

# **VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL**

## **TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO**

**ELISAIDE TREVISAM**

**ARTUR CORTEZ BONIFACIO**

**MARIA DE FATIMA DE CASTRO TAVARES MONTEIRO PACHECO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314

Teoria e filosofia do estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UMinho

Coordenadores: Artur Cortez Bonifacio; Elisaide Trevisam; Maria De Fatima De Castro Tavares Monteiro Pacheco – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-501-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Crise. 3. Fragilidade institucional. VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34



Universidade do Minho  
Escola de Direito  
Centro de Estudos em Direito da União Europeia



# VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

## TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho de Teoria e Filosofia do Estado I que ocorreu no VII Encontro Internacional do CONPEDI na Universidade do Minho (UMinho), na cidade de Braga, em Portugal, trouxe reflexões de suma importância e de um valioso teor de pesquisa com indagações voltadas à discussão de proposições teóricas, buscando-se alternativas para a problemática enfrentada, dentro de um parâmetro internacional, da crise social e política em que se encontra toda a sociedade atual.

O evento reuniu pesquisadores, nacionais e internacionais e, dentre os diversos temas tratados, foi feito um percurso pela evolução da soberania equacionando, diante da atualidade de uma democracia que clama por sua concretização, a forma pela qual a soberania, como atributo do Estado, deve ser encarada no contexto da pós-modernidade e da globalização. Recordando a formulação original de Bodin e Hobbes, e partindo do pensamento de Bobbio sobre os novos paradigmas da sociedade civil, foi analisado o conteúdo prático da soberania com vista a descortinar o papel do Estado legislador na contemporaneidade. Centrando-se na política nacional brasileira de participação social, ficou destacado que deve ser reconhecido aos grupos vulneráveis, um maior poder de intervenção e participação social na produção do direito, através de mecanismos concretos. Sendo certo que a democracia participativa pressupõe a produção de inputs por parte dos movimentos sociais na gestão da informação, no debate, no processo de decisão legislativa e na avaliação das decisões tomadas pelos órgãos soberanos, ficou salientado o papel dos grupos e da sociedade civil, colocados ao nível de protagonistas diretos da política. Concluindo que o envolvimento intenso dos cidadãos e da sociedade civil no exercício do poder do Estado e na reestruturação da burocracia brasileira reequaciona o conceito tradicional de soberania, a legitimidade do poder e o papel supremo do Estado na produção do Direito, destacou-se a possibilidade da manipulação da sociedade civil neste processo democrático-participativo.

Discute-se no presente trabalho, ainda, a responsabilidade civil do Estado pelos atos legislativos no âmbito municipal e a delimitação do objeto desta comunicação dedicada ao regime da responsabilidade extracontratual do Estado e as dificuldades da aplicabilidade do regime a nível municipal face à federação brasileira. Analisando o tema em várias vertentes que se iniciam por uma abordagem das funções do Estado democrático, pelo regime da responsabilidade civil do Estado brasileiro e pela responsabilidade do poder legislativo

município, chegou-se à conclusão da falta de transparência no seu funcionamento, quiçá pela possibilidade de interferência pessoal, analisando a responsabilização das condutas – omissivas e por ação - num duplo ângulo: na perspectiva do agente produtor do dano e na perspectiva dos próprios eleitores. Sendo certo que a responsabilidade de Estado serve para salvaguardar os direitos dos particulares decorrentes das obrigações que o pacto federativo impõe aos municípios, ficou registrada a necessidade de apaziguar todas as inquietações dos cidadãos para garantir o bem comum e a discussão no espaço público.

Dando continuidade à reflexão aqui apresentada, recordando Santi-Romano (1917) e Hans Kelsen (1945) se reflete sobre a fundamentação da obrigatoriedade e da juridicidade do Direito Internacional, recordando a crítica de que no Direito Internacional não há legislador, nem executor, nem polícia. Situando cronologicamente cada uma daquelas construções jurídicas no tempo histórico em que floresceram, centra-se a pesquisa no famigerado problema da eficácia das sanções internacionais trazendo à reflexão a velha, mas sempre pertinente questão da primazia do Direito Internacional (monismo de Direito Internacional) ou do Direito Nacional (monismo de direito interno) e da própria existência do Direito Internacional. Neste quadro, situando Santi-Romano (escola institucionalista) no “Concerto Europeu” e Kelsen no “pós Tratado de Versalhes”, referindo-se ao período do desenvolvimento do Direito Internacional, evidenciou-se que ao tempo do primeiro, o Direito das relações entre Estados era tido como um produto da vontade desses mesmos Estados e, ao tempo do segundo (monismo radical), se falava já de um processo de criação jurídica próprio do Direito das Gentes que transcendia o âmbito nacional, da existência de uma norma fundamental suprema e da consuetudo est servanda. Nestes termos, recordando o normativismo Kelsiano e o pensamento de Santi-Romano - fundador da escola institucionalista – elucidou-se a atualidade de tais construções jurídico-internacionais para ilustrar o relacionamento entre os Estados e o pensamento internacionalista contemporâneo. Concluindo pela extraordinária atualidade e adaptabilidade do pensamento de Santi-Romano para explicar a existência e vigência do Direito Internacional no seio das ordens jurídicas internas, defendeu-se a validade e vigência das normas de Direito Internacional no âmbito interno dos Estados. Assim, o problema da dupla interpretação, continua ainda pertinente para a ciência jurídica.

De um modo totalmente reflexivo e filosófico, fica demonstrada no presente trabalho, a necessidade de buscar-se o desenvolvimento da cidadania e da democracia em tempos de crise social e política como a que estamos vivenciando atualmente. Isso faz com que a sociedade jurídica seja conduzida a pensar sobre uma sociedade mais justa, livre e igualitária.

Boa leitura!

Profa. Dra. Elisaide Trevisam (EPD e UNINOVE)

Profa. Dra. Maria de Fatima de Castro Tavares Monteiro Pacheco (UMinho)

Prof. Dr. Artur Cortez Bonifacio (UFRN)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

## **DA LEALDADE À SUBSIDIARIEDADE: O FUTURO DA UNIÃO (INSTITUIÇÕES VS. ESTADOS – A DINÂMICA DOS CHECKS AND BALANCES)**

### **FROM LOYALTY TO SUBSIDIARITY: THE FUTURE OF THE UNION (INSTITUTIONS VS. STATES - THE DYNAMICS OF CHECKS AND BALANCES)**

**João Diogo Fernandes Ferreira**

#### **Resumo**

Celebrados os 60 Anos do Tratado de Roma, urge para na União Europeia percebermos qual deverão ser as soluções para os problemas que esta mega instituição detém. Um Europa que continua a ser jovem, mas ao mesmo tempo antiga no modo como dá resposta aos problemas. Contudo, uma União de futuro! A União Europeia continua a ser o melhor projeto político da modernidade, cabendo-nos a nós dar continuidade a ele. Por isso, neste trabalho analisaremos a sobreposição de atuações, bem como a resposta que UE tem para as mesmas. Fazer melhor, é esse o objetivo.

**Palavras-chave:** Teoria do estado, Princípio da lealdade, Comunidade política europeia, Livro branco sobre o futuro da europa, Soberania, União europeia

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

With the 60th Anniversary of the Treaty of Rome celebrated, it is urgent for the European Union to realize what the solutions to the problems that this mega institution must have. A Europe that continues to be young but at the same time old in how it responds to problems. However, a future Union! The European Union remains the best political project of modernity, and it is up to us to give continuity to it. Therefore, in this work we will analyze the overlapping of performances, as well as the EU response to them. Do better, that's the goal.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Theory of state, Principle of loyalty, White paper on the future of europe, Checks and balances, Sovereignty, European union

## Breves considerações

«E, quando Deus me fez sair errante da casa de meu pai, eu disse a ela: Assim você me provará sua lealdade: em qualquer lugar aonde formos, diga que sou seu irmão.»

Livro do Génesis 20:13, Antigo Testamento, Bíblia<sup>1</sup>

No âmbito do tema que nos propomos tratar, configura-se de especial importância abordarmos desde início alguns tópicos introdutórios. Começamos com a citação bíblica acima, porque parece-nos necessário o paralelismo da relação entre União Europeia (doravante designada *UE* ou *União*) e os Estados-Membros (doravante designados *EM* ou *Estados*). Na verdade, a União é sobretudo aquela que pede cooperação aos Estados, que quando saem de Bruxelas<sup>2</sup>, devem seguir e cumprir com tudo o que se prometeram junto das instituições.

O fenómeno político europeu é deveras interessante de vários pontos de vista para estudo científico. Desde logo pelos equilíbrios de poder que são necessários - e a que os tratados obrigam - para que se chegue a uma proposta política final - uma verdadeira reconstrução dos conhecidos “checks and balances”. Começando pelo escrutínio que cada uma das propostas tem no modelo do “triângulo institucional”<sup>3</sup>: a Comissão propõe a legislação, o Conselho e o Parlamento adotam essa legislação - não se quer dar a entender que todo o processo é tão simplista, mas para o que nos propomos a tratar não poderemos discorrer sobre este.

Na UE, o pós-II Guerra Mundial foi verdadeiramente de reconstrução, mas também da afirmação de valores de paz, união e solidariedade - a união de países irmãos como muitos gostam de apelidar. Hoje em dia, um dos problemas com que o futuro da União se debate é o dos próprios Estados se sentirem irmãos perante as adversidades que nascem no seio do seu projeto. Por isso, a citação do Livro do Génesis, na versão que acima transcrevemos, trata-se de um verdadeiro pensamento central para o que aqui discorreremos: “saídos de Bruxelas”, os Estados devem provar a sua lealdade e cooperação para com todos os outros, para bem maior dos desígnios supranacionais que a estes quiserem aderir, levando a que se traduzam em concretização dos desígnios nacionais em maior escala.

---

<sup>1</sup> Versão PT-BR, coloca-se de seguida para o devido paralelismo na versão PT-PT: «Quando Deus me levou para longe da casa do meu pai, eu disse-lhe: “Vais fazer-me a mercê de dizer em todos os lugares, onde formos, que sou teu irmão”.» <http://www.capuchinhos.org/biblia>

<sup>2</sup> Comumente designada “capital política” da União

<sup>3</sup> MOURY, CATHERINE, (2016) “*A Democracia na Europa*”, Ensaios da Fundação, Fundação Francisco Manuel dos Santos

Estudaremos, portanto, a principiologia assente no âmbito do equilíbrio de poderes institucional e as suas manifestações, também com relevo no sistema de “checks and balances”. Trataremos sobretudo o tema do ponto de vista dos compromissos de cooperação ou, como refere Alessandra Silveira «de co-responsabilidade de todos pela sorte do sistema federativo) que resulta decomposto numa Constituição»<sup>4</sup>.

## **2. Princípio da lealdade e suas manifestações (uma pequena passagem pela subsidiariedade)**

O artigo 4.º do Tratado da União Europeia (TUE) desde logo impõe à União e aos Estados que se respeitem e assistam mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos tratados, em virtude do princípio da cooperação leal. Como escreve o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE): «incumbe a todas as autoridades dos Estados-Membros assegurar o respeito das normas de direito comunitário no âmbito das suas competências»<sup>567</sup>

Como nos refere Nuno Piçarra, podemos desdobrar este dever fundamental em três tipos de obrigações, positivas e negativas: «a de tomar todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes daquele Tratado ou dos atos das instituições da Comunidade<sup>8</sup>; a de facilitar à Comunidade o cumprimento da sua missão; a de se abster de quaisquer medidas suscetíveis de pôr em perigo a realização dos objetivos do TCE<sup>9</sup>»<sup>10</sup>.

Como nos apresenta Alessandra Silveira decorre deste princípio um vínculo de lealdade que se estabelece «1) entre os Estados-Membros; 2) dos Estados-Membros para com

---

<sup>4</sup> SILVEIRA, ALESSANDRA (2011), Princípios de Direito da União Europeia. Doutrina e Jurisprudência, 2ª edição (Actualizada e ampliada), Quid Juris

<sup>5</sup> Acórdão Kempter de 12 Fevereiro de 2008, Processo C-2/06

<sup>6</sup> «Há que observar, a esse respeito, que incumbe a todas as autoridades dos Estados-membros, quer se trate de autoridades do poder central do Estado, de autoridades de um estado federado ou de outras autoridades territoriais, assegurar o respeito das normas de direito comunitário no âmbito das suas competências respectivas. Em contrapartida, não compete à Comissão pronunciar-se sobre a repartição das competências decorrente das normas institucionais de cada Estado-membro e sobre as obrigações que, respectivamente, podem incumbir às autoridades da República Federal e às dos estados federados. Apenas pode verificar se o conjunto das medidas de vigilância e de controlo estabelecidas de acordo com as modalidades do ordenamento jurídico nacional é suficientemente eficaz para permitir uma aplicação correcta das disposições comunitárias.» Acórdão Alemanha/Comissão de 12 de Junho de 1990, Processo C-8/88

<sup>7</sup> Acórdão Kühne & Heitz de 13 de Janeiro de 2004, Processo C-453/00

<sup>8</sup> Deve ler-se “União” pelo facto do artigo que aqui citamos ser anterior aos mais recentes tratados

<sup>9</sup> Deve considerar-se o atual Tratado da União Europeia

<sup>10</sup> PIÇARRA, NUNO, (2008/2009) *O Quadro Institucional da União Europeia e o seu Funcionamento*, Direito da União Europeia

a União; 3) da União para com os Estados-Membros»<sup>11</sup>. Acrescenta ainda, e é bom aqui deixar patente que é esse o nosso ponto de partida para esta investigação, que «a União Europeia é, tanto quanto nos foi possível apurar, o único sistema federativo da actualidade cuja Constituição (leiam-se tratados constitutivos) adopta formalmente tal princípio – o que denota a preocupação dos redactores dos tratados em fazê-lo cumprir.»<sup>12</sup>

O TJUE teve um papel fundamental na densificação do princípio da cooperação leal, como também lhe deu uma nova “roupagem” com o vínculo de cooperação que deu às instituições da União: quer perante os Estados-Membros<sup>13</sup>, quer nas suas relações mútuas<sup>14</sup>. Para além destas matérias, o Tribunal de Justiça veio alargar o conceito e estender o dever de cooperação leal dos Estados-Membros perante as instituições ao âmbito do III Pilar (no que analisamos anteriormente já o atribuía ao I e ao II Pilares), estabelecendo que «seria difícil para a União cumprir eficazmente a sua missão se o princípio da cooperação leal, que implica nomeadamente que os Estados-Membros adoptem todas as medidas gerais ou especiais, adequadas a assegurar a execução das suas obrigações derivadas do direito comunitário, não se impusesse igualmente no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal, integralmente fundada na cooperação entre os Estados-Membros e as instituições»<sup>15</sup>.

No âmbito das relações interinstitucionais, este princípio constitui um corolário do princípio do equilíbrio institucional, como nos lembra Nuno Piçarra, «impondo às instituições

---

<sup>11</sup> Ver considerando n.º 4

<sup>12</sup> Ver considerando n.º 4

<sup>13</sup> «Face à dificuldade em determinar o alcance daquelas expressões, e atendendo às crises orçamentais que, por diversas vezes, opuseram entre si as instituições, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão entenderam, no âmbito da respectiva declaração comum de 30 de Junho de 1982, "que o bom funcionamento das Comunidades exige uma cooperação harmoniosa entre as instituições" e "que é conveniente, no respeito pelas competências das diferentes instituições das Comunidades, tal como definidas nos tratados, tomar de comum acordo diversas medidas que visem melhorar o processo orçamental".

(...)

No âmbito desse diálogo, prevalecem os mesmos deveres recíprocos de cooperação leal que, como reconheceu o Tribunal, presidem às relações entre os Estados-membros e as instituições comunitárias (ver o acórdão do Tribunal de 10 de Fevereiro de 1983, Luxemburgo/Parlamento Europeu, 230/81, Recueil, p. 255).» Acórdão Grécia/Conselho de 27 de Setembro de 1988, Processo C-204/86

<sup>14</sup> «Há que recordar, antes de mais, que a consulta regular do Parlamento nos casos previstos pelo Tratado constitui uma formalidade essencial cujo desrespeito acarreta a nulidade do acto em causa. A participação efectiva do Parlamento no processo legislativo da Comunidade, de acordo com os procedimentos previstos no Tratado, representa, com efeito, um elemento essencial para o equilíbrio institucional querido pelo Tratado. Esta competência constitui a expressão de um princípio democrático fundamental, segundo o qual os povos participam no exercício do poder por intermédio de uma assembleia representativa (v. os acórdãos de 29 de Outubro de 1980, ditos "Isoglicose", Roquette frères/Conselho, 138/79, Recueil, p. 3333, n. 33, e Maizena/Conselho, 139/79, Recueil, p. 3393, n. 34).

(...)

No entanto, no âmbito do diálogo interinstitucional, em que nomeadamente assenta o processo de consulta, o Tribunal de Justiça já considerou que prevalecem deveres recíprocos de cooperação leal iguais aos que regem as relações entre os Estados-Membros e as instituições comunitárias.» Acórdão Parlamento/Conselho de 30 de Março de 1995, Processo C-65/93

<sup>15</sup> Acórdão Pupino de 16 de Junho de 2005, Processo C-105/03

que se relacionem entre si de modo a garantir que os diversos procedimentos decisórios em que participam se desenrolem da melhor forma. Quando se detecta um domínio em que as relações entre as instituições não estão reguladas pelo TCE, o princípio da cooperação leal fornece uma base jurídica para a celebração de acordos interinstitucionais entre o PE, o Conselho e a Comissão, no respeito daquele tratado e com vista a facilitar a sua aplicação. De acordo com uma declaração aprovada juntamente com o Tratado de Nice, “esses acordos não podem alterar nem completar as disposições do Tratado e só podem ser celebrados com o assentimento daquelas três instituições”».<sup>16</sup>

Para melhor estudarmos este tema, devemos-nos reconduzir ao estudo da teoria da organização jurídica do estado composto, sobretudo à problemática competencial como nos é apresentada por Alessandra Silveira. Remetemos para os estudos da autora, mais densificação acerca do tema, contudo teremos que aqui aludir a algumas das reflexões levantadas pela mesma na sua obra<sup>17</sup>.

Mas antes, traz ao debate do futuro da Europa a teoria do federalismo tal como «explicava Carl Friedrich e a sua teoria do *federalising process*, o federalismo não deve ser considerado como um modelo estático ou um termo fixo e preciso de divisão de poderes entre as autoridades central e periféricas. Há-de ser entendido como um processo de federalização de uma comunidade política. É este processo que estamos a vivenciar há setenta anos – quer nos tenhamos dado conta, quer não – e que está a demandar aprofundamentos».<sup>18</sup>

A autora que acima referimos descreve-nos um “modelo europeu”, como García Enterría batizou. Nos estudos refere-se este modelo com uma distribuição de competência tripartida: «*competência exclusivas do poder central* [só este pode legislar e adoptar actos juridicamente vinculativos (...)]; as *competências concorrentes* ou *partilhadas entre poder central e periférico* [ambos podem (...)] desde e na medida em que o poder central não exerça a sua competência]; e as *competências complementares* [exercidas pelos entes periféricos em aplicação das leis federais (...)] – eis o *federalismo de execução* dos sistemas alemão e suíço]».

Lembre-se, agora, o princípio da subsidiariedade previsto no artigo 5.º do TUE regendo o exercício das competências não exclusivas da União. A ideia subjacente à sua

---

<sup>16</sup> Ver considerando n.º 10

<sup>17</sup> SILVEIRA, ALESSANDRA (2007) *Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados Compostos: Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos*, Coleção Teses, Almedina

<sup>18</sup>SILVEIRA, ALESSANDRA (2017) *Que futuro desejamos para nós próprios, para os nossos filhos e para a nossa União? (a propósito do Livro Branco sobre o futuro da Europa: abram, por favor, o frigorífico!)* - texto policopiado gentilmente cedido pela Autora

aplicação<sup>19</sup> é a de que: 1- a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os EM lhe tenham atribuídos em Tratados, as que não lhe sejam atribuídas, pertencem aos Estados; 2- nos domínios que não sejam sua competência União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção não possam ser suficientemente alcançados pelos EM, podendo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União<sup>2021</sup>.

A ponderação jurisdicional do princípio acima enunciado faz-se em dois momentos<sup>22</sup>. Num primeiro momento, deve-se analisar se o objectivo de tal medida podia ser melhor

---

<sup>19</sup> «o princípio da subsidiariedade está enunciado no artigo 5.º, segundo parágrafo, CE, nos termos do qual, nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.

O protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, em anexo ao Tratado, precisa, no seu terceiro parágrafo, que o princípio da subsidiariedade não põe em questão as atribuições conferidas à Comunidade por esse Tratado, tal como são interpretadas pelo Tribunal de Justiça.

Tal como já decidido pelo Tribunal de Justiça, o princípio da subsidiariedade aplica-se quando o legislador comunitário recorre ao artigo 95.º CE, na medida em que esta disposição não lhe confere competência exclusiva para regulamentar as actividades económicas no mercado interno, mas apenas uma competência para melhorar as condições de estabelecimento e de funcionamento do mesmo, pela eliminação de obstáculos à livre circulação de mercado» Acórdão Alliance for Natural Health e National Association of Health Stores de 12 de Julho de 2005, Processos apensos C-154/04 e C-155/04

<sup>20</sup> Acompanha Nuno Piçarra em *O Quadro Institucional da União Europeia e o seu Funcionamento, Direito da União Europeia*: «A orientação fundamental é a seguinte: nos domínios de competência concorrente, a União intervém apenas se e na medida em que (1) os objectivos da acção encarada, pela sua dimensão ou pelos seus efeitos, não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros no quadro dos respectivos sistemas constitucionais, tanto ao nível central como ao nível regional e local, e (2) possam, por isso mesmo, ser melhor alcançados por meio de uma acção da União»;

E ainda: «Os critérios de aplicação deste princípio são precisados pelo Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao TCE (...) que o princípio da subsidiariedade “permite alargar a acção da Comunidade, dentro dos limites das suas competências, se as circunstâncias o exigirem e, inversamente, limitar ou pôr termo a essa acção quando ela deixe de se justificar”. Tal princípio determina, por outro lado, que o legislador comunitário (1) em igualdade de circunstâncias, ou seja, sempre que a adopção de normas legislativas se afigure necessária, opte por directivas em vez de regulamentos e por directivas-quadro em vez de medidas pormenorizadas; (2) deixe às instâncias nacionais uma margem de decisão tão ampla quanto possível; (3) respeite a organização e o funcionamento dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros»

<sup>21</sup> «Foi para reunir as diferentes vantagens resultantes da grandeza e da pequenez das nações, que foi criado o sistema federativo» refere Alexis Tocqueville em *A Democracia na América*

<sup>22</sup> «há que analisar, em primeiro lugar, se o objectivo da acção encarada podia ser melhor realizado a nível comunitário.

A esse respeito, há que lembrar que o Tribunal de Justiça considerou, que a directiva tem por objectivo eliminar os obstáculos resultantes das divergências que subsistem ainda entre as disposições dos Estados-Membros, (...) garantindo um nível elevado de protecção (...)

Tal objectivo não pode ser realizado satisfatoriamente por uma acção levada a cabo só a nível dos Estados-Membros e implica uma acção a nível comunitário, tal como demonstra a evolução heterogénea das legislações nacionais no caso em apreço. Daí resulta que, no caso da directiva, o objectivo da acção encarada podia ser melhor realizado a nível comunitário.

Em segundo lugar, há que observar que a intensidade da acção levada a cabo pela Comunidade no caso presente respeitou também as exigências do princípio da subsidiariedade, uma vez que, como resulta do presente acórdão, não excedeu a medida necessária para atingir o objectivo que essa acção pretende realizar.» Acórdão British American Tobacco de 10 de Dezembro de 2002, Processo C-491/01

atingido no plano da União. Num segundo momento, deve-se verificar se a intensidade da medida em concreto não excedeu o estritamente necessário para atingir o objetivo pretendido.

Seguindo a linha de pensamento de vários autores – e também dos próprios tratados constitutivos -, está em estreita ligação com o princípio da subsidiariedade o princípio da proporcionalidade, que se pretende que o conteúdo e a forma da ação da união não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. A violação do princípio da proporcionalidade pressupõe que o ato comunitário imponha aos sujeitos de direito uma obrigação que exceda os limites do que é apropriado e necessário para atingir o fim desejado pelo ato<sup>2324</sup>.

Conjugando o princípio da proporcionalidade com o princípio de subsidiariedade, o Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade determina ainda que a Comissão Europeia, antes de apresentar uma proposta legislativa, procede normalmente a amplas consultas, a fim de se certificar da relevância dessa proposta e poder justificar estritamente a necessidade dela à luz de tais princípios e que a mesma tenha em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo, de natureza financeira ou administrativa, que incumba à União, aos Governos nacionais, às autoridades locais aos agentes económicos e aos cidadãos, seja o menos elevado possível e proporcional ao objetivo a atingir.

Nesta senda, a garantia destes princípios exige mais à Comissão, tal como acrescenta Nuno Piçarra «(exige-se à Comissão) *parênteses nosso* – no exercício do seu direito de iniciativa legislativa, consultas e justificações mais intensas do que aquelas que eram feitas antes da consagração formal dos mesmos princípios nos Tratados da UE – e que, sendo caso disso, devem ter em conta a dimensão regional e local das ações consideradas»<sup>25</sup>.

### **3. A sobreposição de atuações: Instituições<sup>26</sup> versus Estados**

---

<sup>23</sup> Acórdão Bélgica/Comissão de 14 de Abril de 2005, Processo C-110/03

<sup>24</sup> «Em cumprimento de ambos os princípios, o Protocolo determina ainda que a Comissão Europeia (1) proceda normalmente a amplas consultas antes de apresentar uma proposta legislativa, a fim de se certificar da relevância dessa proposta e poder justificar estritamente a necessidade dela à luz de tais princípios e (2) tenha na devida conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo, de natureza financeira ou administrativa, que incumba à União, aos governos nacionais, às autoridades locais aos agentes económicos e aos cidadãos, seja o menos elevado possível e proporcional ao objectivo a alcançar. A garantia destes princípios exige pois à Comissão Europeia, no exercício do seu direito de iniciativa legislativa, consultas e justificações mais intensas do que aquelas que eram feitas antes da consagração formal dos mesmos princípios nos Tratados da UE – e que, sendo caso disso, devem ter em conta a dimensão regional e local das ações consideradas» Nuno Piçarra em *O Quadro Institucional da União Europeia e o seu Funcionamento, Direito da União Europeia*

<sup>25</sup> Ver considerando n.º 24

<sup>26</sup> Leia-se Instituições Europeias

Falando da organização deste modelo de governação e de organização do Estado – *latu sensu* como nós o conhecemos – devemos lembrar a articulação dos estados federativos e perceberemos melhor. Consideramos a tensão entre os valores de «(1) checks on sovereign authority and (2) transparent and accountable government. Federalism promotes a balanced system of checks on sovereign authority at both the state and federal level, enabling the useful tool of governance that I have previously called “regulatory backstop,” which protects individuals against government excess or abdication by either side. Whe sovereign authorit at one level fails to protect the vulnerable, regulatory backstop ensures that it remains available to do so at a different level.»<sup>27</sup>

Trazemos ao estudo a análise que Alessandra Silveira faz da organização política da EU: «O sistema de governação da União Europeia é, pois, dito multinível porque os atores políticos envolvidos nos processos decisórios não são apenas Estados-Membros e instituições europeias (como acontece nos Estados federais). A governação política europeia expressa-se através de uma rede de atores transnacionais e comités públicos e privados especializados na regulação de políticas complexas, o que constitui, em linguagem politológica, um sistema decisório policêntrico, fragmentado e interdependente, caracterizado pela ausência de hierarquia.»<sup>28</sup>. É desta premissa que partimos e que temos sempre presente no nosso estudo – a ousadia do sistema que analisamos.

Ademais, acrescenta que a União Europeia não constitui um sistema de governo em sentido estrito, mas sim aquilo que os politólogos entendem por um “complexo emaranhado de redes de governação multinível”. Para a autora, «a metáfora das redes bem representa o esquema decisório europeu porque a ausência de liderança que o caracteriza demanda a combinação de procedimentos formais e informais de mediação entre representantes públicos, por um lado, e entre estes e os representantes de interesses privados, por outro. Assim, ao sistema parlamentar se sobrepõe um sistema de auto-representação de interesses setoriais. Em termos jurídico-políticos o que está a ser forjado é, portanto, algo bastante mais sofisticado que o modelo organizativo do Estado federal»<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> RYAN, ERIN (2017) *Secession and Federalism in the United States: Tools for Managing Regional Conflict in a Pluralist Society*, From the Selected Works of Erin Ryan, Florida State University, Selected Works

<sup>28</sup> SILVEIRA, ALESSANDRA (2016) Interconstitucionalidade: normas constitucionais em rede e integração europeia na sociedade mundial in WALMOTT, ALEXANDRE e PINTO COELHO, SAULO (coords.) (2015) *Interconstitucionalidade e interdisciplinaridade: desafios, âmbitos e níveis de interação no mundo global*, Edição Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparado - LAECC, Uberlândia, Minas Gerais/Brasil

<sup>29</sup> Ver considerando n.º 27

Não nos podemos escusar, neste ponto, de referir o “terreno” competencial que se deve abordar para uma análise mais esclarecida. Como o ordenamento jurídico constitucional conceitua a *Kompetenz-Kompetenz* – “Competência das competências”. Como esclarece Joaquim Freitas Rocha podemos reconduzir a esta a uma conceção mais restrita como «o direito de autodeterminação competencial do Estado, a possibilidade deste determinar as suas próprias competências»<sup>30</sup>. Nesta senda, o problema com que aqui nos podemos debater é o de quem tem a *última palavra* em termos de decisão, tal como acrescenta o autor, destacando, ainda, a dupla configuração que este «poder para ordenar competências»<sup>31</sup> assume: «por um lado, assume-se como um poder de ação conferido pelo ordenamento jurídico; e, por outro lado representa um verdadeiro princípio da repartição competencial.»<sup>32</sup> Neste âmbito também acompanhamos uma inquietação que se deu depois de analisarmos as palavras de Francisco Lucas Pires em que questiona se «“a competência das competências” dos Estados-Membros não se teria convertido num grande envelope vazio»<sup>33</sup> porque para haver a tal “super competência” têm de haver competências para atribuir e no domínio económico e monetário, o baú do tesouro teria se esvaziado consideravelmente. Como acrescenta Alessandra Silveira «a ideia de um “exercício concorrencial de poderes constituintes (pluralismo constitucional) entre a União Europeia e os “Estados-nação” ainda encontra resistências porque coloca em causa a conceção tradicional de soberania – ou a visão de constitucionalismo que relaciona soberania, poder constituinte e Constituição e que os identifica com o Estado»<sup>34</sup>.

Existem duas teorias que corrigem o modelo que acima aludimos: a teoria da delegação de poderes e a teoria dos pesos e contrapesos - os conhecidos “checks and balances” – que aqui nos iremos escusar de tratar do ponto de vista teórico, tendo em conta o cariz limitado da dimensão deste estudo, contudo faça-se o paralelismo com a teoria que referimos. Antes disso, relembremos a importância que as ações do Juiz John Marshall tiveram ao desenhar nas suas considerações o que seria o princípio da *judicial review*<sup>35</sup> ao declarar um ato do congresso americano inconstitucional<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup>FREITAS DA ROCHA, JOAQUIM (2008) *Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos - Esboço de uma Teoria Analítica da Ordenação Normativa*, Coimbra Editora

<sup>31</sup> Ver considerando n.º 11

<sup>32</sup> Ver considerando n.º 11

<sup>33</sup> LUCAS PIRES, FRANCISCO *Competência das competências: competentes, mas sem competências?* in SILVEIRA, ALESSANDRA (coord.) (2010) *Direito da União Europeia e Transnacionalidade*, Acção Jean Monnet (Information and Research Activities), Quid Juris

<sup>34</sup> Ver considerando n.º 26

<sup>35</sup> «When Chief Justice John Marshall established the principle of judicial review in *Marbury v. Madison* by declaring an act of Congress unconstitutional, he greatly strengthened the judiciary. Even though the high court exercised this prerogative only one other time prior to the Civil War (*Dred Scott v. Sandford*), the establishment

Todavia, acrescentamos uma pequena dimensão para futura análise. Como lembra Eric A. Posner num ensaio sobre a República Romana: «The most notable feature of the Roman system from a modern perspective was the elaborate set of precautions against the accumulation of executive power in a single person. The goal was to prevent the recurrence of monarchy but the risk of checks and balances is that they paralyze governance. I argue that gridlock did not occur during the Republic's first four centuries because the population was relatively small and homogenous, so political agents could bargain around the institutional checks and balances when necessary for the sake of public security. But as conquered foreign populations streamed into the city, the population became large and heterogeneous. Most of the fabulous wealth resulting from conquest enriched the elites, not ordinary people, resulting in divergence of interests between the upper and lower classes. Governance became subject to gridlock, setting the stage for extra-constitutional behavior in the last century and eventually dictatorship».

Queremos apenas lembrar que, como muitos autores defendem, a teoria dos pesos e contrapesos não é moderna e serve sobretudo para a chegada à decisão mais consensual possível entre as diferentes atribuições de competências. A UE deve saber inspirar-se nos casos já conhecidos, implementados e estudados e saber tirar o melhor de si – dar as necessárias condições para que o modelo europeu seja mais inovador e mais sofisticado do que os restantes. Não se esqueça a hierarquizada sociedade romana e todos os seus cargos com responsabilidade política com diferentes âmbitos e diferentes atribuições de competências.

Recortando o princípio do equilíbrio institucional – ao qual a União está vinculado no seu artigo n.º 5 do TUE e no artigo n.º 7 do TFUE, cada instituição deve deter a sua atuação nos limites das competências que lhe são atribuídas pelos tratados, como tal tem de haver um respeito pleno pelas competências das restantes instituições. Cada uma das instituições não pode «quadro do equilíbrio de poderes entre as instituições (...) retirar às outras instituições uma prerrogativa que lhes é atribuída pelos próprios tratados»<sup>37</sup>

Como lembra Nuno Piçarra: «Em estreita ligação com o princípio do equilíbrio institucional está o princípio da autonomia institucional, cujo efeito essencial é o de permitir

---

of judicial review made the judiciary more of an equal player with the executive and legislative branches.» ([acesso ao conteúdo](#))

<sup>36</sup> «This raised the critical question of what to do when the Constitution conflicted with an act passed by Congress. Chief Justice Marshall answered that any conflicting acts were not law and the Courts are instead bound to follow the Constitution first, which affirmed the idea of judicial review.» ([acesso ao conteúdo](#))

<sup>37</sup> Acórdão Wybot/Faure de 10 de Julho de 1986, Processo C-149/85

que cada uma das instituições da União se auto-organize da forma mais adequada ao desempenho das suas atribuições. Este princípio manifesta-se, antes de mais, no poder de aprovar o seu próprio regimento ou regulamento interno. O poder de auto-organização deve ser exercido no respeito pela repartição de competências, quer entre a União e os Estados-Membros, quer entre as instituições da União.»<sup>38</sup>

Com o Tratado de Lisboa existe um estreitamento entre os parlamentos nacionais à garantia do princípio da subsidiariedade. O Protocolo que vimos referenciando, anexo aos TUE e TFUE, permite que qualquer parlamento nacional ou qualquer das câmaras de um desses parlamentos se possa dirigir aos presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão com um parecer fundamentado em que exponha as razões pelas quais considera que um projeto de ato legislativo não obedece ao princípio da subsidiariedade.

Caso tal parecer represente, pelo menos, a maioria simples dos votos aos parlamentos nacionais (dois votos por cada um deles – atribuídos pelo Protocolo em função do sistema parlamentar nacional, como disposto no n.º 1 do artigo 7.º), no âmbito do denominado “procedimento legislativo ordinário (de co-decisão)”, deve a proposta ser reanalisada. Se decidir mantê-la, a Comissão deverá especificar, em parecer fundamentado, a razão pela qual entende que a mesma obedece aos princípio da subsidiariedade. No entanto, se por maioria de 55% dos membros do Conselho ou por maioria dos votos expresso do Parlamento Europeu, a proposta for considerada incompatível com o princípio em questão, a proposta deixa de ser analisada, nos termos dos artigos 6.º e 7.º do Protocolo.

A competência para conhecer dos recursos com fundamento em violação do princípio da subsidiariedade por um ato legislativo que sejam interpostos nos termos do artigo 263º TFUE é do TJUE, como dispõe o artigo 8.º do Protocolo.

#### **4. A reforma do atual sistema europeu**

Como não poderemos deixar de lembrar para este debate, o princípio do primado do direito da União Europeia, recortado pelo TJUE na sua jurisprudência, impõe a prevalência do Direito da União sobre o direito nacional que lhe seja desconforme.

Relembrando mais uma vez o Juiz John Marshall acerca da conhecida sentença *McCulloch versus Maryland* onde se detém na questão da primazia do direito federal onde que defende que «os Estados federados não têm poder para retardar, impedir, onerar ou de

---

<sup>38</sup> Ver considerando n.º 7

qualquer outra forma intervir nas operações legislativas que, em conformidade com a Constituição, sejam conduzidas pelo Congresso em função dos poderes que lhe são acometidos»<sup>39</sup> - dando origem a construção do artigo 6.º n.º 2 da Constituição dos Estados Unidos da América. Como acompanha Alessandra Silveira acerca desde princípio, «a integração sistémica constitui o fundamento de validade da primazia da ordem federal – contra a qual não pode prevalecer um acto periférico incompatível com o *compromisso constitucional de cooperação* que aglutina e mantém unidas as distintas partes do todo»<sup>40</sup>.

Para acautelar algumas dúvidas que podem advir a este discurso, é ponto presente que o primado, que aqui vamos aludindo, não converte a União num «superior hierárquico dos Estados-Membros», pois a pluralidade de ordenamentos o impede. A hierarquia só se dá entre normas procedentes do mesmo sujeito e não numa relação entre dois ordenamentos, resolvendo o primado o problema da convivência entre normas provenientes de distenas fontes – normas nacionais e normas europeias – como alerta Alessandra Silveira.

Deve ser a prevalência das normas europeias sobre as normas nacionais assegurada pela administração pública e pelo juiz nacional, portanto, para além de não aplicarem o direito nacional incompatível com o europeu, as autoridades nacionais devem pelo menos reparar as consequências de um ato nacional contrário ao direito da União, controlando a aplicação do mesmo e sancionando o seu desrespeito<sup>41</sup>.

Não queremos, aqui, dissertar sobre a importância histórica e constitucional deste princípio, mas deixar presente quais são as nossas linhas de pensamento, bem como onde poderão ser mais fundamentadas, sob pena de nesta pesquisa não termos espaço de escrita suficiente. Como tal, remetemos para a bibliografia que aqui aludimos.

De todo o modo, temos que referir que a importância deste para o debate é, sobretudo, a resolução de conflitos de competência que por vezes paira sobre a consciência de alguns, sendo o primado o “El Dorado” que muito tenta encontrar no futuro da União – não esquecendo o respeito pelas identidades constitucionais, porque o primado nunca as violaria, na verdade fortalece as mesmas ao dar uma resposta à identidade constitucional comum que existe entre os Estados. Os pensadores deste tema tentam encontrar muitas vezes soluções, muitas vezes jurídicas, que já existem para resolver este problema.

---

<sup>39</sup> Excerto presente na obra: SILVEIRA, ALESSANDRA (2011), *Princípios de Direito da União Europeia. Doutrina e Jurisprudência*, 2ª edição (Actualizada e ampliada), Quid Juris, p. 132

<sup>40</sup> Ver considerando n.º 39

<sup>41</sup> Para mais considerações ver considerando n.º 39

A teoria dos pesos e contrapesos deve servir para que entendamos a forma de governo da União. A diversidade deste projeto político também reside aqui, na forma como se governam em cooperação os povos europeus medindo as suas atuações até ao limite da sua competência, deixando a restante concretização, a melhor concretização, para o modelo político organizado em estados. O futuro da União passará, em grande medida, até onde age o Estado e até onde age a Instituição, o que é sempre difícil de medir, contudo se fixarmos os objetivos a atingir torna-se mais fácil saber por onde se percorre o caminho da competência do estado.

Como nos dizia Tocqueville, «Na União, contudo, como um único e mesmo povo, circulam livremente as coisas e as ideias. Nada ali paralisa o desenvolvimento do espírito de iniciativa. O seu governo chama a si o talento e as ideias. Dentro das fronteiras da União reunia uma paz profunda, tal como no interior dum país submetido pela força; no exterior, faz parte das mais poderosas nações da terra; oferece ao comércio externo mais de oitocentas léguas de costa; e detendo nas suas mãos as chaves de todo o mundo, faz respeitar a sua bandeira por toda a superfície dos mares.»<sup>42</sup>.

Obviamente que devemos fazer as devidas adaptações ao continente europeu, mas o sonho que a Europa é deve justificar esta União de povos. A verdade é que se compararmos as especificidades de cada – através da língua, das tradições, da vida em sociedade – torna-se mais fácil compreendermos que o derradeiro projeto europeu é bem mais difícil, bem mais arduo de manejar para uma estabilidade concreta do que qualquer um dos outros testados pelo mundo.

O Livro Branco sobre o Futuro da Europa esclarece o debate para todos sobre o que queremos para a União. De forma responsável, a Comissão – tal como deve ser – toma a dianteira da discussão não dizendo qual deve ser o caminho, mas dando diversas alternativas para discussão. Qualquer esclarecimento deve ser encontrado lá, contudo parece-nos nossa responsabilidade dar aqui algum mote a discussão.

No documento que acima referimos, defendem-se 5 cenários possíveis para adotarmos. Na verdade, cremos, aqui, que serão 3 os mais realistas – diga-se – neste momento histórico, tendo em conta todos os acontecimentos. Analisaremos, pois, de forma muito sucinta esses mesmo cenários que cremos serem os mais ajustados à realidade e à vontade dos Estados.

O cenário 3 «Fazer “mais”, quem quiser “mais”» em que a União Europeia deixa avançar os Estados-Membros interessados em colaborar mais estreitamente em domínios

---

<sup>42</sup> TOCQUEVILLE, ALEXIS *A Democracia na América*, Ideias e Formas, Estúdios Cor – tradução de FRANCO DE SOUSA do original francês *De La Démocratie en Amérique*

específicos, que podem abranger, entre outros, a defesa, a segurança, a fiscalidade ou as questões sociais.

O cenário 4 «Fazer “menos” com maior eficiência» onde a União Europeia concentra-se em certos domínios de intervenção específicos – tais como a inovação, as trocas comerciais, a segurança, a migração, a gestão das fronteiras e a defesa -, obtendo mais resultados com maior rapidez, ao passo que atua em menor medida noutros domínios

O cenário 5 «Fazer muito “mais” todos juntos» sendo que a União Europeia decide fazer muito mais, conjuntamente, em todos os domínios de intervenção.

Digamos, portanto, que o ideal seria uma mescla destes cenários, em que o possível seria: Fazer “mais” com maior eficiência, quem quiser “mais”, respeitando as identidades constitucionais de cada estado. Os estados devem de uma vez por todas responsabilizar-se pelo caminho que querem para a UE, aceitando as obrigações decorrentes dos compromissos assumidos e lutando, em conjunto, para atingirem o bem de quem quis “mais”, só assim os que tiveram receio de querer “mais” o farão e irão “a reboque” do caminho que esses traçados. A opção pelas coligações entre os EM em distintos temas parece uma solução para o presente, mas nunca estrutural. Opções conjunturais serão apenas isso, para “saran as feridas” daquele momento.

O futuro da União até pode passar, no momento, por resolver pequenos problema com grande impacto, mas demanda uma visão estrutural para os objetivos que que nos comprometemos, em sociedade, atingir.

O que nos distingue de outros tantos projetos é o facto de sermos um projeto único que combina prioridades nacionais tendo dado lugar para que as soberanias tenham sido voluntariamente congregadas para que interesses nacionais e coletivos sejam mais bem-servidos.

Sobre soberania o debate centra-se em quase todas as “crises” deste projeto. Os estados darem um pouco mais do “poder” - de se definir e de prosseguir os seus objetivos em sociedade - que lhe resta para que se prossiga essa função do ponto de vista comum. Torna-se difícil aos Estados aceitar que já nada é como lhe ensinaram e que não podem ficar presos em conceções ultrapassadas neste âmbito. Muitos pensadores defendem que já são várias as competências que os EM pensam que detêm, mas que já não têm quase decisão nenhuma em definir como a concretizar, sendo apenas um mero executor dentro dos limites definidos num *spectrum* comum.

Acompanhando o discurso e reflexão do Livro Branco que aqui fomos recortando, de facto a caminhada nem sempre foi fácil, nunca foi perfeita, mas o projeto tem revelado a sua capacidade para se reformar e tem provado o seu valor. Guiados pela divisa “unidade na diversidade”, a UE e os seus Estados-Membros foram capazes de mobilizar as forças e as riquezas únicas das nações que os compõem para realizarem progressos sem precedentes<sup>43</sup>.

A riqueza do nosso projeto é a diversidade que não foi impedimento para vários Estados aderirem e abdicarem da sua soberania para o bem comum dos povos – se para os azautes da perda da soberania, esta não é mais a que Bodin escrevia; há vários séculos que ela se foi alterando e, hoje, quem não a quer aceitar este novo conceito não estanque se estado, fica parado no passado (mas num passado longínquo!).

## **5. O caminho para o futuro**

“compromisso de solidariedade entre cidadãos que, apesar de estranhos, sentem-se responsáveis uns pelos outros”

Jürgen Habermas

Parafrazeando Tocqueville naquela que é um dos maiores clássicos sobre a organização política dos Estados Unidos da América: «O mundo que agora emerge, está ainda meio submerso sob os escombros do mundo que se afunda, e no meio da extrema confusão com que se apresentam os assuntos humanos, ninguém é capaz de prever que parte subsistirá das velhas instituições e dos antigos costumes, e o que acabará por desaparecer».<sup>44</sup>

O sistema europeu vive esta incerteza clara, contudo não nos podemos arredar de aproveitar esta oportunidade única de um sistema vanguardista – como o nosso – para apresentar algo melhor, algo futurista. Não nos queixemos no que não se faz, mas do que não deixamos que se faça. O projeto europeu é tanto melhor, quanta mais coragem todos tivermos de lhe exigirmos mais – exigir com responsabilidade! -, mas também dando-lhe a ele a força e a vitalidade que ele necessita. A coragem de que falávamos não está restrita à esfera dos agentes políticos diretos – os “políticos” como comumente conhecemos -, é dever de todos os que interagem dentro do sistema, sejam cidadãos, empresas, instituições, estados, etc.

---

<sup>43</sup> Livro Branco sobre o Futuro da Europa: Reflexões e cenários para a UE27 em 2025, Comissão Europeia (2017)

<sup>44</sup> Ver considerando n.º 28

Os EM devem estar cientes do “compromisso de solidariedade entre cidadãos” que referia Habermas, porque sobretudo a UE foi construída em última *rácio* pelos cidadãos e não pelas entidades Estados.

O caminho é distante, as tentações para desistir dele e “virar” no primeiro atalho são muitas, mas nenhuma nos leva à “meta”. O fim do caminho é uma etapa em si mesmo que nos leva a conquistar avanços na melhoria das condições de vida dos europeus – num primeiro plano – e dos cidadãos do mundo – num segundo plano – é disto que se trata o projeto europeu no seu fundo, sendo o resto peças acessórias que levam a apoiar os principais objetivos.

A União Europeia tem esse desafio pela frente – o de deixar ao mundo o exemplo do avanço civilizacional que devemos querer no século XXI.

Terminava Jeank-Claude Juncker no prefácio ao Livro Branco sobre o Futuro da Europa com uma frase que nos deve inspirar a todos nós – europeístas – «The European Union has changed our lives for the better. We must ensure it keeps doing so fo all of those that will follow us»<sup>4546</sup>.

---

<sup>45</sup> *White Paper on the Future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, European Commission (2017)

<sup>46</sup> «A União Europeia mudou as nossas vidas para melhor. Temos de assegurar que continuará a fazê-lo para todos aqueles que nos sucederão.» Tradução em Português (PT) no *Livro Branco sobre o Futuro da Europa: Reflexões e cenários para a UE27 em 2025*, Comissão Europeia (2017)