

FACULDADE DE DIREITO DE LISBOA

**FEDERALISMO OU CONFEDERALISMO  
NO TRATADO DA UNIÃO**

Luis Filipe Melo e Silva

**RELATÓRIO DE MESTRADO**

Lisboa  
1993

## FEDERALISMO OU CONFEDERALISMO NO TRATADO UNIÃO

1 - INTRODUÇÃO .....	1
2 - A CONFEDERAÇÃO .....	19
2.1 - Conceito .....	19
2.2 - Trajecto Histórico .....	19
2.3 - Natureza Jurídica .....	21
2.4 - Estrutura e Função .....	21
3 - FEDERALISMO .....	24
3.1 - Na Cultura Política .....	24
3.2 - Perspectiva Histórica .....	25
3.3 - Estrutura .....	29
3.3.1 - E.U.A. ....	29
3.3.2 - Tratado da União .....	33
3.4 - Maastricht - Federalismo ou via original? .....	34
4 - O TRATADO DA UNIÃO .....	35
4.1 - Estrutura .....	35
4.1.1 - Multiplicações de Centros de Decisão ....	38
4.1.2 - Diferente Enquadramento Institucional ...	38
4.1.3 - Princípio da Subsidiariedade .....	41
4.2 - Direito Comunitário .....	46
4.3 - Federalismo ou Confederalismo .....	56
4.4 - Conclusões .....	61

### BIBLIOGRAFIA

Orientador: Prof. Doutor Fausto de Quadros

Mestrante: Dr. Luis Filipe de Melo e Silva

## FEDERALISMO OU CONFEDERALISMO NO TRATADO UNIÃO

### 1 - INTRODUÇÃO

O problema do Federalismo tem enorme interesse na actualidade.

Na realidade tem sido uma questão que tem interessado sempre.

Praticamente suscitou a atenção dos juristas e dos políticos, como adverte - USTERI - desde a dissolução do Sacro Império Romano-Germânico, depois da Paz de Westefália (1648).

Desde então, têm assumido diversos homens do estado, a tarefa de reunir e ordenar juridicamente as comunidades autónomas numa nova unidade.

### A NATUREZA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

- Não obstante o Parlamento Europeu na sua resolução de 16 de Fevereiro de 1978 (JO n° C63, 13.5.78, pág.36) ter aprovado uma designação única para a comunidade a verdade é que as três comunidades são sobre o ponto de vista jurídico entidades distintas.

O tratado da futura União Europeia, altera o "Nomen Juris" da Comunidade Económica Europeia (CEE) para Comunidade Europeia (C.E) A questão é:

- O despojamento pelos Estados de parte mais ou menos significativa das suas atribuições tradicionais de competência, suscita um problema de natureza jurídico-dogmática, qual é o de saber.

Por um lado:

- Se tal despojamento levará porventura, à descaracterização do Estado enquanto figura jurídico-dogmática constituído com o advento da modernidade;

E por outro:

- Coloca a questão de indagar qual o enquadramento das Comunidades europeias no quadro de referências das categorias jurídicas clássicas (Estadual ou Internacional);

ou se, pelo contrário:

- Estaremos em presença de uma nova categoria jurídica... não sendo estadual nem internacional se situa algures entre estas duas vias. A doutrina, de modo geral, e, o Tribunal das Comunidades, em particular, ainda não conseguiram pôr-se de acordo a respeito da importante questão do enquadra-

mento jurídico-dogmático a dar a este novo tipo de relacionamento entre os estados, que extravassa das formas de associação tradicionalmente conhecidas e integradas no âmbito do direito internacional.

O estudo da natureza das Comunidades Europeias tem sido, particularmente intenso sobretudo nos países cujas constituições consagram um sistema dualista nas relações que se estabelecem entre o:

- Direito Internacional público e o Direito Nacional...

Visto que, em virtude do sistema adoptado coloca-se sempre a necessidade de se proceder à recepção do Direito Internacional público no Direito Nacional. A Itália, adopta o sistema dualista.

A caracterização do sistema jurídico das Comunidades Europeias tem despertado aturados estudos.

O Prof. Pierre Mathijsen já em 1958, pouco tempo após a celebração do Tratado de Roma defendia que a caracterização do Direito Comunitário só poderia conduzir a uma das 3 conclusões seguintes:

- 1º - Considerá-lo como direito internacional público; ou
- 2º - Como algo análogo ao direito interno; ou
- 3º - Como um Direito Federal.

Contudo,

As especificidades das Comunidades Europeias, demarcam-se de tal forma das que caracterizam a generalidade das organizações internacionais intergovenamentais clássicas, que faz com que não seja possível subsumi-las a estas e remete-nos para algo de novo:

- situando-as num plano novo do direito internacional público, ou mesmo;
- algo dotado de uma identidade e autonomia própria.

Na verdade a originalidade do fenómeno comunitário, reside na circunstância de nos E.M. o exercício de determinadas competências, e o, poder legislativo passarem a ser atributos de órgãos que não são dos Estados de que resulta:

- a subordinação não só destes;
- senão também dos seus súbditos.

Trata-se pois de um direito de subordinação dadas as imensas dificuldades para determinar a natureza das Comunidades Europeias... há autores a preconizarem uma 4ª via:

As Comunidades são organizações supranacionais:

- a) situadas entre o direito internacional público clássico e o direito dos estados;

b) dotados de uma certa autonomia, e

c) identidade própria.

Posição esta que não é maioritária na doutrina e levanta questões de dogmática - veja-se por todos o Professor Fausto de Quadros. Mas também a JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DAS COMUNIDADES (TCE) não tem sido uniforme.

Embora não constituindo fonte de direito, directa e imediata mas, constituem um inestimável contributo na criação de direito.

Têm-se manifestado particularmente revelante quando chamado a pronunciar-se a título pré-judicial - artº 177º do T.CEE.

O Tribunal, tem fixado as características e os princípios fundamentais da Ordem Jurídica Comunitária, e sobre a questão da definição da natureza jurídica das comunidades.

Um dos exemplos:

1) O da aplicabilidade directa e do efeito directo, reconhecido no (Acórdão Van den et Loos) de 5 de Fevereiro de 1963 que reconheceu também que:

- A Comunidade constitui uma "Nova origem jurídica" de direito internacional.

Nas situações posteriores, O T.C.E. não mais faria referência ao direito internacional público.

2) No (Acordão Costa-Enel) de 15 de Julho de 1964, a comunidade será uma ordem jurídica própria por confronto com as organizações criadas por tratados internacionais clássicos; e recordaria:

- a) - é uma comunidade de duração ilimitada;
- b) - dotada de atribuições próprias
- c) - de personalidade
- d) - de capacidade jurídica
- e) - de capacidade de representação internacional, e
- f) - poderes reais decorrentes de uma limitação de competência, ou de transferência de atribuições dos estados à comunidade.

Dois meses depois, no caso do (Grã Ducado do Luxemburgo versus Reino da Bélgica) o Tribunal definiu as comunidades, como:

- "uma ordem jurídica nova".

Não é frequente os Tribunais nacionais dos Estados-Membros pronunciarem-se sobre a natureza jurídica das Comunidades Europeias. Contudo na Alemanha, diversas vezes a jurisprudência têm-se debruçado sobre as relações entre o Direito Comunitário e o Direito Internacional Público e inferindo deste tipo



de relações:

- A própria natureza das Comunidades Europeias e do seu direito:

- no seu Acórdão de 1967 - o Tribunal Constitucional Federal, considerou:

A Comunidade Europeia, não é um estado, muito menos um Estado Federal, antes se tratando de "uma Comunidade de natureza especial, em curso de Integração gradual (...)".

As Comunidades são: - uma potência pública de natureza particular... autónoma e independente em face dos Estados membros

Na Belgica, pronunciou-se o Supremo Tribunal em 1971 Acórdão "LE SKI":

- " Os tratados que criaram o Direito Comunitário instituíram uma nova ordem jurídica, em benefício da qual os Estados Membros, limitaram o exercício dos seus poderes soberanos nos domínios fixados por esses tratados.

Também a Itália através da sua Corte Costituzionale, abordou a natureza jurídica das Comunidades no caso Itálian Frontini (1973), em que confrontou o direito comunitário, com o Direito Interno, e concluiu, tratar-se de:

- ordens jurídicas autónomas e distintas:

Que comunidade, e uma organização inter-estadual do tipo supranacional, igualmente não é pacífica e uniforme na DOUTRINA:

- Há inúmeras posições ácerca da natureza das Comunidades Europeias, e o seu estudo tem sido quase sempre feito por confronto com as: - Organizações e o Direito Internacional Público clássico, assim:

- a) As Comunidades Europeias são um Estado - Tese Estadual.
- b) As Comunidades Europeias são meras organizações internacionais do tipo clássico - Tese Internacional
- c) As comunidades europeias são a manifestação do princípio federalista - Tese Federal
- d) As Comunidades Europeias situam-se entre as meras organizações internacionais e o direito estadual - Tese Supranacional

Vejamos sucintamente, cada uma destas Teses:

- a) TESE ESTADUAL

As Comunidades Europeias, são verdadeiros Estados, e os tratados institutivos assumem a natureza própria da Consti-

tuição de um Estado;

#### 1 - O Estado:

É um complexo de normas hierarquizadas dispondo de instituições políticas ou poderes públicos dotadas de meio de acção e teria assim:

- funções legislativas;
- funções executivas;
- funções jurisdicionais;
- funções políticas

Os Tratados: - Seriam verdadeiras constituições (existindo uma hierarquia de normas comunitárias semelhante à que existe a nível do direito interno)

As Comunidades, disporiam de:

- órgãos de execução
- órgãos encarregues da aplicação dos tratados - (para o que possuiriam meios jurídicos e financeiros)

#### 2 - Os órgãos:

Concebidos com base no Direito Público interno ... não, segundo o modelo dos órgãos das organizações internacionais.

**3 - As Comunidades, seriam:**

- uma comunidade de homens;
- constituída em território determinado, e de
- duração ilimitada cujo poder se dirigia não só aos Estados-Membros, e também, aos particulares

**Em Síntese a Comunidade disporia de:**

- uma organização jurídica
- **Tratados Institutivos, verdadeiros, Tratados-Constituição, ou, nas palavras do Prof. Jorge Miranda:**
  - "O direito que tem por objecto o Estado"

Os Estados-Membros transferiram para as Comunidades poderes de soberania que terão criado nestas um "poder político autónomo e próprio"... logo, verdadeiro "Poder soberano" este poder continua a ser atributo dos Estados membros (não das Comunidades).

O poder Comunitário teria sido conferido pelos **Tratados-Constituição** e traduzir-se-ia num verdadeiro poder soberano, resultante da transferência para as Comunidades, e, conseqüente reunião ou fusão nestas dos poderes soberanos dos Estados-Unidos.

Defendem esta posição:

- **Ophüls, Carl Friedrich** que vêm na:

- "Transferência de poderes soberanos" dos Estados para as Comunidades europeias, como conferindo a estas "uma imagem semelhante à do Estado"... e daí também, que o próprio direito comunitário, esteja mais próximo do direito de um estado do que das organizações internacionais clássicas".

Será legítimo, considerar as Comunidades como um Estado? - Prof. Fausto de Quadros - salienta ser in-sustentável esta posição:

- 1º falta a "competência da competência" [Krompetenz-Kompetenz]. Princípio elaborado pela doutrina alemã do direito público (Jellinek) e reelaborado por (Carré de Malberg), que corresponde àquilo que este autor designa por:

- "Poder de auto-regulação" - que resulta de um poder originário ou primitivo do Estado, e que se caracteriza:

- "pela aptidão deste de operar a distribuição do poder entre os seus órgãos..." logo, verdadeiro "Poder soberano". Contudo este poder continua a ser atributo dos Estados-Membros (não das Comunidades).

- 2º Também não é verdade que os Tratados sejam constituições...

- São verdadeiros tratados de direito internacional público, não resultando assim, de um poder constituinte

Os tratados institutivos se bem que nacionais quanto aos efeitos são verdadeiros tratados internacionais quanto à origem.

- 3º porque as Comunidades não são um Estado reside no próprio processo de revisão dos tratados, pois que, salvo: - os casos das pequenas revisões (chamadas revisões informais) O PODER DE REVISÃO DOS TRATADOS PERTENCE AOS ESTADOS-MEMBROS... e não às Comunidades, ou aos seus órgãos:

- artº 96º do Tratado CECA; artº 236º do Tratado CEE e artº 204º do Tratado CEEA

#### TESE INTERNACIONAL

Outros teóricos sufragam que:

- As Comunidades Europeias são meras organizações de Direito Internacional público clássico, repousando no princípio da soberania, e da, justaposição dos Estados

Esta concepção é contemporânea da C.E.C.A, e nem mesmo as afastariam de verdadeiras organizações de direito Internacional Público clássico:

- A circunstância delas disporem de poderes públicos

**próprios;**

- Da tomada de decisões pode ser feita por maioria;
- Da obrigatoriedade das suas decisões a nível interno dos Estados-Membros, ou a
- Permanência do Estado na Organização por tempo indefinido.

Outros teóricos internacionalistas não deixam de reconhecer determinadas especificidades ou particularidades, ou mesmo considerarem-nas de um Direito Internacional público "novo" ou "moderno", correspondente a um estágio superior da evolução do DIP".

Há na doutrina do direito comunitário que sufraga a Tese Internacionalista 4 teses distintas:

- 1ª - São puras Organizações Internacionais de Direito Internacional público;
- 2ª - Organizações de Direito internacional Público, embora, com "particularidades ou especificidades";
- 3ª - Direito Internacional "novo" ou, "Moderno" correspondente a um "Estadio superior da evolução do Direito Internacional Público;
- 4ª - E ainda Direito Interno dos Estados

## **Crítica á Tese Internacional**

Ao identificarem-nas como: - Puras Organizações Internacionais Clássicas - integram-nas no domínio do Direito Internacional Público, por, radicarem em tratados de natureza internacional. Ora "a natureza internacional dos tratados não fixa necessariamente a natureza do ente que ele cria";

Assim aconteceu no caso da Áustria após o "Staatsvertrag" de 1975.

Mas a crítica mais acérrima, sustenta que ao contrário do que acontece no âmbito do Direito Internacional Público Clássico, em que rege o processo da soberania una e indivisível dos estados, nas Comunidades Europeias, os Estados-Membros aceitaram que parte das suas tradicionais competências passassem a ser exercidas exclusivamente pelos órgãos comunitários.

**AS COMUNIDADES EUROPEIAS COMO ORGANIZAÇÕES "SUI GENERIS".**

Há autores que consideram: - "as competências que estão confiadas ás Comunidades são mais numerosas do que as confiadas ás organizações internacionais".

A própria Comissão Europeia, considera que:



Comunitário constitui uma Ordem Jurídica au-  
dependente das Ordens Jurídicas dos Estados-  
dotada de Orgãos próprios aos quais certos  
poderes foram confiados pelos Estados.

Comunitário produz os seus efeitos sem  
necessidade de transposição para o direito interno;

cria direitos e impõe obrigações, não só:

direitos Comunitários e os Estados Membros mas  
também em relação aos seus nacionais (aplicabilidade direc-

Ordens Jurídicas: - O Direito Interno e o  
Direito Internacional - aplicarem-se aos particulares "todo o  
cidadão é igualmente um cidadão das Comunidades

COMUNIDADES EUROPEIAS assumiam, uma: - natureza es-  
sencialmente independente dos Estados.

L

teoria, coloca as Comunidades Europeias (ou o  
Direito Internacional Público e o Direito  
das Comunidades Europeias) em posição de:  
- Autonomia e Identidade Própria. É  
caracterizado por supranacionalidade.

Há uma relação de subordinação que se estabelece entre os Estados Membros e os Órgãos Comunitários. O então conceito de supranacionalidade resultaria de características retiradas simultaneamente, das 2 ordens jurídicas tradicionais:

- a estadual e a internacional; e
- constituiria o resultado de um compromisso entre as duas ordens jurídicas situando-se a "meio caminho" entre ambas.

Nos primeiros tempos fundamentavam as suas posições no artº 9º, parágrafo 5º e 6º do Tratado de Paris, que instituiu a CECA.

#### CRITICA Á TESE SUPRANACIONAL

Os teóricos, não assentaram as suas análises no conceito jurídico de supranacionalidade. O único conceito jurídico de supranacionalidade deverá caracterizar-se pelo "nascimento de um poder político superior aos estados", como resultado da transferência definitiva de poderes soberanos e pela existência de um poder legislativo o qual seria exercido não no interesse dos estados, mas sim no interesse comum dos Estados-Membros da entidade supranacional e pela autonomia e portanto, independência dos órgãos do Ente Supranacional no exercício do poder em relação ao poder estadual.

## TESE FEDERAL

O Federalismo não é, para alguns, a solução mais fácil de defender, para quem cure do problema europeu. A Confederação, ou a vertente intergovenamental seria mais defensável depois do recuo claro, a seguir ao Tratado de Paris.

A dificuldade maior, reside no facto de que para os teóricos da Europa Continental a expressão assume o significado de: - Uma acção comum de diferentes estados, anterior ao aparecimento das nações ou do Estado Moderno...

... Porém, para os teóricos Anglo-Saxónicos, inspirados pelo comentário sobre a Constituição Americana "The Federalist"... o termo é tido como: - Um princípio de organização governamental diferente da multiplicidade de estados soberanos.

Neste contexto, os Estados Membros de uma federação não são soberanos uma vez que soberana é a federação desses Estados.

Aos autores que partilham a opinião de que as Comunidades Europeias, e ou o seu Direito são de algum modo o afloramento do princípio do Federalismo, elas deparam-se-lhes como um verdadeiro Estado Federal.

É indesmentível que, a Tese Federal como a Internacional

foram dominantes nos primeiros anos da criação da CECA, e tiveram por objecto esta Comunidade.

Nos teóricos federalistas, é particularmente notória a influência da declaração de Schuman, com o comunicado do Governo Francês de 9 de Maio de 1950: " - constituir a primeira base concreta de uma Federação Europeia, indispensável à conservação da paz".

Porém, outras personalidades proeminentes na construção europeia, partilhavam da concepção federal, fosse admitindo-a através de expressões de "pré-federal" ou "com traços de federalismo": - Jean Monnet, Konrad Adenauer, De Gasperi, (entre outros), são esteios pacificamente reconhecidos.

Mas, se a CECA parecia ser um balão de ensaio uma antecâmara para concretizações mais arrojadas, como seria, o desenvolvimento e concretização do federalismo que acabou por ser frustrado, através da CEE e da CEEA.

Será que foi então consagrado, no Tratado da União?

Qual então a natureza jurídica do Tratado da União? **CONFEDERAL OU FEDERAL?**

No nosso tempo, têm-se acentuado a importância do problema, devido as tentativas relativamente consolidadas da União Europeia, levantarem diversas questões teóricas e práti-

cas, que é mister resolver.

Há efectivamente diferenças significativas entre Confederação e Federação,

## 2 - A CONFEDERAÇÃO

### 2.1 - Conceito

É uma Associação de Estados, de Nações, de entidades, que se sujeitam a um poder Central.

Há, uma união de Estados Soberanos em que se sublinha a independência soberana de cada corpo constitutivo (do alemão Staatenbund).

### 2.2 - Trajecto histórico

Já Tomas Moro organizava a sua ilha Utopia como uma confederação de cidades e para Montesquieu (Espirit des Lois) era uma sociedade das sociedades.

Assim sucedeu com a Confederação Germanica (BUND) - estabelecida pelo Congresso de Viena em 1815 e que existiu até 1866.

Cada Estado, mantinha a sua autonomia, o seu Governo, e a partir de 1830 ou 1848, o seu Parlamento. Mas Havia uma representação geral dos interesses comuns a todos os Estados da Confederação:

- A DIÊTA FEDERAL com sede em Francforte, a qual se compunha não de representantes eleitos pelo sufrágio, mas de plenipotenciários nomeados pelos diferentes soberanos confederados, competindo à Austria a Presidência da Confederação.

Porém viu-se duplamente enfraquecida pelo:

- Desentendimento dos seus Membros, ... tendo como corolário a impotência da Diêta.

E a

- Rivalidade da Prússia de Bismarck e da Austria.

Em 1866, a Austria é derrotada e dá-se a dissolução da Confederação Germânica ... sendo substituída pela Confederação da Alemanha do Norte, que diferiu dela sensivelmente:

- a) Era bastante mais centralizadora;
- b) A Presidência da Confederação pertencia à Prússia;
- c) E, ao Rei da Prússia competia o comando supremo do exército o qual era uma instituição unitária a par de outros serviços unitários; como a Marinha; Alfândegas Correios e Telégrafos.
- d) Mais democrática, pois para além do Conselho Federal, correspondente à antiga Diêta, havia o Reichstagm, eleito por sufrágio universal.

### 2.3 - A natureza jurídica

Depende fundamentalmente da questão acerca de relações entre Direito Internacional e Direito Interno.

É assim, que a figura Confederação se coloca de modo híbrido, onde confinam ambos os territórios jurídicos, sendo a sua problemática tributária das ideias que se tenham respectivamente às relações entre ambos os ramos jurídicos.

Por um lado: - Aparecem uns estados que pretendem defender a sua soberania

E por outro: - Surge uma nova vinculação que corresponde àqueles Estados

É esta NOVA FORMAÇÃO, sujeito de Direito Internacional? Que relações têm com os demais Estados? Quais são as relações dos Estados Membros entre si?

Relações de Direito Internacional e de Direito Interno, Soberania, subjectividade Internacional, são os pontos fundamentais para a dilucidação do problema.

### 2.4 - Estrutura e função

O Princípio político em que se baseia, é o da subordinação do órgão central ao Poder dos Estados. Assim:

- Está sujeito ao direito de veto.
- As únicas decisões comuns a que se pode chegar são as tomadas por unanimidade.;
- Uma vontade política unitária só se forma quando o equilíbrio político impele nessa direcção

Este regime é regulado por relações de força material estabelecidas entre os componentes, em que a Integração Política baseia-se na hegemonia política e militar de um ou mais Estados sobre os outros.

A Confederação é assim, uma fórmula política instável condenada a dissolver-se ou consolidar-se, podendo transformar-se num Estado tutelar da autonomia das unidades componentes se tiver uma estrutura Federal.

As decisões dos órgãos centrais, possuem mais o carácter de recomendações do que de leis, pois que;

- não são formadas mediante a luta política;
- não dispõem de meios de poder directo sobre os cidadãos.
- A execução das decisões tomadas pelos órgãos comuns é deixada aos Estados.

Em última instância, o poder de decisão está nas mãos



dos Estados, por este motivo, as decisões tomadas a nível confederativo não possuem carácter vinculativo.

Contudo, o Sistema Confederativo serviu de base à formação de numerosas organizações internacionais especializadas, como o F.M.I., a CECA, a própria CEE, em que o propósito, de transformar no futuro, esta Comunidade, num Estado, inspirou os seus fundadores a ideia de instituir:

- um Parlamento Europeu;
- uma Comissão Executiva;
- um Tribunal de Justiça.

Conquanto, o poder de decisão, tenha ficado por ora fundamentalmente concentrado num quarto órgão: - O Conselho de Ministros, que constitui uma sólida garantia para a soberania dos estados. Contudo, não há diferenças entre as instituições internacionais como a ONU, que têm a mera incumbência de organizar a cooperação entre os estados, e a CEE, que tem por objectivo realizar uma verdadeira e perfeita integração económica.

Porém a Suíça, que não deixa de ser um exemplo interessante, pois a Constituição Helvética continua a definir a sua estrutura política como confederativa.

Porém, o Governo central têm nas suas mãos:

- a) o controle exclusivo do exército;

- b) o poder exclusivo da representação diplomática;
- c) o sistema aduaneiro e monetário;
- d) e um poder de tributação próprio.

Porém, é desde 1948, uma Federação.

Ottolenghi e Sanchez Agesta, terão razão quando escrevem que "a Confederação como forma de aliança permanente e orgânica de Direito Internacional, é o precedente histórico do Estado Federal?".

Pois que, este em tal sentido, manifesta-se como uma forma histórica de unificação política, através da qual os grupos homogêneos e de interesses comuns vão realizando uma integração progressiva, expressa no trânsito - Aliança - Confederação - Federação, constatando-se igualmente a mesma evolução interna nas suas instituições, que acusam uma progressiva solidez na unidade política.

Haverá, assim, afinidades entre confederação e Estado Federal? Urge primeiro caracterizar o Federalismo.

### 3 - O FEDERALISMO

#### 3.1 - Cultura Política

Na cultura política o termo Federalismo, é usado para designar 2 objectos diferentes:

- a) numa primeira acepção, designa a Teoria do Estado Federal; e
- b) numa segunda acepção, refere-se a uma Visão Global da Sociedade,

Nesta última acepção, entende-se o Federalismo como uma doutrina social de carácter global, como o liberalismo, ou o socialismo que não se reduz, portanto, ao aspecto institucional, mas comporta uma atitude autónoma para com os valores, a sociedade, o curso de história e sem dúvida, o ponto de referência obrigatório é Proudhon, que contudo, não soube dar uma definição satisfatória.

Foi Proudhon, com grande visão que escreveu que "a mistura explosiva de fusão do estado e da nação teriam acentuado as divisões internacionais, transformando as lutas entre os povos em extermínio de raças".

### 3.2 - Perspectiva histórica

De facto do ponto de vista histórico, as determinações positivas da teoria do Federalismo foram-se esclarecendo através da experiência da negação da divisão do género humano em Estados Soberanos.

O Federalismo tem-se definido como a negação do estado nacional, mas também, a negação da guerra e da anarquia inter-

nacional, apesar da afirmação do princípio da soberania nacional durante a Revolução Francesa. Contudo, este ideal vai estar presente na:

- componente cosmopolita dessa Revolução
- na obra de Kant, e na
- utopia Europeia de Saint-Simon,
- e nos, escritos de Cattaneo, Frantz, Mazzini e Proudhon.

Lenine, em 1915, sentiu a necessidade de posicionar-se contra a "palavra de ordem dos Estados- Unidos da Europa", cujo valor positivo não pôde porém, contestar.

As transformações que se verificaram no Estado, absoluto por natureza em que "as relações internacionais foram relações de príncipes e de Reis", através de reformas democratas e sociais, levando o Governo a basear-se na participação popular e a estender a própria competência à intervenção na vida económica e social, favoreceram uma enorme concentração de poderes nas mãos do Estado burocrático, inconcebível durante o Ancien Regime.

O Estado apoderou-se dessa forma, das energias que surgiram da Revolução Industrial e das transformações políticas que a acompanharam e o resultado, foi: - a centralização, a integração nacional e o nacionalismo.

Isto resultou do facto de que atrás da "nação soberana" estava sempre o Estado com as suas velhas exigências de segurança e de potência, mas tornado cada vez mais agressivo pela nova necessidade de servir aos interesses económicos e sociais das massas.

A autonomia e a irmanação de todos os povos, declaradas nos princípios, são negadas na realidade, e a afirmação do Princípio Nacional, primeiro na Itália e depois especialmente na Alemanha, destruindo o equilíbrio europeu e tornando inevitável a Primeira Grande Guerra Mundial com as suas características de guerra generalizada e total, confirmou o juízo histórico de Proudhon e de Frantz.

Apartir deste momento, o Federalismo, isto é, a teoria do governo democrático supranacional, o instrumento político que permite instaurar relações pacíficas entre as nações e garantir ao mesmo tempo a sua autonomia, através da sua subordinação a um poder superior, mas limitado, isto perante o colapso da internacional socialista e a explosão da Primeira Guerra Mundial, que revelam os primeiros efeitos catastróficos da crise histórica do Estado nacional.

Já em 1918, Einaudi, colocou em evidência os limites do projecto de Sociedade das Nações, a qual, baseando-se no Princípio Confederativo, não limitava a soberania nacional, e contrapôs a ela a Federação Europeia, definindo as Guerras

Mundiais como "duas tentativas de resolver o problema da unificação europeia com violência" e indicou as causas:

- a) "contradição entre o carácter tendencialmente supranacional, da produção e de todos os demais aspectos da conduta humana, a ela directa ou indirectamente coligadas";
- b) e as "dimensões nacionais da organização política".

No período entre as guerras mundiais Lord Lothian focalizou o ensinamento Kantiano sobre a natureza da guerra e da paz, aplicando-o ao mundo contemporâneo, e identificou na anarquia internacional a causa da guerra e indicou como remédio para ela as Instituições Federais.

É corroborado, como o principal obstáculo para a plena afirmação do liberalismo (Robbins) e do Socialismo (Wootton), e em substância, o princípio implícito em todos estes autores, será enunciado por A. Spinelli e Rossi, durante a Resistência, no Manifesto de Ventotene: - "É que, a linha divisória entre conservação e progresso coincide hoje com a existência entre Estado nacional e Federação Europeia".

Após a Segunda Guerra Mundial, as Nações Europeias esgotaram o papel histórico e foram reduzidas a elementos subordinados de um sistema mundial formado por potências continentais (Norte-América, Soviética e Chinesa).

A fórmula do Estado nacional está historicamente superada e os estados europeus só poderão recuperar a sua independência unificando-se. É possível até prever que a União das Nações históricas da Europa, não poderá ser senão do tipo Federal.

### 3.3 - Estrutura do Federalismo

3.3.1 - Hamilton, Jay e Madison, nos ensaios "The Federalist Papers", oferecem-nos a primeira e uma das mais completas formulações da teoria do Estado Federal.

A constituição do E.U.A., é o primeiro exemplo do pacto federal entre estados soberanos, e é forçoso concluir que ela introduz um novo instrumento político, cuja finalidade universal é a paz perpétua .

Para isso serve-se a Constituição Norte-americana de apenas 7 artigos, apesar de extensas secções e 26 aditamentos. Mas com igual força jurídica são as grandes decisões judiciais sobre a interpretação e aplicação da Constituição o Costume e as Constituições dos Estados Federados.

Ela é, a única Constituição do Séc. XVIII em vigor, e é sem dúvida, a sua dupla função de Lei Fundamental e de Pacto Constitutivo da União que funda verdadeiramente os E.U.A.

A noção de Constituição e do seu valor superior a todos os demais actos da Federação e dos Estados Federados, e em especial, a Autoridade reconhecida aos tribunais na sua interpretação e na sua concretização são notas tão profundas do sistema e tão específicas que, com o mesmo sentido ou com a mesma intensidade, não poderiam passar para qualquer outra parte.

Contudo, só se poderá falar em sistema de matriz Norteamericana, naqueles países que o adoptarem quando estiverem presentes 3 elementos a saber:

- a) Fiscalização Judicial da Constitucionalidade
- b) Federalismo
- c) Presidencialismo.

Será que a C.E., adoptou um sistema de matriz norteamericana conforme vêm alguns desejosos de um federalismo centralizado assente na regra da maioria, por se tratar de um federalismo perfeito, em que se verificam simultâneamente:

- uma estrutura de sobreposição: cada parte do território e cada indivíduo, estão sujeitos simultaneamente a 2 centros de poderes políticos e a 2 ordenamentos constitucionais, sem que por isso seja prejudicado o princípio da unicidade de decisão sobre cada problema.



- E uma **Estrutura de participação**: o poder político central é a resultante da agregação dos poderes políticos dos estados federados?.

Ainda é cedo para a resposta a esta questão, até porque, não existe obra que teça considerandos sobre o sentido global deste instrumento institucional que é o **Federalismo**, apresentado mais como um meio para resolver os problemas políticos dos americanos do que, como modelo de governo para a sociedade das nações, nomeadamente europeias.

Efectivamente o **Processo Constitucional** no qual se baseia o Estado Federal; e a pluralidade de centros de poder soberanos entre eles é de tal modo, que ao **Governo Federal**, que têm competência sobre o inteiro território da Federação, seja conferida, uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e económica.

A própria atribuição ao **Governo Federal**, do monopólio das competências relativas à política externa e militar, visam:

- eliminar fronteiras militares entre os estados da União;
- as relações entre os estados perdem o caracter violento;

- e adquirem um carácter jurídico;
- todos os conflitos podem ser resolvidos perante os tribunais.

A transferência para os Orgãos Federais de algumas competências no campo económico, têm por objectivo:

- eliminar os obstáculos de natureza alfandegária e monetária que impeçam a unificação do mercado, e
- atribuir ao governo federal uma capacidade autónoma de decisão no sector da política económica.

Apesar disso tenha-se presente que:

- a) O Governo Federal, é fortemente limitado, porque os estados federados dispõem de poderes suficientes para se governar autonomamente.
- b) Por outro lado, cada Estado autonomamente aprova a sua Constituição, apesar de dentro dos limites da própria constituição federal, logo, respeitando a forma republicana de governo.
- c) A formação da vontade política da Federação, faz-se por processos institucionalizados, nomeadamente a existência de 2 câmaras. Uma 2ª câmara o Senado, espécie de Conselho Europeu, (mas com 2 senadores por

estado) com igual representação dos estados; e uma 1ª câmara, a dos **Representantes**, espécie de Parlamento Europeu, em número proporcional à população de cada estado.

Os aditamentos à constituição são aprovados por 2/3 dos membros das 2 câmaras e ratificadas por 3/4 dos estados.

- d) A **igualdade jurídica dos Estados Federados**, manifesta-se não só na igualdade de condição e participação no Senado: no processo de Revisão da Constituição; mas também, no processo de igualdade de tratamento de um cidadão de um estado, noutra estado membro da união.

Sendo esta a estrutura do **Federalismo Americano**, natural e necessariamente é a projecção e o fatalismo de Maastricht?.

3.3.2 - É plausível, que a haver uma futura **Federação Europeia** esta se apresentará como uma formação política pluralista e aberta a todo o género humano.

A tensão que a impulsionará fará surgir valores que qualificam o **Federalismo**:

- o **cosmopolitismo**, que permitirá aos homens tomarem consciência de pertencerem à humanidade e não apenas às nações;

- e o Comunitarismo, isto é, a aspiração dos homens a fixarem-se em comunidades, a participarem activamente do governo local, e a afirmarem a sua autonomia,

### 3.4 - Maastricht Federalismo ou via original?

Então, como compreender a proclamação de Jean Monnet: "**- os Estados Unidos da Europa já começaram**".

É verdade que os chamados pais da europa (Schumann, Monnet, De Gasperi, Adenauer,) empregavam embora raramente a expressão de federalismo, só que tinham uma visão mais funcional do que ideológica da construção europeia. O Federalismo para eles seria um ponto de chegada, mas não um ponto de partida.

Os fundadores apontaram sempre, para uma "União Europeia" que partindo da solidariedade de facto, (Schumann) se fosse alargando e crescendo até à "Solidariedade política".

No fundo, a Via Federalista dos pais da europa foi sempre uma via "sui generis" gradualista e pragmática, assente numa trave-mestra que Maastricht veio a consagrar inquestionavelmente, o princípio da subsidiariedade.

Vários autores consideram que será difícil transpôr para a prática este princípio, pois: - "como poderemos garantir o respeito deste princípio nos diversos níveis de competência"?

Exactamente os mesmos sustentam que: - "A C.E., afasta-se cada vez mais do cidadão comum e Maastricht veio ainda agravar esta situação, aumentada, com as reuniões á porta fechada do Conselho e da Comissão; ou a acumulação do poder pelo Conselho e pela Comissão".

Para outros porém, com a eleição do Parlamento Europeu por meio do sufrágio universal, a Comunidade deu um primeiro passo para se transformar numa Federação. Pois que, não se conhecem exemplos de Confederações com assembleias eleitas por sufrágio universal.

Regressemos então a Maastricht.

#### 4 - O TRATADO DA UNIÃO

##### 4.1 - Estrutura

A estrutura adoptada comporta 3 níveis de natureza diferente:

O primeiro, que continua de Tipo Federal, é o do adquirido comunitário actual (CEE; CECA e CEEA);

Um segundo, o da cooperação judiciária e policial, aproxima-se bastante da esfera comunitária;

O terceiro, o da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) tem uma natureza essencialmente intergovernamental.

O Tratado de Maastricht, por um lado, marca a fase conclusiva da Europa Económica e, por outro, lança os alicerces de uma Europa política.

Torna-se necessário antes de mais, tentar apreender o conteúdo potencial dos Acordos de Maastricht a fim de se avaliar o seu significado concreto para o futuro, são 4 as grandes novidades decididas em Maastricht:

- A) Há uma multiplicidade dos centros de decisão;
- B) Novo e diferente enquadramento institucional,
- C) limitação das competências comunitárias pelo princípio da subsidiariedade
- D) Início de uma Política Externa e de Segurança Comum, (alguns aspectos passarão a ser comuns embora tudo o mais continue nas mãos dos estados-membros).

Não é fácil porém, dar uma explicação clara do conteúdo do Tratado de Maastricht em matéria institucional. Há muita confusão consagrada na estrutura institucional do Tratado, desde logo ao admitir 3 modelos distintos - talvez sem os

quais não houvesse Maastricht - chamados níveis ou "Pilares" que vão desde o federal ao Intergovernamental.

É certo que, o nível principal constituído pelo acervo económico comunitário - e que é de um Federalismo ainda por esclarecer, pois não é pela: -"supressão da vocação Federal do Tratado que ela deixa de ser Federal", porque o Federalismo é uma teoria "em devir" e não uma construção acabada no catalogo - daí que saia reforçada pela criação da União Económica e monetária -, será o paradigma da orientação pretendida.

É de facto a moeda única que constitui o "coração do Tratado, e é o detonador mais poderoso da Europa Federal, mas não o único.

Os outros dois pilares mais propriamente políticos, revestidos da designação "União política", acabam por consagrar o Conselho Europeu no centro do dispositivo institucional europeu ficando assim oficializado, que não deixa de ser um Orgão de Cooperação Intergovernamental por excelência. O grande desafio está, em evitar que a lógica intergovernamental que domina o 2º e o 3º pilar, não venha a ganhar preponderância sobre a lógica comunitária no conjunto do sistema institucional europeu.

O princípio de subsidiariedade, embora elevado á coqueluche do Tratado de Maastricht, o certo é que, do aparecer no

Tratado de Roma nos artºs 235º - no tocante à hierarquia das normas e 130º do acto único em matéria de ambiente

Quanto á cooperação judiciária e policial política externa e de segurança comum.

#### 4.1.1. Há uma Multiplicação dos centros de decisão

2 exemplos:

- O primeiro diz respeito à União Económica e Monetária a sua criação deriva de uma abordagem totalmente federal - Uma moeda única a partir de 1977 ou 1999 para todos os países membros -.
- O segundo diz respeito à Política Externa e de Segurança Comum, - porém a verdadeira soberania continua a ser dos governos nacionais.

Contudo, o princípio de Tipo Federal da votação por maioria qualificada tem uma aparição destacada, embora imprecisa, pois será por unanimidade o que pode ser decidido por maioria.

#### 4.1.2 - Diferente Enquadramento Institucional

Quanto ao equilíbrio institucional com a excepção da União Económica e Monetária, a regra de todos os outros



capítulos é o intergovernamental - com a preponderância do Conselho.

É claro que houve uma combinação das responsabilidades dos 3 órgãos interinstitucionais comunitários: conselho-comissão-parlamento.

O CONSELHO, viu a sua capacidade de decisão reforçada pela extensão do Princípio do Voto por Maioria Qualificada: O que significa 54 em 76, apesar de já ser cada vez mais utilizado, em especial depois do Acto Único Europeu de 1986 sobre problemas ligados ao Mercado Interno; à investigação; à tecnologia; à saúde; e à segurança.

A COMISSÃO viu reforçada a sua legitimidade democrática pelo facto de ser investida pelo Parlamento Europeu...

... Contudo, para ser um verdadeiro executivo, terá que na prática ser garantida a sua responsabilidade política.

O PARLAMENTO EUROPEU foi o instrumento utilizado pelos construtores do Tratado de Maastricht para obviar ao "défice Democrático" imputado à Comunidade, obtendo incontestavelmente novos poderes:

- a) concordância do seu mandato com o da Comissão;
- b) investidura da Comissão e do seu Presidente (artº 158º T. União);

- c) **extensão do processo do Parecer de Conformidade**  
(importante para qualquer decisão em matéria de alargamento ou dos fundos estruturais e criação do fundo de coesão (art<sup>os</sup> 228 n<sup>o</sup> 3 e 130D T. União);
- d) **direito de veto**
- e) **aumento do seu papel no âmbito do controlo do Orçamento Comunitário**
- f) **intervenção mais forte no processo decisório graças ao processo de "co-decisão" - art<sup>o</sup> 189-B T. União aplicável á:**
  - Livre Circulação de Trabalhadores;
  - Mercado Interno;
  - Consumo;
  - Ambiente;
  - Redes Transeuropeias.

Mas, este reforço da legitimidade democrática, não advém só da extensão do papel legislativo do Parlamento Europeu, mas também:

- a) **na Partilha de Competências, através da:**
- b) **Regra da Subsidiariedade**
- c) **Participação dos Parlamentos Nacionais**
- d) **Comités das Regiões**
- e) **Mandato da Comissão**

#### 4.1.3 - Princípio da Subsidiariedade

Dos princípios mais importante deste Tratado, é sem dúvidas o da subsidiariedade e do Respeito pela Identidade Nacional, conforme sustenta nas suas lições o professor Fausto de Quadros.

Este princípio é tão antigo como as Escrituras e não admira que a maior elaboração doutrinária, fosse dada pela Doutrina Social da Igreja:

- Encíclica 100º ano - 1991 - João Paulo II; 40º ano - 1911 - Pio XI; "Rerum Novarum" 1891 - Leão XII:" (que significa Novas Coisas) -"justamente para um equilíbrio entre o colectivismo galopante, e o extremismo liberalismo individual, a igreja aparece a dizer o meio termo".

A subsidiariedade é a soma da "Rerum Novarum"; 40º ano; "100º ano", e define-se assim: - "no fundo a Sociedade, é uma pirâmide mas com a base por baixo, entre o Estado e os Indivíduos há vários corpos sociais menores em relação ao Estado",

Cada um deste nível, á medida que se sobe:

- O Nível Superior, só poderá fazer o que o Nível Inferior não possa fazer melhor.

- Nível superior, têm a obrigação de ajudar o nível inferior a realizar plenamente as suas funções... e se, isso não fôr possível, é que o nível superior suprirá esta carência. A família só pode fazer, o que o indivíduo não possa fazer sózinho.

**SUBSIDARIEDADE**, de baixo para cima, cada grau é subsidiário em relação ao de grau inferior.

O Estado só fará, num estado descentralizado o que, a região, o concelho, a freguesia, a família não conseguem fazer, em Portugal, é exactamente ao contrário.

A Alemanha, não tem Ministério da Cultura, nem Ministério da Educação... porque:

- pela subsidiariedade intrínseca, entre todos os Estados Federados, é por eles melhor exercido, logo, não tem que ficar nada para a Federação.

É esta subsidiariedade, como vigora na Alemanha, que agora passa para a CEE.

Tudo o que seja, suficientemente levado a cabo pelos Estados não passará para a Comunidade, se for melhor realizado por estes apesar dos fins serem comunitários. Veja-se por todos o Tratado da União no artº F nº 1 - diz o seguinte:

"- A união respeitará a identidade nacional dos Estados-Membros" Cá está a união a fazer-se mesmo quando fôr federal, respeitando a identidade dos Estados-Membros".

A Ideia não é de: - euro-uniformidade, mas de euro-diversidade, cada um deles, tem de se habilitar a fazer profissionalmente tudo de modo suficiente (cá está o desafio).

A Comunidade, só fará o que os Estados-Membros por incompetência ou incapacidade não forem capazes.

**Porquê, que beneficia de modo especial Portugal?**

- PORTUGAL é um estado feito, com identidade mais forte que muitos dos estados-maiores. Portugal, tem as fronteiras fixadas desde o século XIII, nada tem a recear do contacto com outras culturas, experiências ou motivações, antes, será um desafio às capacidades das suas gentes e à perenidade das suas tradições.

Há preceitos, que em matérias específicas prevê a subsidiariedade:

- artº 4 do Tratado da União quanto à Política Externa vai levar a que:

- as Comunidades, só chamam a si a condução das relações externas, quando os estados por si não sejam capazes de fazer isso de modo suficiente.

A subsidiariedade, pressupõe a suficiência de actuação em casos de divergência quem resolve os conflitos nos Estados Federais é o Tribunal Constitucional, pois este princípio é constitucional.

Concretizando, a Subsidiariedade, é referida logo nos considerandos do Tratado, onde se partilha o princípio de que, na criação da União, as decisões devem ser tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, "de acordo com o princípio de subsidiariedade".

Esta afirmação é repetida no art.<sup>o</sup> A das disposições comuns do Tratado da União. Outras referências são feitas nos artigos B e F das mesmas disposições, sublinhando-se o "reforço dos direitos e dos interesses dos nacionais dos Estados-Membros" e o "respeito da identidade" desses Estados.

É, porém, no art.<sup>o</sup> 3.<sup>o</sup> B do Tratado da União que explicitamente se define o processo e a forma - ainda que genérica - como ele se aplica.

A acção da Comunidade não deve de exceder o necessário para atingir os objectivos do presente tratado. Mas este princípio é também avançado no art.<sup>o</sup> 4 do título V do Tratado

da União, relativo à Política Externa e de Segurança Comum e na declaração anexa á Acta Final relativa à União da Europa Ocidental (UEO) onde se refere que a PESC. não afectará o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros.

A Comunidade não deve intervir senão quando a eficácia o justifique e deve de actuar tão próximo quanto possível dos cidadãos.

O seu significado não é unívoco, pois a Comissão e o Parlamento Europeu, vêm-no como corolário do respeito pelas instituições dos Estados-Membros só que, os nacionalistas crêm ver nele a possibilidade de preservação de muitos dos poderes soberanos, bem como a defesa dos costumes, tradições e peculiaridades, enfim, do cerne da identidade o problema que se suscita é a sua aplicação através ou da:

- partilha jurídica das Competências Comunitárias e dos Estados;

ou

- a partilha comandada por critérios políticos.

Nos Estados Federados é possível definir juridicamente as competências do Governo Central e dos Estados Federados, em que haveria, uma maior defesa dos estados pequenos.

Difícil parece, numa Comunidade que se vêm a formar, que está continuamente em evolução, deixar de adoptar o critério político.

Há porém, uma observação pertinente, o processo de subsidiariedade, só é aplicável "nos domínios que não sejam atribuições exclusivas" da Comunidade, deixando assim, campos em que as competências comunitárias e nacionais se sobrepõem, o que, poderá dar à Comunidade o pretexto para alargar as suas competências ou conferir aos Estados a possibilidade de não acatar decisões comunitárias, invocando que podem resolver melhor, a nível nacional, as matérias a que se reportam estas decisões.

#### 4.2 - Direito Comunitário

Uma última palavra, para uma outra Europa, que Maastricht acabou por receber: - A Europa Jurídica.

O Direito Comunitário, é, assume-se como um elemento Federador e motor da integração europeia: - É soberano, directo e autónomo.

A ESTRUTURA DAS COMUNIDADES é uma estrutura de Integração e não de Cooperação entre os Estados-Membros, em que as suas normas se aproximam mais do Direito Interno dos Estados-Membros e do Direito Constitucional do que, do Direito Internacional.



Há 2 métodos de Unificação Europeia fundamentais:

- **A cooperação:** Em que cada um dos Estados para além das suas fronteiras nacionais está disposto a colaborar com os outros estados...

- ... mantendo a sua soberania nacional

- **Associam-se Estados Soberanos numa União de Estados,** mantendo as estruturas nacionais, numa palavra, uma **confederação;** ou

**A integração:** Unir as várias soberanias nacionais numa soberania comun fundindo-se no plano superior, numa comunidade supranacional, que terá como corolário o:

**Estado Federal:** com a conservação das especificidades de cada uma das nações incluídas nesse estado.

Não apontarão neste sentido as características do direito comunitário?

Ele é de aplicabilidade directa, nos termos do artº 189 do Tratado União Europeia... sendo por isso inadmissíveis práticas dualistas, como têm sido criticadas à Itália, que consistiam em transformar os regulamentos comunitários em

direito interno.

**E bem assim inadmissíveis:**

- a subordinação dos efeitos de um regulamento à revogação de legislação interna contrária, ou à ...
- sua declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal competente.

A unidade da Ordem Jurídica Comunitária, a sua harmonia, exigem que o princípio da aplicabilidade directa se estenda a todo o direito comunitário derivado: - regulamentos; directivas; decisões. Aliás o Tribunal de Justiça adoptou uma concepção monista no caso - San Michele -

A aplicabilidade directa - prende-se com a forma de integração da norma comunitária no direito interno. Diferindo do efeito directo do direito comunitário, que consiste na:

- Possibilidade dos particulares invocarem perante as autoridades públicas (efeito directo vertical) ou relativamente a outros particulares (efeito directo horizontal), como fonte de direitos ou de obrigações, que as jurisdições nacionais devem reconhecer.

Exemplo deste efeito directo no Tratado da União Europeia, são os art.ºs 48.º; 69.º; 119.º; 85.º e 86.º.

Porém, pouco alcance teria o efeito directo do Direito Comunitário, se este, ao penetrar na Ordem Jurídica Interna dos Estados-Membros, aí encontrasse oposição de normas internas contrárias, anteriores ou posteriores.

Corolário deste efeito directo, é o:

**Princípio do primado do Direito Comunitário sobre os Direitos Nacionais dos Estados-Membros - resultando esse Primado dos Tratados -.**

Logo, o seu conteúdo não é pois, susceptível de variar de Estado para Estado, mas, deduz-se, com uniformidade, dos textos originários como reiteradamente têm afirmado o Tribunal de Justiça, nomeadamente quanto ao:

- Pedido que lhe fizera o Juiz-conciliador de Milão; ou
- O Pretor de Susa - no caso Simmenthal, que questionava o Tribunal se:

- "uma lei interna posterior, contrária ao direito comunitário, antes da mesma ser por ele declarada institucional, era compatível com o Primado daquele direito?

Ao que o tribunal respondeu:

- "O Juiz Nacional não pode esperar pela declaração de

inconstitucionalidade tendo a obrigação de aplicar integralmente o Direito Comunitário, e de proteger os direitos que este confere aos Particulares".

E, invocando a incompatibilidade com o Direito Constitucional Alemão do regime das cauções, o Tribunal explicitará melhor o seu pensamento:

- "Ao Direito nascido do Tratado, oriundo de uma fonte autónoma, não podem, em razão da sua natureza, judicialmente opôr-se regras de direito nacional, sejam quais forem, sem perder a natureza de Direito Comunitário e sem que, seja posta em causa a própria base jurídica da comunidade".
- Onde existe Efeito Directo... há Primado do Direito Comunitário.
- O direito comunitário, prima sobre o direito dos Estados-Membros seja ordinário ou constitucional:
- Se a incompatibilidade fosse anterior - o direito do estado-membro seria revogado por legislação comunitária posterior incompatível (revogação im-plicita ou tácita).
- Se a incompatibilidade fosse posterior - o acordão proferido no caso Simmenthal, parece sugerir a inexistência.

Pois que, a transferência de poderes para as institui-

ções comunitárias determinaria uma perda de competência para legislar em matérias reservadas à Comunidade ou de modo incompatível com o Direito Comunitário.

**Sem se fazer uma seriação exaustiva na:**

- Holanda - artº 65º - O Primado do Direito Internacional têm consagração expressa na constituição.

Praticamente análogo é o enquadramento no:

- Luxemburgo - artº 59º
- Bélgica - artº 25º;
- França - artº 55º;

Em Portugal - artº 8º nº 2 e o nº 3 da CRP76, com a revisão de 1982, congregam paixões diversas até porque, o silêncio do legislador constituinte pode ter diferentes interpretações.

Porém, a doutrina que, entende ser o Primado do Direito Internacional sobre o direito interno, um princípio que se impõe no nosso país, ou o funda na própria natureza do direito internacional em cujos princípios se encontram o do primado; ou em, considerações resultantes das características daquele direito e numa análise do texto legal.

Autores há porém que conseguem extrair do artº 8 nº 3 da CRP - o Princípio do Primado, assacando esta posição do facto de que, é da atribuição de poderes que a Jurisprudência Italiana e Alemã, deduzem o Primado do Direito Comunitário, e que é exactamente na atribuição de poderes, que assenta a jurisprudência comunitária.

Se, do nº 3 do artº 8º da CRP se extrai o Primado do Direito Comunitário derivado, por maioria da razão este será de se estender aos Tratados Institutivos das Comunidades.

Temos assim que Direito Comunitário é:

- a) directo;
- b) soberano;
- c) autónomo;

a) **Directo** - Porque se impõe directamente, sem intervenção dos Estados-Membros ou qualquer pessoa, que viva o exerça a sua actividade na Europa dos doze.

b) **Soberano** - É juridicamente superior a qualquer legislação nacional (Primado do Direito Comunitário).

c) **Autónomo** - É criado e aplicado pelas instituições comunitárias

- O artº F do Tratado da União, não deixa de confirmar, a Jurisprudência do Tribunal de Justiça, e os compromissos solenes das outras instituições, quanto ao respeito dos Direitos Fundamentais tal como são garantidos na Convenção Europeia e resultantes das tradições constitucionais dos estados-membros, enquanto princípios gerais de direito comunitário.

É esta ossatura jurídico-política por natureza e vocação, que têm sido catalizadora da Integração Económica, pois está implica mais do que, uma supressão de barreiras alfandegárias com o objectivo de harmonizar as políticas nacionais.

A criação de estruturas jurídicas e instituições próprias deriva da criação de um sistema económico integrado. Daí, emerge a necessidade de uma Integração de direitos; através:

- 1º da Elaboração de regras comuns nomeadamente:

- os regulamentos;

- as directivas;

- as decisões - que embora restritas ás matérias que respeitam há sempre para o "imprevisível" o artº 235º TUE.

- 2º através de acções tendentes á harmonização dos diversos direitos nacionais:

- têm-se feito por, criação de regras de conflito, ou adopção de regras de caracter material.

Não é exigido aos Estados-Membros, o abandono completo da sua soberania, o Processo de Integração é faseado desde a União Aduaneira, passando pelo Mercado Comum, uma União Económica e Monetária e como objectivo virtual, a União Política.

Apenas, era requerido a abdicação do dogma da sua integridade, por isso e numa primeira fase limitaram-se ao domínio do económico, através do Mercado Comum, e a, aproximação gradual das políticas económicas dos Estados-Membros, por introdução de uma política comum, ou a coordenação das políticas nacionais dos vários estados.

Por isso, conforme no tratado de Paris de 1951 os 6 decidiram pôr em comum os recursos de carvão e aço, e lançar as primeiras bases concretas para uma Federação Europeia, como arquitectura comunitária... (indispensável á conservação da paz).

A ideia da criação de uma espécie de Estados Unidos da Europa - por Churchill na Universidade de Zurique, datava de 19.4.46 e, a célebre declaração Schumann de 9 de Maio de 1950.

Também no Tratado de Roma de 1957: Os 6 decidiram que,



os Bens, os Serviços, os Capitais e as Pessoas poderiam circular livremente. Os signatários do Tratado de Roma criaram o Mercado Comum onde produtores e consumidores devem poder abastecer-se ao melhor preço, e decidem que a, agricultura, o comércio, e a concorrência, os transportes serão objecto de políticas comuns e que o acesso às profissões será livre.

No Acto Único Europeu de 1987 então a 12, vai ser consagrado o método comunitário:

- prevê-se que as **Instituições Comunitárias** são partes **intervenientes nas decisões** em conformidade com as regras comunitárias (ao contrário do método intergovernamental segundo o qual só os governos tomam decisão).
- relança a construção europeia, estabelecendo o objectivo principal o **grande mercado interno de 1993**.
- Para suprir os entraves entre os Estados-Membros previu-se **289 leis comunitárias**, em que já 90% foram transpostas para as diversas ordens jurídicas internas ... (mas inspiradas todas no mesmo objectivo) **HARMONIZAR**
- são alargadas as competências da comunidade ao:
  - ambiente;
  - investigação;
  - solidariedade com as regiões desfavorecidas;

- União Económica e Monetária, e á
- União Política.

Anos mais tarde durante o Conselho Europeu de Roma, em Dezembro de 1990 os governos chegam a acordo sobre a construção dos 2 níveis da União Europeia, precisamente a:

- União Económica e Monetária;
- União Política.

#### 4.3 - Federalismo e Confederalismo

De todo o exposto resulta que o Tratado de Maastricht não contém surpresas nem é revolucionário, antes porém uma etapa da construção europeia em que a orientação traçada para o Tratado da União teria ficado mais simplificada se, o projecto submetido á reunião do Conselho Europeu de 9 e 10 de Dezembro, manteve-se a expressão "vocação federal".

Contudo, no Federalismo já nós estamos, "Comentam alguns" apesar da União Europeia ser uma solução impar, "sui géneris", e de conteúdo variável.

A aposta foi, na construção lenta e gradual de um Federalismo Descentralizado, "sui generis", respeitador das identidades nacionais, mantendo a unanimidade nas questões vitais,

mas aceitando a maioria nas restantes matérias e proclamando o princípio da subsidiariedade.

A União continua de facto, a ser muito mais uma "cooperativa" de Doze Estados do que um Estado acima dos outros. Ora para se falar de Estado Federal, a primeira condição era que houvesse Estado.

Maastricht não é ainda uma estrutura federal:

- as partes estão acima do todo, e os, órgãos mais comunitários (Parlamento Europeu e Comissão) estão subalternizados em relação a órgãos tipicamente intergovernamentais (conselho); As competências mais políticas (política externa; defesa e justiça) estão muito menos comunitarizadas do que as económicas.

Ao contrário do que se passa nas estruturas federais:

- não há um órgão de decisão política onde as posições dos estados sejam absolutamente iguais em termos do poder, como existe nas estruturas federais e de que, é representativo o senado; fala-se num défice de democracia e nem sequer existem verdadeiros partidos europeus.

- Os Tratados de Paris e Roma, estabeleceram um modelo original de Comunidade, que recolhe elementos daqueles 2 sistemas, o que, e como tal, não é passível de ser interpretado

como uma Federação ou Confederação, o mesmo sucedendo agora com as alterações propostas no Tratado de Maastricht... aqui encontram-se elementos que são típicos de uma entidade federal:

- a) o mecanismo dos recursos próprios (que estabelece a autonomia da comunidade face às contribuições financeiras dos Estados-Membros) (modelo que vigorou até 1970);
- b) o efeito direito
- c) aplicabilidade imediata
- d) primazia das regras comunitárias, (regulamentos e directivas) sobre as normas jurídicas nacionais de cada estado.
- e) independência jurídica da comissão, que não está sujeita á vontade dos estados, a
- f) eleição directa do Parlamento Europeu

Mas encontram-se também elementos que são típicos de uma entidade confederal:

- a) o papel supremo do Conselho Europeu como órgão impulsionador dos destinos da comunidade onde as decisões são tomadas por consenso.

- b) o poder legislativo do Conselho de Ministros onde se faz exercer a vontade de cada um dos Estados-Membros
- c) o direito de veto
- d) a decisão por unanimidade em muitos casos
- e) a regra da Cooperação Intergovernamental nos domínios dos assuntos internos e justiça; e política externa e de segurança comum.

Evoluirá esta Comunidade para a Integração ou manter-se-há na cooperação?. A resposta é complexa mas não sem saída, pois mesmo para os seus detratores Maastrich teve a grande ousadia de fixar o azimute para a União Europeia assente em na: - prosperidade; democracia; liberdade e segurança...

- Mais prosperidade, através da:

- União Económica e Monetária
- Coesão Económica e Social
- Moeda Única
- Competitividade Industrial
- Protecção Social
- a Europa Social

- Mais democracia, pela:

- maior participação dos cidadãos

- mais poderes ao Parlamento Europeu
  - reforço dos poderes do Tribunal de Contas
  - mais parceiros associados à acção comunitária:  
(Parlamentos nacionais; comité das regiões)
  - Subsidiariedade mais eficaz
- Mais liberdade, decorrente da:**
- Cidadania Europeia: um direito
  - circular (desde 1987) e permanecer livremente no espaço comunitário (já)
  - Direito de Voto nas Eleições Municipais e Europeias
  - Protecção Diplomática e Consular
  - Direito de Petição
- Mais segurança:**
- Política Externa e Segurança Comum (o instrumento será a União Europeia Ocidental (UEO))
  - Cooperação Judiciária e Policial ( primeira iniciativa a criação da Europol)

Para se fazer tudo isto o Tratado de Maastricht fixa no seu artigo A - 2º que é com:

" Uma cada vez mais estreita união entre os povos da europa, na qual as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos".

Mas, como o próprio Ruud Lubbers reconheceu: -" o que significa esta expressão senão uma noção de federalismo correctamente interpretado"?

#### 4.4 - CONCLUSÕES

De Maastricht já tanto foi dito, mas não se exauriu a potenciabilidade do filão que constitui esta experiência de Integração sem precedentes dimensionais na História velha desta europa em formação.

Para muitos, os eurocratas desconhecem o antigo ditado Romano: - "Errar é próprio do homem, mas a persistência é satânica"(...) e em Birmingham: - "os dirigentes da nova Europa dos cidadãos confirmaram sobretudo a sua debilidade".

E, "Le Figaro" acrescentou ainda: - "Afinal atraiçoa-se a introdução indirecta do Federalismo. A ideologia é

substituída pela realidade das Pátrias".

Em coro, e numa masoquista fragilidade perante o gigante Americano e Japonês, agitam as questões-chave com que os doze estão confrontados: - "A especulação; o desmantelamento do SME; o risco de uma Europa a duas velocidades; os critérios de convergência económica e a aplicação das medidas de austeridade nos diferentes países; assim como as suas consequências no emprego e na produção".

E sustentam necessariamente: - "Nem a cimeira de Birmingham realizou aquilo a que os povos da Europa têm direito, mas também não conseguiu impedir o desprezo crescente por Maastricht".

Não surpreendendo, que peçam que o Tratado de Maastricht seja substituído pela Europa dos povos livres e unidos numa cooperação. "A união da sua diversidade europeia; sim, a eliminação desta riqueza, nunca!".

Para outros porém, escudados no ou pelo Grupo Franco-Alemão que diz "não à ratificação do Tratado de Maastricht", e avança imperturbavelmente sob o lema "Maastricht ou morte", sustentado ainda que:

"- Independentemente das soluções pontuais referidas nos Tratados, a Comunidade precisa de um quadro de referências



sólidas, que garanta a todas as partes uma protecção adequada.

E para isso, "não podemos demorar muito tempo sem elaborar uma verdadeira Constituição Europeia".

Seja qual fôr o quadrante político-ideológico perante o Tratado de Maastricht, há elementos comuns cuja reclamação os aproxima apesar de continuarem, ainda irmãos desavindos, a saber:

- Como objectivo geral, Político e Psicológico, é a aproximação da Comunidade aos cidadãos; e
- É chegado o momento de passar do implícito ao explícito.

O sistema comunitário têm-se baseado no implícito, na integração de sector por sector, coroando-o, logo com uma autoridade pública. É o sistema de Monnet, que deu muitos frutos, mas que previsivelmente, deu já todos os frutos que podia dar.

Chegou o momento de explicitar, e é lícito, que determinadas opiniões públicas ou países se inclinem mais para um:

- Modelo Federal ou Confederal.

Mesmo com 10 meses de atraso ainda não se esgotou a essência da Comunidade nem as potencialidades contidas no Trata-

do de Maastricht, mas, presente se tenha na riqueza das culturas o evocado por Camões nos Lusiadas (Canto V - 16):

- "Súbitas trovoadas temerosas, relampagos que o ar em fogo acendem, negros chuveiros, noites tenebrosas bramidos de trovões, que o mundo fendem, não menos é trabalho que grande erro, ainda que tivesse a voz de ferro".

Na esteira de Abraam Lincoln" - para se saber o que é preciso fazer, e como fazê-lo, é preciso primeiro, saber de onde se vêm, e para onde se vai".

Sabendo, como sabemos os ideais dos pais fundadores, também, não abdiquemos de conjuntamente assumirmos as nossas responsabilidades e sonhos, porque "a fé é aquela esperança militante no futuro"... em que não ficámos alheios...

... PORQUE SOMOS CIDADÃOS da UNIÃO!!!

## BIBLIOGRAFIA

ALVARES, PEDRO - "A Europa e o futuro"

ALVES, JORGE DE JESUS - "Lição de Direito Comunitário da  
Concorrência".

ALVES, JORGE DE JESUS - "Lições de Direito Comunitário"  
II Volume

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (1992) - "Tratado da União Euro-  
peia".

RAOUX, ALAIN; TERRENAIRE, ALAIN - "A Europa de Maas-  
tricht- Guia Prático  
para a Europa 1993".

CAMPOS, JOÃO I, II E III(VOLS.) - "Direito Comunitário".

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - "O Direito Comuni-  
tário.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - "PME e concorrên-  
cia".

COMISSÃO - Nº 3-1993 - Boletim das Comunidades Europeias

COMISSÃO - Nº12-1992 - Boletim das Comunidades Europeias

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - "Trinta anos de Di-  
reito Comunitário"

ENTERRIA, EDUARDO - "La distribución de las competencias económicas entre el Poder Central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española".

MARTINS, WANDA - "Guia Prático do Contencioso Comunitário"

MTº DA JUSTIÇA - "Direito Comunitário das Sociedades".

MTº DA JUSTIÇA - "Protecção dos Direitos Fundamentais na Ordem Jurídica Comunitária".

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS - Portugal nas Comunidades Europeias".

MIRANDA, ALBERTO - "Temas de Direito Comunitário"

MONNET, JEAN - "Um grande objectivo para a Europa" - Documentação Europeia.

MOUSSIS, NICOLAS - "As Políticas da Comunidade Económica Europeia".

NOEL, EMILE - "As Instituições da Comunidade Europeia"

NUNES, JACINTO - "De Roma a Maastricht".

PATRONO, M; RAPOSO A. - "Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie garantite"

PINTADO, FÁTIMA - "Quadro Jurídico Fundamental das Comunidades Europeias".

QUADRO, FAUSTO - "Direito das Comunidades".