

O TRATADO DE LISBOA E OS SEUS PRIMEIROS MESES DE VIGÊNCIA

Nuno Piçarra

1. Por imperativos de objectividade, não deverá falar-se do início de vigência do Tratado de Lisboa sem começar por recordar que algumas das disposições fundamentais que, enquanto «tratado reformador», ele introduziu nos Tratados em que se funda a União Europeia (o Tratado de Maastricht, de 7 de Fevereiro de 1992, e o Tratado de Roma, de 25 de Março de 1957, agora rebaptizado como Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) viram a sua entrada em vigor adiada por um período de tempo considerável, em resultado dos compromissos políticos que se revelaram necessários para que ele viesse a ser ratificado por todos os Estados-Membros. Trata-se, por um lado, das novas disposições relativas à votação por maioria qualificada no Conselho Europeu e no Conselho e, por outro lado, das novas disposições relativas à cooperação policial, à cooperação judiciária penal e à aproximação das legislações penais e processuais-penais dos Estados-Membros (anterior III Pilar da União).

Assim, essencialmente por força do protocolo relativo às disposições transitórias anexado pelo Tratado de Lisboa ao Tratado de Maastricht e ao Tratado de Roma, a regra nos termos da qual «a maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 55 % dos membros do Conselho, num mínimo de quinze, devendo estes representar Estados-Membros que reúnam, no mínimo, 65 % da população da União» – que rompe, finalmente, com o modelo dos votos ponderados previamente fixados para cada Estado-Membro (oscilando entre os 29 atribuídos aos «quatro grandes» e os 3 atribuídos a Malta), com todo o seu significado político e efeito agilizador da tomada de decisão – só será aplicada a partir de 1 de Novembro de 2014 e não o será durante um período transitório até 31 de Março de 2017, sempre que um membro requeira a aplicação da maioria qualificada definida no n.º 2 do artigo 205.º da anterior versão do Tratado de Roma. Acrescente-se apenas que alguns argumentos aparentemente esgrimidos para manter esta última regra em vigor são estarrecedores (um determinado Estado-Membro teria bastante mais população se outro não se tivesse encarregado de dizimar uma significativa parte dela...).

Por outro lado, por força do mesmo protocolo, até 1 de Dezembro de 2014, o acervo do III Pilar que entretanto não tenha sido alterado nos termos do novo Título V da Parte III do Tratado de Roma manter-se-á subtraído a este último, tal como revisto pelo Tratado de Lisboa. Isto significa, designadamente, que nenhum dos actos não alterados poderá produzir efeito directo e que a Comissão não poderá fiscalizar, no quadro do processo por incumprimento, a boa transposição e aplicação pelos Estados-Membros de tais actos. Perguntar-se-á que sentido faz prolongar uma situação responsável pela reduzida eficácia do direito do anterior III Pilar. A pergunta adquire porventura maior acuidade a propósito da disposição do protocolo em análise, que veda especificamente o controlo desses actos pelo Tribunal de Justiça de acordo com os artigos 251.º e seguintes do Tratado de Roma – onde se estabelece um «sistema completo de vias de recurso» –, mantendo em vigor o criticável artigo 35.º da anterior versão do Tratado de Maastricht¹. Para quê prolongar por mais cinco anos uma situação de défice de controlo jurisdicional desses actos, altamente insatisfatória à luz dos

¹ Para o ponto da situação das declarações relativas à aceitação da competência do Tribunal de Justiça para decidir, a título prejudicial, sobre a validade e a interpretação dos actos a que se refere o artigo 35.º do Tratado de Maastricht na sua anterior redacção, ver *Jornal Oficial da União Europeia* L 56 de 6.3.2010, p. 14.

princípios do Estado de Direito e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a que a UE se declara vinculada, tanto mais que os actos abrangidos por esta criticável disposição são particularmente sensíveis em termos de direitos fundamentais?

2. Para além disto e como era de prever, ao longo dos primeiros quatro meses de vigência do Tratado de Lisboa, foram-se tornando claras as consideráveis dificuldades que suscita a aplicação das disposições relativas ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (constantes essencialmente dos novos artigos 18.º e 27.º do Tratado de Maastricht). Aí se prevê que o Alto Representante – no caso uma Alta Representante, a britânica Catherine Ashton –, nomeada pelo Conselho Europeu deliberando por maioria qualificada (pelas razões indicadas atrás, ainda a maioria qualificada apurada nos termos da anterior versão do Tratado de Roma), (1) conduz a política externa e de segurança comum da União, representando-a nestas matérias; (2) preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros (portanto, a única das actuais dez formações do Conselho cuja presidência deixou de ser semestralmente rotativa); (3) é um dos vice-presidentes da Comissão Europeia, cabendo-lhe «as responsabilidades que incumbem a esta instituição no domínio das relações externas, bem como a coordenação dos demais aspectos da acção externa da União». Ainda de acordo como as novas disposições referidas, o Alto Representante, no desempenho das suas funções, é apoiado por um serviço europeu para a acção externa, que trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros e é composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais. Estima-se que tal serviço – também da responsabilidade do Alto Representante – venha a contar com 6 a 7 mil funcionários dessas três proveniências.

Aparentemente para dar aos Estados terceiros interessados o contacto pessoal/telefónico que faltava à União Europeia no âmbito da política externa (tornou-se bem conhecida a suposta queixa de um anterior presidente norte-americano a este respeito...), o Tratado de Lisboa acabou por concentrar no Alto Representante competências que antes da sua entrada em vigor se encontravam distribuídas por três entidades, a saber, o comissário europeu responsável pelas relações externas, o Ministro dos Negócios Estrangeiros do país que exerce a presidência rotativa do Conselho e o anterior Alto Representante para a política externa e de segurança comum, com competências bem mais reduzidas.

A duplicidade de fidelidades a que o Alto Representante fica assim sujeito – por um lado, ao Conselho Europeu e ao Conselho, representantes dos Estados-Membros, com a sua lógica de funcionamento intergovernamental, e, por outro lado, à Comissão Europeia, encarregada de velar pelo interesse próprio da União, com a sua lógica de funcionamento supranacional – tornará sempre muito espinhoso o exercício do seu mandato, por mais que se possa discutir a adequação do perfil de Catherine Ashton a esse mandato.