

**Referência:**

Camisão, Isabel, e Coutinho, Francisco Pereira. 2016. "Ação Externa". In *Direito da União Europeia Elementos de Direito e Políticas da União*, coords. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe. Coimbra: Almedina (ISBN: 9789724061436), pp. 1187-1235.

AÇÃO EXTERNA

*Isabel Camisão
Francisco Pereira Coutinho*

1. Introdução

I. A dimensão populacional, os laços históricos com outras partes do mundo, bem como o impacto financeiro, económico e comercial fizeram da União Europeia um ator de relevo no mundo globalizado. O bloco europeu é responsável por uma percentagem significativa do comércio mundial e gerador de um quarto da riqueza global¹. A União é também o maior financiador de programas de ajuda ao desenvolvimento. No entanto, a complexidade e imprevisibilidade das relações internacionais no pós-guerra fria impuseram à União Europeia novas responsabilidades, para além da assistência financeira, ditando a necessidade de um reforço das componentes jurídicas e políticas da integração. Ao longo das últimas duas décadas, a União procurou dotar-se dos instrumentos e meios que lhe permitam responder com maior eficácia aos desafios de um mundo em permanente transformação. Apostando nas parcerias com países terceiros e com organizações internacionais, a União Europeia participa hoje num conjunto variado de missões, destacando-se as missões humanitárias, de prevenção de conflitos e manutenção da paz, de aconselhamento e assistência militar, e de gestão de crises, incluindo o restabelecimento da paz e operações de estabilização e reconstrução no termo dos conflitos. A União está também ativamente empenhada na luta contra o terrorismo, no território dos Estados-Membros e em países terceiros. A União Europeia tem igualmente desempenhado um reconhecido papel de liderança nas negociações para a resolução dos problemas que dominam a agenda global, com destaque para o domínio ambiental.

A reforma operada pelo Tratado de Lisboa visou dar à Europa uma plataforma reforçada para expandir e consolidar a sua política externa, em especial na vertente mais frágil da segurança e defesa. Numa dimensão que permanecia (e permanece) essencialmente intergovernamental era clara a necessidade de uma maior coordenação e articulação das políticas e ações dos Estados-Membros. O recentemente criado Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) é apenas um exemplo, confirmando que os líderes europeus reconheceram a urgência de adaptar a resposta da diplomacia europeia às novas e voláteis realidades da era da governação global.

¹ Comissão Europeia, *A União Europeia no Mundo: a Política Externa da União Europeia*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007.

O real impacto do novo quadro institucional introduzido pelo Tratado de Lisboa é ainda difícil de avaliar. Porém, hoje como no futuro, a força da União Europeia residirá na unidade dos seus membros e, portanto, na sua habilidade para ultrapassar divergências internas e fortalecer o seu sistema de governação. A forma como a União equilibrará os interesses nacionais com a proteção do interesse comum determinará em grande medida a sua *actorness*, *i. e.*, a sua capacidade de afirmação como uma potência globalmente importante.

II. A declaração respeitante ao futuro da União Europeia, adotada no Conselho Europeu de *Laeken* em 15 de dezembro de 2001, apelava a um maior relevo para a União num mundo globalizado: a Europa, finalmente unida, deveria doravante desempenhar um papel de vanguarda na nova ordem planetária. Para além de um gigante económico, o desafio seria agora o de se tornar também numa potência política capaz de dar “um enquadramento ético à globalização”². Para o efeito foi convocada uma conferência intergovernamental que redundaria no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, onde se adotou um quadro institucional e jurídico para a política externa da União destinado a assegurar garantias acrescidas de eficácia, transparência e coerência entre as suas dimensões política e económica.

O Tratado de Lisboa retoma, no essencial, as soluções previstas no Tratado Constitucional, e começa por prever um conjunto unificado de objetivos para a ação externa da União:

“Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos humanos, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas”³.

Para a prossecução destes objetivos, foi abolida a estrutura dita “de pilares” criada pelo Tratado de Maastricht. Com implicações para a ação externa da União, esta previa, como um primeiro pilar, as Comunidades Europeias, sujeitas a um método decisório supranacional – o método comunitário –, caracterizado pela existência de instituições independentes dos Estados-Membros com poderes efetivos e pela adoção da regra da maioria no Conselho. Por outro lado, num segundo pilar, encontrávamos a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a qual cobria “todos os domínios da política externa e de segurança” da União (anterior artigo 11.º do TUE), estando para o efeito submetida a um método decisório intergovernamental, fundado na adoção da regra da unanimidade no Conselho para as suas deliberações e na exclusão da intervenção efetiva das demais instituições da União.

Um dos objetivos do Tratado de Lisboa foi justamente eliminar aquilo que Jacques Delors apelidou de “esquizofrenia organizada” da União Europeia. Esta traduzia-se na convivência simultânea de uma política externa intergovernamental definida pelo Conselho nos domínios da PESC e da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e de uma ação externa de matriz supranacional direcionada para a vertente económica da Comunidade Europeia dirigida pela Comissão Europeia. Este estado de coisas passou para a opinião

² “Declaração de Laeken sobre o Futuro da União Europeia”, p. 6, disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_pt.pdf.

³ Artigo 3.º, n.º 5, do TUE. Cfr., também no TUE, o artigo 21.º, n.º 1, e, especialmente, n.º 2, onde se preveem um conjunto de oito corolários deste conjunto macro de objetivos que devem ser respeitados e prosseguidos nos diferentes domínios da ação externa da União.

pública pela via de uma pergunta atribuída a Henry Kissinger: qual era, afinal, o número de telefone da Europa?⁴

III. As principais alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no domínio da ação externa da União tiveram como propósito comum unificar e dar coerência à sua intervenção e, por essa via, combater a dita esquizofrenia. A mais radical vem a ser a já mencionada abolição da estrutura de pilares criada pelo Tratado de Maastricht, pela qual se determinou a absorção da Comunidade Europeia e a sua substituição pela União Europeia [artigo 1.º, § 3.º, do TUE], que se passa a fundar no TUE e no TFUE, a nova designação do TCE. A União ganhou com isso personalidade jurídica, o que lhe permite estabelecer uma rede de delegações e concluir convenções internacionais com Estados terceiros e organizações internacionais.

O Tratado de Lisboa não adotou, contudo, uma regulação sistemática unificada das várias vertentes da ação externa da União: a PESC – que passa também a incluir a PCSD – está prevista no Título V do TUE (“Disposições gerais relativas à ação externa da União e disposições específicas relativas às políticas externa e de segurança comum”) e os demais domínios – essencialmente as matérias respeitantes ao comércio internacional, à cooperação para o desenvolvimento e à ajuda humanitária – foram incluídos na Parte V do TFUE (“A ação externa da União”). Este constituiria um formalismo sem consequências jurídicas⁵, caso não fosse explicitamente referido em duas declarações anexas aos Tratados que a PESC não prejudica as competências de cada Estado-Membro para determinar e conduzir a sua própria política externa⁶. Em termos substantivos, esta opção determinou o reconhecimento de regras e procedimentos específicos de cariz intergovernamental para a PESC que, no essencial, perpetuam o método decisório criado pelo Tratado de Maastricht (artigo 24.º, n.º 2, do TUE). Esta política permanece, portanto, como uma “ilha” sujeita ao método intergovernamental, a qual, todavia, não afeta a aplicação do “método comunitário” nos demais domínios da ação externa da União (artigo 40.º do TUE).

IV. Este capítulo foca algumas das principais dimensões da ação externa da União à luz das inovações trazidas pelo Tratado de Lisboa. Começa por descrever como se organiza institucionalmente a União para prosseguir os objetivos que norteiam a sua ação externa, para em seguida centrar atenções na PESC e no processo de conclusão de acordos internacionais pela União. Razões de espaço motivaram a análise de um domínio material e de um instrumento de intervenção da União no âmbito da sua ação externa, cuja escolha se prendeu com a circunstância de permitirem à União projetar-se sobre o tríptico clássico da subjetividade dos sujeitos internacionais (*ius belli, ius legationes e ius tractuum*).

⁴ “Who do I call if I want to call Europe?” é a formulação mais comum das muitas variações da pergunta atribuída a Kissinger. Ainda que o próprio tenha dito publicamente que não estava certo de ter colocado tal questão, a frase tornou-se uma referência nos meios europeus, talvez porque, ao expor claramente uma das sérias fragilidades da política externa europeia, acabaria por validar a pretensão dos defensores de uma agenda mais integracionista neste domínio.

⁵ De acordo com o artigo 1.º, § 3.º, do TUE os dois Tratados têm o mesmo valor jurídico.

⁶ Mais especificamente, a Declaração n.º 13 nota que “... as disposições que regem a PESC não prejudicam o carácter específico da política de segurança e defesa dos Estados-Membros”, e a Declaração n.º 14 refere explicitamente que “... as disposições que regem a PESC não prejudicam o carácter específico da política de segurança e defesa dos Estados-Membros”.

2. Os protagonistas

Não obstante o § 2.º do n.º 3 do artigo 21.º do TUE anunciar que a coerência entre os diferentes domínios da ação externa da União e entre estes e as suas outras políticas é assegurada pelo Conselho e pela Comissão, assistidos pela figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (“Alto Representante”), o principal mecanismo de garantia dessa coerência pertence ao Conselho Europeu. Com efeito, cabe a esta instituição tomar por unanimidade decisões de cariz estratégico que incidam nos domínios da PESC e noutros domínios que se insiram no âmbito da ação externa da União, sob recomendação do Conselho adotada por este de acordo com as regras previstas em cada domínio⁷.

Sem prejuízo das competências de representação externa da União atribuídas ao Presidente do Conselho Europeu no âmbito da PESC (artigo 15.º, n.º 6, do TUE) e ao Presidente e demais membros da Comissão nos restantes domínios da ação externa da União (artigo 17.º, n.º 1, do TUE), a execução das decisões do Conselho Europeu neste âmbito e a consequente missão de garante da consistência da ação externa da União compete, em primeira linha, ao Alto Representante, a quem é atribuída a condução da PESC (artigo 18.º, n.º 2, do TUE) e a coordenação dos demais domínios da relações externas da União (artigo 18.º, n.º 4, do TUE). Em seguida analisamos as principais características desta figura e do serviço que chefia.

2.1. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

A alteração introduzida pelo Tratado de Lisboa que tem maior impacto na definição da política externa da União é do foro institucional e consubstancia-se na criação de uma figura que faz a ponte entre o Conselho e a Comissão. Trata-se do Alto Representante, o qual assume uma condição híbrida de vice-presidente da Comissão e de presidente do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros. Possui, por isso, um “duplo chapéu”, que se projeta sobre o seu processo de designação e sobre as suas competências.

2.1.1. Nomeação

A nomeação do Alto Representante compete ao Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, com o acordo do Presidente da Comissão (artigo 18.º, n.º 1, do TUE). Uma vez que integra a Comissão como vice-presidente, está sujeito a um processo de investidura no Parlamento Europeu juntamente com o Presidente e os demais membros da Comissão para um mandato de cinco anos (artigo 17.º, n.º 7, § 3.º, do TUE).

A demissão do Alto Representante decorre *(i)* de decisão do Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, por iniciativa do Presidente da Comissão (artigo 17.º, n.º 6, do TUE) ou do próprio Conselho – caso em que ainda será necessário o acordo do Presidente da Comissão (artigo 18.º, n.º 1, do TUE); *(ii)* da aprovação de uma moção de

⁷ Artigo 22.º, n.º 1, do TUE. Isto significa que a recomendação do Conselho pode ter origem numa iniciativa do Alto Representante se incidir sobre a PESC, ou da Comissão caso se debruce sobre qualquer outra área da ação externa da União.

censura à Comissão (artigo 17.º, n.º 8, do TUE), a qual determina a cessação de funções do Alto Representante na Comissão, mas não no Conselho⁸.

2.1.2. Competências

I. Ao Alto Representante compete assegurar a consistência da ação externa da União, acumulando para o efeito os cargos de membro do Conselho e da Comissão, para além de participar nos trabalhos do Conselho Europeu⁹. Como veremos, assume materialmente as funções de um verdadeiro Ministro dos Negócios Estrangeiros da União¹⁰, não obstante esta designação, que tinha sido adotada pelo Tratado Constitucional, ter sido abandonada pelo Tratado de Lisboa.

II. O Alto Representante assume a presidência da formação do Conselho (Negócios Estrangeiros) responsável por assegurar a coerência da ação externa da União e, de acordo com as linhas estratégicas fixadas pelo Conselho Europeu, elaborar a ação externa da União no âmbito da PESC e da PCSD¹¹. Ao Alto Representante compete individualmente conduzir estas políticas (artigo 18.º, n.º 2, do TUE), sendo-lhe para o efeito atribuído (i) direito de iniciativa, através da apresentação de propostas ao Conselho Europeu e ao Conselho (artigo 27.º, n.º 1, do TUE); (ii) direito de representação da União junto organizações internacionais e conferências internacionais (artigo 27.º, n.º 2, do TUE)¹²; e, mais difusamente, (iii) a missão de controlar o cumprimento da PESC e da PCSD pelos Estados-Membros (artigo 24.º, n.º 3, § 3.º, do TUE).

III. O Alto Representante acumula ainda o cargo de vice-presidente da Comissão, onde é responsável pelo domínio das relações externas e pela coordenação dos demais domínios da ação externa da União (artigos 17.º, n.º 4, e 18.º, n.º 4, do TUE). Ou seja, para além de fazer a ponte com o Conselho, tem a missão de coordenar a ação dos Comissários com pelouros com relevância para a ação externa da União. No exercício destas suas responsabilidades, está sujeito aos procedimentos que regem a Comissão, na medida em que tal seja compatível com a sua função enquanto membro do Conselho (artigo 18.º, n.º 4, do TUE), pelo que está condicionado pelas orientações que receba do Presidente da Comissão [artigo 17.º, n.º 6, alínea a), do TUE], perante quem responde politicamente¹³.

⁸ JAN WOUTERS, DOMINIC COPPENS e BART DE MEESTER, “The European Union’s External Relations after the Lisboa Treaty”, *The Lisboa Treaty – EU Constitutionalism without a Treaty?*, Stephan Griller e Jacques Ziller (coord.), Springer, 2008, p. 151.

⁹ O Alto Representante não é membro do Conselho Europeu, o que significa que não tem direito de voto (artigo 15.º, n.º 2, do TUE).

¹⁰ ANTÓNIO GOUCHA SOARES, “O Tratado de Lisboa e a Política Externa e de Segurança Comum”, in Nuno Piçarra (coord.), *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa*, Almedina, 2011, p. 116.

¹¹ Artigos 16.º, n.º 6, e 18.º, n.º 3, do TUE. Esta constitui a única formação do Conselho que não é presidida rotativamente pelos representantes dos Estados-Membros (artigo 16.º, n.º 9, do TUE).

¹² Será o caso do Conselho de Segurança, sempre que a União tenha definido uma posição sobre um assunto que consta da ordem de trabalhos deste órgão das Nações Unidas (artigo 34.º, n.º 2, § 3.º, do TUE).

¹³ Nos termos do artigo 17.º, n.º 6, § 2.º, do TUE, o Alto Representante apresenta a sua demissão, nos termos do n.º 1 do artigo 18.º, se o Presidente da Comissão lho pedir.

IV. O exercício de funções de representação da União pelo Alto Representante está ofuscado pelas figuras do Presidente do Conselho Europeu¹⁴ e do Presidente da Comissão, a quem são atribuídas funções de representação da União ao nível de Chefes de Estado ou de Governo, respetivamente no âmbito da PESC e nas demais matérias cobertas pela ação externa da União (artigos 15.º, n.º 6, § 2.º, e 17.º do TUE)¹⁵. O “número de telefone” da Europa parece assim depender de quem telefona: será o do Presidente do Conselho Europeu ou do Presidente da Comissão nos casos em que o interlocutor é um Chefe de Estado ou de Governo e o do Alto Representante nos restantes casos. Depois do Tratado de Lisboa, a representação internacional da União passou assim a estar a cargo de uma “troika” constituída pelo Presidente do Conselho, pelo Presidente da Comissão e pelo Alto Representante. Saber se estas diferentes vozes se conjugam de forma harmoniosa ou cacofónica dependerá, em larga medida, da capacidade demonstrada pelo Alto Representante para estabelecer vias de diálogo entre os restantes membros do triunvirato.

2.2. O Serviço Europeu para a Ação Externa

I. O Tratado de Lisboa criou também um “corpo diplomático europeu”: o SEAE. A organização e funcionamento deste Serviço foi definida por decisão do Conselho – Decisão 2010/427, de 26 de julho, que estabelece a organização e o funcionamento do SEAE –, deliberando sob proposta do Alto Representante, após consulta ao Parlamento Europeu e aprovação da Comissão (artigo 27.º, n.ºs 2 e 3, do TUE).

O novo “corpo diplomático europeu” é constituído por funcionários da Comissão e do Conselho – a fusão dos respetivos serviços com responsabilidade na política externa da União constitui outro dos pontos mais relevantes do Tratado de Lisboa –, bem como, pela primeira vez, por membros dos corpos diplomáticos nacionais dos Estados-Membros, os quais devem representar, pelo menos, um terço do total dos seus efetivos (artigo 6.º, n.º 9, da Decisão 2010/427).

Ao SEAE foi atribuída a missão de: (i) implementar a política externa da União, sob a direção do Alto Representante, e em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros (artigos 27.º, n.º 3, do TUE e 1.º, n.º 3, da Decisão 2010/427); (ii) assistir o Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão e a Comissão, no exercício das suas funções no domínio das relações externas (artigo 2.º, n.º 2, da Decisão 2010/427); (iii) apoiar e trabalhar em cooperação com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros, com o Secretariado-Geral do Conselho e com os serviços da Comissão, por forma a assegurar a coerência entre os diferentes domínios da ação externa da União e entre estes e as suas outras políticas (artigo 3.º, n.º 1, da Decisão 2010/427); (iv) prestar apoio à Comissão na preparação e implementação de programas e instrumentos financeiros relacionados com a ação externa da

¹⁴ O Tratado de Lisboa procedeu a uma espécie de «profissionalização» do cargo de Presidente do Conselho Europeu, já que este passou a ser eleito pelos seus pares por maioria qualificada, por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez (artigo 15.º, n.º 5, do TUE). O cargo é exercido com total exclusividade, não podendo o Presidente do Conselho Europeu “exercer qualquer mandato nacional” (artigo 15.º, n.º 6, *in fine*, do TUE).

¹⁵ Por esta razão, não obstante competir ao Alto Representante exprimir a posição da União nas organizações internacionais (artigo 27.º, n.º 2, do TUE), o Presidente do Conselho intervém igualmente perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, no quadro do direito – único entre as organizações regionais que partilham o estatuto de observador nas Nações Unidas – de participação nos seus debates (cfr. Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 65/276, de 5 de maio de 2011, disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/276).

União (artigo 9.º da Decisão 2010/427); (v) prestar apoio e cooperar com as demais instituições e órgãos da União, em particular o Parlamento Europeu (artigo 3.º, n.º 4, da Decisão 2010/427).

II. O SEAE, sediado em Bruxelas, é um órgão funcionalmente autónomo, sendo gerido por um Secretário-Geral executivo – que opera sob a autoridade do Alto Representante (artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 2010/427) – e coadjuvado por dois Secretários-Gerais Adjuntos.

O SEAE é composto por uma administração central organizada em Direções-Gerais e por uma rede de delegações da União em países terceiros e em organizações internacionais (artigos 4.º e 5.º da Decisão 2010/427).

As Direções-Gerais são dedicadas: (i) a domínios de ações temáticas e geográficas, abrangendo todos os países e regiões do mundo; (ii) à gestão administrativa, à segurança dos sistemas de comunicação e informação, à gestão orçamental e aos recursos humanos; (iii) à gestão de crises e ao planeamento, ao Estado-Maior da União Europeia, e ao Centro de Situação da União Europeia (Sitcen) para a condução da PESC.

A administração central inclui ainda uma unidade de planeamento estratégico, um serviço jurídico e unidades orgânicas para as relações interinstitucionais, a informação e a diplomacia pública, a auditoria interna e inspeções e a proteção de dados pessoais (artigo 4.º, n.º 3, da Decisão 2010/427).

Quanto às delegações da União, cabe ao Alto Representante, de comum acordo com o Conselho e a Comissão, a decisão de abrir ou encerrar uma delegação (artigo 5.º, n.º 1, da Decisão 2010/427). Cada delegação da União fica colocada sob a autoridade de um Chefe de Delegação que, por sua vez, responde perante o Alto Representante pela gestão global do trabalho da delegação e pela coordenação de todas as ações da União. O pessoal da delegação é constituído por pessoal do SEAE e, sempre que necessário para a execução das políticas que não se enquadram no âmbito de competência do SEAE, por pessoal da Comissão (artigo 5.º, n.º 2, da Decisão 2010/427). O Chefe da Delegação fica habilitado a representar a União no país onde a delegação está acreditada, nomeadamente para celebração de contratos e representação em juízo (artigo 5.º, n.º 8, da Decisão 2010/427). As delegações deverão ser capazes de responder adequadamente às necessidades das outras instituições da União, nos seus contactos com as organizações internacionais ou com os países terceiros junto dos quais as delegações estão acreditadas (artigo 5.º, n.º 7, da Decisão 2010/427). Cabe também às delegações trabalhar em estreita colaboração e partilhar informações com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros. Para além destas responsabilidades, as delegações prestam apoio aos Estados-Membros, a pedido destes, nas suas relações diplomáticas e no seu papel de proteção consular aos cidadãos da União nos países terceiros (artigo 5.º, n.ºs 9 e 10, da Decisão 2010/427). O funcionamento de cada delegação é periodicamente avaliado pelo Secretário-Geral Executivo do SEAE (artigo 5.º, n.º 5, da Decisão 2010/427).

III. O SEAE está formalmente operacional desde 1 de janeiro de 2011. Embora a forma como decorreu a preparação e o lançamento do SEAE tenha merecido inúmeras críticas¹⁶, o novo Serviço tem um potencial positivo para a promoção da integração europeia. A sua criação envolveu a fusão de partes significativas do Secretariado do Conselho e da

¹⁶ O Relatório Especial de 2014 elaborado pelo Tribunal de Contas Europeu conclui mesmo que a criação do SEAE foi mal “apressada e mal preparada” (cfr. European Court of Auditors. 2014. The Establishment of the European External Action Service, Special Report, disponível em http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_EN.pdf)

Comissão num novo órgão, ao mesmo tempo que as 140 Delegações da Comissão foram transformadas em delegações da União Europeia responsáveis pelas competências da União em matérias de política económica e de segurança. O novo Serviço poderá assim assumir funções que eram até à data da responsabilidade dos serviços diplomáticos de cada um dos Estados-Membros, evitando uma excessiva duplicação de tarefas e abrindo caminho a significativas economias de escala. Por outro lado, criando uma estrutura que integra diplomatas nacionais e funcionários da União Europeia, concentrando as ferramentas e os recursos para pôr em prática a política externa, e servindo de ligação entre as instituições intergovernamentais e supranacionais da União, o SEAE está numa situação privilegiada para institucionalizar uma verdadeira “cultura de política externa”¹⁷ europeia e criar sinergias que reforcem o papel e a identidade da União no domínio da ação externa.

O artigo 13.º, n.º 3, da Decisão 2010/427 previa que, em meados de 2013 o Alto Representante avaliasse o funcionamento e a organização do SEAE, propondo reformas, caso entendesse necessário. O Relatório do Alto Representante¹⁸, publicado em julho de 2013, propõe um conjunto de recomendações, de curto e médio prazo, destinadas a corrigir problemas de procedimento e debilidades estruturais. Sem prejuízo do efeito positivo destas recomendações, cujo impacto é ainda prematuro avaliar, a eficácia do SEAE dependerá sempre, em primeiro lugar, do apoio inequívoco dos Estados-Membros e do investimento que estes estão dispostos a fazer, em termos de recursos e de pessoal, para conseguir uma política externa mais comum e mais eficiente.

3. A Política Externa e de Segurança Comum

3.1. Evolução¹⁹

3.1.1. Da cooperação política europeia à Política Externa e de Segurança Comum

I. À medida que as suas funções se foram adensando, a União foi alargando a sua ação externa. A um papel de destaque nas negociações comerciais²⁰ somou-se a política de ajuda ao desenvolvimento e uma vasta rede de acordos de associação e assistência estabelecidos entre a União e um número significativo de países de todo o mundo. Até há duas décadas atrás, a dimensão externa da União cingia-se, porém, quase exclusivamente ao domínio económico. A então CEE desenvolveu-se como uma “potência civil”²¹, deixando a sua segurança a cargo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO).

Com efeito, na sequência do fracasso da Comunidade Europeia da Defesa (CED)²², a

¹⁷ MICHAEL EMERSON *et al.*, *Upgrading the EU's Role as Global Actor: Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, CEPS, 2011, p. 48.

¹⁸ Cfr. EEAS Review, disponível em http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf

¹⁹ Uma parte deste ponto é baseada no livro de ISABEL CAMISÃO e LUÍS LOBO-FERNANDES, *Construir a Europa: o Processo de Integração entre a Teoria e a História*, Principia, São João do Estoril, 2005.

²⁰ A título de exemplo refira-se o papel desempenhado pela Comunidade aquando do *Kennedy Round* (no âmbito das negociações do acordo que instituiu a Organização Mundial do Comércio).

²¹ Noção introduzida por François Duchêne, em 1972.

²² A ideia de uma Comunidade Europeia de Defesa surge logo em finais de 1950 para completar o “Plano Schuman” e responder a uma necessidade premente de alargar o esforço de defesa da Europa ocidental. Menos de dois anos mais tarde, é assinado em Paris o Tratado da Comunidade Europeia de Defesa pelos seis membros fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Numa

prioridade dada à integração económica como um meio para atingir a integração política acabaria por relegar para segundo plano esta última dimensão. Não obstante, a partir da década de setenta, os Estados-Membros começaram a praticar uma “discreta” cooperação política intergovernamental que, gradualmente, foi deixando de ser uma mera “consulta recíproca sobre as questões importantes”, para dar lugar à Cooperação Política Europeia (CPE) – um processo totalmente intergovernamental (fora dos tratados) que tinha por objetivo harmonizar tanto quanto possível as políticas externas dos Estados-Membros e, com isso, tentar uma maior influência internacional no quadro bipolar. A ideia de uma plataforma institucional para a cooperação política externa foi introduzida inicialmente na Cimeira de Haia (dezembro de 1969) pelo então presidente francês Georges Pompidou. Esta cooperação foi depois justificada no *Relatório Davignon* (1970) pela necessidade de uma maior associação dos Estados-Membros na política internacional, isto é, da procura de um maior protagonismo externo. Por sua vez, o *Relatório de Copenhaga* (1973) reiterava os desígnios de uma ação concertada em política externa, e, por último, o *Relatório de Londres* (1981) estabelecia os procedimentos de consultas mútuas.

II. O Ato Único Europeu (1987) redefiniu o quadro institucional da CPE através do seu Título III (artigo 30.º). De acordo com este Tratado, as obrigações dos Estados em política externa mantinham-se voluntárias, mas os Estados-Membros acordavam em informar e consultar-se em assuntos de política externa antes da tomada de posições finais. Tal avanço não impediu, contudo, que matérias como a segurança e defesa passassem a constituir uma espécie de “tabu” da integração, situação explicável pelo desaire das tentativas anteriores²³, mas também, e principalmente, pela recusa dos governos nacionais em abdicarem, ou mesmo em partilharem, o exercício de competências em domínios que constituem atributos por excelência da soberania.

Os limites da CPE em responder em bloco foram notórias em situações de crise como a Guerra do Golfo (1990/1991)²⁴ e a Guerra da Jugoslávia. Nos dois casos, tornou-se claro que as tentativas fracassadas de coordenação eram decorrentes da falta de instituições europeias eficazes, por um lado, e de “leituras” nacionais das crises, por outro. O resultado foi a emergência de um *gigante económico*, mas cuja dimensão política era, comparativamente, incipiente. Tal *handicap* político incapacitava a Comunidade no pós-Guerra Fria de assumir as tarefas que lhe eram impostas na cena internacional pela sua própria condição de ator económico global. As profundas mudanças que tiveram lugar na Europa Central e de Leste tornaram ainda mais inequívoca a necessidade de reforçar a integração política. Com o fim da Guerra Fria, a Alemanha unificada ganhava uma nova centralidade e reabriam-se questões nunca completamente resolvidas como a necessidade de gerir um delicado balanço entre a

demonstração clara de um desejo de progredir rapidamente para uma união política, este tratado contemplava já no seu artigo 38.º as estruturas essenciais de uma futura Comunidade federal ou confederal. Apesar dos esforços dos líderes europeus, o Tratado da Comunidade Europeia de Defesa e o seu natural prolongamento político (uma comunidade política europeia) acabariam por ser travados pelo Parlamento do país que havia liderado o movimento em prol da união: a França.

²³ Relembre-se a tentativa falhada de criar a Comunidade Europeia de Defesa, logo em 1952, ou, alguns anos mais tarde, o igualmente mal sucedido *Plano Fouchet* (1961) que apontava já para uma união de Estados.

²⁴ O papel relativamente modesto desempenhado pela Comunidade Europeia neste conflito levaria mesmo Jacques Delors a afirmar: “A guerra do Golfo demonstrou, se era necessário, os limites da influência e da ação da Comunidade Europeia” (citado em DUSAN SIDJANSKI, *O Futuro Federalista da Europa: a Comunidade Europeia das Origens ao Tratado de Maastricht*, Gradiva, 1996, p. 297).

França e Alemanha e a urgência de “autonomizar” uma Europa cuja segurança estava excessivamente dependente de uma liderança americana através da NATO. Ora, tal não seria possível sem recompor o figurino da segurança e defesa europeias, até aí a cargo de *cada* Estado-Membro considerado individualmente e, sobretudo, do aliado principal do outro lado do Atlântico.

III. Os líderes europeus decidiram, pois, somar à conferência intergovernamental (CIG) sobre a União Económica e Monetária (1990-1991), uma segunda CIG dedicada à união política, que contava especificamente entre os seus objetivos a conclusão de um acordo relativo a uma PESC. As negociações para a instituição de uma PESC pelo TUE tiveram subjacentes objetivos precisos: por um lado, a Europa procurava dotar-se de um instrumento adequado a potenciar a segurança do continente num período de profundas incertezas, marcado por uma nova conjuntura geopolítica unipolar e com tendências fragmentárias; por outro lado, podendo constituir uma garantia complementar de segurança, a PESC contribuiria também para criar um cenário de estabilidade política na Europa comunitária e, por alastramento, contribuiria igualmente para a estabilidade política e económica de todo o continente europeu; por último, figuravam ainda entre as ambições da nova política comum, a consolidação das democracias e economias de mercado que emergiam nos países da Europa Central e Oriental, por forma a que, a prazo, fosse possível tornar realidade o velho sonho de uma Europa unida a nível continental.

O acordo alcançado pelos Estados-Membros nesta matéria ficou plasmado no segundo pilar do TUE. Ao reunir numa única política duas dimensões que há muito andavam separadas – a política externa comunitária e a segurança – os dirigentes europeus deram um passo importante na via da união política²⁵. Porém, ficaria adiada a inclusão de uma terceira dimensão de importância vital para a sobrevivência do projeto europeu: a defesa. Embora o Tratado previsse a definição de uma política de defesa comum como uma espécie de corolário da PESC²⁶, não foi fornecida qualquer indicação no que respeitava ao prazo para a sua concretização²⁷. Por outro lado – à semelhança do que aconteceu aliás com o terceiro pilar (respeitante à Justiça e aos Assuntos Internos) –, foi adotado para a PESC um mecanismo de tomada de decisão marcadamente intergovernamental. A PESC nascida em Maastricht escapou, por conseguinte, ao processo decisório vigente para a Comunidade Europeia, o método comunitário. Em todos os domínios de incidência desta política as decisões seriam

²⁵ De notar que, em termos “institucionais”, a separação prevaleceu, existindo responsáveis diferentes para a PESC (o Alto Representante para a PESC) e para as relações comerciais (o comissário das relações externas). Esta foi, aliás, uma das questões que fizeram parte da agenda da Convenção sobre o futuro da União Europeia (2003), tendo o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (2004) procedido à fusão dos dois cargos através da criação de um Ministro dos Negócios Estrangeiros da União. Na sequência do abandono deste tratado, esta “fusão” foi recuperada pelo Tratado de Lisboa e incorporada no TUE, muito embora tenha sido consagrada uma designação diferente para o novo cargo (o “Alto Representante”).

²⁶ No artigo B das disposições comuns do TUE lia-se: “A União atribui-se como objectivo afirmar a sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum”.

²⁷ Apesar da omissão de prazos, as medidas previstas pelo artigo J4 do TUE (nomeadamente as que se referem ao papel a desempenhar pela União da Europa Ocidental) podiam, como notou DUSAN SIDJANSKI, *O Futuro Federalista da Europa: a Comunidade Europeia das Origens ao Tratado de Maastricht*, cit., pp. 287-288), ser entendidas como uma manifestação de vontade por parte dos Estados-Membros de forjarem progressivamente uma identidade europeia de defesa.

tomadas no seio do Conselho e ficariam sujeitas à regra da unanimidade, estando prevista a maioria qualificada unicamente para as modalidades de estabelecimento prático das ações comuns²⁸. Consequentemente, foi vedado à Comissão o papel de motor da integração neste domínio, ainda que tenha sido associada aos trabalhos do Conselho Europeu – em virtude da presença do presidente da Comissão – e do comité político. Daqui se conclui que as disposições dos Tratados mantinham uma clara distinção entre a repartição dos poderes e das responsabilidades nas matérias de competência específica da Comunidade e da União Europeia: enquanto no pilar comunitário (primeiro pilar), Comissão e Conselho estavam no centro do processo de decisão, já na união política esta posição era ocupada apenas pelo Conselho (segundo as orientações gerais do Conselho Europeu); assim, embora evoluísse no interior do sistema comunitário e fizesse uso da rede institucional e administrativa comunitária, a natureza do processo de decisão no domínio da PESC era nitidamente mais próxima da cooperação política intergovernamental que do modelo comunitário.

3.2. Tratado de Amesterdão: um salto qualitativo para o segundo pilar de Maastricht

I. Com o Tratado de Amesterdão assistiu-se a um salto qualitativo do segundo pilar de Maastricht, que viu o seu carácter operacional reforçado, conquanto tenha continuado dependente da vontade expressa dos Estados.

As disposições do Tratado de Amesterdão reforçaram o papel do Conselho Europeu como entidade encarregue de definir os princípios e orientações gerais da PESC, incluindo em matérias com implicação no domínio da defesa (artigo 13.º do TUE). Por outro lado, foram especificados os objetivos desta política (artigo 11.º, n.º 1, do TUE), nomeadamente no que respeita à salvaguarda dos valores comuns e da independência e integridade da União. Foi também estabelecida uma cláusula de *solidariedade política* (artigo 11.º, n.º 2, do TUE) que obrigava os Estados-Membros a agir concertadamente.

II. Com o Tratado de Amesterdão dotou-se a PESC de instrumentos mais coerentes (artigo 12.º do TUE) e de uma forma de decisão mais eficaz, merecendo particular destaque as “estratégias comuns” decididas pelo Conselho Europeu e executadas pelo Conselho através da adoção de ações ou posições comuns (artigo 13.º do TUE). Ainda assim, não era muito clara a distinção entre as várias modalidades de decisão, pelo menos no que respeita aos objetivos definidos para a PESC.

No que concerne ao sistema de votação, o Tratado de Amesterdão estabeleceu a regra da unanimidade para as decisões neste domínio, com exceção para os casos em que fossem adotadas “ações comuns ou posições comuns com base numa estratégia comum [ou] qualquer decisão que dê execução a uma ação comum ou a uma posição comum”, em que seria aplicada a regra da maioria qualificada (artigo 23.º do TUE). Sem surpresa, nas decisões com implicações em matéria de defesa foi mantida a unanimidade.

²⁸ Ao contrário do que acontecia nas restantes políticas comuns, na PESC existia uma rede dupla de decisão: em primeiro lugar, o Conselho era chamado a decidir por unanimidade sobre a possibilidade de submissão de certo domínio para a PESC. Caso não fosse possível a unanimidade, passar-se-ia então ao momento da tomada de decisão, em que seria suficiente a maioria qualificada dos membros do Conselho. Este segundo momento de decisão versaria unicamente sobre a forma de pôr em prática as ações necessárias para cumprir os objetivos propostos para o domínio de atuação concreto que havia sido, no primeiro momento, submetido à alçada da PESC.

III. O Tratado de Amesterdão introduziu ainda a figura de um Alto Representante para a PESC. Com a nomeação de um Alto Representante procurou-se, sobretudo, personalizar a imagem da União neste domínio. Reconhecida a ineficaz intervenção política da Comunidade na vertente externa, resultado, em grande medida, de uma descoordenação da atuação dos Estados-Membros e da descontinuidade das formações do Conselho²⁹, optou-se por “profissionalizar” a PESC.

Diretamente relacionada com a instituição do cargo de Alto Representante estava a criação de uma *Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce* prevista numa *Declaração* anexa ao Tratado de Amesterdão. Esta estrutura, colocada sob a responsabilidade do Alto Representante, visava propiciar uma análise mais aprofundada e sistemática das perceções europeias acerca dos desenvolvimentos internacionais, bem como formular opções de política que contribuíssem para um aumento da capacidade da União na prevenção de conflitos. Enquadrada no secretariado-geral do Conselho, a *Unidade* seria composta por pessoal proveniente deste órgão, dos Estados-Membros, da Comissão e da União da Europa Ocidental. Assim, a sua eficácia dependeria não só dos recursos humanos disponíveis, mas também do acesso à informação, nomeadamente a fornecida pelos serviços diplomáticos nacionais e pelas delegações da Comissão no exterior.

IV. Com o Tratado de Amesterdão, os líderes europeus tentaram também avançar na embrionária Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD)³⁰. Desta forma, o compromisso entre as duas áreas – inevitavelmente interligadas – apareceu plasmado no artigo 17.º do TUE, de acordo com o qual “a política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a *definição gradual de uma política de defesa comum (...)*” [itálico nosso].

Simultaneamente, foi reafirmado o papel da União da Europa Ocidental como parte integrante do desenvolvimento da União, prevendo o Tratado de Amesterdão a possibilidade da sua integração na União Europeia. Face à nova conjuntura internacional, caracterizada sobretudo por conflitos à escala regional, a União deveria intervir com o intuito de garantir a paz, inserindo-se nesta lógica as chamadas *Missões de Petersberg*, as quais incluíam ações humanitárias e de evacuação, de manutenção da paz e forças de combate para a gestão de crises. À União da Europa Ocidental caberia preparar e executar as decisões e ações da União com repercussão em matéria de defesa.

²⁹ O Conselho reúne-se, em função dos temas abordados, nas seguintes formações: Assuntos Gerais; Negócios Estrangeiros; Assuntos Económicos e Financeiros (ECOFIN); Justiça e Assuntos Internos (JAI); Transportes, Telecomunicações e Energia; Agricultura e Pescas; Ambiente; Educação, Juventude, Cultura e Desporto; Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores; e, Competitividade (Mercado Interno, Indústria, Investigação e Espaço). A formação dos Negócios Estrangeiros é responsável pela ação externa da União (nela participam os ministros dos negócios estrangeiros dos Estados-Membros, sendo presidida pelo Alto Representante).

³⁰ O conceito de IESD foi acordado na Cimeira da NATO de Bruxelas em janeiro de 1994, tendo começado a tomar forma na Cimeira de Berlim de junho de 1996. Com efeito, a intervenção militar da NATO na Bósnia tornou claro o desequilíbrio entre as forças americanas e as forças europeias, expondo as dificuldades que estas últimas teriam para gerir sozinhas um conflito no seu próprio território. Neste sentido, a IESD assinala simultaneamente uma abertura por parte dos EUA para acomodar as pretensões francesas no sentido de uma União reforçada no domínio da segurança e defesa e o desejo manifestado pelos EUA de se envolver menos nos conflitos na Europa, deixando aos europeus o papel principal na manutenção da segurança da sua região.

Percebe-se assim nestes «pequenos passos» um esforço dos responsáveis europeus para acrescentar à União Europeia a indispensável dimensão de segurança e defesa, já que a classificação de «potência civil» se tornava incompatível com as ambições de um maior aprofundamento político. Não se tratou, como temeram alguns, de rejeitar a aliança fundamental com os EUA ou de questionar a importância da NATO, mas apenas de afirmar a credibilidade da União Europeia como ator internacional, dotando-a dos instrumentos necessários a uma atuação externa mais eficaz. Dada a importância de tal tarefa, previu-se, desde logo, a convocação de uma nova CIG para rever as disposições sobre a defesa (artigo 17.º, n.º 5, do TUE).

3.3. Tratado de Nice: o desfasamento entre os *avanços de jure* e os *avanços de facto*

I. Com o objetivo de conferir uma maior operacionalidade ao segundo pilar saído de Maastricht, na Cimeira de Nice (7-9 de dezembro de 2000) procurou-se melhorar os procedimentos e instrumentos ao serviço da PESC. Não obstante, como resultado da excessiva concentração dos negociadores do tratado nas reformas institucionais, o compromisso assumido no domínio da PESC acabou por ser bastante parco: (i) foram criadas as cooperações reforçadas com a condição de salvaguardar os valores e servir os interesses da União como um todo (artigos 27.º-A-27.º-E do TUE) – a sua implementação, no entanto, estava condicionada à aprovação de uma *ação comum* ou *posição comum*, ao mesmo tempo que foi excluída a sua aplicação às matérias com implicações militares ou de defesa³¹ (artigo 27.º-B do TUE); (ii) se no primeiro e terceiro pilares o veto nacional foi eliminado, o mesmo não aconteceu em relação à PESC, onde o «travão de emergência» continuou a poder ser acionado por qualquer um dos Estados-Membros (artigo 27.º-C do TUE); (iii) no que respeita à celebração de acordos internacionais no domínio da PESC (artigo 24.º do TUE), deixou de ser exigida a unanimidade para que o Conselho pudesse deliberar, a menos que tais acordos incidissem sobre uma matéria em relação à qual é exigida unanimidade para a adoção das decisões internas; (iv) foram alargadas as funções e responsabilidades do Comité Político, renomeado Comité Político e de Segurança (COPS), que passou a exercer, sob responsabilidade do Conselho, o controlo político e a direção estratégica das operações de gestão de crises, podendo mesmo, se para tal fosse autorizado por aquela instituição, tomar as decisões relevantes no que respeita a uma operação específica (artigo 25.º do TUE); (v) foi criada a figura do representante especial, com competência nas questões políticas específicas, cuja nomeação pelo Conselho deixou de estar sujeita à regra da unanimidade (artigo 23.º, n.º 2, do TUE); (vi) foram quase completamente omitidas as referências à União da Europa Ocidental – de facto, a gradual transferência das tarefas desta organização para a União Europeia traduziu-se num «apagar» no tratado das passagens que lhe eram dedicadas³².

³¹ De referir que em virtude da extensão deste mecanismo ao segundo pilar, e para evitar ambiguidades quanto ao seu âmbito de aplicação (que não incluía matérias com implicações militares ou de defesa), foi substituída no n.º 4 do artigo 17.º do TUE a expressão “cooperação reforçada” por “cooperação mais estreita”, procurando-se assim distinguir o instrumento colocado à disposição dos Estados na área da PESC de outro tipo de cooperação que poderia ser estabelecida a nível bilateral entre os membros da União.

³² A única referência à União da Europa Ocidental que se manteve com o Tratado de Nice resulta da possibilidade contemplada neste Tratado de dois ou mais Estados-Membros estabelecerem entre si uma cooperação mais estreita “a nível bilateral, no âmbito da União da Europa Ocidental e da NATO, na

II. No domínio da defesa não foram contempladas em Nice quaisquer inovações, tendo-se perdido assim uma oportunidade importante para consagrar *de jure* os consideráveis avanços concretizados na prática. Com efeito, a viragem europeia na dimensão da defesa iniciou-se no final de 1998 com a Cimeira de Saint-Malo (3 e 4 de dezembro), onde França e Reino Unido acordaram pela primeira vez a necessidade de avançar para a criação de uma capacidade de defesa autónoma da União (ainda que sem prejudicar uma parceria estratégica com a NATO). O que começou por ser um entendimento bilateral franco-britânico estendeu-se depois aos restantes parceiros europeus. Neste sentido, o Conselho Europeu de Colónia, de 3 e 4 de junho de 1999, definiu que a União Europeia deveria tornar-se rapidamente apta a assumir as suas responsabilidades no domínio da prevenção de conflitos e gestão de crises – as chamadas *Missões de Petersberg* (tal como previsto no artigo 17.º, n.º 2, do TUE). Com este objetivo, foi também acordado que a União deveria estabelecer uma capacidade autónoma para tomar decisões e mesmo conduzir operações militares, nos conflitos em que a NATO não estivesse envolvida.

Por sua vez, no Conselho Europeu de Helsínquia, que teve lugar a 10 e 11 de dezembro de 1999, foi ainda decidido que a União deveria melhorar a eficácia dos seus recursos na gestão de crises e a rapidez da sua intervenção. Com este objetivo, foi estabelecido o chamado *headline goal* de Helsínquia³³, que consistia na criação de uma Força Europeia de Reação Rápida (FERR): em regime de cooperação voluntária nas operações lideradas pela União Europeia, os Estados-Membros deveriam ser capazes de, até 2003, pôr em ação, num prazo de 60 dias, e manter pelo menos durante um ano, um grupo de 60 000 militares capazes de levar a cabo qualquer uma das tarefas incluídas nas *Missões de Petersberg*. Esta mecanismo deveria ser também totalmente autossuficiente em termos militares (incluindo capacidade de comando, controlo e informação, logística e outros apoios adicionais, nomeadamente reforço aéreo e naval).

Para facilitar o cumprimento das metas traçadas, foi acordada no âmbito do Conselho a criação de órgãos e estruturas políticas e militares permanentes que permitissem à União “assegurar a necessária orientação política e direção estratégica a essas operações, respeitando

medida que essa cooperação não contrarie nem dificulte a cooperação prevista no presente Título [PESC]” (artigo 17.º, n.º 4, do TUE). No final de 2000, os Estados-Membros da União da Europa Ocidental, reunidos em Marselha, aceitaram transferir as capacidades e funções da Organização para a União. Com esta finalidade, a 1 de janeiro de 2002, o Instituto para os Estudos de Segurança da União da Europa Ocidental e o Centro de Satélites tornaram-se, respetivamente, o Instituto para os Estudos de Segurança da União Europeia e o Centro de Satélites da União. Por sua vez, em 2004, foi criada a Agência Europeia de Defesa com o objetivo de assistir o Conselho e os Estados-Membros nos esforços para reforçar as capacidades de defesa da União e apoiar a PCSD (sobre as funções da Agência Europeia de Defesa ver *infra* ponto 4.3.1, secção II deste Capítulo). O Tratado de Lisboa, ao estabelecer uma cláusula de assistência mútua, completou a transferência de funções da União da Europa Ocidental para a União, tendo aquela organização sido extinta a 30 de junho de 2011.

³³ A 17 de maio de 2004, o Conselho aprovou o novo *headline goal 2010* que atualizava e reforçava a capacidade de resposta rápida europeia. Neste contexto surgem os agrupamentos táticos (os chamados “battlegroups”) – *i. e.*, um efetivo militar rapidamente mobilizável e apto a executar operações de forma autónoma, totalmente operacionais desde 2007. Sobre este tema, v. “Headline Goal 2010”, disponível em <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>; v. também “EU Battlegroups” disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf.

ao mesmo tempo o quadro institucional único”³⁴. Dada a necessidade de preparação cuidada de estruturas com tão importantes responsabilidades, ficou também decidido – como medida provisória – criar no âmbito do Conselho, a partir de março de 2000: (i) um comité político e de segurança provisório, a nível de altos funcionários/embaixadores, encarregue de dar seguimento – sob a direção do Comité Político (previsto por Amesterdão) – às conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia, preparando recomendações sobre o funcionamento futuro da política europeia comum de segurança e defesa e resolvendo as questões pontuais relacionadas com a PESC, em contacto estreito com o secretário geral/Alto Representante; (ii) um órgão provisório composto por representantes militares dos estados-maiores dos Estados-Membros aptos a fornecer o aconselhamento militar solicitado pelo comité político e de segurança provisório; (iii) reforçar o secretariado-geral do Conselho por peritos militares destacados pelos Estados-Membros para apoiar nos trabalhos relativos à PCSD e formar o núcleo do futuro Quadro de Pessoal Militar; (iv) reafirmar o papel primordial do secretário-geral do Conselho, que exercia também as funções de Alto Representante para a PESC, a quem cabia fornecer os necessários estímulos ao aumento da eficácia e visibilidade da PESC e da PCSD – neste sentido, deveria contribuir, nos termos do TUE, para a formulação, elaboração e execução das decisões políticas.

Finalmente, os chefes de Estado ou de governo debruçaram-se sobre os aspetos não militares da gestão de crises pela União. Assim, com o objetivo de reforçar e melhorar a coordenação dos instrumentos não-militares – nacionais e coletivos – de resposta a crises, decidiu-se pela oportunidade de elaborar um *Plano de Ação* onde fossem apresentados os objetivos da União e detalhadas as ações específicas e os passos a dar para desenvolver uma capacidade de reação rápida de gestão civil de crises, nomeadamente através do desenvolvimento de uma força de policiamento civil e da criação de mecanismos de financiamento rápido, como, por exemplo, um Fundo de Reação Rápida da Comissão³⁵.

III. Embora algumas das inovações previstas pelos dois conselhos europeus, acima mencionados, permanecessem ainda no papel à data da cimeira, o Tratado de Nice não trouxe reais progressos no âmbito da PCSD. Já as conclusões da presidência deixavam antever um provável «queimar de etapas». Começando por confirmar os compromissos anteriormente assumidos, o Conselho Europeu de Nice reafirmou a vontade de tornar a União rapidamente operacional em matéria de segurança e defesa³⁶. A União deveria, assim, assumir as funções de gestão de crises da União da Europa Ocidental, tornando-se, para tal, indispensável o reforço das suas capacidades neste setor, de forma a estar apta a intervir com – ou sem – recurso aos meios da NATO. Deste modo, como, aliás, já era previsto pelo Conselho Europeu de Helsínquia, foi acordada a substituição dos organismos militares e políticos provisórios, a funcionar desde março de 2000, por três novos órgãos permanentes que deveriam ser criados “rápida e independentemente” da ratificação do Tratado de Nice: um Comité Político e de Segurança (COPS), um Comité Militar da União Europeia (CMUE) e o Estado-Maior da

³⁴ “Conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia”, disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/hell_pt.htm.

³⁵ Ver, por exemplo, o Anexo 2 ao Anexo IV das “Conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia”, *cit.*

³⁶ Na *Declaração respeitante à Política Europeia de Segurança e Defesa*, anexa ao Tratado de Nice, lia-se: “[D]e acordo com os textos aprovados pelo Conselho Europeu de Nice relativos à política europeia de segurança e defesa (...), o objetivo da União Europeia é que aquela se torne *rapidamente operacional*” [itálico nosso].

União Europeia (EMUE)³⁷.

O Comité Político e de Segurança Permanente, sediado em Bruxelas, é composto por representantes nacionais, a nível de altos funcionários/embaixadores, e tem a seu cargo todos os aspetos da PESC, incluindo a PCSD, de acordo com as disposições do TUE e sem prejuízo das competências da União. Na eventualidade de uma operação militar de gestão de crises, cabe ao COPS delinear, sob a autoridade do Conselho, a direção estratégica e política da operação. O COPS fornecerá igualmente orientações ao CMUE.

Por sua vez, o CMUE é constituído por chefes do Estado-Maior, na pessoa dos seus representantes militares, embora reúna ao nível dos chefes de Estado-Maior sempre que necessário. Este Comité presta aconselhamento militar e faz recomendações ao COPS, exercendo também a direção militar de todas as atividades militares no âmbito da União. Sempre que estejam em discussão decisões com implicações no domínio da defesa, o presidente do CMUE participa nas reuniões do Conselho.

Finalmente, o Estado-Maior da União Europeia – incluído nas estruturas do Conselho – desempenha funções de peritagem e apoio militar à PCSD, incluindo a condução de operações militares de gestão de crises lideradas pela União Europeia. Para além destas, exercerá ainda as funções de alerta precoce, avaliação da situação e planeamento estratégico para as *Missões de Petersberg*, incluindo a identificação das forças europeias nacionais e multinacionais.

Apesar da criação destas duas últimas estruturas militares, o *Relatório da Presidência sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa* deixava claro que a ambicionada capacidade de gestão de crises e prevenção de conflitos não envolveria a criação de um exército europeu e que a decisão de pôr à disposição destas operações recursos nacionais cabe sempre aos Estados-Membros. Por outro lado, era reafirmada a importância da NATO, que continuaria a ser a base da defesa coletiva dos seus membros. Significa isto que a criação da FERR, longe de pôr em causa o papel daquela organização, contribuiria antes para o estabelecimento de uma parceria estratégica entre a União Europeia e a NATO na gestão de crises sempre com respeito pela autonomia da capacidade de decisão das duas organizações³⁸. Ficou consagrada, assim, a consulta mútua e a cooperação nas matérias de segurança, defesa e gestão de crises que envolvam interesses comuns, de modo a que seja posta em prática a resposta militar mais apropriada.

Por seu turno, para além da importância em termos de parceria com a NATO, o desenvolvimento de uma capacidade autónoma de reação rápida como parte integrante da

³⁷ Ver Anexo VI “Relatório da Presidência sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa” e Anexos III, IV e VI ao Anexo VI das “Conclusões do Conselho Europeu de Nice”, disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_pt.htm. Em 2009, às estruturas da PCSD já em funcionamento foram somadas novas estruturas (integradas no SEAE) como a Direção de Gestão de Crises e Planeamento (DGCP), que tem como objetivo o planeamento político-estratégico das missões civis e das operações militares da PCSD, e a Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CCPC), cujo mandato lhe permite planear e conduzir operações civis da PCSD sob o controlo político e a direção estratégica do COPS.

³⁸ Esta parceria estratégica NATO-União Europeia foi claramente enunciada na declaração União Europeia-NATO sobre a PESC de 16 de dezembro de 2002 (acessível em <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>). No ano seguinte, a 17 de março de 2003, as duas organizações acordaram o chamado “Berlim Plus”, um pacote de acordos sobre a cooperação União Europeia-NATO em matéria de gestão de crises que procuram evitar uma duplicação desnecessária de recursos (disponível em [http://www.aco.nato.int/resources/4/documents/14E_Fact_Sheet_Berlin_Plus\[1\].pdf](http://www.aco.nato.int/resources/4/documents/14E_Fact_Sheet_Berlin_Plus[1].pdf)).

PESC teria igualmente como objetivo permitir à União dar uma resposta mais efetiva e coerente aos pedidos das Nações Unidas ou da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Facilitar-se-ia, deste modo, uma cooperação mais estreita entre estas duas organizações internacionais e reforçar-se-ia a contribuição da União Europeia para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Finalmente, o *Relatório* da presidência fazia ainda referência ao projeto de desenvolvimento de capacidades civis nos quatro domínios prioritários identificadas na cimeira de Santa Maria da Feira de 19 e 20 de junho de 2000 (polícia, reforço do Estado de direito, reforço da administração civil e proteção civil)³⁹. Neste domínio específico, foi acordado que os Estados-Membros deveriam estar aptos, até 2003, a fornecer 5000 polícias para missões internacionais, 1000 dos quais prontos a ser mobilizados num espaço inferior a 30 dias.

V. Para concluir, se contabilizados os compromissos assumidos pelos representantes dos Estados-Membros nos diversos conselhos europeus desde Amesterdão, verifica-se que foram dados passos significativos no domínio da segurança e defesa. Não obstante, a verdade é que a grande maioria destes avanços não foram consagrados no texto do Tratado objeto de revisão de Nice. Esta situação, aparentemente inconciliável com o desejo expresso na *Declaração relativa à política europeia de segurança e defesa* (anexa ao Tratado de Nice) de tornar esta política *operacional* o mais rapidamente possível, parece encontrar explicação em algumas divergências que opunham Estados como a França, defensor de uma capacidade de defesa europeia mais autónoma, a outros, como o Reino Unido, que continuavam a defender vigorosamente o papel insubstituível da NATO. Uma outra explicação residiria no facto de alguns membros da União continuarem a defender a manutenção do carácter intergovernamental do segundo pilar, pelo que os avanços só foram possíveis porque acordados à margem dos tratados, sob a capa de uma «cooperação» que pouco mais implicaria do que uma parceria estratégica análoga à promovida entre aliados no quadro tradicional das relações internacionais.

Ainda assim, é de referir que mesmo sem a força jurídica que só a consagração num tratado lhe poderia conferir, os avanços nestes domínios representavam, pelo menos, um indicador positivo da provável evolução, a prazo, para uma política de segurança e defesa *comum*, alicerçada nos valores europeus de solidariedade e respeito pelos direitos fundamentais, e dotada dos instrumentos necessários a uma atuação coordenada, coerente e eficaz por parte dos Estados-Membros da União⁴⁰.

³⁹ “Conclusões do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira”, disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_pt.htm.

⁴⁰ Por nos parecer mais adequado aos propósitos desta obra, optamos por centrar a análise da evolução da PESC/PCSD quase exclusivamente no texto dos tratados. No entanto, importa referir a existência de outros momentos significativos para aferir a evolução destas políticas. A título de exemplo, no período que medeia a entrada em vigor do Tratado de Nice e a assinatura do novo Tratado de Lisboa, consideramos de assinalar a aprovação, pelo Conselho, da Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (EES). O documento, adotado em 2003 – e que entretanto já foi revisto e atualizado em 2008 –, define o que pretende ser uma visão europeia comum sobre a ação externa da União, tendo em consideração os novos desafios de um mundo globalizado. Por sua vez, em fevereiro de 2010, a EES foi completada com a Estratégia de Segurança Interna adotada pelo Conselho (cfr., “Uma Europa Segura num Mundo Melhor”, disponível <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>, e <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:076E:0061:0068:PT:PDF>; e também

4. O Tratado de Lisboa: a nova arquitetura de política externa, segurança e defesa da União Europeia

4.1. Aspetos gerais

I. O Tratado de Lisboa reafirma a necessidade de uma PESC baseada no desenvolvimento de uma solidariedade mútua entre os Estados-Membros, na identificação das questões de interesse geral e na realização de uma crescente convergência na atuação dos Estados que fazem parte da União (artigo 24.º, n.º 2, do TUE).

II. A competência da União abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União (artigo 24.º, n.º 1, do TUE). Esta é uma competência partilhada com os Estados-Membros (artigos 2.º, n.º 4, e 4.º, n.º 1, do TFUE), mas em que não há aplicação do princípio da preempção, pois o seu exercício pela União não afeta “a base jurídica, responsabilidades e competências (...) de cada Estado-Membro no que diz respeito à formulação e condução da sua política externa, aos seus serviços diplomáticos nacionais, às suas relações com os países terceiros e à sua participação em organizações internacionais, nomeadamente na qualidade de membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas”⁴¹.

Expressamente afastada do âmbito de aplicação da PESC está também o recurso à base jurídica subsidiária de competências prevista no artigo 352.º do TFUE, que permite a adoção de atos jurídicos mesmo nos casos em que não exista uma base jurídica que fundamente a atuação da União (n.º 4).

III. Apesar de o Tratado de Lisboa acabar formalmente com os pilares criados pelo Tratado de Maastricht, na prática mantém a PESC sujeita a um procedimento intergovernamental que exige, em regra, decisões adotadas pelos Estados-Membros por unanimidade. Significa isto que neste domínio os Estados-Membros estão obrigados a consultar-se e a procurar um consenso, mas não necessariamente a obter um acordo. Este é, por isso, um campo privilegiado de aplicação dos princípios da cooperação leal (artigo 4.º, n.º 3, do TFUE) e da coerência⁴², sendo várias as disposições convencionais destinadas a concretizá-los: (i) antes de empreender qualquer ação no plano internacional, ou de assumir qualquer compromisso que possa afetar os interesses da União, os Estados-Membros devem consultar-se mutuamente para que, através da convergência das suas ações, a União possa

“Estratégia de Segurança Interna: rumo a um modelo europeu de segurança”, disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf. De sublinhar que, desde 2003, a União está no terreno a realizar missões civis e militares, quer em parceria com outras organizações, quer de forma autónoma – desde esta data, a União já promoveu 23 missões da PCSD [cfr. BASTIAN GIEGERICH e WILLIAM WALLACE, “Foreign and Security Policy: Civilian Power Europe and American Leadership”, Helen Wallace, Mark A. Pollack 2 Alasdair R. Young (eds.), *Policy-making in the European Union*, 6.ª ed., Oxford University Press, 2010, p. 447].

⁴¹ Declaração n.º 14 ao Tratado de Lisboa. Trata-se, portanto, de um caso similar ao que sucede nos domínios da investigação, desenvolvimento tecnológico e do espaço, cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária (artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do TFUE).

⁴² Sobre o âmbito de aplicação destes princípios, v., com grande desenvolvimento, MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *A Actuação Externa da União depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, 2011, pp. 165 a 184.

defender os seus interesses e valores na cena internacional (artigo 32.º, § 1.º, do TUE): *(ii)* aos Estados-Membros cabe apoiar “ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua”, bem como respeitar a ação da União neste domínio (artigo 24.º, n.º 3, § 2.º, do TUE); *(iii)* os Estados-Membros devem abster-se de dirigir as suas políticas externas através de “ações contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais” (artigo 24.º, n.º 3, § 2.º, do TUE). Embora reconhecendo a importância de normas que afirmam explicitamente a imperatividade de uma atuação, senão conjunta, pelo menos concertada por parte dos Estados-Membros – única forma de dar sentido ao epíteto comum da PESC –, parece-nos que estas disposições pecam, sobretudo, por consubstanciarem meras «declarações de intenções» que não contemplam medidas práticas para uma evolução real desta política e que dificilmente podem ser consideradas a base para uma maior autonomia da União em matéria de política externa e de segurança e defesa.

4.2. Processo decisório

I. A PESC está sujeita a regras e procedimentos específicos de cariz intergovernamental (artigo 24.º, n.º 1, § 2.º, do TUE), que se destinam a adotar atos vinculativos que tomam a forma de decisões de natureza não legislativa adotadas pelo Conselho Europeu ou pelo Conselho (artigo 31.º, n.º 1, do TUE).

II. As decisões adotadas no âmbito da PESC têm origem em propostas dos Estados-Membros, do Alto Representante, ou deste com o apoio da Comissão (artigo 30.º, n.º 1, do TUE). Estas propostas são objeto de negociação em grupos de especialistas de trabalho existentes no Conselho presididos por um representante do Alto Representante. Em momento anterior à sua discussão no Comité dos Representantes Permanentes (COREPER), podem ainda ser submetidas à apreciação do Comité Político e de Segurança (artigo 38.º do TUE).

III. A adoção de decisões no âmbito da PESC exige a «concertação» dos Estados-Membros no Conselho Europeu e no Conselho de Ministros (artigo 32.º, § 1.º, do TUE). Em regra é exigida a unanimidade (artigo 31.º, n.º 1, § 1.º, do TUE), mas a abstenção de um Estado-Membro não impede a deliberação: através do “mecanismo da abstenção construtiva” qualquer Estado-Membro pode fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração de voto em que anuncia que não é obrigado a aplicar a decisão, mas em que reconhece que esta vincula da União⁴³. No entanto, caso este mecanismo seja exercido por, pelo menos, um terço dos Estados-Membros que representem, no mínimo, um terço da população, a decisão não pode ter adotada (artigo 31.º, n.º 1, § 2.º, do TUE).

Nos termos do artigo 31.º, n.º 2, a maioria qualificada é seguida sempre que o Conselho: *(i)* adote uma decisão com base numa decisão do Conselho Europeu sobre os interesses e objetivos da União; *(ii)* adote uma decisão que defina uma ação ou posição da União, sob proposta do Alto Representante, apresentada na sequência de um pedido específico que o Conselho Europeu lhe tenha dirigido por iniciativa própria ou por iniciativa do Alto Representante; *(iii)* adote qualquer decisão que dê execução a uma decisão que defina

⁴³ Em nova concretização do princípio da cooperação leal e da coerência, o Estado-Membro que exercer esta prerrogativa deve também, num espírito de solidariedade mútua, abster-se de qualquer atuação suscetível de colidir com a ação da União baseada na decisão adotada ou de a dificultar (artigo 31.º, n.º 1, § 2.º, do TUE).

uma ação ou uma posição da União; (iv) nomeie um representante especial, sob proposta do Alto Representante. A cláusula prevista no n.º 3 do artigo 31.º do TUE (*passerelle*) permite ainda ao Conselho Europeu adotar, por unanimidade, uma decisão que, sem ser necessário seguir o procedimento de revisão dos Tratados, alarga os casos em que o Conselho pode deliberar por maioria qualificada, salvo em domínio militar ou da defesa. Num claro afloramento da lógica que presidiu ao Compromisso do Luxemburgo⁴⁴, ficou, todavia, ressalvada a possibilidade de um Estado-Membro declarar que, *por razões vitais e expressas de política nacional*, pretende opor-se à adoção de uma decisão a tomar por maioria qualificada. A invocação da “exceção de interesse nacional” determina que não se proceda à votação por maioria qualificada. Nesse caso, se os bons ofícios do Alto Representante não resultarem na resolução deste bloqueio, o Conselho, por maioria qualificada, pode submeter a questão ao Conselho Europeu, a fim de ser adotada uma decisão por unanimidade (artigo 31.º, n.º 2, *in fine*, do TUE).

A persistência de uma situação de bloqueio no Conselho Europeu e no Conselho não prejudica a possibilidade de, como medida de último recurso, o Conselho autorizar, por unanimidade, que, pelo menos, nove Estados-Membros instituíam entre si uma cooperação reforçada no âmbito das matérias abrangidas pela PESC (artigos 20.º, n.ºs 1 e 2, do TUE, e 326.º a 334.º do TFUE). Estes Estados podem, por sua vez, adotar uma decisão que permita deliberar no âmbito da cooperação reforçada através de maioria qualificada (artigo 333.º do TFUE).

IV. Do ponto de vista institucional, o Conselho Europeu é a instituição responsável por determinar a estratégia e os objetivos da PESC, cabendo-lhe ainda adotar as decisões necessárias (artigo 26.º, n.º 1, do TUE).

Ao Conselho compete trabalhar de acordo as orientações gerais e linhas estratégicas definidas pelo Conselho Europeu, adotando as decisões necessárias à definição e execução da PESC (artigo 26.º, n.º 2, do TUE).

As decisões tomadas no âmbito da PESC são executadas pelo Alto Representante da União e pelos próprios Estados-Membros, que poderão para o efeito usar recursos nacionais ou da União (artigo 26.º, n.º 3, do TUE).

V. A natureza marcadamente intergovernamental do processo decisório seguido nos domínios da PESC determina a proeminência do Conselho Europeu e do Conselho e o conseqüente apagamento das restantes instituições da União.

À Comissão foi atribuído o poder residual de apoiar as propostas do Alto Representante (artigo 22.º, n.º 1, do TUE). Mais relevante, ainda assim, é o papel atribuído ao Parlamento Europeu: deve ser regularmente consultado sobre os principais aspetos e escolhas básicas da PESC e da PCSD e informado pelo Alto Representante sobre a evolução de ambas (artigo 36.º, n.º 1, do TUE), tendo ainda o direito de colocar questões e fazer recomendações ao Conselho e ao Alto Representante nestes domínios (artigo 36.º, n.º 2, do TUE). O TJUE, por sua vez, não tem competência para apreciar disposições e atos adotados com base nelas que incidam sobre a PESC (artigos 24.º, § 2.º, do TUE e 275.º do TFUE). Esta exclusão de

⁴⁴ O Compromisso do Luxemburgo, de janeiro de 1966, constitui um acordo político entre os Estados-Membros, pelo qual se reconhece a um Estado-Membro um poder de bloquear uma decisão do Conselho sempre que considere que uma determinada proposta da Comissão para a adoção de um ato da União coloca em causa o respetivo interesse nacional. Este acordo caiu entretanto em desuso, uma vez que os Estados-Membros deixaram de lhe reconhecer quaisquer efeitos.

jurisdição está, contudo, sujeita a duas exceções: (i) o controlo da delimitação das atribuições da União no âmbito da PESC (artigo 40.º do TUE); e (ii) a pronúncia sobre recursos de anulação contra decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas adotadas pelo Conselho (artigo 275.º do TFUE).

4.3. A Política Comum de Segurança e Defesa

4.3.1. Aspetos gerais

I. Se no âmbito específico da política externa os avanços não foram ambiciosos, no capítulo da defesa foram dados alguns passos assinaláveis. De facto, de acordo com as novas disposições do TUE, a PCSD passa a fazer parte integrante da PESC, garantindo à União uma “capacidade operacional apoiada em meios civis e militares” (artigo 42.º, n.º 1, do TUE). Tais meios – fornecidos pelos Estados-Membros (artigo 42.º, n.º 3, § 1.º, do TUE) – serão utilizados para ações no exterior da União destinadas a assegurar, nomeadamente, ações de manutenção da paz, prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (artigo 42.º, n.º 1, do TUE).

O Tratado de Lisboa clarifica e reforça os objetivos da PCSD (alargando as chamadas “missões de *Petersberg*”). Nos termos do artigo 43.º, n.º 1, do TUE, as novas missões da União, nas quais podem ser utilizados meios civis e militares, incluem ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões de evacuação e humanitárias, projetos de aconselhamento e de assistência, missões de prevenção de conflitos e manutenção da paz, envio de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização na fase final dos conflitos. O mesmo artigo prevê ainda que estas missões possam contribuir para a luta contra o terrorismo, “inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território”. Competirá ao Alto Representante, sob a autoridade do Conselho e em estreito e permanente contacto com o Comité Político e de Segurança, coordenar os aspetos civis e militares destas missões (artigo 43.º, n.º 2, do TUE), as quais são confiadas pelo Conselho a um grupo de Estados-Membros a fim de preservar os valores da União e servir os seus interesses (artigos 42.º, n.º 5, e 44.º, n.º 1, do TUE). O Alto Representante, eventualmente em conjunto com a Comissão, pode propor que sejam utilizados os meios nacionais e os instrumentos da União sempre que apropriado (artigo 42.º, n.º 4, do TUE). O financiamento das missões da PCSD com implicações militares ou no domínio da defesa obedece normalmente a um princípio geral que atribui a cada Estado-Membro participante a responsabilidade pelos custos da sua própria participação⁴⁵. No entanto, o Tratado de Lisboa prevê no seu artigo 41.º, n.º 3, um procedimento especial para garantir “o rápido acesso às dotações do orçamento da União destinadas ao financiamento urgente de iniciativas no âmbito da política externa e de segurança comum, nomeadamente às atividades preparatórias das missões referidas no n.º 1 do artigo 42.º e no artigo 43.º”. Neste âmbito, o Conselho delibera, após consulta ao Parlamento Europeu. O Tratado prevê ainda um *fundo de lançamento* para financiar as atividades preparatórias das missões da PCSD referidas no n.º 1 do artigo 42.º e no artigo 43.º que não sejam imputadas ao orçamento da União. Este *fundo de lançamento* é constituído por contribuições dos Estados-Membros de

⁴⁵ Ainda que a Decisão 2011/871/PESC, de 19 de dezembro de 2011, preveja a possibilidade de um conjunto de custos comuns ser financiado pelo mecanismo de financiamento das operações militares (Athena) criado em 2004.

acordo com as regras adotadas pelo Conselho por maioria qualificada, sob proposta do Alto Representante (artigo 41.º, n.º 3, §§ 2.º e 3.º, do TUE).

A PCSD inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União que, por seu turno, conduzirá a uma efetiva defesa comum quando o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decidir. Neste caso, caberá à mesma instituição recomendar aos Estados-Membros que adotem uma decisão neste sentido, salvaguardando o respeito pelas respetivas normas constitucionais (artigo 42.º, n.º 2, do TUE). De notar, porém, que ficou estabelecido que: (i) tal política não afetará o carácter específico da política de segurança e defesa de alguns Estados-Membros (salvaguardando o seu estatuto de neutralidade); (ii) respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para os Estados-Membros que considerem que a sua defesa comum se realiza no quadro da NATO; e (iii) será compatível com a política comum de segurança e defesa adotada nesse quadro (artigo 42.º, n.º 2, § 2.º, do TUE).

II. Com vista à execução da PCSD, competirá aos Estados-Membros colocar à disposição da União as capacidades civis e militares necessárias à concretização dos objetivos delineados pelo Conselho (artigo 42.º, n.º 3, do TUE). Neste sentido, os Estados-Membros assumem o compromisso de melhorar progressivamente as suas capacidades militares (artigo 42.º, n.º 3, § 2.º, do TUE). Para tal, compete à Agência no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos – a “Agência Europeia de Defesa” – (i) identificar “as necessidades operacionais”, (ii) promover “as medidas necessárias para as satisfazer”, (iii) contribuir “para identificar e, se necessário, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do sector da defesa”, (iv) participar “na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento”, e (v) prestar “assistência ao Conselho na avaliação do melhoramento das capacidades militares” (artigo 42.º, n.º 3, § 2.º, do TUE).

A Agência Europeia de Defesa atua sob autoridade do Conselho (artigo 45.º, n.º 1, do TUE), cumprindo a sua missão em articulação com a Comissão “na medida do necessário” (artigo 45.º, n.º 2, do TUE). A esta Agência, entre outras funções, é confiada a tarefa de: (i) avaliar o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-Membros em termos de capacidades militares; (ii) promover a harmonização das necessidades operacionais; (iii) coordenar os programas executados pelos Estados-Membros; (iv) apoiar a investigação em matéria de tecnologia e defesa; (v) contribuir para identificar formas de reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa, bem como para aumentar a eficácia das despesas militares (artigo 45.º, n.º 1, do TUE). Significa isto que esta Agência assumirá gradualmente as funções desempenhadas por outros organismos no domínio do armamento, nomeadamente o *West European Armaments Group*⁴⁶ e a *Organisation Conjoint de Coopération en matière d’Armement*.

Aos Estados-Membros cabe a decisão de participar, ou não, na Agência Europeia de Defesa (artigo 45.º, n.º 2, do TUE).

III. O Tratado de Lisboa permite ainda que os Estados-Membros estabeleçam cooperações reforçadas no âmbito da PCSD, as quais devem ser autorizadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade (artigos 329.º, n.º 2, e 331.º, n.º 2, do TFUE). A novidade não reside aqui no mecanismo da cooperação reforçada, já anteriormente previsto nos tratados para outros domínios, mas sim na sua extensão à segurança e defesa.

⁴⁶ Que funcionou no âmbito da extinta União da Europa Ocidental.

Mas aquela que será talvez uma das reformas mais significativas em matéria de defesa, é a possibilidade de instauração de uma “cooperação estruturada permanente” entre Estados-Membros “cujas capacidades militares preenchem critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes” (artigo 42.º, n.º 6, do TUE). Esta cooperação está, no entanto, dependente de um pedido de autorização ao Conselho (artigo 46.º, n.º 1, do TUE), que, no prazo de três meses, adotará a decisão por maioria qualificada (artigo 46.º, n.º 2, do TUE).

O Protocolo n.º 10, anexo ao TUE, prevê critérios operacionais objetivos (e rigorosos) para a “cooperação estruturada permanente”, funcionando assim como uma referência para decidir quem poderá ou não fazer parte do grupo⁴⁷. Ainda assim, ao contrário do que é, por exemplo, exigido para as cooperações reforçadas, as cooperações estruturadas permanentes não preveem um limite mínimo de Estados-Membros e deixam as deliberações e as decisões exclusivamente nas mãos dos Estados-Membros que as compõem. Está, portanto, aberta a porta à introdução de uma abordagem mais flexível no domínio da defesa, procurando-se, ainda assim, salvaguardar tanto quanto possível a unidade da União num domínio em que esta tem aparecido, não raras vezes, demasiadamente «fraturada» aos olhos do mundo.

Por fim, o Tratado de Lisboa prevê ainda uma espécie de «terceira forma» de cooperação estreita em matéria de segurança e defesa, ao reconhecer a possibilidade de o Conselho confiar “a realização de uma missão, no âmbito da União, a um grupo de Estados-Membros, a fim de preservar os valores da União e servir os seus interesses” (artigo 42.º, n.º 5, do TUE). A realização deste tipo de missão rege-se pelo disposto no artigo 44.º, n.ºs 1 e 2, do TUE, prevendo-se nomeadamente que os Estados-Membros a quem foi confiada essa missão tenham manifestado o desejo de assumir a sua execução e tenham as capacidades necessárias para tal. A gestão da missão é feita por estes Estados-Membros em associação com o Alto Representante. O Conselho deve ser periodicamente informado da fase em que se encontra a missão, podendo adotar as decisões necessárias sempre que os Estados-Membros participantes lhe comuniquem “quaisquer consequências importantes que a sua realização acarrete ou quaisquer alterações que se imponham quanto ao objetivo, ao âmbito ou às regras da missão”.

IV. No que respeita à defesa mútua – isto é, a atitude a tomar pelos restantes Estados-Membros se um deles for alvo de agressão armada no seu território – os líderes europeus foram pouco ambiciosos. Embora se determine a obrigatoriedade de prestar “auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, de acordo com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas” (artigo 42.º, n.º 7, do TUE), explicita-se que esta assistência não poderá afetar as especificidades da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros, naquela que é mais uma referência clara à política de neutralidade de alguns dos membros da União. Ficou, desse modo, reduzido em certa medida a uma «declaração de intenções» um texto que alguns desejavam se tivesse afirmado como uma verdadeira «cláusula de defesa coletiva» semelhante ao artigo 5.º do Tratado de Washington (NATO)⁴⁸.

⁴⁷ Importa referir que uma das críticas ao Protocolo n.º 10 prendia-se precisamente com o facto de os critérios exigidos – sobretudo em termos de capacidade militar e operacional – para um Estado-Membro poder participar numa cooperação estruturada permanente serem muito mais facilmente atingíveis pelas grandes potências europeias do que por países de pequena e média dimensão.

⁴⁸ Especialmente porque com a revogação do Tratado de Bruxelas (1948), que instituiu a União da Europa Ocidental, a Europa deixou de ter uma cláusula explícita de defesa mútua no seu território semelhante à anteriormente prevista no seu artigo V: “se qualquer das Altas Partes Contratantes vier a

Não obstante, em jeito de “compensação” ou de complementaridade, os autores dos Tratados incluíram no TFUE uma “cláusula de solidariedade” que determina que “[a] União e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for vítima de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana” (artigo 222.º, n.º 1, do TFUE). Com este fim, a União mobilizará todos os instrumentos ao seu dispor – incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados – para: (i) prevenir ameaças terroristas no território dos seus membros; (ii) proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista; e (iii) prestar assistência a um Estado-Membro no seu território, a pedido deste, quer em caso de ataque terrorista, quer em caso de catástrofe natural ou provocada pelo Homem (artigo 222.º, n.º 1, do TFUE). Cabe ao Conselho adotar a decisão que permita à União tomar as medidas necessárias para implementar a cláusula de solidariedade. Nesta matéria, o Conselho atuará com base numa proposta conjunta da Comissão e do Alto Representante. Sempre que a sua decisão possa ter implicações em matéria de defesa, o Conselho deve observar o disposto no artigo 31.º, n.º 1, do TFUE, e o Parlamento Europeu deve ser informado (artigo 222.º, n.º 3, do TFUE).

4.3.2. Processo decisório

As decisões relativas à PCSD são adotadas por unanimidade pelo Conselho, sob proposta do Alto Representante ou de um Estado-Membro (artigo 42.º, n.º 4, do TUE). Esta regra da unanimidade não conhece qualquer exceção e não pode, ao contrário do que sucede no âmbito da PESC, ser alterada sequer pelo Conselho Europeu, pois a “cláusula-*passerelle*” prevista no artigo 31.º, n.º 3, do TUE não é aplicável no domínio militar ou da defesa (artigo 31.º, n.º 4, do TUE), pelo que configura um núcleo de “intergovernamentalismo qualificado” no seio da União.

4.4. A aplicação do princípio do primado no âmbito da PESC

A doutrina do primado é uma construção de cariz pretoriana desenvolvida, a partir da década de sessenta do século XX, pelo TJUE sem base textual explícita nos Tratados, que determina que as disposições de direito da União são “parte integrante (...) da ordem jurídica aplicável em cada Estado-Membro” e tornam “inaplicável de pleno direito, desde o momento da sua entrada em vigor, qualquer norma de direito interno que lhe seja contrária”⁴⁹.

A ideia de que as normas aprovadas no âmbito da PESC estão também abrangidas pelo princípio do primado levaria a que os tribunais nacionais, enquanto “órgãos jurisdicionais de direito comum” responsáveis pela aplicação do direito da União nas ordens jurídicas nacionais, desapplicassem o direito interno incompatível sem o auxílio do TJUE, cuja jurisdição, como observámos, é muito reduzida nestes domínios. Este efeito parece ter sido,

ser vítima de agressão armada na Europa, as outras Partes Contratantes, de harmonia com o disposto no artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestar-lhe-ão auxílio e assistência com todos os meios ao seu alcance, militares e outros”. Ainda assim, o Tratado de Lisboa estabelece como princípio uma obrigação de auxílio mútuo entre Estados-Membros, ao contrário do que acontecia com o Projeto de Tratado Constitucional, onde se lia que uma “cooperação mais estreita em matéria de defesa mútua (...) está aberta a todos os Estados-Membros da União” (artigo III-214.º), deixando, portanto, liberdade de escolha sobre a decisão de auxílio.

⁴⁹ Acórdão *Simmenthal II*, de 9 de março de 1978, proc. 106/77.

contudo, afastado pela Declaração n.º 17, anexa ao TUE, onde se afirma que os Tratados e o direito adotado pela União com base nos Tratados primam sobre o direito dos Estados-Membros, nos termos da jurisprudência do TJUE, na medida em que inexistente qualquer decisão do Tribunal do Luxemburgo que declare o primado das normas da União nos domínios cobertos pela PESC⁵⁰. Esta parece ser também a opinião do Serviço Jurídico do Conselho, que, em parecer que acompanha a Declaração n.º 17, refere que “o primado do direito comunitário é um princípio fundamental desse mesmo direito” e, segundo o TJUE, é um princípio “inerente à natureza específica da Comunidade Europeia”. A alusão expressa ao direito comunitário e à Comunidade Europeia inculca mais uma vez a ideia de que o alcance do primado não se estende à PESC.

4.5. As dificuldades de consolidação da *actorness* da União Europeia

Tomadas no cômputo geral, as disposições do Tratado de Lisboa em matéria de PESC e de PCSD parecem indicar uma progressiva abertura dos Estados-Membros à possibilidade de a União intentar um real avanço na edificação de uma política de segurança e defesa europeia que mereça verdadeiramente o epíteto de comum. Medidas como (i) a fusão do cargo de Alto Representante para a PESC e de comissário das Relações Externas num único cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, (ii) a atribuição de personalidade jurídica à União Europeia, e (iii) a existência de delegações europeias coordenadas pelo novo SEAE poderão contribuir para uma política externa europeia mais coerente e mais integrada e, conseqüentemente, para aumentar a eficácia da União como ator de relevo das relações internacionais. No entanto, as alterações introduzidas em matéria de representação externa não permitem acautelar convenientemente a possibilidade de diferendos quanto ao papel a desempenhar pelas várias figuras encarregadas de representar a União Europeia na ação externa⁵¹. Por outro lado, a manutenção do carácter fundamentalmente intergovernamental da PESC e da PCSD dificulta a eficácia do combate às novas «ameaças» de um mundo globalizado, e compromete o espírito de solidariedade indispensável à salvaguarda dos interesses e valores comuns que servem de base ao projeto europeu. O Tratado de Lisboa não eliminou assim totalmente as dificuldades para consolidar o papel e a força da União na cena mundial. Nas palavras de Simon Duke:

“A União está numa bifurcação onde escolhas fundamentais sobre a sua orientação futura devem ser enfrentadas. Um caminho sugere irrelevância crescente (...) e a incapacidade para moldar a transformação global. O outro caminho oferece o ensejo para aumentar a visibilidade da União e para moldar a transformação global (...) É um desafio imenso, mas é também uma rara janela de oportunidade” [tradução nossa]⁵².

⁵⁰ Ata Final da Conferência de Representantes dos Estados-Membros, de 3 de dezembro de 2007.

⁵¹ Num debate sobre os Desafios Estratégicos da Europa, que teve lugar em Varsóvia, em junho de 2012, Henry Kissinger, referindo-se às modificações no domínio da política externa europeia, notava: “agora temos uma espécie de número de telefone, mas não é totalmente claro se a América quiser negociar com a Europa quem será a voz” (...) “é relativamente fácil agora obter respostas sobre questões técnicas. Mas eu diria que mesmo que exista um telefone e mesmo que eles o atendam, a resposta não é sempre clara” [nossa tradução]. Ver <http://bigstory.ap.org/article/kissinger-says-calling-europe-quote-not-likely-his>.

⁵² SIMON DUKE, “Managing Change in External Relations: The EU’s Window of Opportunity”, *EIPA*, Bulletin n.º 2011/01, p. 66.

A afirmação da *actorness* da União dependerá pois, em larga medida, da sua capacidade de aproveitar esta “janela de oportunidade” através da criação de uma visão estratégica comum que ultrapasse a mera coordenação.

5. Os acordos internacionais

5.1. Aspetos gerais

A União, enquanto sujeito de direito internacional dotado de personalidade jurídica (artigo 47.º do TUE), intervém nas relações internacionais através da celebração de acordos com Estados terceiros e organizações internacionais⁵³. De acordo com o disposto no artigo 21.º, n.º 1, § 2.º, do TUE, procura desenvolver relações e constituir parcerias que partilhem os seus princípios e promove soluções multilaterais para problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas. Esta constitui, aliás, uma das principais dimensões da sua ação externa.

O *ius tractuum* da União está, no entanto, limitado ao âmbito das matérias que integram as competências que lhe foram atribuídas pelos Estados-Membros (1.) e sujeito a um complexo procedimento decisório (2.). As normas dos acordos internacionais fazem, por outro lado, parte do direito da União, pelo que importa saber como se processa essa incorporação e que posição hierárquica assumem face aos demais atos de direito da União (3.).

5.2. A competência da União para aprovar acordos internacionais

I. O princípio da especialidade de atribuições (artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, do TUE) limita a capacidade jurídica da União à celebração de acordos internacionais que abranjam o âmbito das competências “que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objectivos fixados por estes últimos” (artigo 5.º, n.º 2, do TUE). Nos termos do artigo 216.º, n.º 1, do TFUE, tal ocorre “quando os Tratados o prevejam ou quando a celebração de um acordo seja necessária para alcançar, no âmbito das políticas da União, um dos objectivos estabelecidos pelos Tratados ou quando tal celebração esteja prevista num ato juridicamente vinculativo da União ou seja susceptível de afectar normas comuns ou alterar o seu alcance”.

II. Em primeiro lugar, portanto, a União pode celebrar acordos internacionais quando os Tratados explicitamente assim o prevejam. Esta é uma competência que pode ser atribuída em exclusivo à União⁵⁴, bem como de forma partilhada ou complementar com os Estados-Membros. Nestes dois últimos casos, estes mantêm a sua capacidade jurídico-internacional, mas, de acordo com o princípio da preempção (artigo 5.º, n.º 2, do TUE), se o acordo incidir sobre um domínio de competência partilhada, apenas o poderão celebrar enquanto a União

⁵³ A expressão “acordo internacional” deve ser entendida no seu “sentido geral, designando qualquer compromisso adotado por sujeitos de direito internacional, dotado de força obrigatória, independentemente da sua qualificação formal” (Parecer 1/75, de 11 de novembro de 1979, referente a acordo OCDE **relativo** a uma norma para as despesas locais).

⁵⁴ É o caso dos acordos comerciais [artigos 3.º, n.º 1, alínea e), e 207.º, n.º 3, do TFUE] e dos acordos de associação (artigo 217.º do TFUE).

não o fizer⁵⁵. O mesmo sucederá, de acordo com o princípio da subsidiariedade (artigo 5.º, n.º 3, do TUE), se, nos mesmos domínios, a União decidir deixar de exercer a sua capacidade jurídica internacional.

III. Em segundo lugar, o *ius tractuum* da União pode também estar previsto num ato juridicamente vinculativo ou resultar da sua suscetibilidade para afetar normas comuns ou alterar o seu alcance. Esta última possibilidade constitui corolário do princípio do paralelismo de competências (*in foro interno, in foro externo*): o exercício pela União de uma competência interna explícita prevista nos Tratados determina a atribuição de uma competência externa implícita nesse domínio⁵⁶. Em ambos os casos, a União dispõe de competência exclusiva para celebrar estes acordos⁵⁷, a qual decorre diretamente do princípio da cooperação leal e da coerência, pois uma ação externa independente dos Estados-Membros poderia afetar as regras comuns adotadas pela União. Essa exclusividade existirá também se a União ainda não tiver adotado qualquer ato legislativo num determinado domínio material previsto nos Tratados, mas necessitar de adotar um acordo internacional para exercer essa sua competência interna⁵⁸.

IV. Em terceiro lugar, a União pode ainda celebrar acordos quando tal se revele necessário para alcançar, no âmbito das suas políticas, um dos objetivos previstos nos Tratados. Trata-se do alargamento à ação externa da União do âmbito de aplicação da cláusula de flexibilidade em matéria de competências prevista no artigo 352.º do TFUE, que permite, salvo em acordos que incidam sobre domínios cobertos pela PESC (artigo 352.º, n.º 4, do TFUE), o exercício do *ius tractuum* pela União para atingir um dos objetivos previstos nos Tratados, mesmo na ausência de medidas internas adotadas pela União ao abrigo deste preceito. Dado o seu carácter subsidiário, esta competência assume natureza partilhada com os Estados-Membros.

⁵⁵ Tal não sucede, contudo, no âmbito dos acordos nos domínios da (i) investigação, do desenvolvimento tecnológico e do espaço (artigo 186.º do TFUE), (ii) cooperação (artigos 209.º, n.º 2, e 212.º, n.º 3, do TFUE) e (iii) ajuda humanitária (artigo 214.º, n.º 4, do TFUE), onde, apesar de estarmos em domínios de competência partilhada, o seu exercício pela União não impede os Estados-Membros de exercerem a sua competência (artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do TFUE); (iv) acordos PESC (artigo 37.º do TUE).

⁵⁶ Por todos, Acórdão *Comissão contra Conselho (AETR)*, de 31 de março de 1971, proc. 22/70. No Parecer 2/91, de 19 de março de 1993, sobre a Convenção n.º 170 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à segurança na utilização de substâncias químicas no trabalho, o TJUE esclareceu não ser necessário que a totalidade do domínio material abrangido pelo acordo internacional esteja já regulado internamente, bastando para o efeito que se trate de “um domínio já em grande parte coberto por regras (da União)”. Esta análise deve basear-se no alcance das regras em causa, na sua natureza e no seu conteúdo, bem como levar em conta, não apenas o estado atual do direito da União no domínio em causa, mas também as suas perspetivas de evolução, quando estas forem previsíveis no momento dessa análise.

⁵⁷ Artigo 3.º, n.º 2, do TFUE, o qual, todavia, atribui competência exclusiva à União apenas relativamente a acordos que estejam previstos em *ato legislativo*, pelo que os *atos juridicamente vinculativos não legislativos* (v. artigos 288.º e 289.º, n.º 3, do TFUE), apesar de poderem atribuir à União competência externa implícita (artigo 216.º do TFUE), incompreensivelmente não lhe atribuem essa exclusividade.

⁵⁸ Artigo 3.º, n.º 2, do TUE, que concretiza a jurisprudência do TJUE vertida no Parecer 1/76, de 26 de abril de 1977, sobre o acordo relativo à instituição de um Fundo Europeu de Imobilização da Navegação Interior.

V. Os acordos internacionais que têm por objeto matérias que incidem parcialmente no âmbito das competências da União e dos Estados-Membros são designados de “acordos mistos”. Estes convénios são celebrados conjuntamente pela União e pelos Estados Membros com países terceiros, gozando do mesmo estatuto, na ordem jurídica da União, que os acordos puramente europeus, mas apenas no que diz respeito a disposições da competência da União⁵⁹.

A adoção de “acordos mistos” permite evitar os litígios decorrentes da delimitação de competências para a conclusão de acordos internacionais entre a União e os Estados-Membros. A sua implementação pode, no entanto, revelar-se problemática se não forem claramente determinados os direitos e obrigações de ambos, designadamente no que diz respeito ao exercício do direito de voto nos órgãos criados pelo acordo ou a quem pode ser imputada responsabilidade pelo seu incumprimento⁶⁰.

5.3. O procedimento geral de conclusão de acordos internacionais na União Europeia

O procedimento geral de conclusão de acordos internacionais na União está previsto no artigo 218.º do TFUE⁶¹ e pode ser dividido pelas seguintes fases: (i) negociação, (ii) assinatura, (iii) vinculação, e (iv) entrada em vigor e publicação.

5.3.1. Negociação

I. A abertura de processo negocial tendente à adoção de um acordo internacional pela União Europeia está dependente de iniciativa dirigida ao Conselho pela Comissão Europeia, salvo quando o convénio a adotar incida sobre matérias exclusiva ou principalmente abrangidas pelos domínios PESC, em que o impulso cabe ao Alto Representante (artigo 218.º, n.º 3, do TFUE).

II. Cabe ao Conselho autorizar a abertura do processo negocial e designar quem irá negociar em nome da União ou quem irá chefiar a equipa de negociação da União. Esta designação deve ter em conta a “matéria do acordo projetado” (artigo 218.º, n.º 3, do TFUE), o que significa que o negociador indicado será tendencialmente a Comissão⁶², salvo se as negociações incidirem principalmente sobre a PESC, em que o negociador será, em princípio, o Alto Representante.

⁵⁹ Acórdão *Demirel*, de 30 de setembro de 1987, proc. 12/86 (acordo de associação CEE-Turquia), ou Acórdão *Comissão contra Irlanda*, de 19 de março de 2002, proc. C-13/00.

⁶⁰ JAN WOUTERS, DOMINIC COPPENS e BART DE MEESTER, “External Relations after the Lisboa Treaty”, *cit.*, pp. 180 e 181.

⁶¹ Estão também previstos procedimentos especiais, com regras próprias face às do artigo 218.º do TFUE, no âmbito dos acordos comerciais (artigo 207.º do TFUE) e dos acordos cambiais entre a União e Estados terceiros (artigo 219.º do TFUE).

⁶² Apesar de apenas estar reservado em exclusivo à Comissão Europeia a negociação de acordos que versem sobre a política comercial comum (artigo 207, n.º 3, do TFUE), a circunstância de se atribuir a esta instituição a promoção “do interesse geral da União” e a missão de “representação externa da União” sugere a sua designação preferencial como negociador pelo Conselho.

O Conselho pode vincular o negociador ao cumprimento de um conjunto de diretrizes (artigo 218.º, n.º 2, do TFUE). Este «mandato negocial», apesar de geralmente assumir natureza genérica, pode definir obrigações de resultado e/ou balizar as concessões que a Comissão está autorizada a fazer⁶³. Poderá também ser designado um comité especial de acompanhamento das negociações⁶⁴. Uma vez que as negociações são, em regra, conduzidas pela Comissão, tal comité tem como missão, para além de a coadjuvar nesta tarefa, informá-la sobre a posição dos Estados-Membros.

As deliberações do Conselho são tomadas por maioria qualificada. A unanimidade apenas é exigida: (i) quando o acordo incida sobre domínio em que seja exigida a unanimidade para a adoção do ato da União; (ii) nos acordos de associação; (iii) nos acordos com os Estados candidatos à adesão; (iv) no acordo de adesão da União à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais; (v) nos acordos no domínio do comércio de serviços culturais e audiovisuais, sempre que estes sejam suscetíveis de prejudicar a diversidade cultural e linguística da União; (vi) nos acordos no domínio do comércio de serviços sociais, sempre que os acordos sejam suscetíveis de causar graves perturbações na organização desses serviços a nível nacional e de prejudicar a responsabilidade dos Estados-Membros de prestarem esses serviços [artigos 207.º, n.º 4, alíneas a) e b), e 218.º, n.º 8, do TFUE].

III. O Parlamento Europeu deve ser imediata e plenamente informado sobre o decorrer das negociações⁶⁵. Esta obrigação de consulta foi formalmente consagrada com o Tratado de Lisboa, sucedendo a prática que resultava de acordo interinstitucional, pelo qual a Comissão se comprometia a manter o Parlamento Europeu informado durante todas as fases do processo de preparação, negociação e conclusão de convenções internacionais⁶⁶.

IV. No âmbito dos “acordos mistos”, a circunstância de a matéria do acordo a adotar ser em parte da competência da União e em parte da competência dos Estados-Membros possibilita a adoção de vários esquemas de negociação: (i) “representação bicéfala”, composta por delegações separadas dos Estados-Membros e da União; (ii) “representação única”, composta por representantes da União⁶⁷ ou dos Estados-Membros⁶⁸, ou ainda por representantes de ambos e chefiada pela União (“fórmula Roma”).

⁶³ PAUL P. CRAIG e GRAÏNNE DE BURCA, *EU Law: Text, Cases and Materials*, 4.ª ed., OUP, 2008, p. 195.

⁶⁴ Artigo 218.º, n.º 4, do TFUE. A designação deste comité é obrigatória no âmbito das negociações de acordos comerciais (artigo 207.º, n.º 3, do TFUE).

⁶⁵ Artigo 218.º, n.º 10, do TFUE. No âmbito da negociação de acordos comerciais, a Comissão tem a obrigação de apresentar regularmente ao Parlamento Europeu um relatório sobre o andamento das negociações (artigo 207.º, n.º 3, *in fine*, do TFUE).

⁶⁶ Acordo-quadro sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, CS-0349/2000. A consulta do Parlamento Europeu era já prática seguida no âmbito da aprovação de acordos de associação (procedimento “Luns” de 1964) e de acordos comerciais (procedimento “Westerp” de 1973). Sobre os procedimentos “Luns-Westerp”, v. DELANO R. VERWEY, *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties: a Comparative Legal Analysis of the Community and Union’s external treaty making practise*, TMC Asser Press, 2004, pp. 108 e segs.

⁶⁷ Neste caso, o negociador da União deve obter um “mandato negocial” do Conselho e dos Estados-Membros. Foi o que sucedeu, por exemplo, com a negociação do Acordo que instituiu a Organização Mundial do Comércio e de vários acordos de associação.

Por forma a obviar dificuldades de articulação entre as posições negociais da União e dos Estados-Membros, os princípios da cooperação leal e da coerência requerem cooperação estreita entre ambos durante o processo negocial de modo a garantir a unidade na representação internacional da União⁶⁹. Por esta razão, uma vez autorizada a abertura de negociações tendentes à adoção de um acordo multilateral, os Estados-Membros devem “facilitar o cumprimento da missão (da União) e (...) garantir a unidade e a coerência da sua ação e representação internacionais”⁷⁰, não podendo, designadamente, contrariar a posição comum adotada pelo Conselho⁷¹.

5.3.2. Assinatura

Após o encerramento das negociações, o negociador pode proceder à autenticação do texto do acordo através de assinatura *ad referendum* ou rubrica [v. artigo 10.º, n.º 1, alínea *b*), e n.º 2, alínea *b*), da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (“Convenção de Viena”)]. Trata-se de formas de autenticação provisórias, uma vez que o artigo 218.º, n.º 5, do TFUE, determina competir ao Conselho, sob proposta do negociador, adotar a decisão que autoriza a assinatura do acordo e, se for caso disso, a sua aplicação provisória antes da respetiva entrada em vigor. Ao Presidente do Conselho é, em regra, atribuída a tarefa de designar as pessoas habilitadas a proceder à assinatura⁷², a qual, de acordo com a prática, é assegurada pelo representante da Comissão e/ou pelo representante da Presidência do Conselho⁷³.

5.3.3. Vinculação

I. Nos termos do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE, a União manifesta o seu consentimento em ficar vinculada através de decisão de celebração adotada, sob proposta do negociador, pelo Conselho por maioria qualificada, salvo nos casos previstos no artigo 218.º, n.º 8, do TFUE, em que é exigida a unanimidade. No ato de celebração, o Conselho pode também mandar o negociador para aprovar, em nome da União, alterações ao acordo, quando este disponha que essas alterações possam ser adotadas por um processo simplificado de revisão ou por uma instância criada pelo próprio acordo. Os poderes representativos do negociador podem ser objeto de restrições específicas (artigo 218.º, n.º 7, do TFUE).

A decisão de celebração do acordo pelo Conselho está, todavia, dependente de prévia aprovação pelo Parlamento Europeu nos: *(i)* acordos de associação; *(ii)* acordo de adesão à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais; *(iii)* acordos que criem um quadro institucional específico mediante a organização de processos de cooperação; *(iv)* acordos com consequências orçamentais significativas para a

⁶⁸ *V. g.*, a negociação do acordo da Organização Internacional do Trabalho, da qual apenas os Estados-Membros podiam ser partes.

⁶⁹ Parecer 1/78, de 4 de outubro de 1979, relativo ao Acordo Internacional sobre a Borracha Natural, e, mais recentemente, Parecer 2/00, de 6 de dezembro de 2001, relativo ao Protocolo de Cartagena.

⁷⁰ Acórdão *Comissão contra Grão Ducado do Luxemburgo*, de 2 de junho de 2005, proc. C-266/03.

⁷¹ Acórdão *Comissão contra Suécia*, de 20 de abril de 2010, proc. C-246/07.

⁷² *V. g.*, artigo 2.º da Decisão 2011/51/UE, de 18 de janeiro de 2011, relativa à assinatura do Acordo entre a União Europeia e a Confederação Suíça relativo à proteção das indicações geográficas e denominações dos produtos de origem dos produtos agrícolas e géneros alimentícios.

⁷³ MARIA LUÍSA DUARTE, *União Europeia – Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*, Almedina, 2011, p. 312.

União; (v) acordos que abrangam domínios aos quais seja aplicável o processo legislativo ordinário ou o processo legislativo especial, quando a aprovação do Parlamento Europeu é obrigatória⁷⁴. Nos demais casos, o Parlamento Europeu deve ser ouvido, podendo o Conselho, em função da urgência da questão, fixar prazo preclusivo para a emissão de parecer consultivo [artigo 218.º, n.º 6, alínea b), TFUE]. A única exceção à intervenção obrigatória do Parlamento Europeu na fase de vinculação da União ocorre nos processos de conclusão de convenções que incidam exclusivamente em domínios cobertos pela PESC⁷⁵.

A vinculação internacional da União ocorrerá, em regra, através da notificação à(s) outra(s) parte(s) contratante(s) do instrumento de aprovação do acordo⁷⁶.

II. A conclusão dos “acordos mistos” exige que sejam bem sucedidos os procedimentos internos de aprovação/ratificação na União e nos Estados-Membros. A exigência constitucional de aprovação parlamentar e, em alguns casos, da realização de referendo em alguns Estados-Membros, potencia os riscos de fracasso do processo de conclusão dos “acordos mistos” que adotem a forma de Tratado solene.

5.3.4. Publicação e entrada em vigor

I. O ato de aprovação do acordo toma a forma de decisão ou, em casos mais raros, de regulamento, sendo posteriormente publicado no *JOUE* juntamente com o texto da convenção. É também publicado no *Jornal Oficial* o aviso de entrada em vigor da convenção na ordem jurídica da União.

II. Uma vez que os acordos celebrados pela União vinculam as instituições da União (artigo 216.º, n.º 2, do TFUE), estas estão obrigadas a aplicá-los no âmbito das respetivas competências. À Comissão compete a tarefa de controlar essa aplicação, sob fiscalização do TJUE (artigo 17.º, n.º 1, do TUE). Papel de relevo na implementação dos acordos internacionais é também desempenhado pelo Conselho, a quem cabe, sob proposta da Comissão ou do Alto Representante, (i) definir as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo; (ii) adotar uma decisão sobre a suspensão de um acordo (artigo 218.º,

⁷⁴ Artigo 218.º, n.º 6, alínea a), do TFUE. No âmbito dos acordos comerciais, ao contrário do que sucedia até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa (artigo 133.º do TCE), é igualmente exigida aprovação pelo Parlamento Europeu, uma vez que a política comercial comum está sujeita à aplicação do processo legislativo ordinário [v. artigos 207.º, n.º 2, e 218.º, n.º 6, alínea a), inciso v)].

⁷⁵ Artigos 37.º do TUE e 218.º, n.º 6, do TFUE. Tal não impede que, ao abrigo do artigo 36.º do TUE, o Parlamento Europeu não possa apresentar recomendações ao Conselho sob a forma de parecer sobre a conclusão destas convenções.

⁷⁶ Artigo 11.º, n.º 2, da Convenção de Viena. Não pode ser excluída a hipótese de, nos termos do mesmo preceito da Convenção de Viena, a União expressar o seu consentimento em se vincular a uma convenção no momento da assinatura, no caso de esta tomar a forma de acordo em forma simplificada (*executive agreements*). No entanto, tal parece estar reduzido aos acordos em forma simplificada que incidam exclusivamente sobre os domínios da PESC, uma vez que sobre os demais é exigida a intervenção, a título vinculativo ou consultivo, do Parlamento Europeu.

n.º 9, do TFUE)⁷⁷. Em ambos os casos, o Parlamento Europeu deve ser imediata e plenamente informado (artigo 218.º, n.º 10, do TFUE).

5.3.5. Fase facultativa: a intervenção do TJUE

Os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão, podem requerer ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, sob a forma de parecer, sobre a compatibilidade face aos Tratados de um projeto de acordo a adotar pela União (artigo 218.º, n.º 11, do TFUE). A intervenção do TJUE tem natureza facultativa e deve ser requerida em momento anterior à decisão de celebração do acordo pelo Conselho⁷⁸, destinando-se a evitar a entrada em vigor de normas convencionais contrárias a normas substantivas de direito primário⁷⁹ e, mais frequentemente, a controlar a competência da União para se vincular internacionalmente⁸⁰.

O parecer negativo do TJUE condiciona a decisão de aprovação do acordo pelo Conselho à renegociação do seu texto com vista a expurgar normas consideradas contrárias aos Tratados⁸¹ ou, em alternativa, à aprovação de revisão dos Tratados (artigo 48.º do TUE). Esta última pode ter como objetivo a alteração das normas substantivas de direito primário que fundaram a decisão de incompatibilidade face aos Tratados ou a atribuição à União de competência para celebrar acordos internacionais nos domínios abrangidos pelo projeto de acordo.

5.4. A incorporação e posição hierárquica das normas dos acordos internacionais

I. Não obstante o silêncio dos Tratados quanto à forma de incorporação dos acordos internacionais, o TJUE considera que as suas disposições “constituem, a partir da sua entrada em vigor, parte integrante da ordem jurídica da (União)”⁸². Esta posição sugere a adoção de uma conceção monista da relação entre o direito internacional e o direito da União e o conseqüente abandono de conceções dualistas, de acordo com as quais as normas dos acordos internacionais fazem parte de uma ordem jurídica distinta, apenas se aplicando na ordem

⁷⁷ Nos termos do artigo 60.º, n.ºs 1 e 2, da Convenção de Viena, apenas uma “violação substancial” pode levar à suspensão de um tratado, o que ocorrerá, em regra, sempre que for incumprida uma “disposição essencial para a realização do (seu) objecto e fim” [artigo 60.º, n.º 3, alínea b), da Convenção de Viena]. De acordo com JEAN PAUL JACQUÉ, *Droit Institutionnel de l’Union Européenne*, Dalloz, 2010, p. 475, e MARIA LUÍSA DUARTE, *União Europeia – Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*, cit., p. 313, o facto de a inclusão da cláusula “direitos do homem” constituir condição essencial para a conclusão de acordos de associação com países terceiros, tem legitimado a decisão de suspensão destes acordos pela União sempre que verifica a ocorrência de violações dos direitos humanos nestes países.

⁷⁸ O que pode acontecer a partir do momento em que já tenha sido assumida a decisão de abertura de negociações pelo Conselho e já exista, pelo menos, um projeto de acordo a apresentar à contraparte (Parecer 1/78, cit., p. 711, n.º 18).

⁷⁹ V. g., Parecer 1/92, de 10 de abril de 1992, relativo ao acordo relativo à criação do Espaço Económico Europeu.

⁸⁰ V. g., Parecer 1/03, de 7 de fevereiro de 2006, relativo à competência da Comunidade para celebrar a Convenção de Lugano.

⁸¹ A “versão renegociada” do projeto de acordo pode ser novamente objeto de parecer pelo Tribunal de Justiça – v. Parecer 1/92, cit.

⁸² Acórdão *Haegeman*, de 30 de abril de 1974, proc. 181/73.

jurídica da União após a sua transformação em ato de direito da União – *maxime* através da decisão de celebração do acordo pelo Conselho⁸³. Em todo o caso, esta discussão revela-se algo ociosa, na medida em que a chave para a aplicação dos acordos internacionais na ordem jurídica da União está, como veremos, na decisão do TJUE que se pronuncia sobre a sua aplicabilidade direta⁸⁴.

II. No que diz respeito à posição hierárquica dos acordos internacionais na ordem jurídica da União, a atribuição de competência ao TJUE para apreciar preventivamente a sua compatibilidade face aos Tratados permite concluir que lhes deva ser atribuída uma posição inferior face a estes. Com efeito, ainda que o artigo 218.º, n.º 11, do TFUE não admita a fiscalização jurisdicional de acordo internacional já vinculativo para a União⁸⁵, isso não impede o Tribunal do Luxemburgo de, na prática, exercer essa competência ao abrigo dos artigos 263.º do TFUE (processo do recurso de anulação) e 267.º do TFUE (processo do reenvio prejudicial) através do controlo da validade do ato de aprovação do acordo internacional adotado pelo Conselho. Não obstante nestes dois últimos preceitos não se incluir qualquer referência expressa aos acordos internacionais, o TJUE procedeu à sua interpretação extensiva, considerando ter competência para se pronunciar sobre todas as disposições tomadas pelas instituições que se destinem a produzir efeitos jurídicos, quaisquer que sejam a sua natureza e a sua forma⁸⁶, pelo que os incluiu entre os “atos das instituições” por serem concluídos pelo Conselho⁸⁷, o mesmo sucedendo em relação às decisões dos órgãos criados por um acordo internacional⁸⁸. No entanto, saliente-se que a decisão do TJUE que se pronuncie pela invalidade face aos Tratados do ato de aprovação de um acordo internacional em princípio não afetará as obrigações internacionais da União⁸⁹.

O primado dos Tratados sobre o direito internacional não se estende aos direitos e obrigações dos Estados-Membros decorrentes de acordos concluídos antes da sua pertença à União (artigo 351.º do TFUE). É o caso das obrigações assumidas na Carta das Nações Unidas, as quais prevalecem sobre as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional (artigo 103.º). Por esta razão, o Tribunal Geral recusou apreciar a validade de regulamento da União que se destinava a implementar uma resolução adotada pelo Conselho de Segurança ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, salvo no que diz

⁸³ Neste sentido, FAUSTO DE QUADROS, *Direito da União Europeia*, Almedina, 2004, pp. 371 e 372; ou KOEN LENAERTS e PIET VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, 2.ª ed., Thompson, 2005, pp. 739 e 740.

⁸⁴ ARMIN VAN BOGDANDY e MAJA SMRKOLJ, “European Community and Union Law and International Law”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011, disponível em <http://www.mpepil.com>, p. 3.

⁸⁵ No Parecer 3/94, de 13 de dezembro de 1994, relativo ao acordo quadro sobre bananas, declarou ser inadmissível fundar este poder de fiscalização numa aplicação analógica deste preceito, uma vez que um parecer eventualmente negativo não teria o efeito jurídico previsto por esta disposição.

⁸⁶ Acórdão *Comissão contra Conselho (AETR)*, de 31 de março de 1971, proc. 22/70.

⁸⁷ Acórdãos *Haegeman, cit.*, p. 251, n.ºs 3 a 5 (acordo de associação CEE-Grécia); *Demirel, cit.*, n.º 7 (acordo de associação CEE-Turquia), ou *Andersson*, de 15 de junho de 1999, proc. C-321/97 (acordo sobre o Espaço Económico Europeu).

⁸⁸ Acórdão *Sevince*, de 20 de setembro de 1990, proc. C-192/89 (acordo de associação CEE-Turquia).

⁸⁹ Artigos 27.º, n.º 2, e 46.º, n.º 2, da Convenção de Viena, onde se dispõe que uma organização internacional que é parte num tratado não pode invocar as suas regras internas para fundar o incumprimento desse tratado, salvo se o seu consentimento tiver sido expresso com violação manifesta de uma disposição do seu direito interno de importância fundamental.

respeito à sua compatibilidade com normas de *jus cogens*⁹⁰. No entanto, a ideia de que os atos da União destinados a implementar resoluções do Conselho de Segurança beneficiam de uma imunidade de jurisdição foi prontamente revertida pelo TJUE nos seguintes termos: “as obrigações impostas por um acordo internacional não podem ter por efeito a violação dos princípios constitucionais (dos Tratados), entre os quais figura o princípio segundo o qual todos os atos (da União) devem respeitar os direitos fundamentais, constituindo este respeito um requisito da sua legalidade que compete ao Tribunal de Justiça fiscalizar no âmbito do sistema completo de vias de recurso estabelecido pelo(s) mesmo(s) Tratado(s)”⁹¹.

O Tribunal de Justiça esclareceu, contudo, que a fiscalização da legalidade tem por objeto apenas o ato da União destinado a implementar o acordo internacional em causa e não este último enquanto tal, pelo que uma eventual decisão que declarasse o ato da União destinado a implementar uma resolução do Conselho de Segurança como contrária a uma norma hierarquicamente superior do ordenamento jurídico da União não implicaria pôr em causa a prevalência dessa resolução no plano do direito internacional⁹².

III. Uma vez que os acordos internacionais vinculam as instituições da União (artigo 216.º, n.º 2, do TFUE), as suas normas primam sobre as normas de direito da União derivado⁹³. Este constitui um corolário do princípio *pacta sunt servanta* (artigo 26.º da Convenção de Viena), cujo cumprimento é assegurado pelo TJUE, a quem compete garantir a aplicação uniforme dos acordos internacionais na ordem jurídica da União⁹⁴. Esta missão é prosseguida através da decisão sobre a sua aplicabilidade direta, o que envolve (i) apreciar se o acordo, tendo em conta o seu espírito, economia e termos, é suscetível de gerar disposições com efeito direto⁹⁵ e (ii) determinar se a norma do acordo em questão estabelece “uma obrigação clara e suficientemente determinada, que não esteja subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de qualquer ato posterior”⁹⁶. Caso o acordo não seja diretamente aplicável ou alguma(s) da(s) sua(s) norma(s) não possua(m) efeito direto e, portanto, não possa(m) ser diretamente invocada(s) para afastar normas de direito derivado, o seu primado pode ainda ser assegurado através (i) da obrigação de interpretação das normas de direito derivado em conformidade com o acordo internacional⁹⁷ e (ii) do controlo pelo TJUE da conformidade face aos acordos internacionais das normas de direito derivado e das decisões de instituições da União aprovadas com o fim de os implementar⁹⁸.

⁹⁰ Acórdãos *Yusuf*, de 21 de setembro de 2005, proc. T-306/01; e *Kadi*, de 21 de setembro de 2005, proc. T-315/01. O âmbito de aplicação do artigo 103.º da Carta das Nações Unidas abrange não apenas as obrigações consagradas expressamente na Carta, mas também todas aquelas que resultem para os Estados em *virtude* da Carta, pelo que abarca as deliberações dos órgãos das Nações Unidas dotadas de força vinculativa (*maxime* as resoluções do Conselho de Segurança).

⁹¹ Acórdão *Kadi*, de 3 de setembro de 2008, procs. apensos C-402/05 P e C-415/05 P.

⁹² *Idem*, n.ºs 286 e 288.

⁹³ Entre outras, Acórdão *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht BV*, de 12 de janeiro de 2006, proc. C-311/04.

⁹⁴ Acórdão *Kupferberg*, de 26 de outubro de 1982, proc. 104/81.

⁹⁵ *Idem*, *cit.*, n.º 22, e Acórdão *International Fruit Company*, de 12 de dezembro de 1972, procs. apensos 21/72 a 24/72.

⁹⁶ Acórdão *Demirel*, *cit.*, n.º 14.

⁹⁷ Entre outros, Acórdão *Agrover*, de 18 de outubro de 2007, proc. C-173/06.

⁹⁸ *Cfr.*, respetivamente, Acórdãos *Nakajima*, de 7 de maio de 1991, proc. C-69/89; e *Fediol*, de 22 de junho de 1989, 70/87.

IV. Os acordos internacionais concluídos pela União vinculam também os Estados-Membros (artigo 216.º, n.º 2, do TFUE). As suas normas fazem parte da ordem jurídica da União⁹⁹ e, por essa razão, prevalecem sobre as normas nacionais¹⁰⁰. Isto que significa que, no caso de as normas dos acordos internacionais terem efeito direto, poderão ser invocadas perante qualquer órgão jurisdicional dos Estados-Membros para contestar a aplicação de normas nacionais com fundamento na sua incompatibilidade com o acordo internacional adotado pela União.

5.5. O Tratado de Lisboa e o *ius tractuum* da União Europeia

Uma das novidades trazidas pelo Tratado de Lisboa foi o reconhecimento explícito *do ius tractuum* da União (artigo 3.º, n.º 2, do TFUE). Em larga medida, tratou-se, como observámos, de uma codificação da jurisprudência constante do TJUE, que permitiu que a União se tornasse no último meio século parte em inúmeros acordos internacionais.

A abolição da estrutura polarizada herdada do Tratado de Maastricht determinou ainda a adoção de uma base jurídica geral para o exercício do *ius tractuum* da União (artigo 216.º do TFUE), no âmbito da qual se procedeu a uma curiosa redistribuição institucional de competências. Com efeito, se a negociação dos acordos deixou de ser uma competência exclusiva da Comissão, podendo o Conselho assumir esse papel se assim o entender, a decisão sobre a vinculação aos mesmos pelo Conselho passou, em vários domínios, a necessitar de prévia aprovação pelo Parlamento Europeu. Esta última instituição ganhou ainda poderes acrescidos de consulta durante a fase das negociações, o que traduz claramente a preocupação dos autores dos Tratados em conferir maior legitimidade democrática aos acordos internacionais adotados pela União.

⁹⁹ Acórdão *Demirel*, *cit.*, n.º 7.

¹⁰⁰ Acórdão *Costa*, de 15 de julho de 1964, proc. 6/64.