

# A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA E A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL NA UNIÃO EUROPEIA \*

CARLOS BOTELHO MONIZ \*\*

## 1. Introdução

Os desenvolvimentos do processo de integração europeia que se verificaram nos últimos doze anos trouxeram para o centro do debate político e jurídico a questão da legitimidade das novas estruturas de poder emergentes a nível europeu e, concomitantemente, a questão das relações entre o direito da União Europeia — e, em especial, o direito comunitário<sup>1</sup> — e o direito constitucional dos Estados que participam no referido processo de integração.

---

\* Uma versão do presente trabalho, em língua inglesa, será objecto de publicação na revista «European Public Law», vol. 3, Issue 48.

\*\* Assistente da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa — Porto. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

<sup>1</sup> É de notar, com efeito, que a chamada estrutura em três «pilares», acolhida pelo Tratado da União Europeia (TUE), obriga a distinguir entre o direito comuni-

Com efeito, a União Europeia — bem como as Comunidades Europeias, que a integram — têm na sua génese actos de direito internacional convencional, tratados internacionais, negociados, aprovados e ratificados pelos órgãos competentes dos Estados-membros, em conformidade com as regras constitucionais relativas à vinculação externa do Estado.

Compreende-se pois que, na perspectiva do direito constitucional, e em particular na óptica da constituição formal, a fonte legitimadora das Comunidades e da União Europeia reside na vontade soberana dos Estados, expressa em conformidade com as respectivas regras constitucionais. O processo de ratificação implicará, aliás, em princípio, não apenas o cumprimento das normas relativas ao procedimento através do qual o Estado se vincula validamente no plano internacional, mas também o controlo da adequação do tratado a ratificar em relação às normas substantivas da constituição.

Nesta perspectiva, a ideia de primazia das normas dos tratados (e mais ainda, das que constam dos actos adoptados com base nos mesmos) sobre a constituição do Estado parece dificilmente aceitável.

A verdade, no entanto, é que os Estados-membros, ao criarem as Comunidades e a União Europeia criaram um novo centro de poder, a que atribuíram competências muito significativas tanto no domínio económico e social, como no domínio político (neste âmbito, sobretudo, com a entrada em vigor do Tratado da União Europeia<sup>2</sup>, em 1 de Novembro de 1993).

As competências atribuídas às instituições da União Europeia envolvem o exercício de poderes normativos de vasto alcance, que se podem traduzir quer na aprovação de actos normativos directamente aplicá-

---

tário *stricto sensu* (isto é, o direito das Comunidades Europeias) e o direito da União Europeia, globalmente considerado, conceito que abrange não só o direito comunitário, mas também as normas dos Títulos V e VI do TUE (bem como os actos jurídicos adoptados com base nas mesmas), referentes à cooperação intergovernamental nos domínios da política externa e de segurança, por um lado, e da justiça e assuntos internos, por outro. Este conceito abrange ainda as normas dos Títulos I e VII do TUE, que o respectivo Artigo L subtrai à jurisdição do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

<sup>2</sup> Adiante designado TUE.

veis na ordem jurídica de cada um dos Estados-membros (é o caso dos regulamentos comunitários — cf. artigos 108.º-A, n.º 2 e 189.º, § 2.º do Tratado CE), quer na adopção de actos jurídicos que impõem aos Estados-membros o dever de adequar o ordenamento interno ao regime jurídico que tais actos consagram (é o caso das directivas comunitárias — cf. artigo 189.º, § 3.º do Tratado CE).

Colocou-se assim, inevitavelmente, a questão do critério a aplicar em caso de conflito de normas, tendo a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) proclamado, com veemência, o princípio do primado da regra comum sobre a regra unilateralmente adoptada por cada Estado<sup>3</sup>.

Sem primado, sustentou e sustenta o Tribunal de Justiça, não é possível assegurar o efeito útil da norma comunitária, já que a produção dos respectivos efeitos na ordem interna ficaria inteiramente à mercê da vontade unilateral de cada um dos Estados-membros, com frustração dos objectivos de integração que os tratados prosseguem, e sem garantias jurídicas adequadas para os particulares afectados pela actuação unilateral do Estado.

A afirmação do primado do direito comunitário sobre o direito dos Estados, associada ao reconhecimento do efeito directo das normas comunitárias (isto é, ao reconhecimento da invocabilidade destas normas, pelos particulares, perante as autoridades nacionais, maxime, os tribunais)<sup>4</sup> traduz a superação da concepção internacionalista clássica que vê nas normas dos tratados (bem como nas normas que constam dos actos adoptados com base nos mesmos) comandos que vinculam apenas os Estados, sem se projectarem de forma imediata sobre a esfera jurídica dos particulares.

Firmou-se assim a concepção que proclama a autonomia e a primazia do direito comunitário em relação ao direito dos Estados-mem-

---

<sup>3</sup> A este propósito, basta citar os acórdãos emblemáticos, proferidos pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (adiante designado TJCE) nos processos «Costa c. ENEL» (acórdão de 15.7.1964, proc. 6/64, Rec. 1964, p. 1150) e «Simmenthal» (acórdão de 9.3.1978, proc. 106/77, Rec. 1978, p. 629).

<sup>4</sup> Cf., quanto à questão do efeito directo, entre muitos outros, os acórdãos do TJCE proferidos nos processos «Van Gend en Loos» (acórdão de 5.2.1963, proc. 26/62, Rec. 1963, p. 3) e «Ursula Becker» (acórdão de 19.1.1982, proc. 8/81, Rec. 1982, p. 53).

bros, e que vê no primado da norma comum sobre a norma estadual uma exigência existencial do direito comunitário (na expressão célebre de PIERRE PESCATORE).

O reconhecimento do efeito directo das normas comunitárias e a aceitação, pelos órgãos jurisdicionais nacionais<sup>5</sup>, da doutrina do primado do direito comunitário sobre o direito dos Estados-membros, no que toca às relações entre o direito comunitário (originário e derivado) e a legislação ordinária dos Estados, em ligação com a circunstância de o processo de integração europeia se ter centrado, durante um longo período de tempo, no objectivo essencialmente económico de criação de um mercado único, levou a que a questão, politicamente mais sensível, das relações entre o direito comunitário e o direito constitucional tivesse ficado na penumbra.

É certo que a questão das relações entre o direito comunitário e o direito constitucional se colocou, desde cedo, na perspectiva da protecção dos direitos fundamentais: quid, se a acção das instituições comunitárias — em particular os actos jurídicos por estas adoptados — afecta os direitos fundamentais, tal como estão consagrados nas constituições dos Estados-membros?

Colocada que foi a questão ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, a verdade é que este encontrou uma resposta, pela via jurisprudencial, que pareceu em geral satisfatória.

Com efeito, de acordo com jurisprudência constante<sup>6</sup>, o Tribunal de Justiça considera que as instituições comunitárias estão vinculadas pelos princípios e normas referentes à protecção dos direitos fundamentais que constam dos actos de direito internacional convencional de que os Estados-membros são partes contratantes — em especial, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem — enquanto princípios gerais do direito comunitário.

---

<sup>5</sup> Cf., quanto a Portugal, entre outros, o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 163/90, de 23.5.1990 (Diário da República, II Série, n.º 240, de 18.10.1991, p. 10.430 e segs.).

<sup>6</sup> Cf., entre muitos outros, os acórdãos proferidos pelo TJCE nos processos «International Handelsgesellschaft» (acórdão de 17.12.1970, proc. 11/70, Rec. 1970, p. 1127) e «Nold» (acórdão de 14.5.1974, proc. 4/73, Rec. 1974, p. 493).

Significa isto que os referidos princípios integram o «*bloco da legalidade*», à luz do qual o Tribunal decide sobre a validade dos actos jurídicos comunitários<sup>7</sup>, estando assim, em princípio, salvaguardada a adequação de tais actos em relação às exigências das constituições nacionais em matéria de protecção dos direitos fundamentais.

É a célebre concepção da «*protecção equivalente*» enunciada, designadamente, pelo Tribunal Constitucional Alemão<sup>8</sup>. De acordo com tal concepção, os órgãos competentes do Estado — e em especial o Tribunal Constitucional — devem abster-se de exercer um controlo de constitucionalidade sobre os actos jurídicos das Comunidades Europeias (e da União Europeia), na medida em que esteja assegurado um controlo equivalente, por parte do TJCE, em matéria de protecção dos direitos fundamentais.

Compreende-se no entanto que a questão tenha tomado uma outra relevância e aquidade com o alargamento progressivo das competências atribuídas à União Europeia no âmbito económico e social e, sobretudo, com a evolução do processo de integração para domínios que tocam as condições do exercício de poderes tradicionalmente considerados como relevando da essência da soberania dos Estados: a moeda, através da criação de uma união económica e monetária; a segurança interna, através do reforço da cooperação judiciária e policial; a segurança externa, através da fixação do objectivo de estabelecimento de uma política externa e de segurança comum.

Tem-se pois colocado, nos últimos anos, de forma muito intensa — e o debate está longe de estar encerrado — a questão do modelo político (e jurídico) do processo de integração e, conseqüentemente, a questão da posição relativa dos Estados e da União no seio desse modelo.

---

<sup>7</sup> Nomeadamente, no âmbito do recurso de anulação, a que se refere o artigo 173.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (adiante designado Tratado CE), e no âmbito das questões prejudiciais sobre a apreciação de validade, a que se refere o artigo 177.º do mesmo tratado.

<sup>8</sup> Esta concepção foi confirmada, nomeadamente, no acórdão do Tribunal Constitucional Alemão de 12.10.1993, que precedeu a ratificação do Tratado da União Europeia. Cf. versão do acórdão em língua portuguesa, in «Direito e Justiça», Vol. VIII, Tomo 2, 1994, 263 a 315.

O debate tem-se centrado, essencialmente, nas questões, de alcance constitucional, referentes à legitimidade do poder exercido pelas instituições da União, à repartição vertical dos poderes entre os Estados e a União e à articulação dos ordenamentos jurídicos.

Vamos de seguida analisar a forma como o direito constitucional português tem evoluído em relação a estas questões, assinalando as soluções consagradas nas últimas revisões constitucionais. Não é nosso propósito esboçar modelos teóricos ou apresentar conclusões definitivas sobre o problema das relações entre o direito comunitário e o direito constitucional. Pretendemos apenas contribuir para que, na sociedade portuguesa, se tome consciência da complexidade das questões que se colocam neste domínio, e ainda para a necessidade de procurar soluções que sejam, simultaneamente, tecnicamente correctas, no plano jurídico, e politicamente adequadas à salvaguarda dos interesses de Portugal e dos seus cidadãos.

## **2. A definição de Portugal como república soberana: a constituição como fundamento da actuação do Estado**

A Constituição da República Portuguesa actualmente em vigor (adiante designada CRP) — a Constituição de 1976, revista pelas Leis Constitucionais n.ºs 1/82, 1/89, 1/92 e 1/97<sup>9</sup> — proclama, no seu artigo 1.º, que «*Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária*». E de acordo com o artigo 3.º, n.º 1, «*a soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição*».

Estes dois preceitos constitucionais são reflexo da concepção em que assentou a criação e o desenvolvimento do Estado-nação como realidade política básica de estruturação das relações entre os povos europeus (no caso de Portugal, com a particularidade de à organização estadual corresponder um povo que constitui uma nação dotada de grande homo-

---

<sup>9</sup> Cf. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, «Constituição da República Portuguesa», 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 1997

geneidade cultural). De acordo com a referida concepção, o Estado constitui uma colectividade politicamente organizada, que se proclama e é reconhecida como soberana (isto é, autónoma na ordem externa, e exercendo a autoridade suprema na ordem interna), residindo a soberania no povo, que a exerce nos termos que estão previstos na constituição.

A constituição é pois o parâmetro, a norma suprema em função da qual se afere a legitimidade da actuação dos órgãos do Estado. Assim, de acordo com o n.º 2 do artigo 3.º da CRP, «*o Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática*», especificando o n.º 3 que «*a validade das leis e dos demais actos do Estado, das regiões autónomas, do poder local e de quaisquer outras entidades públicas depende da sua conformidade com a Constituição*».

A fonte legitimadora da acção do Estado é assim a constituição, não se concebendo que o Estado possa actuar à margem ou contra a constituição.

### **3. Soberania e integração: o exercício de poderes soberanos, em comum com outros Estados, no âmbito da União Europeia**

Embora partindo da concepção e dos princípios acima enunciados, a Constituição Portuguesa de 1976 contém cláusulas relativas à participação de Portugal na União Europeia que revelam abertura em relação à participação do Estado Português num processo de integração económica e política cujos contornos, embora ainda não completamente definidos, envolvem no entanto o exercício, em conjunto com outros Estados e no seio das instituições da União, de poderes que correspondem a atributos próprios da soberania.

Essas «cláusulas de abertura», que, no essencial, foram introduzidas na constituição pelas Leis Constitucionais n.ºs 1/89 e 1/92, constam dos n.ºs 5 e 6 do artigo 7.º da Constituição.

De acordo com o n.º 5 do mencionado artigo 7.º, «*Portugal empenha-se no reforço da identidade europeia e no fortalecimento da acção dos Estados europeus a favor da democracia, da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos*».

Trata-se, neste caso, de uma cláusula muito genérica — introduzida pela revisão constitucional de 1989 — que assinala a abertura da constituição

em relação à participação de Portugal num processo conducente ao reforço da identidade europeia, sem que essa cláusula contenha no entanto quaisquer outras especificações em relação à natureza e ao alcance de tal processo, apenas balisado pela referência aos princípios gerais e aos valores mencionados no mesmo n.º 5 (a promoção da democracia, da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos).

Já o n.º 6 do mesmo artigo 7.º, que foi introduzido pela revisão constitucional de 1992 — a qual precedeu a ratificação do Tratado da União Europeia por Portugal — contém uma referência específica à União Europeia e enuncia as condições em que o Estado Português pode participar na construção da mesma (o que aliás implica o reconhecimento da natureza evolutiva da União, cujos contornos não estão à partida delineados de forma precisa e definitiva).

Assim, de acordo com o referido n.º 6 do artigo 7.º, «*Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica e social, convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção da união europeia*».

Esta disposição, embora legitime de forma expressa, no plano constitucional, a participação de Portugal na União Europeia, impõe condições ou limites que as autoridades portuguesas não podem ignorar ao ratificarem os actos convencionais de que constam as regras em que assenta o funcionamento da União.

O primeiro aspecto a sublinhar é o de que a constituição — e parece-nos que dificilmente poderia ser de outra forma, dada a noção de soberania acolhida no seu artigo 3.º, n.º 1 — apreende a União Europeia como uma entidade política que tem na sua base, como fonte legitimadora, a vontade soberana dos Estados-membros.

Desta concepção resulta a autorização que é concedida pela constituição ao Estado Português para convencionar — isto é, para pactuar com outros Estados soberanos — «*o exercício em comum dos poderes necessários à construção da união europeia*». O sistema institucional da União é assim apreendido como um sistema de órgãos no seio do qual os Estados-membros exercem em comum os poderes necessários à construção da União.

Embora a letra da disposição possa parecer redutora, não cremos que a mesma deva ser interpretada num sentido que conflitue com a

possibilidade de consagração de instituições ou entidades<sup>10</sup> — como a Comissão, o Parlamento Europeu e o Banco Central Europeu — que não asseguram de forma directa a representação dos interesses dos Estados-membros e em que estes, enquanto tal, não estão representados.

A noção de «*exercício em comum dos poderes necessários à construção da união europeia*» deve ser entendida num sentido amplo, que implica, no essencial, que os Estados-membros se encontrem numa posição não discriminatória em relação ao processo de formação da vontade da União e em relação aos efeitos que decorrem das deliberações adoptadas pelos órgãos da União.

Esta concepção está associada à condição de reciprocidade imposta pelo artigo 7.º, n.º 6, da CRP. Isto é, a autorização que a constituição concede aos órgãos do Estado Português para submeterem o exercício de poderes que correspondem a atributos da soberania a condições que não as previstas expressamente na constituição, fica dependente da aceitação das mesmas condições ou limitações, por parte dos outros Estados que participam, com Portugal, na «*construção da união europeia*». A ideia de cedência unilateral de poderes, que pudesse implicar para Portugal uma «*capitis diminutio*» em relação aos restantes Estados-membros, está assim afastada pela constituição.

Para além destas condições, que dizem respeito essencialmente ao modo de relacionamento do Estado Português com os restantes Estados-membros, para efeitos de criação da União, o artigo 7.º, n.º 6, da CRP fixa também condições relativas ao respeito de dois princípios gerais na estruturação e no funcionamento da própria União: o princípio da subsidiariedade e o princípio da coesão económica e social.

Qual o significado da referência a estes princípios? Do nosso ponto de vista, o artigo 7.º, n.º 6, impõe, como condição da participação de Portugal na União Europeia, que esta acolha, como princípios estruturantes do seu funcionamento, os dois princípios gerais acima referidos, cabendo aos órgãos do Estado Português que participam no processo de criação do direito originário da União assegurar que essa condição é preenchida.

---

<sup>10</sup> E com a atribuição de competências significativas a essas instituições e entidades.

Aliás, as normas relativas à revisão do Tratado da União Europeia, consagradas no respectivo artigo N, criam as condições processuais necessárias para o efeito, na medida em que fazem depender essa revisão do acordo de todos os Estados-membros, com expressa remissão para as condições fixadas nas constituições nacionais. Na verdade, de acordo com o referido artigo N, *«as alterações (ao Tratado) entrarão em vigor após ratificação por todos os Estados-membros, de acordo com as respectivas normas constitucionais»*.

A referência que o artigo 7.º, n.º 6, da constituição faz aos princípios da subsidiariedade e da coesão económica e social explica-se pela relevância que os mesmos assumiram no debate político que ocorreu em Portugal (e na generalidade dos Estados-membros) a propósito da ratificação do Tratado da União Europeia.

Por um lado, o princípio da subsidiariedade é apreendido como uma garantia de equilíbrio nas relações entre o centro (as instituições da União) e a periferia (os órgãos do Estado) do sistema político da União Europeia; por outro lado, o princípio da coesão económica e social é encarado como uma garantia de distribuição mais equitativa da riqueza e do bem-estar entre o centro (os Estados e regiões mais desenvolvidos da União) e a periferia (os Estados e regiões menos desenvolvidos da União) do espaço económico que constitui o mercado único europeu e a união económica e monetária.

A Constituição legitima assim, de forma expressa, a participação do Estado Português na União Europeia e admite a natureza evolutiva do processo de integração que se funda no respectivo tratado constitutivo. A participação de Portugal nesse processo fica submetida ao respeito das condições que acabámos de analisar.

#### **4. As repercussões da participação de Portugal no processo de construção na União Europeia sobre o sistema de governo consagrado na constituição**

Para além das cláusulas de carácter geral, acima analisadas, que consagram a abertura do sistema constitucional português em relação ao fenómeno complexo da integração europeia — envolvendo a aceitação de condições ou limites ao exercício de poderes soberanos do Estado —

a Constituição Portuguesa de 1976 contém também disposições novas — introduzidas sobretudo pela Lei Constitucional n.º 1/92, que precedeu a ratificação do Tratado da União Europeia — através das quais se consagraram regras cujo objecto principal é a preservação, na medida do possível, do equilíbrio de poderes subjacente ao sistema de governo consagrado na Constituição Portuguesa.

Na verdade, a participação de Portugal nas Comunidades e na União Europeia tem tido como consequência — fenómeno que é, aliás, comum a todos os Estados-membros — o reforço da posição do Governo em relação aos restantes órgãos de soberania, em particular, em relação à Assembleia da República.

Esta consequência decorre da configuração do sistema institucional da União, que confere ao Conselho de Ministros (órgão no qual têm assento os representantes dos Governos dos Estados-membros) um papel central no processo de decisão.

Na verdade, embora a Comissão seja titular do poder de iniciativa, e o Parlamento Europeu participe activamente no processo de decisão (aliás, em termos que foram sendo progressivamente reforçados pelas sucessivas revisões dos tratados constitutivos das Comunidades e da União)<sup>11</sup>, a verdade é que o Conselho de Ministros tem uma palavra decisiva tanto na aprovação dos actos normativos internos, como na elaboração do orçamento da União, como ainda na celebração de tratados ou acordos com outros sujeitos da ordem jurídica internacional.

Desta circunstância resulta que a negociação entre Governos (exprimindo cada um deles a posição e os interesses do respectivo Estado), bem como entre estes e a Comissão, constituem elementos essenciais do processo de decisão ao nível da União Europeia, valori-

---

<sup>11</sup> Sublinhamos apenas, para ilustrar o fenómeno, o reforço das competências do Parlamento Europeu no domínio orçamental, que decorreu das alterações que foram introduzidas no artigo 203.º do Tratado CE pelos chamados tratados relativos à revisão das disposições orçamentais (o Tratado do Luxemburgo de 1970 e o Tratado de Bruxelas de 1975), e ainda a consagração, no âmbito da aprovação de actos normativos, do procedimento de cooperação, que foi criado pelo Acto Único Europeu (cf. artigo 189.º-C do Tratado CE) e do chamado procedimento de codecisão, introduzido pelo Tratado da União Europeia (cf. artigo 189.º-B do Tratado CE).

zando o papel dos executivos nacionais e conferindo-lhes a função de porta-vozes essenciais dos interesses dos Estados na formação da vontade da União.

A isto acresce que os tratados constitutivos das Comunidades e da União atribuem às respectivas instituições (e desde logo ao Conselho de Ministros) competências normativas em domínios que, no plano interno de cada Estado, relevam da competência legislativa das respectivas instituições parlamentares. Daqui resulta que os executivos nacionais, deliberando em Conselho de Ministros da União, de acordo com as regras aplicáveis à formação da vontade da União, dispõem de competências normativas que normalmente não poderiam exercer no plano interno de forma autónoma, sem controlo ou autorização parlamentar.

A participação do Parlamento Europeu no processo de decisão — sem prejuízo da relevância e da importância crescente da mesma — não é comparável ao alcance das competências que os sistemas constitucionais nacionais atribuem aos parlamentos dos Estados-membros, nem é susceptível de suprir, na óptica dos equilíbrios próprios dos sistemas de governo nacionais, a desapropriação de competências que resulta, para os parlamentos de cada um dos Estados-membros, do papel que o sistema institucional da União reserva ao Conselho de Ministros.

Este fenómeno pode ter dois tipos de resposta, que, aliás, dentro de certos limites, não se excluem mutuamente: uma primeira resposta vai no sentido de procurar repor o equilíbrio entre o poder executivo e o poder legislativo através do reforço continuado das competências do Parlamento Europeu (é uma resposta de sentido federalizante que, naturalmente, não toma em consideração, nem resolve, os problemas específicos que se colocam ao nível dos sistemas de governo nacionais, a que acima aludimos); uma segunda resposta vai no sentido de aperfeiçoar e reforçar, ao nível de cada Estado-membro, os mecanismos constitucionais de controlo do Governo por parte do Parlamento, no que diz respeito à manifestação da vontade do Estado no seio das instituições da União Europeia.

A Constituição Portuguesa, como aliás sucederá com qualquer outra constituição nacional que se preocupe com a questão, ocupa-se da segunda vertente do problema, introduzindo mecanismos que visam reforçar o controlo parlamentar sobre a acção do Governo no âmbito do sistema institucional da União Europeia.

Assim, na Parte III da Constituição – que tem por objecto a «*Organização do Poder Político*» – encontramos, nos Capítulos II e III do Título III, referentes à competência da Assembleia da República e à competência do Governo, um conjunto de disposições, introduzidas pelas revisões constitucionais de 1992 e de 1997, que acentuam o controlo parlamentar sobre a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia:

- o artigo 161.º, alínea n), disposição nos termos da qual compete à Assembleia da República «*pronunciar-se, nos termos da lei, sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada*»;
- o artigo 163.º, alínea f), disposição nos termos da qual compete à Assembleia da República «*acompanhar e apreciar, nos termos da lei, a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia*»;
- o artigo 164.º, alínea p), disposição nos termos da qual é da exclusiva competência da Assembleia da República deliberar sobre «*o regime de designação dos membros de órgãos da União Europeia, com excepção da Comissão*»;
- o artigo 197.º, n.º 1, alínea i), disposição nos termos da qual cabe ao Governo «*apresentar, em tempo útil, à Assembleia da República, para efeitos do disposto na alínea n) do artigo 161.º e na alínea f) do artigo 163.º, informação referente ao processo de construção da União Europeia*».

Os termos em que são exercidas as competências da Assembleia da República a que se referem os artigos 161.º, alínea n), e 163.º, alínea f), acima citados, foram especificados pelo Parlamento português através da Lei n.º 20/94, de 15 de Junho, relativa ao acompanhamento e apreciação pela Assembleia da República da participação de Portugal no processo de construção da União Europeia.

De acordo com este diploma legal, o Governo fica obrigado a enviar à Assembleia da República, logo que estas sejam apresentadas, as propostas submetidas pela Comissão ao Conselho de Ministros da União

Europeia, que digam respeito às seguintes matérias (cf. artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 20/94):

- projectos de acordos e convenções a concluir entre os Estados-membros, ou pelas Comunidades Europeias com terceiros, no âmbito das suas relações externas;
- projectos de actos vinculativos de direito derivado, com excepção dos actos de gestão corrente;
- projectos de actos de direito complementar, nomeadamente de decisões de representantes dos Governos dos Estados-membros reunidos no âmbito do Conselho;
- projectos de actos de direito derivado não vinculativos considerados importantes para Portugal;
- documentos (como os «livros verdes» ou os «livros brancos» preparados pela Comissão) referentes às grandes linhas de orientação económica e social, bem como a orientações sectoriais.

Por outro lado, os deputados podem solicitar ao Governo que lhes transmita todas as informações adicionais que considerem pertinentes para apreciação das referidas propostas (cf. artigo 3.º, n.º 3, da Lei n.º 20/94), nomeadamente, as deliberações dimanadas do Parlamento Europeu (cf. artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 20/94).

Em relação às matérias abrangidas pela reserva de competência da Assembleia da República, é dever do Governo apresentar ao Parlamento, em tempo útil, para apreciação, os assuntos e posições que estejam em debate no seio das instituições europeias. Nos casos em que, por manifesta urgência, isso não for possível, pode a Assembleia da República ou o próprio Governo suscitar um debate parlamentar sobre assuntos abordados e posições já assumidas pelas instituições europeias (cf. artigo 3.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 20/94).

A apreciação parlamentar dos projectos que estão em discussão no âmbito das instituições da União Europeia realiza-se no seio da Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República, a qual pode solicitar pareceres a outras comissões parlamentares, em função das matérias em apreciação.

A Comissão de Assuntos Europeus elabora relatórios, que apresenta ao Presidente da Assembleia da República e ao Governo, e pode sub-

meter ao Plenário da Assembleia projectos de resolução sobre as matérias em apreciação (cf. artigo 5.º da Lei n.º 20/94).

Para além da apreciação casuística de projectos ou medidas em discussão no âmbito das instituições europeias, a Assembleia da República realiza todos os semestres – no decurso de cada uma das presidências do Conselho Europeu – um debate, com a presença do Governo, sobre a evolução global do processo de construção da União Europeia e a participação de Portugal no mesmo. (cf. artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 20/94).

O Governo tem ainda o dever de apresentar à Assembleia da República, no 1.º trimestre de cada ano, um relatório que permita apreciar a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia, devendo o referido relatório conter informações sobre as deliberações de maior impacto para Portugal tomadas no ano anterior pelas instituições europeias e ainda sobre as medidas postas em prática pelo Governo em resultado dessas deliberações.

De notar, por outro lado, que a constituição prevê (cf. artigo 227.º, n.º 1, alínea v)) que as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira participem na definição das posições do Estado Português, no âmbito da União Europeia, em relação a matérias do seu interesse específico. Essa participação concretiza-se quer através da aprovação de resoluções por parte das Assembleias Legislativas Regionais quer através de consultas entre o Governo da República e os Governos das Regiões Autónomas. A constituição consagra ainda (cf. artigo 227.º, n.º 1, alínea x)) o direito das Regiões Autónomas participarem no processo de construção da União Europeia mediante representação adequada nas respectivas instituições regionais, em particular, o Comité das Regiões.

Do que fica dito resulta que o legislador constituinte português procurou enquadrar, através das disposições constitucionais acima mencionadas, as consequências que o processo de integração europeia tem sobre o sistema de governo nacional. A consequência mais sensível é, sem qualquer dúvida, o enfraquecimento do papel da Assembleia da República na definição das opções políticas e legislativas mais relevantes, acentuando a preponderância do Governo como órgão de condução da política geral do país.

Os mecanismos que foram introduzidos pelas revisões constitucionais de 1992 e 1997 procuram atenuar este efeito, impondo ao Governo obrigações precisas no que diz respeito ao dever de informar a Assem-

bleia da República sobre a evolução do processo de integração, e reforçando os meios através dos quais a Assembleia exerce um controlo político sobre o Governo em relação à definição das posições portuguesas no âmbito da União Europeia.

É de notar no entanto que nem a constituição nem a Lei n.º 20/94 consagram a competência da Assembleia da República para aprovar, em relação a matérias em discussão no âmbito do Conselho de Ministros da União Europeia – nem mesmo quando se trate de matérias integradas no domínio da competência reservada da Assembleia – orientações vinculativas para o Governo português que restrinjam a sua margem de manobra negocial nas relações com os outros Estados-membros (no seio do Conselho) e com as restantes instituições da União (Comissão e Parlamento Europeu).

Privilegia-se assim a liberdade negocial do Governo – que se considera mais relevante para a salvaguarda dos interesses de Portugal, no contexto da negociação complexa em que se traduz o processo de decisão comunitário – em detrimento da competência parlamentar. Trata-se de um sintoma claríssimo das consequências que o processo de integração tem sobre a arquitectura do sistema de governo nacional e sobre os equilíbrios que lhe estão subjacentes.

O facto de Portugal ter vivido, desde o momento da sua integração nas Comunidades Europeias, em 1986, numa situação de maioria parlamentar de um só partido (a maioria absoluta do PSD-Partido Social Democrata, do Primeiro-Ministro Cavaco Silva, até Outubro de 1995; a «quase – maioria absoluta» do PS-Partido Socialista, do Primeiro-Ministro António Guterres, desde então até ao presente) explica, em boa medida, que a Assembleia da República não tenha ido mais longe do que as soluções acima indicadas, consagradas na Lei n.º 20/94.

A evolução previsível do processo de integração europeia (com o início da terceira fase da união económica e monetária em 1999, com a provável entrada em vigor do Tratado de Amesterdão no mesmo ano e com a reforma institucional que vai estar associada ao próximo alargamento da União) vai acentuar o fenómeno de distorção do equilíbrio de poderes entre órgãos de soberania no plano interno, exigindo o estudo de novas soluções no domínio do controlo parlamentar sobre a actividade que o Governo desenvolve, em representação do Estado Português, no âmbito das instituições da União Europeia.

## 5. As relações do direito da União Europeia, e em especial do direito comunitário, com a ordem jurídica portuguesa

Um último aspecto que importa considerar, para completar esta breve análise da forma como a Constituição Portuguesa apreende e se posiciona em relação ao fenómeno da integração europeia, é o das relações entre o ordenamento comunitário e a ordem jurídica nacional.

O problema das relações entre ordens jurídicas — desde logo, entre o direito internacional e o direito português — é objecto do artigo 8.º da constituição. Na sua redacção actual, o referido preceito estabelece o seguinte:

- «1. *As normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português.*
2. *As normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português.*
3. *As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos».*

Esta disposição tem por objecto a questão da incorporação dos princípios e normas de direito internacional na ordem jurídica portuguesa, consagrando soluções técnicas que garantem uma abertura significativa do ordenamento jurídico nacional em relação ao direito internacional<sup>12</sup>. O n.º 3 foi inserido no texto da constituição em 1982 — embora com uma redacção diferente da do texto actual — tendo especificamente em vista a adesão de Portugal às Comunidades Europeias.

Assim, o n.º 1 do artigo 8.º da CRP contém uma cláusula de recepção automática do direito internacional geral ou comum, o que significa que este direito vigora na ordem jurídica portuguesa sem necessi-

---

<sup>12</sup> Cf. CARLOS BOTELHO MONIZ e PAULO MOURA PINHEIRO, «As relações da ordem jurídica portuguesa com a ordem jurídica comunitária — algumas reflexões», INA, Cadernos de Ciência de Legislação, n.º 4/5, Abril-Dezembro 1992, p. 121.

dade de qualquer intervenção dos poderes públicos nacionais. O n.º 2, relativo ao direito internacional convencional, consagra um sistema de recepção plena das respectivas normas, nos termos do qual a vigência de tais normas em Portugal está apenas condicionada pela respectiva publicação, como aliás sucede com os actos normativos internos. Finalmente, o n.º 3 (que abrange o direito derivado dos tratados) consagra também uma cláusula de recepção automática das normas que sejam adoptadas pelos órgãos competentes de organizações internacionais de que Portugal seja membro, na medida em que a vigência imediata de tais normas na ordem interna esteja prevista nos respectivos tratados constitutivos.

Vejamos então como se coloca, à luz destes princípios, a questão da vigência do direito da União Europeia, e em especial do direito comunitário, na ordem jurídica portuguesa.

No que diz respeito ao direito originário, isto é, às normas que constam dos tratados constitutivos das Comunidades e da União Europeia, a sua vigência em Portugal está assegurada, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º da Constituição, após a respectiva aprovação e ratificação pelos órgãos constitucionais competentes, mediante publicação no jornal oficial português, o *Diário da República*.

É o regime aplicável a todos os actos de direito internacional de natureza convencional, não havendo nenhuma razão para distinguir os tratados constitutivos das Comunidades e da União Europeia em relação a quaisquer outros. Nenhuma distinção existe também, neste contexto, entre o direito da União Europeia, globalmente considerado (incluindo pois as normas relativas ao II e ao III pilares da União) e o direito comunitário propriamente dito (que se refere exclusivamente ao I pilar da União).

No que diz respeito ao direito derivado, o artigo 8.º, n.º 3, da Constituição, como vimos acima, consagra a respectiva aplicabilidade directa, isto é, a sua vigência imediata na ordem jurídica portuguesa, sem necessidade de qualquer acto de recepção, transformação ou incorporação por parte das autoridades nacionais (incluindo a publicação no jornal oficial nacional), na medida em que essa aplicabilidade directa esteja prevista nos tratados constitutivos.

Significa isto que os actos jurídicos vinculativos adoptados pelas instituições da União Europeia, cuja aplicabilidade imediata na ordem

jurídica dos Estados-membros decorra dos próprios tratados (o que sucede apenas em relação a actos de direito comunitário), vigoram em Portugal sem dependência da adopção de qualquer acto ou do cumprimento de qualquer formalidade por parte das autoridades nacionais.

Tem-se colocado a questão de saber se tal princípio não seria afinal aplicável apenas em relação aos regulamentos comunitários — cuja aplicabilidade directa está expressamente prevista nos artigos 108.º-A e 189.º do Tratado CE (sem tomar agora em consideração as disposições pertinentes dos Tratados CECA e CEEA) — não sendo invocável em relação às directivas e às decisões<sup>13</sup>.

Pensamos que não, e cremos que a jurisprudência portuguesa confirma este nosso entendimento, ao admitir a invocabilidade perante as autoridades nacionais, designadamente os tribunais, de normas de directivas não transpostas<sup>14</sup>.

É que, como bem se compreende, não seria possível admitir a invocabilidade de uma norma jurídica perante as autoridades portuguesas, designadamente perante os tribunais, se tal norma não vigorasse em Portugal. E a vigência em Portugal de normas não adoptadas pelas autoridades portuguesas e não publicadas no jornal oficial português só é possível se tais normas estiverem abrangidas por uma cláusula de recepção automática como a que consta do n.º 3 do artigo 8.º da constituição.

Consideramos pois que o artigo 8.º, n.º 3, da CRP abrange não só os actos de direito derivado que os tratados qualificam expressamente como directamente aplicáveis mas também todos aqueles que o TJCE, interpretando os tratados, considerou poderem conter normas susceptíveis de produzir efeito directo, isto é, normas que, porque claras, precisas e incondicionais, são invocáveis pelos particulares, perante os tribunais nacionais, para tutela dos seus direitos.

Embora a redacção possa não ser a mais feliz, consideramos que o n.º 3 do artigo 8.º da CRP, acima mencionado, tem por objecto a recep-

---

<sup>13</sup> Exprimindo reservas, nomeadamente, em relação às directivas, cf. MARCELO REBELO DE SOUSA, «A transposição das directivas comunitárias para a ordem jurídica nacional», INA, Cadernos de Ciência de Legislação, n.º 4/5, Abril-Dezembro 1992, p. 69.

<sup>14</sup> Cf., designadamente, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 14.3.1995, «Liga para a Protecção da Natureza», in Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo, 1996.

ção, na ordem jurídica portuguesa, de todos os actos de direito derivado susceptíveis de produzir efeito directo. A não ser assim, teríamos de concluir que as autoridades nacionais — quer as autoridades administrativas, quer as autoridades judiciais — não teriam possibilidade de aplicar tais actos na ordem interna, interpretação que nos parece manifestamente incompatível com a participação de Portugal na União Europeia.

Sublinhamos que, na análise do artigo 8.º, n.º 3, da constituição, o que está em causa é o modo como os actos de direito derivado se incorporam na ordem jurídica portuguesa. E vimos que o sistema acolhido pela constituição é o da recepção automática, que assegura de forma adequada a vigência do direito derivado na ordem jurídica nacional.

Não nos parece que o n.º 9 do artigo 112.º da CRP<sup>15</sup>, segundo o qual «*A transposição de directivas comunitárias para a ordem jurídica interna assume a forma de lei ou de decreto-lei, conforme os casos*» ponha em causa esta conclusão. Com efeito, o referido n.º 9 não regula as condições de recepção das directivas na ordem jurídica portuguesa, mas tão só a questão da escolha dos actos jurídicos internos que devem ser utilizados para garantir a adequação da ordem jurídica nacional ao regime da directiva a transpor. Na verdade, de acordo com o artigo 189.º do Tratado CE, a directiva vincula os Estados-membros quanto ao resultado a alcançar, mas deixa-lhes liberdade quanto à forma e quanto aos meios, limitando-se a CRP a dispor, no preceito citado, sobre a forma da transposição<sup>16</sup>.

Questão diversa da da recepção do direito da União Europeia na ordem jurídica nacional, é a questão do eventual efeito directo das normas constantes de actos de direito da União Europeia, e em especial de direito comunitário, vigentes na ordem jurídica portuguesa.

Quanto a esta questão, do nosso ponto de vista, caberá a cada autoridade encarregada de aplicar tais normas, maxime os tribunais, efectuar o juízo relativo à aptidão da norma para ser invocada directamente

---

<sup>15</sup> Disposição introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/97.

<sup>16</sup> Aliás, em termos que não nos parecem inteiramente felizes, uma vez que podem ocorrer situações em que a transposição de uma directiva exija apenas a alteração de normas internas de carácter regulamentar, não se justificando, nesses casos, a utilização da forma de lei ou de decreto-lei para assegurar a transposição.

pelos particulares, sendo certo que esse juízo se deverá basear em critérios fornecidos pelo próprio ordenamento jurídico comunitário (se necessário, com recurso ao mecanismo das questões prejudiciais previsto no artigo 177.º do Tratado CE).

Equacionada que está a forma como a constituição Portuguesa aborda a problemática da recepção do direito da União Europeia, designadamente o direito comunitário, na ordem jurídica nacional, importa agora considerar o problema do primado.

Quanto a esta questão, a verdade é que a constituição nada dispõe de forma expressa, embora contenha elementos que permitem enquadrar o problema e retirar algumas ilações.

A primeira conclusão que se retira da análise global do texto constitucional, quanto a esta questão, é a de que a Constituição Portuguesa não reconhece valor supra-constitucional ao direito comunitário ou, em geral, ao direito da União Europeia.

Com efeito, a circunstância de a constituição prever de forma expressa, no artigo 278.º, n.º 1, a possibilidade da fiscalização preventiva da constitucionalidade de qualquer norma constante de um tratado internacional cuja ratificação esteja pendente, exclui liminarmente que possa ser reconhecido valor supra-constitucional ao direito da União Europeia, o qual tem na sua base, como se sabe, os tratados constitutivos das Comunidades e da União. A isto acresce que o sistema de fiscalização abstracta da constitucionalidade, consagrado no artigo 281.º da constituição, abrange também as normas dos tratados, o que reforça a conclusão que acabámos de enunciar.

Existe pois neste domínio um choque conceptual evidente entre os princípios que a Constituição Portuguesa consagra e as orientações que decorrem da jurisprudência do TJCE, o qual, como acima sublinhámos, levou a doutrina do primado às suas últimas consequências.

O Tribunal Constitucional Português não foi ainda chamado a pronunciar-se sobre esta questão, nem ocorreu ainda nenhuma situação de conflito grave entre normas ou actos de direito comunitário e princípios ou normas da Constituição Portuguesa, pelo que o problema está como que «adormecido», como sucede aliás em relação à generalidade dos Estados-membros.

A aproximação progressiva da cultura política e jurídica dos Estados-membros da União Europeia, traduzida em valores constitucionais

que têm na base uma matriz muito semelhante — com reflexos, naturalmente, nas disposições dos próprios tratados — tende a atenuar as possibilidades de conflito, embora não resolva, em definitivo, os problemas que se podem colocar a este nível.

Se é esta a situação quanto ao problema das relações entre o direito constitucional e o direito da União Europeia, já quanto às relações deste com a legislação ordinária nacional a primazia do direito da União, em particular do direito comunitário, parece estar assegurada na ordem jurídica portuguesa.

Com efeito, embora o texto do artigo 8.º da Constituição não seja, a este respeito, inteiramente claro, a verdade é que os sistemas de recepção automática (n.ºs 1 e 3) e de recepção plena (n.º 2) que o mesmo consagra seriam dificilmente conciliáveis com qualquer solução que não fosse a do primado do direito internacional, e também do direito da União Europeia, sobre a lei ordinária portuguesa. Parece-nos ser essa, aliás, a posição da jurisprudência nacional<sup>17</sup>.

## 6. Observações finais

A análise efectuada permite-nos constatar que o direito constitucional português apreende o processo de construção da União Europeia como um processo político e jurídico fundado na vontade soberana dos Estados-membros, balisado por princípios e condições estabelecidos na constituição.

A evolução do processo de integração demonstra, no entanto, que a prevalência da constituição formal sobre o direito da União (em especial o direito comunitário), é acompanhada de uma grande permeabilidade da constituição material em relação a esse mesmo direito.

Na verdade, por um lado, os princípios gerais (da subsidiariedade e da coesão económica e social) que o artigo 7.º, n.º 6, da CRP enuncia como condições da participação de Portugal na União Europeia, são princípios «importados» do direito originário da União para a Consti-

---

<sup>17</sup> Cf., o acórdão do Tribunal Constitucional citado na nota (5).

tuição Portuguesa, por outro lado, as dúvidas que se suscitaram, no âmbito do processo de ratificação do Tratado da União Europeia, quanto à compatibilidade de algumas das suas normas com disposições da Constituição, foram resolvidas mediante revisão das normas constitucionais em momento anterior à ratificação<sup>18</sup>.

Ficou assim, sem dúvida, assegurada a prevalência formal da Constituição Portuguesa sobre o Tratado da União Europeia, mas é sintomático, em termos de análise da evolução da constituição material, que essa prevalência tenha sido garantida mediante revisão da Constituição, por forma a garantir a sua adequação às normas do tratado a ratificar.

---

<sup>18</sup> Caso do artigo 15.º, n.º 5 da CRP, referente à participação de nacionais de outros Estados-membros, residentes em Portugal, na eleição de deputados para o Parlamento Europeu, e do artigo 102.º da CRP, referente às funções do Banco de Portugal.