

---

# OS PARLAMENTOS NACIONAIS E O PROCESSO DECISÓRIO COMUNITÁRIO

**Maria Eduarda Azevedo**

Doutora em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa  
Antiga Membro das Convenções Europeias como Deputada à  
Assembleia da República

**Resumo:** A mensagem limitada do Tratado de Nice justifica o propósito da Declaração de Laeken sobre o Futuro da Europa. Pelo seu lado, o carácter inconclusivo das últimas Conferências Intergovernamentais explica a aposta na Convenção para a reforma dos Tratados europeus.

Entretanto, a vontade de mais democracia conduziu a um envolvimento activo dos Parlamentos nacionais no processo de decisão comunitário, para operar quer uma melhor fiscalização das posições tomadas pelos Governos em matéria europeia, quer um controlo político *ex ante* do princípio da subsidiariedade.

Apesar das vicissitudes do Tratado Reformador, estes princípios acabaram acolhidos no Tratado de Lisboa.

**Palavras-chave:** Convenção da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia / Convenção sobre o Futuro da Europa / Conferências Intergovernamentais / Constituição Europeia / Processo de Tomada de Decisão Comunitário

**Abstract:** The short message of the Nice Treaty justifies the aim of the Laeken Declaration on the Future of Europe. On the other hand, the inconclusive nature of the recent Intergovernmental Conferences explains the bet on the Convention for the reform of the European Treaties.

Meanwhile, the desire for more democracy led to an active involvement of the national Parliaments in the EU decision-making process, to operate both a better monitoring of the positions taken by governments on european issues and an *ex ante* political control of the subsidiary principle.

Despite the vicissitudes of the Reform Treaty, these principles were finally enshrined in the Lisbon Treaty.

**Key Words:** Convention on the Charter of Fundamental Rights of European Union / Convention on the Future of Europe / Intergovernmental Conferences / European Constitution / Common Decision-Making Process

## 1. Introdução

O processo de integração europeia tem sofrido uma crise de credibilidade e confiança generalizada junto de largas franjas da população, assistindo-se ao avolumar dos sinais de um manifesto afastamento, porventura, rejeição, do projecto europeu. Uma situação decorrente, em larga medida, da discrepância entre as ambições proclamadas e a vivência concreta, e que não tem deixado de adensar-se face a um modelo que vem mostrando uma difícil capacidade de resolver alguns dos principais problemas com que se defrontam no quotidiano.

Na verdade, o grande mercado único europeu devia gerar prosperidade e milhares de empregos. Porém, é com o desemprego e a insegurança económica, bem como com as suas sequelas sociais e políticas, que os povos têm convivido.

Por seu turno, esperava-se que a cooperação policial europeia, consubstanciada no projecto da Europol, viesse combater de forma eficaz o crime organizado, mormente o tráfico de pessoas e de droga, tal como o branqueamento de capitais associado. No entanto, semelhantes flagelos continuam a confrontar de forma crescente os cidadãos europeus.

De igual modo, atribuíu-se à Política Externa e de Defesa Comum a capacidade de tornar possível à Europa granjear o lugar de parceiro credível na cena política internacional, a começar por um papel decisivo na solução dos conflitos regionais. Todavia, constata-se que os Estados Unidos continuam a gozar do tradicional protagonismo, face a uma participação secundária da União.

Daí que, no quadro do novo ciclo de integração europeia encetado no dealbar da década de noventa do século passado, ao objectivo de centrar a acção num novo paradigma capaz de conferir um renovado impulso à construção da Europa, se haja associado, com determinação e vigor, a vontade de empreender um leque de reformas. Tratava-se de um conjunto de medidas indispensáveis para reforçar o controlo democrático da União, enquanto via de levar os cidadãos a “apropriarem-se” do projecto cuja consecução haviam entregue, confortavelmente, nas mãos dos Governos, almejando fazer dele um vector da sua identidade<sup>1</sup>.

De facto, perante uma União que acolhe cláusulas de “opt-out”, como em Schengen e na adesão ao Euro, admite modelos e ritmos diferenciados de integração e aceita instrumentos de integração política na vertente monetária, competia aos cidadãos europeus e aos seus representantes democraticamente eleitos reflectir e pronunciar-se sobre o futuro do projecto de construção da Europa.

Nesta medida, a Convenção sobre o Futuro da Europa empenhou-se decididamente em contribuir para libertar o projecto europeu do pesado fardo

<sup>1</sup> Cf., *Power to the People of the European Union: Right on?*, Editorial comments, *Common Market Law Review*, n.º 6, 2004, pp. 1475 e ss.

do “défice democrático”, começando por configurar um palco privilegiado de reflexão e debate aprofundados e amplamente participados sobre o papel dos Parlamentos nacionais no quadro da reforma do processo decisório comunitário.

Aliás, a opção pela fórmula da Convenção foi ela própria um sinal manifesto da vontade indeclinável da União de superar as críticas relativas à condução das últimas revisões dos Tratados, assentes na objecção de que haviam sido introduzidos novos patamares de integração sem a auscultação prévia dos povos europeus.

Afinal, contrariar este *statu quo* representava, sem dúvidas, um dos principais reptos lançados pela Convenção simultaneamente aos Estados membros e aos Cidadãos europeus.

## **2. Das Conferências Intergovernamentais à Convenção Sobre o Futuro da Europa**

### **2.1. O Novo Alargamento Comunitário e o *Élan* Reformador**

À beira do novo século e milénio, assistiu-se à mudança radical do cenário geoestratégico europeu com o desmantelamento do Muro de Berlim, que veio pôr termo ao mundo bipolar que enformava o mapa geopolítico do após-guerra assente em duas superpotências, dois sistemas político-ideológicos antagónicos, duas alianças militares, duas Europas e duas Alemanhas, tendo aberto de forma decidida o caminho à reunificação europeia, que passou a representar um desafio histórico irrecusável com o continente europeu a regressar ao seu espaço natural.

Então, desenhou-se um cenário em que a adesão dos jovens regimes democráticos emergentes do Centro e Leste europeus, ao aproximar a União do velho sonho “gaulista” de uma Europa do Atlântico aos Urais, ganhou compreensivelmente os contornos de uma das maiores apostas políticas da construção europeia, anunciando-se como um desígnio incontornável<sup>2</sup>.

Um movimento de reunificação política que correspondeu a uma decisão estratégica de “realpolitik”, reconhecida a oportunidade de a União poder contribuir para a realização da paz, segurança e prosperidade em todo o continente europeu, assumindo ainda o pesado encargo económico e financeiro envolvido.

Estava em causa a reunificação política da Europa, mais do que a mera multiplicação do número de parceiros, aproveitando a oportunidade histórica de estender o modelo de integração ao Centro e Leste europeus, dar continuidade e dimensão à política de abertura e ruptura encetada por Gorbachev em 1986 e, ainda, protagonizar o fomento de uma nova dinâmica geográfica e de desenvolvimento do espaço europeu, fundada na associação do mercado único às novas dimensões territorial e demográfica. Afinal, perspectivava-se um projecto ambicioso, susceptível de conduzir, a prazo, ao robustecimento do papel

<sup>2</sup> Cf., Maria Eduarda Azevedo, O Último Alargamento, in: *Renovar a Aposta Europeia*, Lisboa, Quetzal, 1999, pp.191 e ss.

da União na cena internacional<sup>3</sup>.

Mas o futuro alargamento, pelas circunstâncias envolventes – o elevado número de países, bem como a profunda clivagem dos candidatos em relação à matriz comunitária, quer pelo contexto político e ideológico de partida, quer pela existência de economias não preparadas para o confronto com o modelo comunitário, mais exigente e sofisticado<sup>4</sup> –, tornava imperioso um processo complexo de ajustamento para que se contava com a solidariedade intra-europeia<sup>5</sup>.

Todavia, as novas adesões, além de significarem um teste real para os futuros membros, uma vez que questionavam o dinamismo e a efectiva vitalidade do projecto europeu, constituíam igualmente uma prova insofismável para a própria União, funcionando como uma espécie de confirmação da vontade política e do empenhamento fidedigno dos Estados membros de realizarem uma caminhada conjunta no sentido de novos e mais exigentes patamares da integração<sup>6</sup>. Nesta medida, o alargamento correspondia a um desafio que importava transformar numa ocasião de renovação e revivificação da dinâmica europeia.

Deste modo, estavam reunidas as condições para voltar a colocar-se, de forma clara e incisiva, a questão de saber até onde a premência da evolução do projecto comunitário ia conseguir forçar a formação de consensos políticos de especial melindre, mas absolutamente indispensáveis, para viabilizar um núcleo central de reformas até aí sistematicamente adiadas e que requeriam a alteração das regras-do-jogo comunitárias.

Desenhava-se um cenário em que a União ia ter o ensejo de mostrar capacidade de gerar uma dinâmica poderosa, consagrando-se sobretudo como uma potência que assume não só as suas responsabilidades na gestão da globalização, conferindo-lhe uma dimensão ética e reguladora, mas também luta contra todas as formas de violência, terror e fanatismo, ocupando um lugar político na cena e governação mundiais.

Nas suas múltiplas vertentes, tratava-se de uma aposta manifestamente exigente, que justificou o regresso da alavanca tradicional do processo de construção da Europa traduzida no binómio alargamento-aprofundamento, patenteando que o futuro alargamento revestia a dignidade e a dimensão do grande desígnio político da União na transição do século e do milénio.

Afinal, ao longo do processo de integração, a Comunidade havia encontrado sempre na sinergia entre estes dois movimentos a razão de ser e, em especial, o

<sup>3</sup> Cf., Maria Eduarda Azevedo, A Globalização, a Europa e o Século XXI, in: *Renovar a Aposta Europeia*, ob. cit., pp. 78 e ss.

<sup>4</sup> Cf., Jim Rollo e A Smith, The Political Economy of Eastern European Trade with the European Community: Why so Sensitive, *Economic Policy*, n° 16, pp. 139 e ss., 1993.; Paul Van Den Bempt, L'Adhésion des Pays d'Europe Centrale et Orientale à l'Union Européenne: Espoirs et Problèmes, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, numéro special, n° 369, 1993, pp.579 e ss.

<sup>5</sup> Cf., Frédéric Carlutier, Vers une Europe de l'Est Homogène : une analyse en termes de clubs de convergence, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 498, 2000, pp. 302 e ss.

<sup>6</sup> Cf., Richard Baldwin, Jean François e Richard Portes, The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe. *Economic Policy*, n° 24, pp. 125 e ss., 1997

*élan* indispensável para concluir reformas de fundo, responder a novas apostas e traçar outros rumos, que tinham correspondido a verdadeiras bandeiras do projecto europeu.

Por isso, do lado comunitário havia a convicção de que era absolutamente vital o reforço do modelo europeu, preparando um clima adequado para o acolhimento dos novos candidatos, na convicção de que após as futuras adesões nada ficaria como antes. Um esforço que implicava reformas e envolvia o retorno ao esquema da Conferência Intergovernamental (CIG), que fora até aos anos 90 o instrumento de direito internacional com uma relevância política ímpar sempre que se tratava de promover mudanças essenciais para o devir europeu.

Desta vez iam estar em jogo reformas orientadas, por um lado, para o desenho de um renovado equilíbrio institucional, passível de privilegiar a transparência e a eficácia e, por outro, para a revitalização do processo decisório, tornando-o mais democrático, mais célere e mais inteligível e, nesta medida, passível, no plano interno, de mobilizar os cidadãos europeus e, ao nível externo, de contribuir para o fortalecimento da imagem e da posição da Europa no mundo<sup>7</sup>. Concretizá-las seria, por conseguinte, uma forma de prevenir quer uma quase inevitável crise de crescimento da construção da Europa, quer o lançamento da União em uma verdadeira encruzilhada, dividida entre a via intergovernamental e a via federal.

## 2.2. As Fragilidades das Conferências Intergovernamentais

Na antecipação de uma União alargada, enveredou-se pelo figurino tradicional das CIG para realizar uma reforma institucional susceptível de acolher o futuro alargamento, em si uma tarefa tão essencial quanto de uma sensibilidade política indesmentível. E, não obstante a pressão insistentemente proclamada do alargamento, cujo sucesso, invocava-se, podia correr sérios riscos se a reforma não fosse levada a cabo, em 1996 a CIG mostrou-se incapaz de satisfazer as expectativas, relegando as medidas de fundo para a Conferência seguinte, encetando assim uma verdadeira saga, firmada numa sucessão de CIG's que, além do atraso provocado, tornaram evidentes as fragilidades operativas e as insuficiências do modelo tradicional<sup>8</sup>.

De facto, dois anos volvidos, o tempo estritamente necessário para a ratificação do Tratado de Amesterdão, assistiu-se à convocação de uma segunda CIG, com uma agenda pré-definida que, dedicada em exclusivo à resposta

<sup>7</sup> Cf., Thérèse Blanchet, *Transparence et qualité de la législation*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 4, 1997, pp. 915 e ss.

<sup>8</sup> Sobre o carácter inacabado do Tratado de Amsterdão e o seu impacto: cf., Massimo Silvestro e Javier Fernandez-Fernandez, *Le Traité d'Amsterdam: une Évolution critique*, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 413, 1997, pp. 662 e ss.; Renaud Dehousse, *European institutional architecture after Amsterdam: parliamentary system or regulatory structure?*, *Common Market Law Review*, n° 36, 1998, pp. 595 e ss.; Pierre-Alexis Feral, *Le principe de subsidiarité à la lumière d'Amsterdam*, *Revue d'Affaires Européennes*, n° 1-2, 1998, pp. 76 e ss.; Jean-Victor Louis, *De la différenciation à l'avant-garde*, *Cahiers de Droit Européen*, n° 3-4, 2000, pp. 301 e ss.; Jacques Steenbergen, *The decision-making capacity of the EU after the Treaty of Amsterdam*, in: *The external economic dimension of the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 2000, pp. 115 e ss.

aos “leftovers” de Amesterdão, consubstanciou uma das agendas políticas mais limitadas da história das negociações europeias. Acabou por tratar-se de uma Conferência que, incapaz de gerar elementos de compensação negocial indispensáveis para uma solução genericamente satisfatória, veio mergulhar os dirigentes dos Estados membros, ao nível dos Conselhos Europeus de Biarritz e Nice, numa real e indisfarçável partilha de poder<sup>9 10</sup>.

No final, os Quinze, perante o imperativo de construírem na prática as condições institucionais para o alargamento, aprovaram um texto que correspondeu ao menor denominador comum das posições nacionais. E nesta exacta medida o Tratado de Nice acabou por não deixar ninguém satisfeito, se bem que, no final, todos reclamassem vitória, como era proverbial<sup>11</sup>. Daí que esta Cimeira haja ficado para a história sobretudo como a encenação de um verdadeiro psicodrama.

Mas se o resultado do Conselho Europeu de Nice foi inegavelmente decepcionante e o Tratado complexo de concretizar, o futuro das CIG's não se mostrou risonho e promissor.

Na prática, foi impossível não tirar a conclusão de que as CIG's estavam a mostrar-se inoperantes e a banalizar-se perigosamente, comprometendo o processo de construção europeia, bem como a imagem e credibilidade da União. Haviam sido conferências inconclusivas, que se tinham sucedido a um ritmo acelerado, deixando patente à Europa e ao mundo a incapacidade europeia de construir os consensos necessários para gerir questões internas.

Por seu turno, os Tratados a que haviam dado origem evidenciavam também um conseqüente e, porventura, inevitável carácter incompleto, assumindo uma tónica transitória. Tratados que, ainda mal assinados e apenas ratificados, tinham tido o destino traçado, relegados de forma prematura para os anais da história até porque a expectativa e o foco incidiam já sobre aquele outro que, anunciava-se, lhes iria suceder.

Acresce que, perante tal voragem produtivista, nem as soluções negociadas haviam tido o tempo suficiente de maturação para mostrarem valia, nem a governação europeia conseguira reflectir um relacionamento interinstitucional equilibrado e sustentado, susceptível de agradar aos cidadãos europeus.

9 Cf. Paulo de Pitta e Cunha, O Tratado de Nice – Um Contributo Modesto para a Construção Europeia, in: *A Integração Europeia no Dobrar do Século*, Coimbra, Almedina, 2003, pp.143 e ss.; Jean-Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris Dalloz, 2001, pp. 132 e ss.; John Tilltson, The Nice Treaty: some first impressions, London, *European Current Law*, January, 2000, XI-XIV.

10 Cf. Giorgio Maganza, *Réflexions sur le Traité d'Amsterdam : contexte général et quelques aspects particuliers*, Paris, *Annuaire Français de Droit International*, vol. 43, 1997, pp. 657 e ss ; Hubert Haenel e François Sicard, *Enraciner l'Europe*, Paris, Seuil, 2003, pp.17 e ss. ; Maria Eduarda Azevedo, Dupla Leitura de Nice, *Negócios Estrangeiros*, nº 1, 2001, pp. 71 e ss.

11 Cf., Paulo de Pitta e Cunha, O alargamento da União Europeia e a Reforma Institucional – O Tratado de Nice, *Rev. Ordem dos Advogados*, ano 63, Abril de 2003, pp. 51 e ss.; do mesmo Autor, O Tratado de Nice – Um Contributo Modesto para a Construção Europeia, in: *A Integração Europeia no Dobrar do Século*, Coimbra, Almedina, 2003, pp.143 e ss.; Mar Jimeno Bulnes, La Reforma jurisdiccional del Tratado de Niza, *Boletín de Información*, nº 1917, 2002, pp.1681 e ss.; Georges Vandersanden, Le système juridictionnel communautaire après Nice, *Cahiers de Droit Européen*, nº 1-2, pp. 3 e ss., 2003.

Afigurava-se assim inevitável o desamor dos cidadãos pela questão europeia, quase esquecidas as verdadeiras razões por que o projecto europeu parecia ter deixado de mobilizar as opiniões públicas nacionais.

Este ambiente vivido na década de 90 parecia encontrar justificação no menor empenhamento quer das instituições europeias, designadamente da Comissão e do seu presidente, quer dos Chefes de Estado e de Governo dos países membros. Era o efeito do muito falado défice de liderança, popularizado na imagem “o avião sem piloto”.

Neste quadro, era viva a consciência de que, após as discussões travadas em Nice, que tinham culminado com a adopção de uma reforma institucional tímida, urgia promover uma reflexão aprofundada sobre os desafios que, na viragem do século, se colocavam à Europa e a cada um dos parceiros europeus.

Mais do que nunca, era a hora de pensar sobre o modelo da Europa, reflectindo sobre a fisionomia política de uma União Europeia alargada. Na verdade, só uma Europa mais integrada do ponto de vista político poderia não apenas superar as carências e as dificuldades que se faziam sentir, mas também encontrar as respostas adequadas aos desafios colocados pelo mundo globalizado.

Ora, o primeiro e mais elementar pressuposto de sucesso desta tarefa residia na restauração da confiança entre os Estados membros, seriamente comprometida pela multiplicação de confrontações e a proliferação de sinais dúbios e derivas hegemónicas. Com efeito, só a reafirmação das finalidades da Europa e, em particular, a renovação dos compromissos por parte dos Estados membros é que podiam contribuir para a dissipação do mal-estar instalado e abrir caminho à recuperação dos laços de confiança.

E como segundo pressuposto emergia ainda o imperativo de gerar condições para o estabelecimento de um diálogo franco e aberto entre as instituições comunitárias e os cidadãos europeus, não devendo estes, em cada momento, reputar a intervenção comunitária excessiva e inadequada.

Por isso, decorriam ainda as negociações de Nice, já os parceiros europeus, cientes das insuficiências das negociações e antecipando as dificuldades de implementação do novel Tratado, anunciavam uma próxima revisão dos tratados e a convocação de uma outra CIG, em 2004, para debater o futuro da Europa. Um anúncio que, eloquente quanto às limitações do Tratado aprovado em 2000 e ao pouco que aí se havia conseguido reformar, foi reforçado com a Declaração de Laeken, em que se encerrou a decisão de preparar a reforma dos tratados através da convocação de uma Convenção em virtude das debilidades do modelo da CIG.

Nesta medida abriram-se as portas a uma nova fase da história da Europa, esperando-se da Convenção, como um dos seus instrumentos nucleares, a realização da revisão dos tratados no quadro de uma efectiva aproximação das instituições aos cidadãos

Um quadro em que a Convenção devia debruçar-se, entre outras questões, sobre o processo decisório comunitário, preconizando o envolvimento dos Parlamentos nacionais e, bem assim, o diálogo entre as instituições e os cidadãos, tornando-o mais fácil, mais célere e mais compreensível, a fim de superar o tão



propalado “défice democrático”<sup>12 13</sup>.

Acresce que com a opção pelo modelo da Convenção pretendeu-se mostrar ter sido apreendida a lição dos últimos acontecimentos, tanto mais que era previsível que, a par da análise da aplicação do princípio da subsidiariedade e da participação dos Parlamentos nacionais no processo decisório, a Europa devesse ainda enfrentar tanto o balanço do complexo sistema de votação aprovado em Nice, como a complexidade acrescida do Tratado.

Deste modo, só muito dificilmente seria possível resistir a pressões para reabrir uma nova discussão de poder, até porque o acordo alcançado constituía para muitos Estados uma simples etapa intercalar na prossecução da respectiva equação de interesses.

Considerando que nas primeiras décadas do novo século a União podia passar de uma configuração de quinze Estados membros, centrada a ocidente, para um projecto envolvendo cerca de trinta parceiros, espalhada sobre a ampla e heterogénea plataforma continental europeia, importava reconhecer que o espírito da União alargada não seria um *template* da matriz original do espírito europeu, que nas décadas de cinquenta e sessenta animara a construção europeia do pós-guerra.

Em síntese: na iminência da unificação da Europa, impunha-se repensar o modo de concretização do projecto europeu e dar passos decididos no sentido da sua refundação.

Neste contexto, embora incumbisse à CIG a tomada formal de decisões, para assegurar uma preparação tão alargada e compreensível quanto possível do projecto do futuro tratado mostrou-se conveniente explorar o novo modelo de revisão de modo a atingir realmente os objectivos pretendidos à margem da pressão desestabilizadora do formato das últimas Conferências, afastando também o estigma que parecia maculá-las.

Perspectivava-se um figurino não só mais democrático, porque passível de dar voz às opiniões públicas nacionais e ao sentir dos povos europeus, mas também mais transparente, por contraposição à reserva e opacidade características das negociações diplomáticas.

Daí que, em Nice, os Chefes de Estado e de Governo não tenham hesitado

<sup>12</sup> Como Maria Eduarda Azevedo sublinha, O “défice democrático” da Europa, *Renovar a Aposta Europeia*, ob. cit., pp. 170 e ss., trata-se de uma situação que um número cada vez maior de cidadãos considera inaceitável e pode hipotecar a adesão ao projecto de integração. Assente no binómio Comissão-Conselho, o processo decisório comunitário tem sido acusado de enfermar de “défice democrático”, que nem a eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal e directo, nem o processo de co-decisão Parlamento-Conselho conseguiram superar. Por outro lado, com esta invocação pretende-se ainda significar que a transferência de competências dos Estados para a Comunidade não correspondeu à transferência de poderes dos Parlamentos nacionais para o Parlamento Europeu. Neste sentido, Paulo de Pitta e Cunha, A Convenção Europeia, in: *A Integração Europeia no Dobrar do Século*, ob. cit., pp.115 e ss.; Charles Reich, Qu’est-ce que le deficit démocratique?, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, n° 343, 1991, pp. 14 e ss.

<sup>13</sup> A este propósito importa reter que o Conselho de Ministros, que adopta numerosos actos outrora da competência parlamentar ao nível nacional, é, ele próprio, uma instituição democrática, respondendo os seus membros politicamente perante o respectivo Parlamento nacional.

em optar pelo modelo da Convenção, legitimando a afirmação de que, se as negociações do Conselho Europeu haviam constituído um claro alerta para os riscos de indefinição que grassavam no seio dos parceiros comunitários, o acordo alcançado sobre a realização de uma ampla reflexão sobre o Futuro da União no seio de uma Convenção, previamente a uma nova CIG, representava o melhor legado deixado aos cidadãos europeus<sup>14</sup>.

### 2.3. A Convenção Europeia: Um Novo Espaço de Debate e Construção da Europa

É indiscutível que a escolha do modelo da Convenção para enquadrar a reflexão sobre o futuro da Europa não podia deixar de beneficiar da influência da Convenção que criou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e, naturalmente, da sua boa prestação.

Então, assumida a necessidade de vincular a União a um catálogo de direitos fundamentais e perante a tentativa gorada de adesão formal à Carta Europeia dos Direitos do Homem<sup>15</sup>, o Conselho Europeu de Tampere havia incumbido a Convenção – uma entidade *ad hoc*, com uma composição original, integrada por representantes dos poderes legislativo e executivo ao nível nacional e comunitário – de criar um rol de direitos fundamentais da União. E, na observância do mandato, a Convenção, em estreita e permanente sinergia com os cidadãos europeus, levava a cabo a tarefa, escrupulosamente e dentro do calendário estipulado<sup>16</sup>.

Por isso, após a experiência decepcionante das últimas CIG's, tornou-se natural a vontade de replicar o mesmo paradigma que mostrara já como dar corpo a reformas importantes, mobilizando o conjunto dos Estados e das sociedades civis nacionais, sem sobressaltos, nem atrasos.

Daí que a Convenção sobre o Futuro da Europa haja nascido com uma fisionomia idêntica, enquanto uma assembleia política de tónus parlamentar reforçado, combinando os poderes legislativo e executivo, nas dimensões

<sup>14</sup> Neste sentido, Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the Making*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2004, pp.29 e ss.

<sup>15</sup> Cf. Toth, *The European Union and Human Rights: the way forward*, *Common Market Law Review*, n.º 3, 1997, pp. 491 e ss.; Pierre Pescatore, *La coopération entre la Cour Communautaire, les Juridictions Nationales et la Cour européenne des Droits de l'Homme dans la protection des Droits Fondamentaux*. Enquête sur un problème virtuel, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 466, 2003, pp. 151 e ss.; Florence Benoit-Rohmer, *L'adhésion de l'Union à la Convention des Droits de l'homme*, *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, n.º 1-2, 2000, pp.57 e ss.; Fausto de Quadros, *Direito da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2004, pp.166 e ss.; Frank Hendrickx, *Fundamental rights in the EU*, in: *Institutional changes and European social policies after the Treaty of Amsterdam*, The Hague, Kluwer Law International, 1998, pp. 157 e ss.

<sup>16</sup> Cf. Henri Labayle, *Droits fondamentaux et droit européen*, *Droit administratif*. *L'actualité juridique*, n.º spécial, 1988, pp. 75 e ss.; Brian Bercusson, *Interpreting the EU Charter in the context of the social dimension of European integration*, in: *European Labour Law and the Charter of Fundamental Rights*, Brussels, ETUL, 2002, pp.9; António Goucha Soares, *A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002.

nacional e comunitária, associando de forma inovadora representantes do Governo e dos Parlamentos dos países candidatos à adesão. Um original “mix” de representação que visou o fortalecimento da dupla legitimidade democrática – legitimidade de Estados e de Povos –, que se pretendia ver não só acolhida, mas também reflectida no futuro Tratado<sup>17</sup>.

Deste modo, questionando os cânones do direito e da política, a Convenção não foi, definitivamente, nem um “think tank”, nem um mega Grupo de Sábios para a realização de um “brainstorming”, sem capacidade de decisão e onde tudo ficasse em aberto. Não foi igualmente uma assembleia constituinte, afastada a hipótese de representar no espaço europeu o embrião de uma democracia supranacional inerente a um modelo federal, verdadeiramente inexistente na prática.

Mas esta fórmula procurou responder, e em definitivo, às críticas dos que acusavam a União de realizar reformas e promover medidas que não correspondiam aos anseios e às prioridades dos cidadãos, sem suprir o clima de indiferença que grassava sobre o rumo do projecto europeu.

Por isso, ainda sob a influência da verdadeira “Caixa de Pandora” aberta pelas negociações de Nice, os debates da Convenção iniciaram-se naturalmente com a afirmação e a defesa dos valores nucleares que moldam o projecto europeu e estimulam a confiança não só entre os parceiros europeus, mas também entre a União Europeia e os seus cidadãos. E, depois de assumida a partilha de um leque de valores e objectivos comuns, teve como primeira prioridade a identificação não só do papel que os cidadãos desejam para a União no mundo globalizado, mas também das razões do desencanto com o projecto europeu.

Nestes termos, ao configurar um amplo e participado espaço de discussão de ideias e de formulação de propostas sobre o futuro modelo político da Europa, a Convenção teve o mérito incontornável de tirar esse debate do círculo tradicional e restrito das elites e dos especialistas, esboçando a respectiva abertura aos cidadãos.

### 3. O Papel dos Parlamentos Nacionais

#### 3.1. Enquadramento

Na Convenção sobre o Futuro da Europa, os Parlamentos nacionais foram simultaneamente agentes e objecto da reforma empreendida. De facto, nunca como até então lhes havia assistido uma missão tão substantiva no quadro da construção europeia.

De ratificadores dos Tratados, os Parlamentos nacionais assumiram no decurso dos trabalhos um papel criativo, apresentando directamente propostas

<sup>17</sup> Cf. António Vitorino, *A Constituição europeia: que novas perspectivas para a UE?*, in: *A Constituição Europeia. Que novas perspectivas para a União Europeia?*, Cascais, Principia, n.º 13-14. 2003, pp. 9 e ss.; António Covas, *Portugal e a Constituição Europeia*, Lisboa, Edições Colibri, 2003, pp.167 e ss.; Peter Olivier *The convention on the future of Europe: the issues and prospects*, in: *The Treaty of Nice and Beyond*, Oxford, Hart Publishing, 2003, pp. 10 e ss.

em nome dos seus eleitores. Por outro lado, a coberto do apelo à superação do “défice democrático”, viram-se associados, enquanto parceiros, ao processo de tomada de decisão comunitária no quadro da nova arquitectura institucional europeia.

No Tratado de Nice, as câmaras legislativas nacionais haviam já merecido uma atenção especial, facto que justificara o Protocolo nº 13 em que lhes foi conferido algum relevo, se bem que tímido, no âmbito do processo decisório europeu. Deste modo, coube ao mandato de Laeken para revisão dos tratados retomar a questão da equação Parlamentos nacionais/processo decisório europeu, então de forma mais consequente.

Na verdade, a Convenção, que se posicionou como o pólo dinamizador de uma verdadeira refundação da Europa – mediante um processo aberto, transparente e amplamente participado pela sociedade civil e, por conseguinte, credor de um lugar insubstituível na história, promovendo vigorosos debates sobre as opções políticas fundamentais da União no século XXI –, não podia ignorar, do ponto de vista institucional e da cidadania europeia, quer a função dos Parlamentos nacionais no âmbito da tomada de decisão comunitária, quer a cooperação interparlamentar.

É que, na prática, o processo de integração europeia tem originado uma progressiva e crescente transferência do poder legislativo dos Parlamentos nacionais para os Governos reunidos em Conselho, provocando por conseguinte o seu afastamento do “core” da tomada de decisão comunitária.

Deste modo, mostrava-se premente fazer do efectivo envolvimento dos Parlamentos nacionais no processo de tomada da decisão europeia um ponto fulcral seja da reforma da arquitectura institucional da Europa, seja do processo decisório. Uma associação susceptível de contribuir não apenas para melhorar a qualidade democrática da decisão comunitária, mas também, e muito em particular, para gerar nos povos europeus e nas opiniões públicas nacionais sentimentos de pertença e partilha em relação ao projecto europeu, desenvolvendo um salutar clima de cumplicidade, indispensável para o sucesso das apostas políticas que se antevêm.

Aliás, o esforço de aproximação dos cidadãos à Europa corresponde a um processo de grande envergadura, convocando um largo espectro de acções orientadas quer para uma maior abertura, transparência e democraticidade das instituições e uma maior inteligibilidade da decisão comunitária, quer para uma maior eficácia do princípio da subsidiariedade, assumindo a definição de “quem faz o quê” um carácter basilar no quadro de uma renovada partilha de competências entre os níveis comunitário e nacional, em ordem a produzir impacto e eficácia política, quer ainda para tornar mais real o envolvimento dos Parlamentos nacionais na fiscalização política permanente ao nível da decisão europeia.

De facto, não pode haver coesão efectiva e duradoura na União, nem uma autêntica democracia ao nível comunitário sem que os Parlamentos nacionais, no exercício das suas competências e na assunção das suas responsabilidades, partilhem do poder legislativo de forma estruturada, permanente e equilibrada

com as instituições europeias.

Ora, observa-se que os cidadãos europeus, quando se sentem “perdidos” na complexa teia de procedimentos comunitários, é para os seus representantes políticos que direccionam a contestação, reivindicando apoio e reclamando maior responsabilidade. Por esta razão, os Parlamentos nacionais sentem que hão-de aperfeiçoar os mecanismos de controlo exercidos sobre os respectivos Governos em matéria europeia, na certeza de que a superação das limitações à sua capacidade de intervenção é susceptível de concorrer para emprestar maior vitalidade democrática ao processo europeu.

Todavia, os Parlamentos nacionais vêem-se, em regra, a braços com um paradoxo: apesar da importância crescente da legislação comunitária na vida dos cidadãos e, bem assim, do reconhecimento de que o direito comunitário é parte integrante do direito nacional, as questões europeias persistem em manter-se como “assuntos estrangeiros”, circunscrevendo-se a intervenção das Câmaras parlamentares, por norma, a um controlo posterior às negociações e à ratificação dos diplomas de direito comunitário transpostos para o direito interno de cada país membro.

Por isso, atendendo a um envolvimento real e efectivo dos Parlamentos nacionais, a Convenção perspectivou a especial valia seja de um diálogo permanente dos ramos legislativo e executivo no plano nacional, seja de uma estreita cooperação com o Parlamento Europeu, numa linha de acção complementar, não concorrente, visando o aprofundamento da supervisão sobre os Executivos, comunitário e nacionais, e o desenvolvimento de melhores e mais profícuas formas de articulação e coordenação<sup>18</sup>.

### **3.2. As Vertentes da Mudança**

#### **3.2.1. O Reforço da Fiscalização Política**

A participação dos Parlamentos nacionais envolve, desde logo, o reforço da fiscalização política sobre a posição dos Governos em matéria europeia. Deste modo, compete a cada Parlamento gerar as condições mais ajustadas para que esse escrutínio seja pleno, cabal e eficaz. E o cumprimento de semelhante desiderato releva de forma substantiva do foro interno de cada Estado membro, sendo patente, no cotejo da situação dos parceiros europeus, a existência de diferentes sistemas, uns mais efectivos, ágeis e sistemáticos do que outros.

Tal não significa, porém, que se almeje a uniformidade quanto ao modo de actuação dos Parlamentos nacionais no espaço europeu. De facto, moldada à luz da organização institucional da repartição de competências adoptada por cada Estado, não é crível, nem desejável, um esforço de harmonização da fiscalização parlamentar entre os Estados membros.

<sup>18</sup> Cf., Sean Van Raepenbusch, *La Reforme Institutionnelle du Traité de Lisbonne: L'Émergence Juridique de L'Union Européenne*, *Cahiers de Droit Européen*, n°s 5-6, 2007, pp. 599 e ss.

Todavia, isso não é impeditivo de que, do confronto dos modelos existentes, não se retirem pistas quanto à definição de um leque de “Boas Práticas” susceptíveis de tornarem mais eficaz e fácil a função de controlo parlamentar, aumentando a sua qualidade no conjunto europeu. Afinal, na ausência de um modelo ideal susceptível de aplicação universal, é importante um Código de Boas Práticas passível de acolhimento genérico, sem violação da independência e autonomia de cada um, mas que se possa constituir em solução válida no interesse de cada Estado membro, dos cidadãos e do próprio projecto europeu.

Por sua vez, a operacionalidade da intervenção dos Parlamentos nacionais pressupõe também que, além da abertura e publicitação das reuniões do Conselho de Ministros – mormente quando investido da função legislativa –, a Comissão promova a respectiva inscrição no seu “mailing”, de modo a fazer-lhes chegar directamente e sem delongas – não por via dos Executivos nacionais – o programa anual, os projectos de diploma e ainda os documentos de consulta.

### 3.2.2. A Cooperação Interparlamentar

O reforço do papel dos Parlamentos nacionais na decisão europeia depende igualmente da intensificação do diálogo e da cooperação interparlamentares.

Nesta medida, mostrou-se inadiável equacionar a posição da COSAC em ordem a torná-la mais operativa e eficaz, melhorando a natureza e a qualidade dos seus contributos. Esta, aliás, a via reputada mais ajustada para responder à reivindicação insistente de reforma desde órgão especializado em assuntos europeus criado em 1989.

Com efeito, o intercâmbio de experiências e a cooperação entre os Parlamentos nacionais e europeu são domínios em que a COSAC possui uma inegável vantagem comparativa que não deve ser desperdiçada<sup>19</sup>. Uma situação que justificaria ora uma designação mais clara e, sobretudo, inteligível para o cidadão, de modo a tornar a sua presença mais acessível e justificada, ora a sua institucionalização<sup>20</sup>.

Mas a este respeito a Convenção não teve o necessário “golpe de asa” e a coragem política suficiente para enfrentar o fantasma que pairava sobre a institucionalização da COSAC, invocando-se que podia dar cobertura à criação, indirecta ou mediata, de uma nova instituição – uma segunda Câmara –, integrada por deputados dos Parlamentos nacionais. Em boa verdade, tratava-se de uma proposta que concitava uma oposição alargada, com base no argumento de que iria contribuir para aumentar a complexidade do sistema decisório, provocar a centralização europeia e significar um recuo histórico, com o regresso dos

<sup>19</sup> Cf., Stefano Martinelli, *Le Rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne*, *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n° 4, 2004, pp. 753 e ss.; Houser Mattieu, *La COSAC – une instance européenne à la croisée des chemins*, *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n° 2, 2005, pp. 343 e ss.

<sup>20</sup> Cf., Maria Eduarda Azevedo, *Os Parlamentos Nacionais e a Qualidade Democrática da Decisão Europeia*, *Europa. Novas Fronteiras*, n°s 13-14, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, 2003, p. 30.

Parlamentares nacionais ao desempenho simultâneo de um mandato europeu.

Um temor absolutamente infundado que, no entanto, fez o seu caminho e condicionou a Convenção, inibindo-a de reformar e revigorar a COSAC.

Não obstante, a COSAC poderia sempre merecer uma referência expressa no articulado do futuro tratado. Contudo, na prática o entendimento foi outro, havendo-lhe sido reservada uma breve menção ao nível de um protocolo anexo.

E se do ponto do vista jurídico a solução encontrada não encerra qualquer sinal de menorização, visto o protocolo gozar da mesma força vinculativa que o resto do tratado, já sob o prisma político a inserção sistemática não é indiferente, uma vez que a consagração no articulado não iria deixar de contribuir decisivamente para reconhecer à COSAC e às suas deliberações maior importância, atribuindo-lhes um carácter vinculativo, por contraponto com a natureza meramente informativa e o fraco alcance político de que dispõem. Então ficaria reflectida e relevada a dimensão parlamentar desta estrutura no âmbito do processo decisório europeu, abrindo-se o caminho à previsão de um dever de diálogo entre a COSAC e o Conselho<sup>21</sup>.

Ora, como o projecto europeu se faz segundo o método gradual, a progressão na senda de relações interparlamentares mais estreitas e intensas corresponde a um passo suplementar no sentido de um envolvimento progressivamente mais reforçado e consciente dos Parlamentos nacionais no processo de decisão europeia.

### 3.3. Os Parlamentos Nacionais e o Princípio da Subsidiariedade

#### 3.3.1. O Princípio da Subsidiariedade

Ao longo de quase meio século de existência, a Comunidade tem passado a intervir de forma crescente e continuada em praticamente todos os domínios da vida dos cidadãos. Intervenções que não deixam de suscitar muitas vezes nas opiniões públicas nacionais o sentimento de que se trata de acções porventura excessivas, senão mesmo de valia questionável.

Daí que a Convenção, com o intuito de conferir maior transparência e responsabilidade à vida comunitária, haja retomado o princípio da subsidiariedade criado pelo Tratado de Maastricht e reafirmado em Protocolo ao Tratado de Amesterdão<sup>22</sup>, visando identificar “quem faz o quê” em matéria europeia ao nível dos vários escalões de poder, um assunto que se tornou, afinal, uma questão fulcral para os cidadãos europeus.

Nesta medida, além de procurar aproximar cidadãos e decisores políticos, emprestando maior racionalidade, celeridade e eficácia às acções a empreender, a subsidiariedade transformou-se num poderoso instrumento do novo paradigma

<sup>21</sup> Cf., Maria Eduarda Azevedo, Os Parlamentos Nacionais e a Qualidade Democrática da Decisão Europeia, *Europa. Novas Fronteiras*, nºs 13-14, ob. cit., p.31.

<sup>22</sup> Cf., Vlad Constantinesco, Les Compétences et le Principe de Subsidiarité, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, nº 2, Avril-Juin 2005, pp. 305 e ss.

de decisão, mais democrático e ajustado às exigências da governação no mundo moderno<sup>23</sup>.

Contudo, ao tratar-se de um princípio que respeita ao exercício das competências, não às competências propriamente ditas, não chegava separar as águas – competências da União, por um lado, e competências dos Estados, por outro –, proclamando que a União há-de intervir apenas nos domínios de competências partilhadas com os Estados se e quando estes não puderem atingir devidamente os objectivos propostos<sup>24</sup>.

Embora se haja feito sempre a apologia do princípio, o certo é que, de Maastricht à Convenção, a União pouco mais fizera senão teorizar. Por isso, duas décadas volvidas sobre a sua criação, faltava ainda uma análise séria e rigorosa para melhorar a aplicação do princípio, o seu acompanhamento e a sua fiscalização política e jurisdicional.

No entanto, não restavam dúvidas de que só uma aplicação correcta da subsidiariedade, bem como da proporcionalidade, secundada por mecanismos de apuramento da sua observância, é que ia permitir à União, aos Estados e aos cidadãos aproveitar o seu potencial.

Por isso, face à necessidade de aprofundar a questão da subsidiariedade e da proporcionalidade<sup>25</sup>, melhorando a eficácia destes princípios, e, ainda, de colmatar as lacunas existentes e já detectadas, em Laeken foi tomada a decisão de promover a sua inclusão no pacote de matérias que requeriam uma reflexão aturada.

Porém, não obstante a convicção de que o princípio da subsidiariedade devia ser mais do que um mero título, a reflexão não devia ancorar-se na elaboração de listas de assuntos por níveis de decisão<sup>26</sup>. Semelhante abordagem de carácter quantitativo até podia afigurar-se, no imediato, o método mais indicado para um projecto de resposta ambicioso. Porém, esta leitura, embora válida na aparência, na prática ia corresponder a um esforço inglório.

A prazo, a emergência inevitável de lacunas, fruto do ajustamento das competências da União às mutação políticas, económicas e sociais acabaria por revestir um devastador efeito babilónico, dificultando que tanto a União, como os Estados decidissem se deviam/podiam agir. Ao mesmo tempo, caso fosse privilegiado este tipo de abordagem, estar-se-ia a dar o beneplácito a uma solução totalmente divorciada do propósito que ditara a consideração da importância do princípio.

<sup>23</sup> Cf. Ernst Gottfried Mahrenholtz, *Subsidiarité et Débat Démocratique, Éléments Indispensables d'un Espace Juridique Européen*, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 438, 2000, pp. 323 e ss.; Francette Fines, *Subsidiarité et Responsabilité*, *Revue des Affaires Européennes*, n°s 1-2, 1998, pp. 95 e ss.

<sup>24</sup> Cf. Gareth Davies, *Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time*, *Common Market Law Review*, vol. 43, n° 1, 2006, pp. 63 e ss.

<sup>25</sup> Cf. Nicolas de Sadelier, *Le Principe de Proportionnalité: un Cheval de Troie du Marche Intérieur?*, *Revue des Affaires Européennes*, n°s 3-4, 1999, pp. 374 e ss.

<sup>26</sup> Cf. Jan H. Jans e Joanne Scott, *The Convention on the Future of Europe: an Environment Perspective*, *Journal of Environmental Law*, vol. 15, n° 3, 2003, pp. 323 e ss.



Mas assumido que o esquema, tanto ao nível da União, como dos próprios Estados membros, seja no capítulo da aplicação, seja em matéria de controlo, não primava pela eficiência, tornou-se irrecusável a decisão de agir sobre todo o processo a fim de propor melhorias genéricas e globais<sup>27</sup>.

### 3.3.2. Os Parlamentos Nacionais na Aplicação do Princípio da Subsidiariedade

Na convicção da inevitabilidade da reforma, determinou-se que os novos mecanismos a introduzir deviam respeitar um leque de regras fundamentais: a não criação de novas instituições; a manutenção das linhas-mestras do processo legislativo comunitário, no respeitante à duração e ao grau de complexidade; a não sujeição a novas burocracias; e, ainda, a não geração de situações de bloqueio.

Deste modo, a reforma atacou três questões essenciais: como reforçar a consideração e aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade logo na fase de elaboração e análise das propostas de actos legislativos; como tornar mais efectivo o controlo da observância do princípio; e, ainda, como alargar as possibilidades de recurso ao Tribunal de Justiça.

Quanto à primeira questão, sendo a Comissão titular do direito de iniciativa e primeira responsável pela observância destes princípios, a Convenção fez impender sobre o Executivo comunitário os deveres de consulta a todos os intervenientes no processo legislativo e, bem assim, de anexar a cada proposta uma ficha explicativa, com indicadores quantitativos, incluindo de carácter financeiro, para aquilatar da sua observância.

Em relação à segunda matéria, propôs-se a criação de um mecanismo inovador de alerta rápido<sup>28</sup> – “early warning system” –, para os Parlamentos nacionais accionarem sempre que presumam não haver sido respeitada a subsidiariedade ou a proporcionalidade. Trata-se de um audacioso mecanismo de controlo político *ex ante* que, ao configurar uma relação entre os Parlamentos nacionais e a Comissão, representa um elemento de grande relevo no âmbito da futura organização institucional europeia, ficando as Câmaras parlamentares nacionais, ainda que não legisladores, associadas, pela primeira vez na história da construção da Europa, ao processo legislativo europeu.

Nesta senda, para um desempenho cabal da nova missão, os Parlamentos nacionais devem receber da Comissão, directamente e em simultâneo com o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu, as propostas de carácter legislativo. Acresce que, como a apresentação do programa legislativo anual da Comissão representa uma oportunidade importante para um primeiro debate sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade, é desejável a sua discussão tanto pelo Parlamento Europeu, como pelos Parlamentos nacionais.

<sup>27</sup> Cf., Verina Seiler, Subsidiarité et Validité dans l'Ordre Juridique Européen, *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, n.º 55, 2005, pp. 189 e ss.

<sup>28</sup> Cf., José Martín y Pérez de Nanclares, El Proyecto de Constitución Europea: Reflexiones sobre los Trabajos de la Convención, *Revista de Derecho Comunitário Europeo*, año 7, n.º 15, 2003, pp. 550 e ss.

Deste modo, o mecanismo de “alerta rápido” foi concebido para viabilizar que qualquer um dos Parlamentos nacionais, antecipando-se à entrada em vigor dos actos legislativos comunitários, exerça o controlo democrático sobre a correcta aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade.

Então, na hipótese de se pronunciar pelo não acatamento, terá seis semanas para dirigir ao Parlamento Europeu, ao Conselho de Ministros e à Comissão um parecer fundamentado com as razões da apreciação negativa. E sendo considerado pertinente e tiver correspondência com a vontade legítima dos Estados, podem também ser encetadas consultas junto dos órgãos regionais com competência legislativa.

Desencadeado o procedimento de “alerta rápido”, no caso de concitar a actuação colectiva de 1/3 dos Parlamentos nacionais, a Comissão é obrigada a reexaminar a proposta, podendo decidir pela sua manutenção, retirada ou reexame.

Este mecanismo, que coloca todos os Parlamentos nacionais em pé de igualdade, favorece a análise das propostas legislativas da Comissão e garante que o legislador assume, em consciência, a importância da subsidiariedade e da proporcionalidade. Por outro lado, cumpre também realçar que a atribuição aos Parlamentos nacionais desta função de controlo *ex ante* não corresponde à criação de instituições ou órgãos novos.

No final, havia ainda que combinar este controlo político com um controlo jurisdicional *ex post*. Contudo, acabou por não ser reconhecido aos Parlamentos nacionais o direito de recurso directo para a instância jurisdicional europeia, pelo que, a existir, o recurso há-de ser interposto através do Executivo de cada Estado membro.

#### 4. Do Projecto de “Tratado Constitucional” ao Tratado de Lisboa

No final, a Convenção, ao invés de apresentar o trabalho realizado como um projecto de tratado unificador, preferiu antes introduzi-lo sob as vestes de uma constituição para a Europa, qual pilar de uma futura união política de Estados em moldes federais.

É certo que o direito das Comunidades Europeias evidencia traços federais inequívocos, mormente a consagração do primado do direito comunitário sobre o direito nacional, mesmo de natureza constitucional, ou o processo integrativo da área económica, em contraste, aliás, com a integração política que continua a acusar avanços integracionistas lentos e titubeantes<sup>29</sup>.

No entanto, para se falar de Constituição em sentido material seria indispensável a expressão directa de um poder constituinte europeu, não o mero poder reflexo emergente da outorga dos tratados pelos Governos. Daí manter-se a prevalência do carácter confederal, se bem que mesclado com sinais insuspeitos de supranacionalidade, proporcionando um quadro em que à Convenção sobre o

<sup>29</sup> Cf., Paulo de Pitta e Cunha, *Reservas à Constituição Europeia*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 66 e ss.

Futuro da Europa faltava a legitimidade para propor essa mutação.

Neste contexto, aventurar a ideia de uma Constituição para a Europa não iria deixar de abrir uma discussão acesa sobre a criação do Estado europeu sob uma capa federal, na certeza de que então o debate iria centra-se no apuramento do interesse e da conveniência em trilhar semelhante caminho<sup>30</sup>.

Acresce que a experiência dos Estados europeus ensina que as constituições nacionais são criadas ou revistas no seio de assembleias saídas de eleições por sufrágio universal e directo. Ora, tal não foi decididamente a situação do texto elaborado pela Convenção sobre o Futuro da Europa.

Dá que o projecto não devesse ter sido proclamado como raiz de um tratado constitucional, designação que os povos europeus não estavam aliás preparados nem para compreender, nem para acolher. Melhor teria sido destacar o cumprimento escrupuloso de um mandato ambicioso e exigente, não deixando que certos protagonismos pessoais<sup>31</sup> comprometessem a leitura, o alcance e o contributo do projecto de tratado para a dinâmica da construção europeia<sup>32</sup>.

Nesta medida, perante o clima pouco favorável aos avanços federais intuídos nos trabalhos da Convenção, a rejeição do projecto de tratado pelos referendos francês e holandês pareceu condenar inevitavelmente ao fracasso o produto desta experiência singular<sup>33</sup>.

Diga-se em abono da verdade que o desfecho da consulta ao eleitorado em França teve por detrás preocupações de desvirtuamento do modelo socio-económico nacional, fruto do efeito dos fenómenos de deslocalização e da concorrência movida por países mais competitivos mas cuja mão-de-obra não goza de protecção ou benefícios equivalentes à dos trabalhadores franceses<sup>34</sup>. No cômputo geral, estes argumentos vieram a pesar mais do que o impacto das mudanças propostas pelo projecto de tratado, que pareciam afectar menos o quotidiano e os interesses imediatos dos cidadãos.

No caso holandês dominou essencialmente o receio dos cidadãos de verem consagrado o ascendente dos Estados grandes, uma leitura que espelhou as preocupações identitárias de um país pequeno, diluído numa Europa muito vasta e em risco de ver reduzido o seu peso específico.

Todavia, independentemente das verdadeiras motivações expressas nas duas consultas populares, o certo é que o receio de um desfecho de idêntico em novas consultas populares aconselhou uma reflexão atenta sobre a evolução da Europa e sugeriu o desenvolvimento de um diálogo consciente com os cidadãos.

<sup>30</sup> Cf., Brendan P. G. Smith, *Constitution building in the European Union: the process of the Treaty reforms*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp. 185 e ss.

<sup>31</sup> O protagonismo de quem queria figurar na galeria dos “pais da Europa”,

<sup>32</sup> Esta a posição que tive a oportunidade de defender enquanto membro da Convenção, em representação da Assembleia da República.

<sup>33</sup> Paulo de Pitta e Cunha, Um Salto em Falso, in: *A Crise da Constituição Europeia*, Coimbra Almedina, 2005, pp.57 e ss.

<sup>34</sup> O eleitorado francês, atento ao facto de se tratar porventura da última revisão dos Tratados, e apercebendo-se da impossibilidade prática de se rever, no futuro, a Constituição europeia, em virtude das exigências de unanimidade dos Estados, ter-se-á manifestado contra a perspectiva liberal consagrada.

Então, perante um Tratado virtualmente morto, a Presidência alemã, em Junho de 2007, justificando as razões que fazem do país um dos motores da construção da Europa, tomou a iniciativa de propor um “Tratado Reformador”, privado da referência constitucional, e no qual seriam inseridas as alterações em sede institucional a introduzir nos Tratados vigentes, sem visar a sua revogação. Abriu-se assim um período de reflexão, aproveitado ainda para fomentar debates a nível nacional, envolvendo a participação de cidadãos, parceiros sociais, Parlamentos nacionais e partidos políticos, reafirmado uma vez mais o imperativo de intensificar e alargar um debate mobilizador, sem perder do horizonte a existência de um impasse institucional à espera de uma solução apropriada e urgente<sup>35</sup>.

No termo do interregno, à CIG foi conferido o mandato de redigir o projecto do Tratado Reformador, cuja execução coube a Portugal, no exercício da presidência, através do desenvolvimento de uma complexa e aturada negociação diplomática centrada, essencialmente, no prudente expurgo dos sinais mais claramente federais. No final, o projecto de Tratado submetido ao CE de Lisboa foi, no essencial, a reprodução do tratado “constitucional”<sup>36</sup>.

Então, o Tratado de Lisboa, herdeiro não só da clarificação das categorias de competências da União, mas também da sua possível devolução para o patamar nacional, reforçou os poderes de controlo dos Parlamentos nacionais que podem gozar de condições para desempenhar uma função mais afirmativa na construção europeia em defesa do princípio da subsidiariedade, em consonância com a legitimidade que detêm e a responsabilidade política que assumem perante os cidadãos eleitores.

E posteriormente, já no quadro da tormentosa caminhada para a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, coube ao Tribunal Constitucional alemão contribuir para fazer do dossier Parlamentos nacionais uma pedra vital na mecânica decisória europeia, ao considerar o Tratado compatível com a Lei Fundamental alemã desde que o país alterasse a legislação interna que regula o acompanhamento do processo de integração europeia por parte das duas Câmaras do Parlamento.

Nesta medida, a Alemanha, impulsionada pelos Länder, que encaravam a atribuição de competências à Comissão como uma forma de subverter os equilíbrios internos do próprio modelo federal, fez depender a aprovação do Tratado da participação dos Parlamentos nacionais no processo decisório da União, colocando assim o tema no centro dos debates.

Com efeito, sempre que estava em causa abordar no plano comunitário matérias emergentes das competências dos Estados federados, delas era interlocutor exclusivo o Governo Federal nos Conselhos de Ministros europeus.

<sup>35</sup> Cf., Paulo de Pitta e Cunha, *O Congelamento das Grandes Questões Europeias*, in: *A Crise da Construção Europeia*, ob. cit., pp. 67 e ss.; do mesmo Autor, *Direito Europeu. Instituições e Políticas da União*, Coimbra, Almedina, pp. 347 e ss. e *O Tratado de Lisboa. Gênese, Conteúdo e Efeitos*, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 19 e ss.

<sup>36</sup> Cf., Sean Van Raepenbusch, *La Reforme Institutionnelle du Traité de Lisbonne: l'Émergence Juridique de l'Union Européenne*, ob. cit., pp. 577 e ss.; Carla Amado Gomes, *O Tratado de Lisboa*, *Revista do Ministério Público*, n.º 114, 2008, pp. 7 e ss.

Por isso, desapossados da capacidade de intervenção, os Länder não viam como prevenir a escalada de reforço das competências europeias sem que tivessem a possibilidade de emitir uma palavra decisiva.

Daí que, no uso da faculdade conferida pelo futuro Tratado, o Tribunal Constitucional, em Junho de 2009, tenha acabado por determinar a necessidade de a legislação se ajustar ao novo mecanismo, fazendo depender a ratificação do Tratado da realização das adaptações necessárias.

Está em causa, sem margem para dúvidas, um importante alerta a todos os Parlamentos nacionais no que concerne aos poderes acrescidos agora conferidos pelo Tratado de Lisboa. Deste modo, afigura-se que acabam finalmente por estar preenchidas as premissas para concretizar a máxima de Jean Monnet “Não coligamos os Estados, unimos os Povos”.