

O TRATADO DE LISBOA E O PROCESSO DE REVISÃO DOS TRATADOS EM QUE SE FUNDA A UNIÃO EUROPEIA

Maria Luísa Verdelho Alves

Sumário:

- 1. Aprovação, ratificação e entrada em vigor do Tratado de Lisboa*
- 2. A reforma do processo de revisão dos Tratados*
 - 2.1. O processo de revisão ordinário*
 - 2.1. Os processos de revisão simplificados*
- 3. Apreciação crítica*

1. APROVAÇÃO, RATIFICAÇÃO E ENTRADA EM VIGOR DO TRATADO DE LISBOA

Em 13 de Dezembro de 2007, os Estados-membros da União Europeia assinaram em Lisboa um Tratado que altera os Tratados institutivos da União Europeia – o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado da Comunidade Europeia (TCE), passando este último a designar-se Tratado relativo ao funcionamento da União Europeia (TFUE)¹.

Esta alteração obedeceu ao estabelecido na cláusula de revisão consagrada nos próprios Tratados, no artigo 48.º do TUE, que dispõe o seguinte:

“O Governo de qualquer Estado-membro ou a Comissão podem submeter ao Conselho projectos de revisão dos Tratados em que se funda a União.

Se o Conselho, após consulta do Parlamento Europeu e, quando

¹ A versão consolidada dos Tratados, com as alterações decorrentes do Tratado de Lisboa, está publicada no JO C115, de 9 de Maio de 2008, e pode consultar-se no sítio <http://eur-lex.eu/pt/treaties/index.htm>.

for adequado, da Comissão, emitir parecer favorável à realização de uma conferência de representantes dos governos dos Estados-membros, esta será convocada pelo Presidente do Conselho, a fim de adoptar, de comum acordo, as alterações a introduzir nos referidos Tratados. Se se tratar de alterações institucionais no domínio monetário, será igualmente consultado o Conselho do Banco Central Europeu.

As alterações entrarão em vigor após ratificação por todos os Estados-membros, de acordo com as respectivas normas constitucionais.”²

Este artigo mantém ainda uma redacção muito próxima da versão original. As revisões dos Tratados entretanto efectuadas³ afectaram a inserção sistemática da norma de revisão, que depois do Tratado de Maastricht passou a constar das disposições finais do Tratado da União Europeia. Mas, se exceptuarmos a previsão da consulta do Banco Central Europeu, no caso de modificações institucionais no domínio monetário, o seu texto corresponde ao da norma de revisão adoptada em 1957⁴.

O Tratado de Lisboa, porém, altera de forma muito significativa a letra do artigo 48.º do TUE. Trata-se de um aspecto da reforma em curso dos Tratados institutivos da União Europeia que reputamos da maior importância na medida em que há-de afectar as futuras revisões dos Tratados e, dessa forma, a própria evolução do processo de integração. Antes, porém, de nos debruçarmos sobre as modificações que o Tratado de Lisboa introduz no processo de revisão, justifica-se uma palavra sobre a aprovação, ratificação e entrada e vigor do Tratado de Lisboa.

Como atrás se assinalou, a presente reforma dos Tratados seguiu os trâmites prescritos no artigo 48.º do TUE. Nem poderia ser de outro modo. Com efeito, o Tribunal de Justiça já declarou que os Tratados só podem ser

² Tratado da União Europeia, JO n.º C321 E de 29 de Dezembro de 2006.

³ V. Tratado de Nice, assinado em 26 de Fevereiro de 2001, entrou em vigor em 1 de Fevereiro de 2003, JO n.º C 80 de 10 de Março de 2001; Tratado de Amesterdão, assinado em 2 de Outubro de 1997, entrou em vigor em 1 de Maio de 1999, JO n.º C 340 de 10 de Novembro de 1997; Tratado de Maastricht, assinado em 7 de Fevereiro de 1992, entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993, JO n.º C 191 de 29 de Julho de 1992; Acto Único Europeu, assinado em 7 e 28 de Fevereiro de 1986, entrou em vigor em 1 de Julho de 1987, JO n.º L 169 de 29 de Junho de 1987.

⁴ Na sua versão originária, os tratados institutivos das Comunidades Europeias previam o processo de revisão nos artigos 96.º do Tratado CECA, 236.º do Tratado CEE e 204.º do Tratado CEEA. O Tratado de Maastricht revogou estes artigos, unificando o processo de revisão, que passou a constar do artigo N, que passou a artigo 48.º depois da renumeração efectuada pelo Tratado de Amesterdão.

modificados através de uma revisão efectuada ao abrigo daquele preceito, afastando assim a aplicação do Direito Internacional Geral⁵, designadamente a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados⁶.

No exame da fórmula de revisão, a doutrina distingue várias fases. A primeira, designada por comunitária ou europeia, vai da iniciativa de revisão até à convocação de uma conferência intergovernamental (CIG), e envolve sobretudo os órgãos comunitários. Segue-se uma fase internacional, de negociação e aprovação do Tratado, dominada pelos Estados-membros. Por fim, uma fase estadual, ou constitucional, na medida em que são as Constituições nacionais que determinam as condições em que os Estados podem ratificar um tratado de revisão.

Os traços fundamentais do regime de revisão, que consistem na exigência de unanimidade dos Estados-membros, quer no momento da aprovação do texto do Tratado, quer no momento da sua ratificação, revelam a opção dos pais fundadores da União Europeia por um modelo rígido de revisão dos Tratados.

Todavia, embora possa parecer paradoxal, a rigidez da fórmula prevista para a revisão dos Tratados até terá contribuído para o elevado número de revisões já efectuadas. Desde logo, porque a dificuldade em atingir o acordo unânime dos Estados leva a soluções de compromisso, e a remeter para revisões futuras a resposta às questões mais controversas. Como observa DE WITTE, nos últimos anos, a União Europeia tem vivido “um processo semi-permanente de revisão, em que cada revisão contém as sementes da próxima”⁷. A história da aprovação e ratificação do Tratado de Lisboa ilustra bem esta afirmação.

O primeiro passo no sentido da presente reforma dos Tratados foi dado pela Conferência de Representantes dos Governos dos Estados-

⁵ Acórdão de 8 de Abril de 1975, Defrenne II, processo 43/75, Recueil, p. 455, considerando n.º 58 e Parecer do Tribunal de Justiça de 28 de Março de 1996, n.º 2/94, sobre a adesão da Comunidade à Convenção para a protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, Collect. 1996, p. I-1759.

Para uma discussão mais alargada sobre a indisponibilidade da cláusula de revisão, v. Ana Maria Guerra Martins – *A natureza jurídica da revisão do Tratado da União Europeia*. Lisboa: Lex, 2000, p. 469 e segs.

⁶ A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados estabelece nos artigos 39.º a 41.º o regime jurídico da revisão dos tratados internacionais concluídos entre Estados.

⁷ Bruno de Witte – *Entry into Force and Revision*, in WITTE, Bruno de (ed.) – *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*. European University Institute, 2003, p. 217.

membros que aprovou, em 26 de Fevereiro de 2001, o último tratado de revisão – o Tratado de Nice. A modificação dos Tratados pretendia responder aos desafios do alargamento aos países da Europa Central e de Leste. As negociações foram marcadas por uma clara oposição entre as pretensões dos países grandes e dos países de pequena e média dimensão⁸, o que dificultou a obtenção de um consenso sobre a reforma institucional. A insatisfação que o texto final provocou levou à adopção pela CIG, por unanimidade, da “Declaração respeitante ao futuro da União Europeia”, anexa à acta final do Tratado. A CIG apelava a um debate mais amplo e aprofundado sobre o futuro da União Europeia, seleccionando alguns temas de reflexão, e previa a convocação de uma nova CIG para 2004, a fim de introduzir nos Tratados as correspondentes alterações. O mandato da nova CIG foi depois desenvolvido no Conselho Europeu de Laeken de Dezembro de 2001⁹, que fixou também uma nova orientação no processo de reforma dos Tratados, até aí assente exclusivamente no trabalho desenvolvido por grupos de peritos, no quadro das Conferências de representantes dos Estados-membros, ao adoptar o método da Convenção, já anteriormente utilizado na elaboração da Carta Europeia de Direitos Fundamentais.

Os trabalhos preparatórios do novo Tratado foram pois cometidos a uma Convenção, que viria a auto-entitular-se “Convenção Europeia”, composta por representantes dos Parlamentos nacionais (dois por cada Estado-membro), do Parlamento Europeu (dezasseis), da Comissão Europeia (os Comissários António Vitorino e Michel Barnier), e ainda um representante de cada governo nacional. Também participaram nos trabalhos da Convenção representantes dos países candidatos à adesão. O mesmo Conselho, designou Valéry Giscard d’Estaing Presidente da Convenção, e Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene Vice-Presidentes.

Os trabalhos da Convenção Europeia iniciaram-se em 28 de Fevereiro de 2002, antes ainda da entrada em vigor das alterações decididas em Nice. Com efeito, o voto negativo dos irlandeses à ratificação do Tratado de Nice, no referendo realizado em Junho de 2001, obrigou à realização de um segundo referendo, e o Tratado só entrou em vigor em

⁸ V. Ana Maria Guerra Martins – *O Tratado de Nice – a reforma institucional e o futuro da Europa*, in Estudos em homenagem à Professora Doutora Magalhães Colaço. Vol. I, Coimbra, 2002, p. 779.

⁹ Anexo I das Conclusões da Presidência, de 15 de Dezembro de 2001, “Declaração de Laeken sobre o futuro da União”. V. <http://register.consilium.europa.eu>

Março de 2003. Pouco tempo depois, em 18 de Julho de 2003, o Presidente da Convenção Europeia, Valéry Giscard d'Estaing, apresentava à Presidência italiana do Conselho Europeu o “Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”. Apesar de a Declaração de Laeken não oferecer nenhum mandato claro nesse sentido, a Convenção optou por elaborar um projecto de Tratado que não se limitava a alterar os tratados vigentes, substituía-os. Mas o projecto apresentado destacava-se sobretudo por assumir e aprofundar a constitucionalização o processo de integração europeia.

A proposta de Tratado apresentada pela Convenção Europeia, que havia sido adoptada por consenso, isto é, sem que se tenha procedido a votação, foi apreciada pela CIG convocada para o efeito em 4 de Outubro de 2003, mas, no essencial, não sofreu alterações. A CIG evitou renegociar todo o texto apresentado pela Convenção. Ainda assim, divergências entre os Estados-membros, designadamente no que se refere ao sistema de votação no Conselho, impediram a obtenção de um acordo político durante a Presidência italiana. O acordo sobre o texto do novo Tratado só foi obtido durante a presidência irlandesa, em Junho de 2004. O Tratado constitucional foi solenemente assinado em Roma, em 29 de Outubro, na mesma sala onde se assinaram em 1957 os Tratados que instituíram a CEE e a CEEA, como que a simbolizar a pretendida refundação constitucional da União Europeia.

As dificuldades surgiram na fase da ratificação pelos Estados-membros. Dificuldades que, aliás, tinham sido antecipadas. Até porque o número de Estados-membros aumentou consideravelmente depois do alargamento aos países da Europa Central e de Leste, aumentando também o risco de um ou vários Estados não reunirem as condições para ratificar o Tratado.

Durante os trabalhos preparatórios, a questão da ratificação e entrada em vigor do Tratado Constitucional foi amplamente debatida. E chegou a ser aventada a hipótese de o novo Tratado Constitucional entrar em vigor sem a ratificação prévia de um ou mais Estados. Encontramos esta orientação no projecto de Constituição, conhecido por “*Penélope*”, promovido pelo Presidente da Comissão, Romano Prodi, com o acordo dos Comissários Barnier e Vitorino¹⁰. E foi também esta a posição

¹⁰ No projecto “*Penélope*” é apresentada uma solução artificiosa para escapar à exigência do artigo 48.º do TUE no que toca à ratificação por todos os Estados. A aprovação do Tratado Constitucional seria acompanhada da aprovação de um Tratado sobre a entrada

defendida por Giscard d'Estaing, Presidente da Convenção Europeia. Numa entrevista que causou grande polémica admitiu como provável que, dos vinte e sete Estados-membros, dois ou três não ratificassem o Tratado. E advertiu: “se um Estado não ratifica o Tratado, não tem nenhuma estrutura a que se possa agarrar, nem pode procurar refúgio no velho acordo”¹¹. Um entendimento que a doutrina prontamente repudiou por violar o artigo 48.º do Tratado da União Europeia¹². Na verdade, enquanto não se alterar a cláusula de revisão no sentido de dispensar, em futuras revisões, a ratificação por todos os Estados-membros, a não ratificação por parte de um Estado-membro compromete o processo de reforma dos Tratados.

Por ironia, a rejeição do Tratado Constitucional partiria precisamente da França. Num referendo realizado em 29 de Maio de 2005, os

em vigor do Tratado Constitucional – *Agreement on the Enter into Force of the Treaty on the Constitution of the European Union*. Neste tratado, que deveria ser aprovado e ratificado por todos os Estados, nos termos do artigo 48.º do TUE, os Estados-membros acordariam que o Tratado Constitucional entraria em vigor desde que ratificado por três quartos dos Estados. Os Estados que não reunissem as condições para ratificar o Tratado teriam de iniciar as negociações no sentido de sair da UE. A objecção que imediatamente ocorre é que o Tratado sobre a entrada em vigor do Tratado Constitucional teria a mesma probabilidade de não ser ratificado que o próprio Tratado Constitucional. Os autores do “Projecto Penélope” não descuraram esta possibilidade e estipularam que, ultrapassada uma determinada data, e desde que tivesse sido ratificado por cinco sextos dos Estados-membros, o Tratado sobre a entrada em vigor do Tratado Constitucional entraria em vigor e vincularia todos os Estados.

Numa palavra: o “Projecto Penélope” previa a possibilidade de o Tratado Constitucional entrar em vigor mesmo não tendo sido ratificado por todos os Estados-membros.

O projecto “Penélope” pode ser consultado em http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/Penelope%20pdf_en.pdf.

Refira-se, porém, que este projecto não corresponde à posição oficial da Comissão sobre esta questão. Sobre a posição da Comissão, v. a Comunicação da Comissão, de 4 de Dezembro de 2002, (COM (2002)728). A Comissão propõe que a Convenção estude de forma exaustiva a possibilidade de o futuro Tratado Constitucional entrar em vigor antes de ser ratificado por todos os Estados-Membros.

¹¹ Financial Times, 11 de Novembro de 2002, *apud* Bruno de Witte – *Entry into Force and Revision*, in Bruno de Witte (ed.) – *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*. European University Institute, 2003, p. 213.

¹² Bruno de Witte, *art cit*, p. 216 e Julio Baquero Cruz – *Pan y Constitución: Reflexiones críticas sobre la gestación del Tratado por el que se establece una constitución para Europa*, in AAVV – *Constitución Europea y Constituciones nacionales*. Valência: tirant lo Blanch, 2005, p. 243.

franceses deram um voto negativo à ratificação do Tratado. Dois dias depois, o referendo realizado na Holanda foi igualmente negativo. O problema já tinha ocorrido em revisões anteriores. O Tratado de Maastricht enfrentou um primeiro referendo negativo na Dinamarca, e o Tratado de Nice um primeiro referendo negativo na Irlanda. Em ambos os casos, a solução política encontrada foi a de prosseguir o processo de ratificação e dar a esses Estados uma nova oportunidade de aprovar o Tratado num segundo referendo. Mas desta vez, os resultados negativos nos referendos realizados na França e na Holanda abriram um período de alguma desorientação: a ratificação prosseguiu nalguns Estados-membros¹³, enquanto outros defendiam uma pausa para reflexão¹⁴.

O impasse é ultrapassado em 2007. O conselho Europeu de 21 e 22 de Junho de 2007, sob a presidência da Alemanha, convocou uma nova CIG com o objectivo de prosseguir a reforma dos Tratados, incumbindo-a de elaborar um novo tratado, designado Tratado Reformador¹⁵. A ideia de adoptar um texto único denominado “Constituição” é abandonada. O mandato que enquadra os trabalhos da CIG exclui à partida que o novo tratado tenha um carácter constitucional e especifica com grande detalhe os elementos da reforma anterior que devem ser alterados.

Os trabalhos de revisão terão durado pouco mais de um mês, do início de Setembro a meados de Outubro. O que se compreende melhor se atendermos à explicação de Ziller, que considera que a CIG desenvolveu um trabalho técnico, não político: “traduzir o Tratado Constitucional de uma outra forma”¹⁶.

Na verdade, ao contrário do Tratado Constitucional, o Tratado de Lisboa apresenta-se como uma série de alterações aos tratados vigentes. Mas não se encontram grandes diferenças do ponto de vista substancial.

¹³ A Finlândia, por exemplo, ratificou o Tratado Constitucional em Dezembro de 2006.

¹⁴ O balanço final da ratificação do Tratado Constitucional é o seguinte:

O Tratado Constitucional foi ratificado por dezoito Estados-membros, e rejeitado por dois: a França e a Holanda. Aos dois referendos negativos realizados nestes países contrapõem-se os referendos positivos realizados em Espanha (20 de Fevereiro de 2005) e no Luxemburgo (10 de Julho de 2005). Portugal inclui-se no grupo dos países que decidiram suspender o processo de ratificação.

¹⁵ Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 21 e 22 de Junho de 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cons_Data/docs/pressData/pt/ec/94941.pdf

¹⁶ V. Jacques Ziller – *Dal Trattato que adotta una costituzione per l’Europa al Trattato di Lisbona*, in Paola Bilancia e Marilisa D’Amico – *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*. Milano: Giuffrè, 2009, p. 33.

Este é um ponto que ora não podemos aprofundar¹⁷, mas sempre se dirá que o desiderato da “desconstitucionalização” dos Tratados se reflecte sobretudo na terminologia utilizada. Desde logo, a palavra “Constituição” deixa de ser utilizada. Os termos “Lei” e “Lei-quadro” são abandonados, retomando as denominações “regulamentos”, “directivas” e “decisões”. Mantêm-se, curiosamente, as expressões “acto legislativo” e “processo legislativo”. O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União muda de título e passa a designar-se Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política da União. Deixa também de se fazer referência aos símbolos da unificação europeia: o hino, a bandeira, o lema.

Há alterações menos superficiais. Mas o seu alcance é muitas vezes atenuado anexando ao Tratado Protocolos e Declarações. Assim, e só para fornecer dois exemplos. Há um recuo em relação à decisão de incorporar o texto da Carta Europeia de Direitos Fundamentais no Tratado Constitucional. Mas o novo artigo 6.º do TUE, sobre Direitos Fundamentais, faz-lhe uma referência directa e reconhece-lhe o mesmo valor jurídico dos Tratados¹⁸. Os interesses de alguns Estados (o Reino Unido, que desde o início rejeitou a integração da Carta nos Tratados, e, mais recentemente, e por razões diferentes, a Polónia, a República Checa) são depois acautelados adicionando Protocolos ao Tratado que consagram derrogações à aplicação da Carta nesses Estados¹⁹. Do mesmo modo, o preceito relativo à supremacia do Direito da União Europeia é retirado do texto dos Tratados, mas a CIG aprovou uma Declaração que remete para a jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria.

Também no que se refere à reforma do processo de revisão dos Tratados, o Tratado de Lisboa não se aparta, no essencial, do anteriormente estabelecido no Tratado Constitucional e deixa quase intocada a fórmula de revisão adoptada pelo Tratado Constitucional. Esta coincidência de textos merece ser sublinhada. É que a exegese da norma de revisão adquire uma importância central no debate sobre a natureza do

¹⁷ Para uma comparação do Tratado de Lisboa com o Tratado Constitucional, v. Gráinne de Búrca – *The EU on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty*. Jean Monnet Working Paper 03/08.

¹⁸ O que leva alguns autores a defender que com o Tratado de Lisboa se deu a “Constitucionalização” da Carta. V. A. P. Schioppa – *Introduzione*, in Paola Bilancia e Marilisa D’Amico – *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*. Milano: Giuffrè, 2009, p. X.

¹⁹ V. *infra*, nota n.º 26.

acto fundador da União – tratado ou constituição.

Em todo o caso, as diferenças entre o novo Tratado e o Tratado Constitucional serviram de justificação para a não realização de referendos²⁰. Só na Irlanda, por imperativo constitucional, se submeteu o Tratado de Lisboa à apreciação popular. E os irlandeses pronunciaram-se em sentido negativo, num referendo realizado em 12 de Junho de 2008, frustrando assim o objectivo de concluir o processo de ratificação do Tratado antes das eleições de Junho de 2009 para o Parlamento Europeu. Entretanto, a realização de um segundo referendo em 2 de Outubro de 2009, em que o “Sim” obteve uma maioria de 67.13%, veio eliminar o grande obstáculo à entrada em vigor do Tratado. E com a conclusão do processo de ratificação na República Checa, em 13 de Novembro de 2009, estão finalmente preenchidas as condições para a entrada em vigor das modificações decididas em Lisboa no dia 1 de Dezembro de 2009. Com efeito, o artigo 6.º do Tratado de Lisboa determina a entrada em vigor do Tratado no primeiro dia do mês seguinte ao do depósito do último instrumento e ratificação.

2. A REFORMA DO PROCESSO DE REVISÃO DOS TRATADOS

O Tratado de Lisboa introduz uma diferenciação nos procedimentos de revisão. A questão era abordada no mandato de Laeken à Convenção e à CIG de 2004, que convocava uma reflexão sobre o tema nos seguintes termos: “deverá ser estabelecida uma distinção entre um Tratado de base e as outras disposições dos Tratados? Deverá essa separação ser levada a efeito? Poderá isto conduzir a uma distinção entre os processos de alteração e ratificação do Tratado de base e as restantes disposições do Tratado?”

A ideia da distinção, num tratado de base, das disposições de natureza constitucional, não vingou. Mas o novo Tratado procura conferir uma maior flexibilidade ao exercício do poder de revisão através da multiplicação dos procedimentos de revisão.

Nos termos do n.º 1 do novo artigo 48.º, os Tratados podem ser al-

²⁰ Para uma análise crítica dos argumentos contra a ratificação dos tratados através de referendos populares, v. Giandomenico Majone – *The “Referendum Threat”, the Rationally Ignorant Voter, and the Political Culture of the EU*. RECON Online Working Paper 2009/04.

terados de acordo com um processo de revisão ordinário, ou de acordo com processos de revisão simplificados.

2.1. O processo de revisão ordinário

Importa começar por referir que o novo texto do artigo 48.º especifica que os Tratados podem ser revistos no sentido de aumentar ou reduzir as competências atribuídas à União. Este é, aliás, o único desvio que se assinala em relação ao texto do Tratado Constitucional (artigo IV-443.º). Os Estados-membros parecem assim tomar partido na discussão doutrinária em torno da existência, ou do alcance, de limites materiais implícitos do poder de revisão do TUE²¹, afastando a ideia da irreversibilidade do processo de integração.

Passando à análise do processo de revisão, cabe notar que no elenco dos órgãos investidos do poder de iniciativa da revisão dos Tratados se inclui agora o Parlamento Europeu. A par dos governos dos Estados-membros e da Comissão, também o Parlamento Europeu poderá apresentar projectos de revisão dos Tratados. Outra novidade é a intervenção dos Parlamntos nacionais. A nova cláusula de revisão estabelece que os projectos de revisão devem ser notificados aos Parlamntos dos Estados-membros.

A decisão de proceder à revisão dos Tratados, que antes pertencia ao Conselho, integra agora a competência do Conselho Europeu, que delibera por maioria simples. Mantém-se, todavia, a obrigação de consulta ao Parlamento Europeu, à Comissão Europeia e, nas modificações institucionais no domínio monetário, ao Banco Central Europeu. Em caso de decisão favorável, o Presidente do Conselho Europeu convocará uma Convenção.

O modelo da Convenção, adoptado na feitura do Tratado Constitucional, é assim adoptado para as futuras revisões dos Tratados. A convenção será composta por representantes dos parlamentos nacionais dos Estados-membros, dos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros, do Parlamento Europeu e da Comissão, e terá por tarefa analisar os projectos de revisão e adoptar por consenso uma recomendação dirigida a uma Conferência de representantes dos Governos

²¹ V., por todos, Ana Maria Guerra Martins – *A natureza jurídica da revisão do Tratado da União Europeia*. Lisboa: Lex, 2000.

dos Estados-membros. Todavia, o Conselho Europeu pode decidir por maioria simples, após aprovação do Parlamento Europeu, não convocar uma Convenção, quando o alcance das alterações o não justifique. Nesse caso, o Conselho Europeu definirá o mandato de uma Conferência de representantes dos Estados-membros.

Com efeito, na linha de continuidade com o actual artigo 48.º, a decisão sobre as alterações a introduzir nos tratados é cometida a uma Conferência de Representantes dos Governos dos Estados-membros, que delibera por unanimidade. E as alterações só entrarão em vigor após a ratificação por todos os Estados-membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais.

A enunciação do processo ordinário de revisão termina com outra inovação em relação à actual cláusula de revisão. Nos termos do artigo 48.º, n.º 5, “se decorrido um prazo de dois anos a contar da data de assinatura de um Tratado que altera os Tratados, quatro quintos dos Estados-Membros o tiverem ratificado e um ou mais Estados-Membros tiverem deparado com dificuldades em proceder a essa ratificação, o Conselho Europeu analisa a questão.”

Deste preceito já se disse que “expressa o óbvio”²², e também que é “enigmático”²³. Talvez ajude a decifrar o seu alcance a consideração das razões históricas que determinaram a sua incorporação na cláusula de revisão. Uma vez mais, a letra do artigo 48.º, n.º 5 é decalcada do Tratado Constitucional, mais precisamente do n.º 4 do artigo IV-443.º, relativo ao processo ordinário de revisão, e da Declaração n.º 30 sobre a ratificação do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. No decurso dos trabalhos preparatórios que conduziram à aprovação do Tratado Constitucional, a Comissão e vários membros da Convenção Europeia propuseram que se prescindisse da ratificação do Tratado por todos os Estados-membros. Como não se obteve consenso sobre esta questão, a Convenção sugeriu anexar ao Tratado a referida Declaração, cujo texto é agora retomado pelo Tratado de Lisboa.

Já por aqui se pode ver que o sentido deste preceito não pode ser o de atribuir ao Conselho Europeu a competência para decidir a entrada em vigor do tratado de revisão sem que tenha sido ratificado por todos

²² Bruno de Witte – *La dimensión nacional de la reforma de los Tratados Europeos: evolución y debates recientes*, in AAVV – *Constitución Europea y Constituciones nacionales*. Valência: tirant lo Blanch, 2005, p217.

²³ Tania Groppi, *art. cit.*, p. 231.

os Estados-membros. Para mais tal interpretação entraria em contradição com o estabelecido no artigo 48.º, n.º 4.

Em nosso entender, o artigo 48.º, n.º 5, limita-se a prever uma via política de solução do impasse que resulta da não ratificação por uma minoria de Estados. Aliás, em rigor, não introduz nenhuma novidade. O Tratado de Lisboa, ao contrário do Tratado Constitucional, não prevê a intervenção do Conselho Europeu no caso de não ser ratificado por uma minoria de Estados. E tal não impediu o Conselho Europeu de se pronunciar sobre o “Não” ao Tratado de Lisboa²⁴ e de adoptar uma série de medidas tendentes a facilitar a ratificação do Tratado por parte da Irlanda²⁵ e da República Checa²⁶.

2.2. Os processos de revisão simplificados

Os processos de revisão simplificados estão disciplinados no n.º 6 e no n.º 7 do artigo 48.º TUE, que correspondem *ipsis verbis* aos artigos IV-444.º e IV-445.º do Tratado Constitucional.

O processo de revisão simplificado previsto no artigo 48.º, n.º 6, tem o seu âmbito de aplicação circunscrito à modificação das disposições relativas às políticas e acções internas da União. Todavia, não são abrangidas as alterações que se traduzam num aumento das competências atribuídas à União.

Nos termos daquele preceito, o Conselho Europeu delibera por

²⁴ V. Conclusões do Conselho Europeu de 19 e 20 de Junho de 2008, 11018/1/08.

²⁵ V. Conclusões do Conselho Europeu de 12 de Julho de 2009, 11225/2/09.

Foi acordado adoptar uma decisão para que a Comissão possa continuar a ser constituída por um nacional de cada Estado-membro, na condição de o Tratado de Lisboa entrar em vigor.

Foi também adoptada uma decisão dos Chefes de Estado e de Governo dos vinte e sete Estados-membros da União que acautela certas preocupações do povo irlandês relacionadas com a política fiscal, o direito à vida, a educação e a família e com a política de neutralidade militar da Irlanda.

Foi ainda adoptada uma Declaração solene sobre os direitos dos trabalhadores e a política social

²⁶ V. Conclusões do Conselho Europeu de 30 de Outubro de 2009, 15265/09.

Decisão no sentido de anexar aos Tratados um protocolo relativo à aplicação da Carta de Direitos Fundamentais à República Checa, que nada mais faz de que estender à República Checa a mesma derrogação à aplicação da Carta já reconhecida ao Reino Unido e à Polónia pelo Protocolo n.º 30 anexo ao Tratado de Lisboa.

unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu e à Comissão, bem como ao Banco Central Europeu em caso de alterações institucionais no domínio monetário. Essa decisão só entra em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais.

Como se pode ver, este processo exclui a intervenção quer da Convenção, quer da Conferência de representantes dos Governos dos Estados, mas mantém o requisito da unanimidade e da ratificação por todos os Estados-membros. As inovações em relação ao processo de revisão ordinário situam-se, portanto, na fase comunitária e internacional do processo de revisão.

Pelo contrário, o processo de revisão simplificado previsto no artigo 48.º, n.º 7, introduz modificações que afectam a fase estadual ou constitucional do processo de revisão dos Tratados.

Este artigo estabelece que o Conselho Europeu pode adoptar uma decisão, deliberando por unanimidade e após aprovação do Parlamento Europeu, que autorize o Conselho a deliberar por maioria qualificada num domínio em que o TFUE ou o Título V do TUE determinem que o Conselho delibera por unanimidade. Apenas não são abrangidas por este procedimento simplificado as decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa. De igual modo, quando o TFUE determine que o Conselho adopta actos legislativos de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho Europeu pode adoptar uma decisão autorizando a adopção dos referidos actos de acordo com o processo legislativo ordinário. Estas iniciativas do Conselho Europeu têm de ser comunicadas aos Parlamentos nacionais. Em caso de oposição de um Parlamento nacional, notificada no prazo de seis meses após a comunicação, o Conselho Europeu não pode adoptar a referida decisão.

Não restam dúvidas de que se introduzem regras mais flexíveis no que toca às condições relativas à entrada em vigor de um acordo de revisão. Como vimos, uma decisão unânime do Conselho, com a aprovação do Parlamento Europeu pode permitir que no futuro se passe a decidir por maioria qualificada, ou segundo o processo legislativo ordinário. É verdade que basta a oposição de um parlamento nacional para bloquear a alteração. Mas, em todo o caso, não se exige, como no processo de revisão ordinária, a aprovação expressa dos órgãos de soberania nacionais, nos termos definidos nas Constituições de cada Estado-membro.

3. APRECIÇÃO CRÍTICA

A leitura do novo artigo 48.º do TUE revela que os traços fundamentais do regime jurídico da revisão dos Tratados se mantêm. Todavia, apesar de não se poder falar de uma ruptura com o regime anterior, a alteração da fórmula de revisão consagrada no Tratado de Lisboa representa uma evolução no sentido de imprimir uma maior flexibilidade ao exercício do poder de revisão. Ao mesmo tempo que reforça a legitimidade democrática do processo de revisão.

Quanto ao primeiro aspecto da reforma dos Tratados que assiná-lamos, podemos dizer, que o Tratado de Lisboa introduz, adoptando a feliz expressão de Groppi, uma espécie de “rigidez variável”²⁷, ao estabelecer uma diferença de regime entre o processo ordinário e os processos simplificados.

Como vimos, os dois processos de revisão simplificados abrem a possibilidade de alterar os Tratados sem a realização de uma Conferência de Representantes dos Governos dos Estados-membros e sem a necessidade de ratificação por todos os Estados-membros. Trata-se, ainda assim, de um modelo muito diferente do previsto em alguns textos preparatórios.

Por exemplo, o projecto de Constituição apresentado pelo Presidente da Comissão Romano Prodi, com o acordo dos Comissários Barnier e Vitorino, conhecido por “Penélope”, abandonava a regra da unanimidade na aprovação do texto de revisão e da obrigatoriedade da ratificação por todos os Estados-membros. Para proteger os direitos dos Estados que ficavam em minoria, e que apesar disso tinham de respeitar as modificações introduzidas, previa a consagração do direito de retirada dos Estados. Não se tratava de uma opção que pudesse ser exercida livremente, e em qualquer momento, mas que apenas se abria na hipótese de revisão dos tratados.

Não se pense que se tratou de uma proposta isolada. Durante os trabalhos da Convenção Europeia, vários dos seus membros propuseram a adopção da regra da maioria, cinco sextos, sempre que a decisão de revisão não afectasse a repartição de competências entre a

²⁷ Tania Groppi – *La revisione della Costituzione*, in Álvarez Conde e Garrido Mayol – *Comentários a la Constitución Europea*. Valência: Tirant lo Blanch, 2004, p. 228.

União e os Estados-membros²⁸

Mas o Tratado de Lisboa, tal como anteriormente o Tratado Constitucional, manteve a regra da unanimidade na adopção do texto do tratado de revisão.

É verdade que, nos tratados institutivos de organizações internacionais, a regra da unanimidade na adopção do texto de revisão não é a mais frequente²⁹. Mas, o âmbito dos poderes atribuídos à União Europeia não é comparável ao de qualquer outra organização internacional. E as alterações aos tratados implicam, muitas vezes, uma limitação da soberania dos Estados, o que justifica, em nosso entender, e na fase actual da construção europeia, a manutenção da regra da unanimidade. Até como uma forma de conferir maior legitimidade às reformas empreendidas.

Há, no entanto, um elemento daquelas propostas que foi acolhido pelo tratado de revisão. O direito de retirada dos Estados-membros, que era apresentado como uma compensação para a introdução da regra da maioria na revisão dos tratados, veio a ser consagrado no texto de revisão. O artigo 50.º do Tratado UE prevê a saída voluntária, mediante simples notificação dessa intenção ao Conselho Europeu, sem qualquer limitação para além das impostas pelas normas constitucionais desse Estado. A articulação destes dois preceitos – o artigo 48.º e o artigo 50.º – já suscitou algumas leituras imaginativas. Há quem sugira que desta forma se contorna a regra da unanimidade na aprovação e ratificação do tratado de revisão, uma vez que se permite aos Estados, que aprovaram e ratificaram um tratado de revisão que não chegou a entrar em vigor, sair da União Europeia e constituir uma nova organização internacional nos moldes por si desejados, excluindo o Estados, ou os Estados, que não ratificaram o acordo de revisão. Ou ainda quem advirta, o que nos parece mais verosímil, que o direito de retirada voluntária da União, nos termos em que está consagrado, pode vir a ser utilizado como um instrumento de pressão política no

²⁸ V. *Proposition d'amendement à l'article IV-6.º (Ex Article X), déposée par* Giuliano Amato, Elmar Brok, Andrew Duff, Anne Van Lancker, Helle Thorning-Schmidt, Olivier Duhamel, Luís Marinho, Elena Paciotti, Carlos Carnero, Maria Berger, Caspar Einem, Vytenis Andriukaitis, Genowefa Grabowska, Adrian Severin, Jürgen Meyer, Claudio Martini e Robert Badinter, que pode ser consultada no sítio da Convenção Europeia: http://european_convention.europa.eu.

²⁹ Cfr. Ana Maria Guerra Martins – *A natureza jurídica... op. cit.*, p. 447.

momento das negociações de revisão³⁰.

Numa última nota gostaríamos de acentuar o contributo da presente reforma dos Tratados para o reforço da legitimidade democrática do processo de revisão. Tal fica a dever-se à redefinição das competências do Parlamento Europeu, que passa a dispor de poder de iniciativa, e a emitir parecer vinculativo na opção por um processo ordinário abreviado (isto é, assente exclusivamente no método intergovernamental, sem a convocação de uma Convenção). Nota-se também uma tentativa de envolver os parlamentos nacionais, através da notificação do projecto de revisão, numa fase a montante da ratificação, em que ainda lhes será possível, através do controlo que exercem sobre os governos nacionais, influir sobre o conteúdo do tratado de revisão. Mas é sobretudo o resultado da codificação do método da Convenção, sem precedente nas normas de revisão de tratados institutivos de organizações internacionais³¹, que combina as duas formas de representação parlamentar, e faz participar na adopção do texto dos tratados, ainda que de forma indirecta, os povos dos Estados-membros.

³⁰ V. Federico Gustavo Pizzetti – *Revisione dei Trattati Fondativi ed accesso e recesso dall'Unione Europea*, in Paola Bilancia e Marilisa D'Amico – *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*. Milano: Giuffrè, 2009, p. 173-205.

³¹ Idem, p. 193.