

O TRATADO de NICE

António Goucha Soares*

A desejada reforma institucional em vista do alargamento da União Europeia aos países do leste Europeu, abortada em Amesterdão, serviu de pano de fundo para uma nova peça de cariz constitucional, a acrescentar ao complexo mosaico jurídico em que assenta o processo de construção europeia.

O Tratado assinado em Nice, em Fevereiro de 2001, pelos quinze Estados-membros da União Europeia é a quarta revisão constitucional operada no ordenamento jurídico comunitário desde o Acto Único Europeu, de 1986. Com efeito, na sequência da queda do Muro de Berlim e da reunificação alemã, o Tratado de Maastricht, em 1992, estabeleceu a União Europeia e o objectivo da moeda única. Volvidos cinco anos, foi assinado o Tratado de Amesterdão, em 1997. Tendo bastado o decurso de apenas quatro anos para a feitura de novo acordo de alteração aos Tratados constitutivos, desta feita na cidade de Nice. Os períodos constituintes estão cada vez mais estreitos, a União não se sabe.

A conferência inter-governamental que conduziu à adopção do Tratado de Nice terá sido, provavelmente, aquela com a agenda política mais limitada, de entre os vários momentos constituintes da última quinzena de anos. Na verdade, a realização da conferência inter-governamental teve por objectivo lidar com assuntos que os Estados-membros não foram capazes de resolver aquando da conclusão do Tratado de Amesterdão, mas que identificaram como sendo as questões sobre que incidiria a negociação relativa às transformações institucionais, em vista do alargamento da União Europeia.

* Professor Jean Monnet de Direito Comunitário, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa (ISEG-UTL).

Esses ditos “restos de Amesterdão” (no jargão comunitário, *Amsterdam leftovers*) consistiam, nos termos de um Protocolo anexo ao Tratado então celebrado, numa espécie de troca entre, por um lado, o número de membros da Comissão e, por outro lado, a ponderação de votos dos Estados no seio do Conselho. Nos termos do referido Protocolo, à data do primeiro alargamento da União os Estados acordavam em que a Comissão fosse composta por um nacional de cada Estado, desde que a ponderação de votos no Conselho tivesse sido alterada de modo a compensar os Estados que tivessem prescindido da possibilidade de indicarem um segundo comissário.

À estreita agenda negocial da conferência que preparou o Tratado de Nice foi também acrescentada a discussão sobre o incremento do voto por maioria qualificada no Conselho.¹ Um último tema para debate, introduzido em pleno decurso da conferência inter-governamental, incidiu sobre as chamadas cooperações reforçadas.²

A conferência inter-governamental teve início em Fevereiro de 2000. As negociações foram concluídas no termo do atribulado Conselho Europeu de Nice, em Dezembro de 2000. O Tratado de Nice foi posteriormente assinado pelos Estados-membros, a 26 de Fevereiro de 2001.³

Todavia, o Tratado de Nice incorpora também outro tipo de alterações aos Tratados constitutivos que não foram objecto de negociação nos trabalhos da conferência inter-governamental. Estas alterações dizem respeito ao sistema jurisdicional da Comunidade Europeia.

Na verdade, o crescente número de processos pendentes no Tribunal de Justiça e no Tribunal de Primeira Instância compromete seriamente a eficiência do sistema judicial comunitário.⁴ A gravidade da situação foi realçada num documento, sobre o futuro do sistema judicial comunitário, apresentado em 1999, pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de Primeira Instância. Este documento levou a Comissão a nomear um

¹ Conselho Europeu de Colónia, Junho de 1999.

² Conselho Europeu da Feira, Junho de 2000.

³ JOCE, C 80, de 10-3-2001.

⁴ Para uma análise da pendência processual e do tempo de duração médio dos processos junto do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, ver Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, *Relatório anual – 2000*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2001, pp. 265 – 335.

grupo de trabalho, dirigido pelo antigo presidente do Tribunal de Justiça, Ole Due, para reflectir sobre a reforma do sistema judicial comunitário. O relatório deste grupo de trabalho foi apresentado no início de Janeiro de 2000, tendo servido como base das observações sobre o funcionamento do sistema judicial, que a Comissão entregou à conferência inter-governamental.

Por outro lado, o consenso existente entre os Estados-membros sobre a necessidade de reformar o sistema judicial da Comunidade levou a que a conferência inter-governamental convocasse um grupo especializado, dos chamados “Amigos da Presidência”, composto por juristas em representação dos Estados e das instituições comunitárias, a fim de apresentar as suas recomendações sobre o assunto.⁵

Na sequência dos trabalhos do referido grupo, foi possível incluir nas conclusões da conferência inter-governamental uma série de alterações que visam introduzir uma importante transformação da arquitectura judicial comunitária. Na verdade, para além das modificações efectuadas no sistema político em vista do alargamento, terá sido, porventura, no sistema judicial que o Tratado de Nice consagra as mais profundas alterações ao funcionamento das instituições comunitárias.

No texto que se segue, procurarei enumerar as principais alterações introduzidas pelo Tratado de Nice, quer na actividade das instituições políticas comunitárias, quer no sistema jurisdicional da Comunidade. Assim, serão abordadas as modificações adoptadas relativas à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Serão também referidas as alterações operadas no quadro das chamadas cooperações reforçadas. A última parte do trabalho será consagrada à nova arquitectura judicial da Comunidade Europeia.

⁵ J. Shaw, “The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications”, *European Public Law*, 7 (2001), p. 204.

Comissão

As principais alterações introduzidas pelo Tratado de Nice ao funcionamento da Comissão dizem respeito ao problema da sua composição, ao seu modo de nomeação e aos poderes do seu Presidente.

1. No tocante à *composição* da Comissão, entendida como um dos aspectos nucleares da reforma das instituições em vista do alargamento, nos termos do referido Protocolo de Amesterdão, foi estipulado o princípio de que a Comissão compreenderá um nacional de cada Estado-membro. De acordo com o nº 1 do artigo 4º do Protocolo relativo ao alargamento, anexo ao Tratado de Nice, que vem alterar a redacção do actual artigo 213º nº 1 do Tratado da Comunidade Europeia, em 1 de Janeiro de 2005, e com efeitos a partir da entrada em funções da primeira Comissão posterior a essa data, a Comissão contará com um nacional de cada Estado-membro.

Abandona-se, deste modo, o princípio vigente que permite aos chamados países grandes indicarem dois comissários, enquanto os restantes Estados nomeiam apenas um comissário. A razão de ser da alteração da composição da Comissão consistiu em evitar que o colégio de comissários atingisse um número muito elevado de membros, em virtude do processo de alargamento. Por isso, tornou-se necessário alterar as regras relativas à composição deste órgão.

Todavia, com o intento de evitar que a Comissão, em virtude do alargamento, possa atingir número considerado excessivo de membros, que comprometa a eficácia do seu funcionamento e a colegialidade das suas decisões, o nº 2 do artigo 4º do citado Protocolo, estabelece que a partir do momento em que União tiver 27 Estados-membros, o número de elementos da Comissão terá de ser inferior ao número de Estados. O número de membros da Comissão, quando se verificar a adesão do 27º Estado à União, será então fixado pelo Conselho, deliberando por unanimidade. Em todo o caso, este preceito estipula que os membros da Comissão serão escolhidos com base numa rotação paritária, cujas modalidades serão definidas pelo Conselho.

O acordo sobre a composição da Comissão foi considerado vital para os Estados-membros de pequena e média dimensão da União Europeia. No caso de

Portugal, entendia-se que assegurar a presença de um nacional de cada Estado no colégio de comissários - contrariamente aos interesses dos países grandes que pretendiam romper com o carácter nacional da nomeação dos membros desta instituição - era um objectivo essencial para a reforma das instituições, em vista do alargamento. Considerava-se que a garantia de um nacional de cada Estado no colégio de comissários seria o único modo de compensar o domínio que os países grandes exercem nas estruturas intermédias de poder da Comissão. Pelo que o resultado conseguido, nesta sede, se pode considerar amplamente positivo para os interesses nacionais. Não só porque assegura a presença de um comissário português até à adesão do 27º Estado, mas também porque garante um mecanismo de igualdade absoluta de todos os países na rotação dos membros da Comissão, a partir do momento em que o seu número de membros for inferior ao número de Estados.⁶

2. O Tratado de Nice introduziu também alterações na *nomeação* dos membros da Comissão. De acordo com a nova redacção do artigo 214º do Tratado da Comunidade Europeia, o Presidente da Comissão é designado pelo Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado ou de Governo, seguindo a sua aprovação pelo Parlamento Europeu. Os restantes membros da Comissão são designados pelo Conselho, reunido na sua formação ordinária, de comum acordo com o Presidente, sendo depois submetidos a voto de aprovação colegial pelo Parlamento Europeu. Seguidamente, o Presidente e demais membros da Comissão são definitivamente nomeados pelo Conselho. Em todas as fases do procedimento de nomeação da Comissão, o Conselho delibera por maioria qualificada.

A principal diferença do novo procedimento reside no facto deste deixar de ser uma prerrogativa reconhecida aos Estados-membros, para se assumir a comunitarização da nomeação.⁷ Por outro lado, o reconhecimento do papel do Conselho na nomeação da Comissão tornou possível a deliberação daquele órgão por maioria qualificada, contrariamente ao procedimento anterior em que os Estados tinham necessariamente de

⁶ F. Seixas da Costa, "Portugal e o Tratado de Nice. Notas sobre a estratégia negocial portuguesa", *Negócios Estrangeiros* 1 (2001), pp. 42-48.

⁷ T. Georgopoulos, S. Lefevre, «La Commission après le traité de Nice: métamorphose ou continuité ?», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 37 (2001), p. 598.

chegar a consenso. Um dos principais motivos desta transformação terá sido, porventura, a preocupação de evitar que um Estado-membro pudesse vetar a nomeação do Presidente da Comissão, como sucedeu com o Reino Unido em 1994.

Note-se que as alterações enunciadas ao funcionamento da Comissão permitem acabar, de certa forma, com dois mitos associados a esta instituição. Desde logo, a ideia de que os comissários são totalmente independentes dos Estados-membros de origem, exercendo as suas funções apenas no interesse geral da União. Se assim fosse, dificilmente se aceitaria o insuperável apego dos pequenos e médios Estados em garantir a presença de um seu nacional no colégio de comissários. Com efeito, e apesar de os membros da Comissão não deverem receber instruções dos governos dos seus países, não deixa de ser verdade que os Estados-membros vêm nos seus comissários um canal privilegiado para a representação dos interesses nacionais.⁸

Por outro lado, a referida comunitarização do procedimento de nomeação da Comissão, pondo termo à ficção do papel dos Estados-membros, vem pôr em causa uma outra ideia em que se apoiava o funcionamento das instituições: o princípio de que a Comissão era nomeada pelos governos dos Estados-membros para sublinhar a sua independência no confronto da outra instituição com quem dividia o protagonismo do processo político comunitário, o Conselho, em aplicação do princípio da separação de poderes. As circunstâncias em se processava a nomeação da Comissão evidenciavam, na verdade, que se tratava de mera ficção jurídica, porque a indicação do colégio de comissários realizava-se, normalmente, em reuniões do Conselho. A comunitarização deste procedimento, ainda que não tenha por consequência tornar a Comissão politicamente dependente do Conselho, consagra uma realidade de facto e denota, também, a crescente subalternização da Comissão no sistema político da União Europeia.

3. Um outro aspecto relativo à Comissão que mereceu atenção do Tratado de Nice, respeita aos *poderes do seu Presidente*. As alterações introduzidas nesta sede dão continuidade ao reforço de poderes do Presidente, o qual havia sido iniciado pelo

⁸ C. Gutiérrez Espada, “Una reforma ‘difícil pero productiva’: la revisión institucional en el Tratado de Niza”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9 (2001), p. 71.

Tratado de Amesterdão e que, no seu conjunto, transformam significativamente as condições de exercício deste cargo.⁹

De acordo com a nova redacção do artigo 217º do Tratado da Comunidade Europeia, compete ao Presidente decidir sobre a organização interna da Comissão, a fim de assegurar a coerência, eficácia e colegialidade da sua acção. Dos termos da redacção do nº 2 deste preceito, o Presidente detém o poder de decidir sobre a tutela das diferentes áreas de actuação da Comissão pelos diversos comissários, podendo proceder à alteração das responsabilidades por essas pastas no decurso do seu mandato. Para além disso, o nº 4 estabelece que o Presidente tem o poder de solicitar a demissão de qualquer membro da Comissão, após aprovação pelo respectivo colégio. Esta disposição permite ao Presidente evitar os episódios que originaram a demissão colectiva do executivo liderado por Jacques Santer.

Os poderes atribuídos ao Presidente na composição da Comissão, na distribuição de responsabilidades sectoriais pelos seus diferentes membros, bem como a possibilidade de pedir aos comissários que apresentem a sua demissão, para além do facto de lhe competir definir a orientação política da Comissão, fazem com que esta figura não possa continuar a ser considerada como revestindo natureza de simples *primus inter pares*. Na verdade, como resultado das alterações introduzidas às prerrogativas presidenciais pelos Tratados de Amesterdão e de Nice verificou-se a transformação do perfil desta função, em sentido próximo do desempenhado por um chefe de governo.¹⁰ Donde, o reforço da tendência para a chamada presidencialização do executivo comunitário.

Conselho

O fulcro das alterações relativas ao Conselho prendia-se com os termos pré-determinados no aludido Protocolo de Amesterdão, nos termos do qual os Estados-

⁹ Sobre as alterações introduzidas aos poderes do Presidente da Comissão pelo Tratado de Amesterdão ver A. Goucha Soares, “O Tratado de Amesterdão e o novo passo da União Europeia”, *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, 21 (1998), p. 36.

¹⁰ R. Barents, “Some Observations on the Treaty of Nice”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 8 (2001), p. 125.

membros que tivessem prescindido de um segundo membro na Comissão deveriam ser compensados ao nível da ponderação de votos no Conselho. Acordado o princípio de que a Comissão seria composta por um nacional de cada Estado-membro, importava definir os termos da nova ponderação de votos no Conselho.

Nos termos do artigo 205º nº 2 do Tratado da Comunidade Europeia, o sistema de votação por maioria qualificada no Conselho realiza-se com base numa diferente ponderação dos votos de cada Estado. A ponderação dos diferentes Estados-membros, para efeitos do voto por maioria qualificada, foi fixada aquando da criação da Comunidade Europeia, tendo o sistema permanecido inalterado desde então. Por ocasião dos diferentes alargamentos a novos Estados-membros foi sendo determinada a ponderação desses países, com base num critério predominantemente demográfico, tendo sido introduzidas as correspondentes alterações ao chamado limiar da maioria qualificada, as quais resultavam da adaptação da respectiva fórmula aritmética.

A ponderação de votos inicialmente definida, e que se encontra ainda na base do artigo 205º, previa uma amplitude relativamente estreita: os grandes Estados-membros recebiam 10 votos; o mais pequeno Estado, o Luxemburgo, recebia 2 votos, sendo que o grupo dos chamados Estados médios, onde se situa Portugal, dispunha de 5 votos. Na verdade, o Conselho é uma instituição que representa os Estados-membros. Nas entidades internacionais, tem-se como assente o princípio da igualdade formal entre Estados. Pelo que a ideia da ponderação de votos entre os vários Estados visava constatar as diferenças existentes, de facto, entre os vários países, consagrando uma espécie de compensação aos Estados de maior dimensão. Não pretendia, seguramente, reflectir as diversidades demográficas existentes entre os Estados-membros. Tão pouco se preocupava com qualquer ideia de representação proporcional.

Todavia, a aplicação da fórmula aritmética que define o limiar da maioria qualificada criou problemas a alguns países, a partir de certa fase do alargamento a novos Estados-membros. Com efeito, quando Comunidade Europeia contava dez Estados membros, as deliberações obtinham-se com 45 votos, num total de 63 (minoridade de bloqueio funcionava com 19 votos); com doze Estados-membros, as deliberações alcançavam-se com 54 votos, num total de 76 (minoridade de bloqueio funcionava com 23 votos); com quinze Estados-membros, as deliberações necessitam de 62 votos, num

total de 87 (minoria de bloqueio de 26 votos). Como se vê, quando a Comunidade contava 10 Estados-membros, dois Estados grandes eram suficientes para impedir uma deliberação por maioria qualificada. Estes países perderam essa possibilidade com o alargamento a doze Estados, necessitando aliar-se a um pequeno Estado para bloquear a tomada de decisões. Com quinze Estados-membros, a possibilidade de bloqueio tornou-se ainda mais delicada para os grandes Estados.¹¹

A gradual erosão do controlo do processo de decisão por parte dos grandes Estados, provocada pelos últimos alargamentos, em virtude da aplicação da fórmula aritmética que determina o limiar da maioria qualificada, conduziu a crescente contestação do mecanismo de ponderação de votos por estes países. Curiosamente, os chamados Estados grandes, na discussão que provocaram sobre o assunto, destringiram o problema da definição do limiar da maioria qualificada, do sistema de ponderação de votos em si mesmo considerado. Afirmando que o sistema vigente estabelecia uma espécie de subrepresentação dos Estados grandes, comparativamente aos votos atribuídos aos pequenos e médios países. Assim, os chamados grandes Estados passaram a exigir um aumento da grelha que define a ponderação de votos dos vários países, na base de uma alegada representação populacional. Subvertendo, deste modo, a natureza política e jurídica dos interesses corporizados pelo Conselho, instituição que representa os Estados.

1. O Tratado de Nice, no artigo 3º do Protocolo relativo ao alargamento, estabelece um novo sistema de *ponderação de votos*. Este sistema, que entrará em vigor em Janeiro de 2005, alarga o peso específico dos grandes Estados na grelha de votos que determina a votação por maioria qualificada. Assim, os grandes países passam a contar com 29 votos cada e, no caso de Espanha, com 27; os Estados médios contam com 13 votos para os Países Baixos, 12 votos para Bélgica, Grécia e Portugal, e 10 votos para Áustria e Suécia; no grupo dos pequenos países foram atribuídos 7 votos à Dinamarca, Irlanda e Finlândia, e 4 votos ao Luxemburgo. As deliberações por maioria qualificada obtêm-se com um mínimo de 169 votos, num total de 237. As minorias de

¹¹ Na verdade, a adesão da Áustria, Suécia e Finlândia foi precedida do chamado Compromisso de Ioanina, nos termos do qual um conjunto de Estados, representando 23 a 25 votos, poderia opor-se a uma decisão por maioria qualificada, até que fosse alcançado um acordo susceptível de ser adoptado por 65 votos. Cfr. JOCE, C 105, de 13-4-1994, alterado por JOCE, C 1, de 1-1-1995.

bloqueio formam-se, deste modo, com 69 votos. Ou seja, são necessários os votos de, por exemplo, dois Estados grandes e de um médio que detenha, pelo menos, o peso atribuído a Portugal (58 + 12).

Todavia, o sistema adoptado em Nice para as votações por maioria qualificada não se limitou a definir a reponderação simples dos votos, ou seja, não se ficou pela revisão da grelha de votos atribuídos a cada Estado e pela redefinição do limiar da maioria qualificada. O acordo alcançado prevê o chamado sistema de dupla maioria em que, para além de um limiar de votos, se exige para obtenção da maioria qualificada uma maioria de Estados e, ainda, que os votos favoráveis representem uma percentagem mínima da população da União.¹² Na verdade, estabelece-se que os 169 votos devem corresponder a uma maioria de membros, no caso das deliberações serem tomadas sob proposta da Comissão. Nos restantes casos, o limiar da maioria qualificado deverá ser acompanhado da votação favorável de dois terços dos Estados.

A estes requisitos imperativos relativos a uma maioria de Estados, o artigo 3º do Protocolo prevê uma outra exigência, de natureza facultativa, referente à percentagem mínima da população representada. Com efeito, a partir de Janeiro de 2005, o artigo 205º do Tratado da Comunidade Europeia será acrescentado de um nº 4, que prevê a possibilidade de qualquer Estado pedir a verificação de que a maioria de votos alcançada representa, adicionalmente, 62% da população total da União.¹³ Porém, nos casos em que for solicitada esta verificação, é obrigatório o cumprimento deste requisito para adopção da respectiva decisão.

Assim, as decisões tomadas com base no nº 2 do artigo 205 do Tratado da Comunidade Europeia, necessitam contar com o número de votos fixado como limiar da maioria qualificada, e reunir também o apoio de uma maioria de Estados, cujo respectivo alcance variará em função de a proposta em causa ter tido, ou não, origem na Comissão. Para além disso, qualquer Estado pode solicitar a verificação de que a

¹² Sobre a evolução das negociações a este propósito ver F. Seixas da Costa, “Portugal e o Tratado de Nice. Notas sobre a estratégia negocial portuguesa”, *Negócios Estrangeiros* 1 (2001), pp. 48-53.

¹³ Esta exigência foi introduzida para compensar a Alemanha pelo facto de lhe não ter sido concedido um número de votos superior aos demais países grandes, que reflectisse a sua clara superioridade demográfica, em virtude da oposição francesa. Cfr. C. Gutiérrez Espada, “Una reforma ‘difícil pero productiva’: la revisión institucional en el Tratado de Niza”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9 (2001), p. 46.

maioria de Estados que tenha sido formada corresponde às exigências de população estabelecidas.

Como se disse, esta alteração das regras da maioria qualificada foi realizada na perspectiva do alargamento que se avizinha. Com este propósito, a Conferência inter-governamental adoptou uma Declaração, com o nº 20, anexa à Acta Final, onde se fixa a posição que os quinze membros assumirão nas conferências de adesão relativamente à entrada dos próximos doze Estados. Nessa Declaração atribui-se um peso específico aos doze candidatos, de acordo com a expressão demográfica de cada um, e em sintonia como o novo sistema de ponderação aprovado. O total de votos atribuídos aos 27 Estados é de 345. O limiar da maioria qualificada foi fixado em 258, sendo a minoria de bloqueio com 88 votos. Mantêm-se as demais exigências quanto ao número de Estados e à percentagem de população representada.

Todavia, e como a adesão de novos membros não se deverá processar num único momento, mas antes de forma faseada, a Declaração nº 21, anexa à Acta Final, prevê que o limiar da maioria qualificada evoluirá em função do ritmo das adesões, a partir de uma percentagem inferior à actual, até um máximo de 73,4%. No sistema vigente, o limiar da maioria qualificada corresponde a uma percentagem de 71,26%. Com o novo sistema de ponderação, os 169 votos exigidos numa União a 15 membros equivalem a 71,31%.¹⁴

2. Outro ponto incluído na restrita agenda da conferência inter-governamental, e que se enquadra no quadro de poderes do Conselho, refere-se ao âmbito de aplicação do *voto por maioria qualificada*. A razão de ser do alargamento do voto por maioria qualificada, que é tema recorrente das negociações de revisão dos Tratados constitutivos desde o Acto Único Europeu, relaciona-se com a eficiência do processo de decisão comunitário. Se é inequívoco que passagem ao voto por maioria qualificada facilita a tomada de deliberações numa União formada por 15 Estados, por maioria de razão, importaria assegurar que este fosse o modo normal de decisão do Conselho numa

¹⁴ K. Bradley, "Institutional Design in the Treaty of Nice", *Common Market Law Review* 38 (2001), p. 1111.

entidade que se encontra em vésperas de conhecer o mais vasto alargamento de toda a sua história.

Das cerca sete dezenas de disposições dos Tratados que ainda requerem o voto por unanimidade, pouco menos de metade passarão a ser regidas pelo voto por maioria qualificada, na sequência da entrada em vigor do Tratado de Nice. Neste particular, foi evidente que certos Estados não abdicaram de áreas que consideram sensíveis para os seus interesses nacionais, pelo que os resultados globais alcançados neste domínio foram considerados insatisfatórios, do ponto de vista da eficácia do processo de decisão. Apesar do novo Tratado ter permitido alargar o voto por maioria qualificada a um número de casos próximo da trintena, certo é que matérias onde esta modalidade de voto mais se reclamava – como, por exemplo, fiscalidade, segurança social, ambiente, coesão social – permanecem sujeitas à regra da unanimidade.

Por outro lado, o Tratado de Nice parece ter interrompido a tendência que se vinha afirmando desde o Acto Único, de relacionar a passagem ao voto por maioria qualificada com o aumento da participação do Parlamento Europeu no processo de decisão nessas matérias. Ou seja, a relação entre o voto por maioria qualificada no Conselho e a adopção do procedimento de co-decisão, onde o Parlamento Europeu detém maior participação política. Com efeito, em apenas sete disposições que foram objecto de passagem ao voto por maioria qualificada, o Tratado de Nice associou a correspondente adopção do procedimento de co-decisão.¹⁵ Em domínios importantes como a política agrícola e a política comercial comum, onde o Conselho delibera por maioria qualificada, não se aplica, por enquanto, o procedimento de co-decisão.¹⁶

3. Duas notas para terminar o enunciado das principais alterações introduzidas pelo Tratado de Nice, no tocante a esta instituição. Por um lado, a Declaração nº 22, anexa à Acta Final, introduz alterações relativas ao local de reunião do Conselho Europeu. Nos termos desta Declaração, a partir de 2002 realizar-se-à em Bruxelas uma reunião do Conselho, por presidência. Quando a União for constituída por 18 Estados,

¹⁵ Artigos 13º nº 2, 63º nº 1, 63º nº 2 a), 65º, 157º nº 3, 159º e 191º do Tratado da Comunidade Europeia.

¹⁶ J. Wouters, “Institutional and constitutional challenges for the European Union – some reflections in the light of the Treaty of Nice”, *European Law Review* 26 (2001), pp. 350-352.

Bruxelas será palco de todas as reuniões do Conselho Europeu. Esta modificação à prática de realizar os Conselhos Europeus no território dos países que exercem a presidência, deveu-se a uma iniciativa da França, no final do Conselho Europeu de Nice, para contrariar a resistência da Bélgica em aceitar quebrar a paridade, historicamente estabelecida com os Países Baixos, na ponderação de votos no Conselho.¹⁷ Recorde-se, contudo, que o local de realização das reuniões do Conselho Europeu não consta do texto do artigo 4º do Tratado da União, pelo que se trata de mera prática política.

A última nota, tem que ver com a questão da presidência do Conselho. Como se sabe, o instituto das presidências rotativas tem sido objecto de numerosas críticas por parte de alguns Estados. A proximidade do alargamento da União fornecia novo argumento para modificar a semestralidade dos mandatos desta função, bem como pôr em causa a paridade dos diversos tipos de Estados no seu exercício. Todavia, o Tratado de Nice não introduziu quaisquer alterações nesta sede, pelo que se mantêm as regras actualmente em vigor sobre o exercício semestral da presidência por todos os Estados, na ordem definida pelo Conselho, de acordo com o 2º parágrafo do artigo 203º do Tratado da Comunidade Europeia.¹⁸

Parlamento Europeu

Ainda que o Protocolo de Amesterdão tivesse situado a essência da reforma das instituições em vista do alargamento no duo Comissão – Conselho, o Parlamento não deixou de ser envolvido pelo vento de mudança que atingiu os mecanismos de representação nacional no seio das instituições.

1. O Tratado de Amesterdão tinha conseguido estabelecer um consenso entre os Estados sobre o tecto de *deputados* ao Parlamento Europeu, tendo o artigo 190º nº 2 do Tratado da Comunidade Europeia (TCE) fixado esse número em 700. Considerou-se, então, este número como sendo o limite máximo admissível para o bom funcionamento

¹⁷ C. Gutiérrez Espada, “Una reforma ‘difícil pero productiva’: la revisión institucional en el Tratado de Niza”, op. cit., p. 34.

¹⁸ K. Bradley, “Institutional Design in the Treaty of Nice”, *Common Market Law Review* 38 (2001), p. 1121.

do Parlamento, tendo em conta a experiência existente em certos Estados relativamente à dimensão das suas câmaras parlamentares.

Com base no limite fixado, a conferência inter-governamental deveria apenas discutir o número de representantes parlamentares eleitos por cada país, numa União Europeia composta por 27 Estados.

Todavia, as dificuldades surgidas durante a Cimeira de Nice, no tocante à reforma das instituições, acabaram por determinar que o tecto dos 700 deputados tivesse sido superado, devido ao calor das negociações, para um novo máximo de 732 membros. Com efeito, a Presidência francesa acabou por acomodar as divergências levantadas por alguns Estados, no complexo jogo de redefinição da representação nacional no seio das instituições, recorrendo ao expediente da atribuição de mais lugares na assembleia parlamentar. Exemplos disso serão, por certo, o facto de a Alemanha ser o único dos Estados grandes que não viu diminuído o seu número de representantes nacionais, quando é certo que a Alemanha não viu satisfeita a sua legítima pretensão de obter maior número de votos no Conselho do que os seus parceiros de grupo.¹⁹ Igualmente, as resistências belgas à ruptura da paridade com o número de votos no Conselho com os Países Baixos, encontraram compensação na atribuição, *in extremis*, de mais 2 deputados do que o número até ali definido. Por via disso, Portugal e Grécia viram as suas representações parlamentares aumentar em idêntica medida, o mesmo não sucedendo, todavia, com República Checa e Hungria, cujo número de habitantes se situa na mesma ordem de grandeza dos três países beneficiados.²⁰

Assim, nos termos do artigo 2º do Protocolo relativo ao alargamento, a partir de 1 de Janeiro de 2004, o nº 2 do artigo 190º do TCE passará a enunciar a nova composição do Parlamento, a qual se aplicará na legislatura 2004-2009. A redistribuição de lugares deixou apenas imutáveis o número de deputados atribuídos à Alemanha e ao Luxemburgo, respectivamente de 99 e de 6 membros. Os outros três Estados grandes perdem 15 deputados cada (de 87 para 72); a Espanha é o Estado que, proporcionalmente, mais perde, passando de 64 para 50, ficando com menos 14

¹⁹ C. Gutiérrez Espada, “Una reforma ‘difícil pero productiva’: la revisión institucional en el Tratado de Niza”, op. cit., p. 52.

²⁰ F. Seixas da Costa, “Portugal e o Tratado de Nice. Notas sobre a estratégia negocial portuguesa”, op. cit., p. 65.

membros. Nos chamados países médios, a Holanda perde 6 parlamentares, Portugal, Bélgica e Grécia têm menos 3 deputados, Áustria e Suécia menos 4 membros. Os países mais pequenos, Irlanda, Finlândia e Dinamarca reduzem 3 deputados cada, sendo que o Luxemburgo mantém a sua representação actual.

Todavia, como numa União a 15 Estados a nova distribuição fixada perfaz apenas 535 deputados, contra os actuais 626 parlamentares, o Protocolo relativo ao alargamento estipula que, se o número de deputados a eleger na legislatura 2004-2009 for inferior a 732 (em virtude do ritmo das próximas adesões), o número de representantes a eleger em cada país será aumentado proporcionalmente, até atingir o tecto fixado. Se entretanto se verificarem novas adesões, admite-se uma derrogação temporária ao novo limite máximo.²¹

2. Para além dos acertos (e desacertos) relacionados com a chamada reforma das instituições em vista do alargamento, o Tratado de Nice introduziu pequenas alterações pontuais que interferem com a posição relativa do Parlamento Europeu no *equilíbrio de poderes* do sistema político comunitário.

Assim, as alterações enunciadas ao procedimento de nomeação da Comissão, pelo nº 2 do artigo 214º, que estipulam que o Conselho delibera por maioria qualificada na escolha do Presidente e demais membros do colégio de comissários, permitem, de modo reflexo, aumentar a importância relativa do poder do Parlamento na nomeação da Comissão. Com efeito, na medida em que os Estados perdem o direito de veto na designação de todos os membros da Comissão, o Parlamento Europeu, a quem compete a aprovação do Presidente e da lista de comissários, vê acrescido o valor da sua participação neste procedimento. Na verdade, o Parlamento disporá de maior facilidade em fazer projectar os resultados das eleições europeias na escolha do Presidente da Comissão, podendo antecipar as suas preferências quanto à escolha da personalidade que o Conselho designará como Presidente.²² Deste modo, o Parlamento poderá contribuir para a formação de executivos que reflectam a lógica maioritária, em que

²¹ R. Barents, "Some Observations on the Treaty of Nice", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 8 (2001), p. 123.

²² K. Bradley, "Institutional Design in the Treaty of Nice", *op. cit.*, p. 1104.

assentam os sistemas democráticos. Incrementando, seguramente, a sua função de controlo político da Comissão.

No tocante à participação do Parlamento no processo de decisão comunitário, matéria onde esta instituição tem registado os seus maiores ganhos desde o Acto Único, o Tratado de Nice trouxe também ligeiras alterações. Embora não se tenha verificado qualquer alteração na tipologia das modalidades de decisão existentes, nem dos respectivos procedimentos, houve, porém, um aumento das situações que requerem maior participação do Parlamento, ou seja, do âmbito de aplicação do chamado parecer favorável e da co-decisão.²³ E, por essa via, o Parlamento viu levemente melhorado o seu estatuto no processo político de decisão.

Por fim, registem-se as melhorias introduzidas pelo Tratado de Nice no tocante à legitimidade processual do Parlamento Europeu. Com a alteração introduzida no 2º parágrafo do artigo 230º do Tratado da Comunidade Europeia, o Parlamento vê, finalmente, consagrado o estatuto de recorrente privilegiado nas acções de anulação, acedendo ao mesmo plano em que se encontram os Estados, Conselho e Comissão. A menoridade processual do Parlamento foi também eliminada no âmbito das chamadas competências consultivas do Tribunal, tendo a nova redacção do artigo 300º nº 6 do TCE reconhecido que o Parlamento, tal como antes sucedia com os principais actores políticos da integração europeia, pode solicitar ao Tribunal para que se pronuncie sobre a compatibilidade de um projecto de acordo internacional, a celebrar pela Comunidade, com as disposições do Tratado.

Cooperações reforçadas

O Tratado de Amesterdão havia dado consagração jurídica à ideia de flexibilidade no aprofundamento da integração europeia. Através da criação de um Título VII no Tratado da União Europeia (TUE), com a epígrafe “Disposições relativas às cooperações reforçadas”, os Estados aceitaram o princípio de que o aprofundamento

²³ O Parlamento passa a exercer parecer favorável, por exemplo, no quadro do artigo 7º nº 2 do TUE. Para as novas deliberações objecto de co-decisão ver, *supra* nota nº 15.

no quadro da União se poderá realizar, sem ter que envolver a totalidade dos seus membros.

Todavia, o alcance das cooperações reforçadas estabelecidas em Amesterdão ficou limitado à Comunidade Europeia e ao chamado terceiro pilar da União. Para além da impossibilidade de grupos de Estados-membros encetarem cooperações reforçadas no âmbito da política externa e de segurança comum, o maior impedimento à realização deste tipo de iniciativas no seio da União tinha que ver com o procedimento previsto para a sua adopção. Apesar das deliberações sobre cooperações reforçadas serem tomadas por maioria qualificada, os artigos 40º do TUE e 11º do TCE permitiam que qualquer Estado exercesse direito de veto, invocando importantes e expressas razões de política nacional.

Com o Tratado de Nice, o instituto das cooperações reforçadas libertou-se dos espartilhos que sobre ele incidiram aquando do seu estabelecimento.²⁴ Na verdade, com a introdução de um conjunto de 5 novos artigos no Tratado da União, artigos 27º-A a 27º-E, a política externa e de segurança comum passa a prever também a possibilidade de realização de cooperações reforçadas nos domínios abrangidos por este pilar. Tais cooperações reforçadas destinam-se a salvaguardar os valores e servir os interesses da União no seu conjunto, afirmando a sua identidade com força coerente na cena internacional. Como refere o artigo 27º-B, o conteúdo destas iniciativas incide na execução de uma acção comum e ou de uma posição comum, não podendo abranger questões que tenham implicações militares, ou, no domínio da defesa.

Para além do alargamento do âmbito de aplicação das cooperações reforçadas, o Tratado de Nice procedeu a um reordenamento das disposições que regulam o recurso às cooperações reforçadas. Assim, pretendeu-se acabar com a fragmentação das normas que regiam este instituto, tendo o Título VII do Tratado da União fixado os princípios gerais das cooperações reforçadas, deixando para as normas específicas previstas em cada pilar o regime da sua implementação. De entre as alterações ao regime geral das cooperações, merece destaque a referente ao número de mínimo de participantes, que

²⁴ R. Barents, “Some Observations on the Treaty of Nice”, *op. cit.*, p. 130.

foi fixado em 8 Estados, pelo artigo 43º, alínea g), do TUE, afastando a exigência da participação da maioria dos países da União.

Por outro lado, o procedimento de adopção das cooperações reforçadas foi objecto de maior flexibilização, no âmbito do primeiro e terceiro pilares da União. Com efeito, o artigo 11º nº 2 do Tratado da Comunidade Europeia, bem como o artigo 40º-A nº 2 do TUE, estipulam que o Conselho autoriza o início de uma cooperação reforçada, deliberando por maioria qualificada. No tocante à política externa e de segurança comum, o Tratado adoptou a fórmula até agora vigente nos dois outros pilares que, de acordo com os artigos 23 nº 2 e 27º-C do TUE, permite a um Estado exercer direito de veto, com base em importantes e expressas razões de política nacional.

As alterações introduzidas no regime das cooperações reforçadas reflectem, de modo claro, a lógica de pequenos passos que tem norteado o aprofundamento da integração. Num primeiro momento, os Estados adoptaram o princípio que permite à União desenvolver formas de cooperação que não envolvam todos os países. Mas apenas numa segunda fase dotaram a União dos meios que lhe permitem a concretização efectiva desta figura. Talvez por esse motivo, os Estados submeteram o procedimento de adopção das cooperações reforçadas na política externa e de segurança comum a regras diferentes daquelas que se aplicam nos outros pilares. Em todo o caso, o Tratado de Nice veio permitir que um núcleo duro de países ensaie formas mais avançadas de integração, em vastas áreas de actividade da União.

Sistema jurisdicional

O sistema jurisdicional comunitário não ficou também imune ao conjunto de alterações introduzido pelo Tratado de Nice no funcionamento das instituições, em vista do alargamento da União Europeia. Refira-se que o alcance das inovações verificadas nesta sede supera, sem dúvida, o conteúdo das transformações sofridas pelas instituições políticas. Na verdade, as modificações que os Estados acordaram em Nice afectam não apenas a composição do Tribunal, como a própria arquitectura do sistema judicial comunitário e, também, a competência jurisdicional dos seus órgãos.

1. Relativamente à *composição* do Tribunal de Justiça, a nova redacção do artigo 221º do Tratado da Comunidade Europeia consagra o princípio de que o Tribunal é composto de um juiz por Estado-membro. Abandona-se, deste modo, a fixação do número preciso de juízes por este preceito do Tratado, que implicava a sua alteração por ocasião de cada alargamento a novos Estados. Por outro lado, reconhece-se a vantagem em integrar no Tribunal de Justiça um juiz originário de cada Estado, assegurando a presença de todas as culturas jurídicas nacionais no seio do órgão jurisdicional comunitário.²⁵

Nos longos debates que precederam a reforma do Tribunal de Justiça em vista do processo de alargamento da União, uma das teses dominantes defendia que o número de juízes do Tribunal de Justiça não deveria coincidir com o número de Estados, pois, numa União alargada a 25 ou mais membros, o funcionamento da sessão plenária do Tribunal adquiriria contornos que seriam próximos de uma pequena assembleia. O acordo alcançado em Nice não acolheu esta tese.

Todavia, para obviar esse tipo de inconvenientes, mas sobretudo para aumentar a eficácia da actividade do Tribunal de Justiça, a nova redacção do artigo 221º do Tratado alterou também as disposições relativas ao seu modo de funcionamento. Assim, o âmbito das situações em que o Tribunal pode reunir em sessão plenária foi reduzido aos poucos casos previstos no artigo 16º do novo Estatuto do Tribunal de Justiça. A reunião em tribunal pleno assume, pois, carácter extraordinário. Por outro lado, o segundo parágrafo do artigo 221º do TCE estipula que o Tribunal se reúne em secções, ou, em grande secção. Nos termos do artigo 16º do Estatuto, o Tribunal constitui secções de três e de cinco juízes. A grande secção é composta por onze juízes, cabendo a sua condução ao presidente do Tribunal, e reúne-se sempre que um Estado ou uma instituição comunitária, quando partes na instância, o solicitem. Deste modo, o funcionamento em secção é entendido como o modo normal de reunião do Tribunal.

²⁵ D. Ruiz-Jarabo, “La réforme de la Cour de Justice opérée par le Traité de Nice et sa mise en oeuvre future”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 37 (2001), p. 716.

Acresce, ainda, que nada impede uma União alargada de proceder às alterações necessárias ao Estatuto, visando a formação de uma segunda grande secção.²⁶

No tocante aos advogados-gerais, o artigo 222º do Tratado não alterou o número actualmente previsto para estes membros do Tribunal. Todavia, a obrigação de apresentação de conclusões fundamentadas passou a estar circunscrita aos casos em que, nos termos do Estatuto, requeiram a sua intervenção. De acordo com o último parágrafo do artigo 20º do novo Estatuto, sempre que o Tribunal considerar que não se suscita uma nova questão de direito, pode, ouvido o advogado-geral, decidir que a causa seja julgada sem apresentação das conclusões do advogado-geral. Assim, a dispensa de intervenção obrigatória do advogado-geral permitirá economia considerável de tempo, e de meios, no funcionamento do Tribunal de Justiça.

Relativamente ao Tribunal de Primeira Instância, a nova redacção do artigo 224º do Tratado estabelece que este é composto de, pelo menos, um juiz por Estado, remetendo para o Estatuto a fixação do número membros. A solução encontrada permite aumentar o número de juízes do Tribunal de Primeira Instância, para responder ao acréscimo de processos pendentes em virtude do alargamento das suas competências jurisdicionais, sem para tanto proceder à alteração do Tratado. Como se sabe, existe um consenso alargado sobre a necessidade de dotar o Tribunal de Primeira Instância de mais seis juízes. De notar, ainda, que o primeiro parágrafo do artigo 224º do TCE dispõe que o Estatuto pode prever que o Tribunal de Primeira Instância seja assistido por advogados-gerais o que, a verificar-se, implicaria a nomeação de terceiros para o exercício desta função.

2. O Tratado de Nice constitui um elemento marcante na transformação da *arquitectura jurisdicional* da Comunidade Europeia. Com efeito, o novo artigo 225º – A do TCE prevê que o Conselho pode criar câmaras jurisdicionais encarregadas de conhecer em primeira instância de certas categorias de recursos, em matérias específicas. Deste modo, a estrutura judicial da Comunidade Europeia conhece um novo

²⁶ A. Johnston, “Judicial Reform and the Treaty of Nice”, *Common Market Law Review*, 38 (2001), p. 512.

patamar de jurisdição, muito embora de competência de especializada, que se vem antepor ao Tribunal de Primeira Instância, denotando progressiva complexidade e hierarquização dos mecanismos de controlo da legalidade existentes no ordenamento comunitário.²⁷

Refira-se que os motivos que levaram à introdução deste novo preceito no Tratado foram, em boa medida, os mesmos que justificaram o estabelecimento do Tribunal de Primeira Instância, aquando da adopção do Acto Único Europeu. Desde logo, a necessidade de libertar os órgãos jurisdicionais existentes de certas categorias de acções que absorvem esforço considerável na actividade jurisdicional comunitária, como sucede com os recursos dos funcionários e agentes das Comunidades. Assim, a Declaração nº 16, anexa à Acta Final, afirma que a Conferência solicita ao Tribunal de Justiça e à Comissão que preparem, com a maior brevidade, um projecto de decisão que crie uma câmara jurisdicional competente para decidir sobre os litígios entre a Comunidade e os seus agentes.

A criação de câmaras jurisdicionais de competência especializada não deverá ficar confinada aos litígios que envolvam o pessoal das Comunidades. Outra matéria que poderá merecer a constituição de uma câmara de competência especializada é a dos recursos de actos adoptados em aplicação dos títulos comunitários de propriedade industrial. Na verdade, é previsível que as câmaras de recurso existentes no âmbito do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (marcas, desenhos e modelos), sedado em Alicante, possam evoluir para uma câmara jurisdicional, no sentido do artigo 225º - A do Tratado.²⁸ A este propósito, a conferência inter-governamental que adoptou o Tratado de Nice tomou nota de uma Declaração do Luxemburgo, em que este se compromete a não reivindicar que uma tal câmara jurisdicional seja instalada no seu território, permitindo a sua continuação no local do referido Instituto.

O terceiro parágrafo do artigo 225º- A do TCE dispõe que as decisões das câmaras jurisdicionais possam ser objecto de recurso para o Tribunal de Primeira Instância o qual, em princípio, será limitado às questões de direito. No entanto, o artigo

²⁷ J. Shaw, "The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications", *European Public Law*, 7 (2001), p. 207.

²⁸ J. Roldán Barbero, "La Reforma del Poder Judicial en la Comunidad Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9 (2001), p. 101.

225º n° 2 prevê que tais decisões do Tribunal de Primeira Instância possam ser ainda reapreciadas, a título excepcional, pelo Tribunal de Justiça, nos casos em que exista risco grave de lesão da unidade ou da coerência do direito comunitário.

Em sede de estrutura jurisdicional comunitária cabe mencionar, ainda, o novo modo como o Tratado se refere ao Tribunal de Primeira Instância. Com efeito, foi eliminada do corpo do artigo 225º a expressão que definia o Tribunal de Primeira Instância como jurisdição associada ao Tribunal de Justiça. Por seu turno, a nova redacção do artigo 220º do TCE coloca o Tribunal de Primeira Instância no mesmo plano do Tribunal de Justiça, na qualidade de garantes do respeito do direito na interpretação e aplicação do Tratado. Deste modo, e tendo em conta o alargamento de competências jurisdicionais que lhe foram atribuídas, o Tribunal de Primeira Instância vê consagrado um estatuto institucional de primeira grandeza no exercício do controlo da legalidade comunitária, superando uma situação de certa menoridade derivada, ainda, do período da sua criação.²⁹ Curiosamente, o artigo 220º refere que as futuras câmaras jurisdicionais de competência especializada ficarão adstritas ao Tribunal de Primeira Instância.

3. O Tratado de Nice veio também abrir novas perspectivas a nível da repartição de *competências jurisdicionais* entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância. A nova redacção do n° 1 do artigo 225º do TCE dispõe que o Tribunal de Primeira Instância é competente para conhecer dos recursos de anulação e por omissão, das acções relativas à responsabilidade extracontratual da Comunidade e sobre a clausula compromissória dos contratos concluídos pela Comunidade. Todavia, a parte final deste preceito declara que o Estatuto pode reservar certas categorias de recursos para o Tribunal de Justiça. Com efeito, o artigo 51º do Estatuto estipula que, em derrogação do n° 1 do artigo 225º, são da competência do Tribunal de Justiça as acções propostas e os recursos interpostos pelos Estados-membros, pelas instituições comunitárias e pelo Banco Central Europeu.

²⁹ A. Johnston, “Judicial Reform and the Treaty of Nice”, op. cit., p. 503.

Nestes termos, a definição do âmbito de jurisdição plena do Tribunal de Primeira Instância nestas categorias de acções fica dependente das disposições do Estatuto. Nomeadamente, a eventualidade do Tribunal de Primeira Instância conhecer de todas as categorias de acções interpostas no quadro dos recursos de anulação e por omissão. Ainda que se mantenha o esquema actual de repartição de competências em matéria de recursos directos, cujo critério director reside na qualidade das partes, nada impede que através de alterações ao Estatuto o Tribunal de Primeira Instância venha a adquirir jurisdição plena sobre todas as categorias de acções referidas no artigo 225º nº 1. A este propósito refira-se a Declaração nº 12, anexa à Acta Final da Conferência, que convida o Tribunal de Justiça e a Comissão a procederem, com a maior brevidade, a um exame conjunto da repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância, em especial em matéria de recursos directos.

O único recurso directo que o Tratado de Nice entendeu que deveria permanecer, de todo, estranho à jurisdição do Tribunal de Primeira Instância é o das acções por incumprimento, previstas nos artigos 226º a 228º. Com efeito, os Estados-membros acharam por bem não alterar a competência jurisdicional do Tribunal de Justiça nesta matéria, mesmo nos chamados casos de incumprimento ostensivo das suas obrigações, como sucede nas acções relativas à falta de transposição de directivas comunitárias, onde não existem sequer questões controversas do ponto de vista jurídico, susceptíveis de requerer a sua apreciação pela suprema instância jurisdicional.

Mas as maiores novidades introduzidas pelo Tratado de Nice em matéria de competência jurisdicional situam-se no âmbito dos recursos indirectos, ou seja, dos chamados reenvios prejudiciais. É sabido como os recursos prejudiciais constituem um dos elementos marcantes do ordenamento comunitário, permitindo uma importante via de diálogo entre o Tribunal de Justiça e os tribunais nacionais. Através deste sistema de interpretação centralizado do ordenamento jurídico da Comunidade, o Tribunal de Justiça conseguiu assegurar a uniformidade na aplicação do direito comunitário, tarefa que recai sobre os órgãos jurisdicionais nacionais. Em virtude da importância deste tipo de recurso no sistema jurídico comunitário, os reenvios prejudiciais constituíam um mecanismo processual expressamente afastado da jurisdição do Tribunal de Primeira Instância, nos termos da versão anterior do artigo 225º nº 1 do Tratado da Comunidade Europeia.

A importância dos recursos prejudiciais no quadro geral da interpretação e aplicação do direito comunitário, por um lado, e o número de crescente de questões prejudiciais colocadas pelas jurisdições nacionais ao Tribunal de Justiça, com todas as consequências que daí advêm para a celeridade desses processos, por outro lado, terão estado na base da importante alteração prevista pelo n° 3 do artigo 225° do Tratado. Nos termos deste preceito, o Tribunal de Primeira Instância é competente para conhecer das questões prejudiciais, no âmbito das matérias especificamente determinadas pelo Estatuto. Assim, o Tribunal de Primeira Instância poderá decidir sobre questões prejudiciais formuladas pelos tribunais nacionais, no âmbito das matérias fixadas pelo Estatuto. Porém, a implementação desta nova competência do Tribunal de Primeira Instância dependerá da prévia alteração das correspondentes disposições do Estatuto. Apesar do Tratado de Nice não referir que tipo de questões poderão ser objecto de decisão prejudicial pelo Tribunal de Primeira Instância, é provável que nelas se incluam matérias de carácter mais técnico do ordenamento comunitário, como sejam as questões aduaneiras e as relativas à política agrícola, bem como nos domínios em que se realize a criação das aludidas câmaras jurisdicionais.³⁰

A atribuição de competências ao Tribunal de Primeira Instância em sede dos recursos prejudiciais foi, todavia, acompanhada de duas importantes salvaguardas em favor da jurisdição principal. Desde logo, o Tribunal de Primeira Instância pode remeter o processo à deliberação do Tribunal de Justiça, sempre que esteja em causa uma decisão de princípio, susceptível de afectar a unidade e coerência do direito comunitário. Por outro lado, o último parágrafo do artigo 225° n° 3 do TCE prevê que o Tribunal de Justiça possa ainda reapreciar as decisões prejudiciais proferidas pelo Tribunal de Primeira Instância. A faculdade excepcional do Tribunal de Justiça reexaminar tais decisões do Tribunal de Primeira Instância dependerá do entendimento do primeiro advogado-geral, caso considere que exista risco grave de lesão da unidade ou da coerência do direito comunitário, de acordo com o artigo 62° do Estatuto.

³⁰ J. Roldán Barbero, “La Reforma del Poder Judicial en la Comunidad Europea”, op. cit. p. 105.

Pensar o futuro da União

Na esteira da chamada “teoria da bicicleta”, ou seja, da perspectiva que considera que o processo de integração europeia realizado no último meio século se poderia comparar com um mero velocípede a pedais, onde qualquer interrupção no seu percurso determinaria a queda da própria construção europeia, o Tratado de Nice antecipou os próximos passos de carácter constitucional, que a União deverá percorrer. Na verdade, os Estados aprovaram uma Declaração respeitante ao futuro da União, anexa à Acta Final do Tratado de Nice, através da qual esboçam a traços largos o cenário que segue, no sentido do aprofundamento do processo de integração.

Nos termos da Declaração nº 23, os Estados decidiram convocar nova conferência inter-governamental, no ano de 2004, para abordar um conjunto de questões ali enunciadas. Todavia, os Estados tiveram presente quais os limites da actual metodologia de revisão dos Tratados, e os danos que as recentes conferências inter-governamentais têm procurado à própria ideia de unificação europeia junto dos cidadãos e da opinião pública dos Estados, pelo que pretenderam lançar um vasto debate prévio em torno das questões fixadas na agenda da próxima alteração aos Tratados.³¹

Assim, o ponto nº 3 desta Declaração apela a que a realização da Conferência inter-governamental de 2004 seja precedida por uma ampla discussão que envolva o Parlamento Europeu, membros dos parlamentos nacionais, que esteja aberta aos representantes da sociedade civil e ausculte o conjunto da opinião pública dos Estados. Por seu turno, e tendo em conta o sucesso da fórmula ensaiada pela instância que adoptou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em 2000, designada de “convenção”, o Conselho Europeu aceitou repetir a experiência do chamado modelo convencional, para enquadrar o pretendido debate alargado que precederá a próxima Conferência inter-governamental.

De acordo com a Declaração aprovada pelo Conselho Europeu de Laeken, de Dezembro de 2001, foi decidido convocar uma convenção sobre o futuro da União Europeia, a quem cumpre assegurar a preparação tão ampla e transparente, quanto

³¹ J. Wouters, “Institutional and constitutional challenges for the European Union – some reflections in the light of the Treaty of Nice”, *European Law Review* 26 (2001), p. 354.

possível, da próxima conferência inter-governamental. A convenção é composta por um representante dos governos dos Estados-membros e dos governos dos países candidatos à adesão, por dois representantes dos parlamentos nacionais dos Estados-membros e dos países candidatos à adesão, por 16 representantes do Parlamento Europeu e por 2 representantes da Comissão. Foram convidados a participar nos seus trabalhos, com estatuto de observadores, o Provedor de Justiça europeu, 3 representantes do Comité Económico e Social, 6 representantes do Comité das Regiões e 3 representantes dos parceiros sociais. A convenção iniciou os seus trabalhos em Fevereiro de 2002, sob a direcção do antigo Presidente da República Francesa, Valéry Giscard d'Estaing, sendo seus vice-presidentes Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene. Os trabalhos da convenção deverão decorrer em 3 fases: um período inicial para auscultação, seguido de uma etapa de análise das várias propostas apresentadas, e de uma fase final em que se pretende realizar uma síntese dos trabalhos e elaborar recomendações.

A convenção debaterá, entre outras, as questões indicadas no ponto nº 5 da Declaração respeitante ao futuro da União, a saber: delimitação mais rigorosa entre as competências da União e as dos Estados-membros; estatuto jurídico da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em Nice; simplificação dos Tratados; e o papel dos Parlamentos nacionais na arquitectura europeia. Nos termos da Declaração de Laeken, a Convenção discutirá também a separação de poderes entre as instituições da União; a eficácia da acção externa da União; a legitimidade democrática da União e reflectirá sobre o que os cidadãos poderão esperar da construção europeia.

Muito embora os trabalhos da convenção não sejam vinculativos para a revisão dos Tratados, matéria que permanece sob jurisdição exclusiva dos Estados, certo é que a sua realização permite um espaço de debate, participação e abertura que jamais havia ocorrido no decurso dos anteriores momentos constituintes.³² Na verdade, os Estados parecem ter finalmente percebido que o aumento da legitimidade do processo integração europeia requeria maior consentimento popular aos esforços de aprofundamento por eles empreendidos, e que tal apoio seria dificilmente alcançável se os governos nacionais insistissem em exclusivo no anquilosado método das conferências diplomáticas.

³² Os trabalhos da Convenção sobre o futuro da União Europeia encontram-se disponíveis em: <http://european-convention.eu.int/Static.asp?lang=PT>

Conclusão

O acordo celebrado em Nice não terá tido acolhimento apoteótico quer pelos actores políticos envolvidos no processo de integração, quer pela opinião pública dos Estados. Todavia, o novo Tratado do mosaico constitucional europeu conseguiu realizar a pretendida reforma institucional da União em vista da necessidade imperativa do seu alargamento próximo, aos países do leste da Europa. Reforma essa que há anos vinha dominando a agenda política europeia. O próprio Joschka Fischer, no seu famoso discurso sobre a finalidade da integração, havia referido que as alterações institucionais em torno da composição da Comissão, ponderação de votos no Conselho e extensão das decisões por maioria qualificada assumiam prioridade absoluta para a concretização do próximo grande desafio que a União deve enfrentar.³³ Na medida em que Nice conseguiu encontrar um consenso sobre estas questões, não pode deixar de se assinalar o progresso realizado.

Sobre o conteúdo do acordo institucional celebrado, parece fora de dúvida que Nice melhorou o peso relativo dos chamados Estados grandes na composição e funcionamento das instituições comunitárias. A tremenda dramatização que estes países criaram, sob pretexto da eficácia institucional de uma União alargada, conseguiu produzir, de facto, a primeira alteração do equilíbrio inicialmente estabelecido na representação política dos diversos tipos de Estados no seio das instituições. Muito embora os chamados Estados de pequena e média dimensão tenham sido capazes de limitar os danos face a uma ofensiva que visava, no entendimento de muitos, estabelecer uma espécie de “directório de facto” no funcionamento da União.³⁴ No caso português, a definição clara de uma estratégia negocial permitiu sair da cimeira de Nice com um resultado final que, tudo somado, alcançou os objectivos que o governo se havia proposto realizar.³⁵

³³ J. Fischer, “Da Confederação à Federação: Reflexão sobre a finalidade da integração europeia” (tradução portuguesa de Susana Gomes da Silva), *Política Internacional*, 22 (2000), p. 53.

³⁴ P. Pescatore, “Guest Editorial: Nice – Aftermath”, *Common Market Law Review*, 38 (2001), p. 270.

³⁵ F. Seixas da Costa, “Portugal e o Tratado de Nice. Notas sobre a estratégia negocial portuguesa”, *Negócios Estrangeiros* 1 (2001), pp. 66-68.

Merece também referência positiva o facto de os 15 membros da União terem definido uma posição comum para os acordos de adesão a celebrar com os países candidatos que, nos termos da Declaração nº 20, anexa à Acta Final, abrange os principais aspectos da representação dos Estados, como sejam, a atribuição dos lugares no Parlamento Europeu, a ponderação de votos no Conselho e a composição do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões.

O episódio originado pela participação de um partido conotado com tendências xenófobas no governo austríaco terá estado na base das alterações introduzidas no artigo 7º do Tratado da União Europeia. De acordo com a versão resultante do Tratado de Nice, alterou-se a filosofia deste procedimento, que visava aplicar sanções aos Estados que violassem os princípios políticos fundamentais da União Europeia, enunciados no artigo 6º nº 1 do TUE. Na verdade, o desencadear da actuação da União deixará de estar limitado pela constatação da existência de violação grave e persistente por um Estado-membro dos princípios da liberdade, democracia, direitos fundamentais e Estado de Direito, bastando que se verifique a ocorrência de risco manifesto de violação grave destes princípios. Ou seja, a União procurou deslocar a sua intervenção, nos casos em que exista um desvio da normalidade democrática no seio de um dos seus membros, de uma perspectiva repressiva para uma actuação de natureza mais preventiva. Porém, não deixa de constituir uma ironia da história que o procedimento inicialmente previsto pelo Tratado de Amesterdão – através do qual as democracias consolidadas da Europa ocidental procuraram blindar a União contra perigos de eventuais derrapagens políticas nos países candidatos à adesão - tenha visto o seu campo de aplicação potencial subitamente alargado pelos ventos de mudança política que percorrem alguns dos actuais Estados-membros.

Por fim, regista-se com agrado que o Tratado de Nice tenha permitido que o Tribunal de Justiça, instituição que tem servido como um dos alicerces básicos do processo de integração europeia, conhecesse um importante conjunto de alterações relativas à sua composição, à sua estrutura e à definição das competências jurisdicionais das suas diferentes instâncias, no sentido de o preparar para responder com eficácia redobrada aos novos desafios colocados pelo alargamento da União.