacional da União.

10. Repudiada em três referendos — o que constitui um dado histórico incontornável — dois dos quais em relação às vestes do Tratado Constitucional, realizados em países fundadores da Comunidade Económica Europeia, o terceiro já relativo ao Tratado de Lisboa —, a revisão do Direito primário da União Europeia acabou por triunfar, tal foi o empenho posto pelos Governos dos países mais influentes (leia-se: Alemanha e França) na consagração das mudanças tranquilamente aprovadas por via parlamentar por vinte e seis Estados-membros, e no esforço de facilitação do referendo corrector, no âmbito do vigésimo sétimo (Irlanda). Trata-se de uma vitória arrastada, sem brilho, que se processou por forma a tornar ainda mais problemático o apreço dos cidadãos pelas instituições da União.

11. No que nos diz respeito, é pena que os países médios se tenham caracterizado pela passividade ao longo de todo o processo, só a Polónia (que, aliás, é mais do que médio) assumiu posições claras de contestação, que lhe valeram, designadamente, o adiamento da introdução do método da votação que favorece os Estados de grande potencial demográfico. É nítido que Portugal perdeu posição relativa nas regras de voto, tal como aconteceu com a Bélgica, a Grécia, a República Checa, a Hungria.

Se não se desse o caso de ser português o Presidente da Comissão Europeia, com mandato agora renovado, o que temporariamente ofusca a visão da perda de presença dos países médios, seria já hoje bem evidente a diminuição da influência portuguesa no plano da integração europeia.

Os países médios poderiam, na verdade, sobretudo se se tivessem coligado nas negociações, ter procurado obter uma posição mais forte no sistema de votação. E não se diga que, para além do requisito demográfico, se nos depara a exigência da reunião de determinado número de Estados para a tomada de decisões (a segunda maioria), pois se isto permite atribuir certa relevância à

pulverização dos médios e dos pequenos, não altera a medida do desnível do voto individual de cada Estado.

Não cremos que as modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa possam fazer variar significativamente a natureza das instituições europeias ou o grau da sua influência no mundo. Merkel, Brown (amanhã talvez Cameron), Sarkozy têm muito maior peso no plano internacional do que as personalidades relativamente baças que foram escolhidas por aqueles, com a aquiescência dos demais, para desempenhar as novas e porventura tímidas funções de actores no processo de integração.

12. O Tratado de Lisboa não opera uma autêntica reforma institucional, sem embargo de conferir importantes poderes em aspectos pontuais ao Parlamento Europeu.

Limita-se praticamente a introduzir duas novas figuras, que de certo modo são enxertadas na estrutura orgânica da União.

À primeira — ao presidente estável do Conselho Europeu — não são conferidos poderes de decisão, limitando-se a retomar as funções dos presidentes semestrais do Conselho Europeu, os Primeiros Ministros dos Estados-membros (e o Presidente da República Francesa), que não excedem a convocação de reuniões, fixação de agendas, representação externa, dinamização dos respectivos trabalhos. Talvez por isso mesmo, mas também em razão de os Governos dos grandes países não quererem perder prerrogativas ou a influência de que desfrutam, inclusivamente no plano mundial, a primeira figura escolhida foi uma personalidade cinzenta, desconhecida fora do seu país, e que inicia apagadamente o seu desempenho.

Já à outra figura agora criada — o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Segurança — não se pode apontar idêntica inexistência de conteúdo nas respectivas funções. Pelo contrário, ela agrega a representação do Conselho na condução da política externa, ainda por cima com a chefia do Conselho dos Negócios Estrangeiros e o lançamento do serviço de acção externa, com as funções que cabiam anteriormente na Comissão ao encarregado das relações económicas com o exterior.

Mas esta aglutinação supõe, pela primeira vez, a existência de alguém que depende do Conselho e se integra na Comissão — uma estranha e confusa imbricação de dois órgãos tradicionalmente independentes um do outro, um deles de

essência intergovernamental, o outro de índole supranacional. Talvez pela mesma razão que levou à escolha da primeira figura, também a pessoa que foi designada para inaugurar o cargo de Alto Representante tem a mesma conotação pardacenta.

13. Depara-se com a mais chocante indiferença da opinião pública dos diferentes países europeus (comparem-se os vivos debates em torno da essência da Constituição Europeia com a total apatia com que se assistiu em França à ratificação parlamentar do seu «Ersatz», ou a animação nos países em que existiram compromissos políticos de referendar com a ataraxia perante a renúncia dos respectivos Governos a essa forma de aprovação).

O Parlamento Europeu ganha, pela enésima vez, um acrescido poder, solução acolhida como um triunfo da supranacionalidade, mas que traz o risco de alongar e tornar ainda mais indecisos os processos de tomada de decisões.

Ao mesmo tempo que a Alemanha, o Reino Unido e a França se esforçam por individualmente manter uma parcela tão significativa quanto possível do poder que detiveram no passado, a questão do destino federal da União Europeia permanece em aberto, não se tendo registado avanços numa trilha supranacionalista da PESC (salvo, talvez, os que podem vir a decorrer da criação do serviço de acção externa). Incapaz de ter exercido influência visível na Conferência climática de Copenhaga, em Dezembro de 2009, não é de surpreender que se ponha aos europeus a questão de saber para que serve, afinal, a União.

Há aqui uma aparente contradição, que desperta a curiosidade de saber como as coisas vão evoluir. Os laivos de supranacionalidade agora introduzidos irão cristalizar nos recortes extrínsecos das figuras criadas, ou irá avançar-se no sentido da absorção do segundo pilar da União, o que, em si, representaria a assunção porventura decisiva de traços federais?

(COMUNICAÇÃO APRESENTADA À CLASSE DE LETRAS,
NA SESSÃO DE 24 DE JUNHO DE 2010)