



**VICISSITUDES JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS DA PARTICIPAÇÃO DE  
PORTUGAL NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA:  
DESENVOLVIMENTOS FUNDAMENTAIS RECENTES**

Abel Laureano\*

Altina Rento\*\*

**RESUMO**

O desenvolvimento do processo de integração europeia implica um determinado perfil jurídico-constitucional dos Estados-Membros envolvidos, cujas decorrências concretas dependem do próprio traçado das Constituições desses Estados. No tocante a Portugal, a Constituição foi já sujeita a várias revisões constitucionais onde esteve presente a questão da integração, em maior ou menor grau, por antecipação ou no desenvolvimento do respectivo processo de adesão à União Europeia; por serem as mais recentes, procedemos com algum detalhe à análise das fundamentais alterações, levadas a cabo pelas 6.<sup>a</sup> e 7.<sup>a</sup> revisões constitucionais, de conformação actual da Lei Fundamental com os imperativos da integração europeia (a primeira das quais na perspectiva da aprovação do malogrado Tratado Constitucional Europeu e a segunda permitindo o ajustamento da Constituição Portuguesa a certas circunstâncias resultantes do processo de integração). Em Setembro de 2010, um grupo de deputados apresentou à Assembleia da República a proposta que viria a desencadear o 8.º processo de revisão constitucional, interrompido em Março de 2011 na sequência da dissolução da XI Legislatura; o prematuro desfecho deste processo não obscurece a sua importância teórica, atentas as pertinentes reflexões da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, que justificam também um exame destinado a completar uma perspetiva actual desta temática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Integração europeia; União Europeia; Constituição Portuguesa.

**CONSTITUTIONAL IMPLICATIONS OF PORTUGAL'S PARTICIPATION IN THE  
EUROPEAN INTEGRATION PROCESS: SIGNIFICANT RECENT  
DEVELOPMENTS**

**ABSTRACT**

The development of the European integration process involves a certain legal and constitutional profile of the Member States, whose practical consequences depend on the very profile of the Constitutions of those States. With regard to Portugal, its Constitution has been subjected to several constitutional amendments which attended the issue of integration, to a greater or lesser degree, in advance or in development of Portugal's accession to the European Union; we proceed with some detail to the analysis of the fundamental changes carried out by the 6th and 7th constitutional amendments, the latest ones, which currently conform Portugal's Constitution with imperatives of European integration (the first considering the perspective of the eventual approval of the failed European Constitutional Treaty and the second allowing an adjustment of the Portuguese Constitution to certain circumstances arising from the integration process). In September 2010, a group of parliamentarians presented to the Parliament

---

\*Universidade do Porto. Professor Assistente Convidado. E-mail: [alaureano1@gmail.com](mailto:alaureano1@gmail.com)

\*\* Inspectora Superior Principal da Administração Pública (Portugal). Diploma de Estudos Avançados (DEA) pelo Instituto da Defesa Nacional (Portugal). *Master of Business Administration* em Finanças com Especialização em Gestão Internacional pelo Instituto de Estudos Superiores Financeiros e Fiscais (Portugal). Pós-Graduada em Gestão Financeira Internacional pelo Instituto de Estudos Superiores Financeiros e Fiscais (Portugal). Licenciada em Direito pela Universidade de Lisboa (Portugal). E-mail: [altinareto@gmail.com](mailto:altinareto@gmail.com)  
Versão em português recebida em 06/06/2012, aceita em 23/07/2013, e autorizada para publicação em 01/12/2013.



a proposal that would trigger the 8th constitutional amendment process, interrupted in March 2011 following the dissolution of the XI Legislature; the early outcome of this process does not obscure its theoretical importance, given the relevant reflections of the Provisional Committee for Constitutional Amendment, which justify a review intended to complement a current perspective of this subject.

**KEYWORDS:** European integration; European Union; Portuguese Constitution.

## 1 Introdução

O processo de integração europeia originou, em Portugal, tal como aliás sucedeu pela Europa fora, alterações legislativas ao mais alto nível. As seis revisões a que a Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) foi sujeita (em 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005), desde que Portugal aderiu à então Comunidade Económica Europeia, são reflexo da mudança operada na Ordem Jurídica interna por essa adesão, e da determinação do Estado português em adequar-se aos princípios e objectivos da integração europeia<sup>1</sup>. Já anteriormente, com a revisão constitucional de 1982, ao inscrever na Lei Fundamental a vigência interna automática das normas emanadas dos órgãos competentes das Organizações Internacionais de que seja parte (art. 8.º, n.º 3 da CRP), Portugal preparou decisivamente o caminho para a sua adesão às Comunidades Europeias<sup>2</sup>.

Tomando por referência as marcas que o fenómeno da integração imprimiu na Constituição Portuguesa, e pesem embora as mudanças operadas na Lei Fundamental pelas revisões anteriores, o nosso estudo incidirá sobre o texto actualmente em vigor resultante dos processos de revisão de

---

<sup>1</sup> Por todos, RODRIGUES, José Noronha: "Arquitectura Constitucional e o Processo de Integração, o Caso Português", *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*, 2008, N.º 9, pp. 226-257, p. 235, consultado em 19 de Maio de 2012, em <<http://apps.unibrasil.com.br/revista/index.php/direito/article/viewFile/108/98>>. Num plano mais amplo, a abertura da Constituição Portuguesa ao influxo do Direito Internacional foi notória, revelando um cometimento de ultrapassar quaisquer vestígios do regime autoritário antecedente, o qual, como sucedido com outros Estados, tivera em menor conta certos ditames jurídico-internacionais (sublinhando-o, por exemplo, VERESHCHETIN, Vladlen S.: "New Constitutions and the Old Problem of the Relationship between International Law and National Law", *European Journal of International Law*, 1996, Vol. 7, N.º 1, pp. 29-41, p. 30).

<sup>2</sup> Por todos, GUEDES, Armando Marques, e COUTINHO, Francisco Pereira: "O Processo de Integração Europeia e a Constituição Portuguesa", *Nação e Defesa*, Outono-Inverno 2006, N.º 115, pp. 83-112, pp. 90-91, ou RIBEIRO, Marta Chantal da Cunha Machado: "O Direito Internacional, o Direito Comunitário e a nossa Constituição: Que Rumo?", in AAVV, *Estudos em Comemoração dos Cinco Anos (1995-2000) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 939-963, p. 948. O art. 8.º da CRP veio a ser considerado por KOTZUR como "uma versão muito inovadora do Estado 'aberto' europeu ocidental" (KOTZUR, Markus: "Universality — a Principle of European and Global Constitutionalism", *Historia Constitucional. Revista electrónica*, septiembre 2005, N.º 6, pp. 201-228, p. 224, consultado em 19 de Maio de 2012, em <<http://hc.rediris.es/06/articulos/pdf/09.pdf>>). Podem ver-se umas brevíssimas notas sobre o enquadramento deste tipo de preceitos em MONROY CABRA, Marco Gerardo: "El Derecho Internacional como fuente del Derecho Constitucional", *ACDI: Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 2008, Año 1, N.º 1, pp. 107-138, p. 118. Sobre as razões da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, vejam-se os sintéticos apontamentos de FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio: "El papel de Portugal en el contexto internacional", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2001, N.º 51-52, pp. 159-170, p. 165.



2004 e 2005. Efectuaremos uma breve análise das implicações do processo conducente ao (abortado) Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa (vulgo Constituição Europeia ou Tratado Constitucional Europeu) no Ordenamento Jurídico português, centrando-se assim a nossa atenção nas alterações levadas a cabo mediante a 6.<sup>a</sup> Revisão Constitucional (Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho de 2004) e a 7.<sup>a</sup> Revisão Constitucional (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto de 2005). As opções do legislador constitucional português não foram pacíficas, tendo gerado controvérsia, do que procuraremos neste trabalho dar um breve apontamento.

Daremos igualmente destaque às propostas que, sobre a temática dos reflexos da integração europeia, foram discutidas no 8.º processo de revisão pela Comissão Eventual Para a Revisão Constitucional<sup>3</sup>, cuja relevância teórica o prematuro epílogo daquele não conseguiu afastar. No rescaldo da entrada em vigor do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consubstanciadores da "Lei Fundamental" da União, os vários projectos de revisão então apresentados assinalavam já a necessidade de se proceder à alteração de algumas normas constitucionais que regulam matérias tão importantes como a delegação ou transferência de soberania e o primado, projectos esses de cujos argumentos também nos propomos dar aqui testemunho.

## **2 As delegações ou transferências de soberania de Portugal**

I. A edificação da União Europeia repousou numa partilha de soberania dos Estados-Membros envolvidos, modo imprescindível de dar corpo a um ente de natureza supranacional. Tendo em vista fundar aquela partilha, e nos termos do actual traçado jurídico-constitucional (resultante da modificação literal operada pela Sexta Revisão da Constituição), "Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento" da União Europeia (art. 7.º, n.º 6 da CRP).

---

<sup>3</sup> Constituída em consequência da proposta de revisão apresentada em Setembro de 2010 por um grupo de deputados, que viria a desencadear o 8.º processo de revisão constitucional. Este processo foi interrompido em Março de 2011, na sequência da dissolução da XI Legislatura provocada pela queda do XVIII Governo Constitucional.



II. Para compreender integralmente o sentido e alcance do regime constitucional, é naturalmente imprescindível o conhecimento da história do preceito, pelo que por aí começamos. Foi a Terceira Revisão Constitucional (Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de Novembro de 1992) que introduziu na Constituição a versão inicial do normativo ora em análise, cuja redacção começou por prescrever que Portugal podia, "em condições de reciprocidade, com respeito pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica e social, convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção" da União Europeia<sup>4</sup>. Por seu turno, o texto imediatamente anterior ao da disposição vigente (já por si resultante de uma alteração, aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de Dezembro de 2001 — Quinta Revisão da Constituição) rezava que Portugal podia, "em condições de reciprocidade, com respeito pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica e social e de um espaço de liberdade, segurança e justiça, convencionar o exercício em comum ou em cooperação dos poderes necessários à construção" da União Europeia.

III. É patente que as mudanças ocorridas, desde a versão inicial até ao presente, se consubstanciaram num acréscimo do carácter descritivo do preceito; e não é descabido pensar que, na raiz das mesmas, se encontre a preocupação de delimitar quase casuisticamente (senão mesmo pontilhadamente) os termos do contributo de Portugal para a edificação da União. Mas será uma solução jurídica merecedora de aplauso? Cingindo-nos à alteração consubstanciada na derradeira transição para o texto constitucional actual, verdade é que tal modificação é considerada, por conceituados nomes da doutrina, como criticável.

Pode desde logo ser-lhe censurada, duma óptica ou perspectiva da literalidade, uma deficiência de redacção, havendo quem tenha considerado, em termos genéricos, estar-se perante um comando constitucional "pouco cuidado, mal redigido, por vezes repetitivo"<sup>5</sup>. Fazendo uma desmontagem desta disposição, não faltou quem lhe reprovasse vários defeitos pontuais e salientasse tratar-se, globalmente, dum normativo "extremamente longo, pesado e explicativo", para além de ser rigorosamente inútil<sup>6</sup>. Fez-se um reparo, mais especificamente, à circunstância de aparentar pressupor-se no texto constitucional uma assunção directa de competências pela União,

---

<sup>4</sup> Para uma visão do preceito num contexto de Direito Comparado, PERNICE, Ingo: "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?", *Common Market Law Review*, 1999, Vol. 36, N.º 4, pp. 703-750.

<sup>5</sup> MIRANDA, Jorge: "A Constituição e a Democracia Portuguesa", 2004, p. 6, consultado em 1 de Maio de 2012, em <[http://www.25abril.org/a25abril/get\\_document.php?id=249](http://www.25abril.org/a25abril/get_document.php?id=249)>.

<sup>6</sup> QUADROS, Fausto de: *Direito da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2004, pp. 417 e 419.



quando tais competências lhe são cometidas pelos Estados-Membros<sup>7</sup>, crítica que é outrossim cabida, pois a simples alusão ao "exercício" de poderes deixa na sombra a magna questão da titularidade dos mesmos; ora, apesar de a União Europeia ter, hoje em dia, um domínio de actuação extremamente amplo, continua a subjazer-lhe, como ideia básica, a de não se encontrar vocacionada para enquadrar a totalidade da vivência dos cidadãos que a compõem, motivo pelo qual (ao contrário do que acontece com os Estados) as atribuições da União são apenas aquelas que lhe forem especificamente assinaladas; paralelamente, e ao nível dos órgãos da União, as respectivas competências não são de tipo genérico, mas sim unicamente aquelas que, mostrando-se necessárias para a prossecução das atribuições da União, sejam também objecto de indicação específica, tudo isto nos termos do princípio das competências de atribuição; e sobretudo, para além do exposto, parece desejável ficar em plena luz que a titularidade desses poderes continua a pertencer aos Estados-Membros.

Dum ponto de vista substancial, não faltaram vozes considerando que a alteração em causa enferma duma desconformidade com o Direito Português, pois incorreria numa ofensa do art. 288.º, al. a) da CRP, o qual dispõe que as leis de revisão constitucional terão de respeitar, nomeadamente, "a independência nacional e a unidade do Estado" (a independência nacional vem consagrada no art. 1.º da CRP, ao proclamar que "Portugal é uma República soberana", e à unidade do Estado reporta-se o n.º 1 do art. 3.º da CRP, no segmento em que estabelece que "a soberania, una e indivisível, reside no povo"); a infracção corporizar-se-ia na circunstância de a nova versão da Constituição vir possibilitar uma alienação da soberania em áreas nucleares (política externa e política de defesa) pela mera força de normas não constitucionais (as do Direito da União), assim abrindo caminho, contrariamente ao preceituado na citada alínea a) do art. 288.º, à transformação de Portugal num Estado não soberano (membro duma Federação); tratando-se duma alteração do texto constitucional, o sobredito desrespeito à Constituição só poderia configurar um eventual caso de normas constitucionais (as da revisão) inconstitucionais. Mas também não falta quem haja sido menos radical na sua análise, manifestando algumas dúvidas sobre a contrariedade do actual teor do art. 7.º, n.º 6 da CRP com o próprio sistema constitucional português, nomeadamente tendo em conta a salvaguarda, daquele constante, dos "princípios fundamentais do Estado de direito democrático"<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> CUNHA, Paulo de Pitta e: "A União Europeia na Sexta Revisão Constitucional", *Revista da Ordem dos Advogados*, Junho 2005, Ano 65, Vol. I, consultado em 1 de Maio de 2012, em <[http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe\\_artigo.aspx?idc=31559&idsc=45650&ida=45690](http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idc=31559&idsc=45650&ida=45690)>.

<sup>8</sup> MIRANDA, Jorge: *op. cit.*, p. 8. Sobre a referência à democracia, no contexto mais amplo dos princípios reitores das relações externas de Portugal, pode ver-se o brevíssimo apontamento de LARIK, Joris: "Shaping the International Order as a Union Objective and the dynamic Internationalisation of Constitutional Law", *CLEER Working Papers*,



Em nossa opinião, e sem prejuízo dum teor literal menos feliz, a última revisão constitucional não infringe o travejamento da ordem constitucional nacional. Mesmo que se entenda que o conceito de soberania plasmado na Constituição Portuguesa corresponde a uma realidade absoluta, verdade é que a partilha de soberanias implicada na pertença à União Europeia se não traduz numa alienação de soberania. Quer tal partilha corresponda ao mecanismo técnico-jurídico da transferência de poderes, quer corresponda ao mecanismo técnico-jurídico da delegação de poderes (problema de que não cabe curar neste breve ensaio), certo é que essa partilha se situa ao nível do exercício dos poderes e não ao nível da respectiva titularidade (a qual continua na esfera jurídica dos Estados-Membros da União, assim mantidos Estados soberanos). Nem vemos que haja afectação da ideia (cerne da democracia) de que a soberania reside no Povo, pois este continua a ser titular da mesma, devendo ademais referir-se que, por imperativos jurídicos, a pertença à União implica uma vivência democrática.

IV. Para além do exposto, houve doutrina pronunciando-se no sentido da inutilidade da última revisão constitucional, por inoportuna (tendo aliás por inoportuna qualquer revisão, relativa às temáticas europeias, que antecederse o deslindar da tramitação relativa ao Tratado Constitucional)<sup>9</sup>; seja como for, e porque se encontra ultrapassado o episódio do malogrado Tratado Constitucional, não nos debruçamos na análise desse posicionamento. Queremos no entanto acrescentar algo: pensamos que teria sido útil operar uma revisão que deixasse exactamente clarificada uma opção talvez ainda não devidamente expressa ou patente no texto constitucional; nesta medida, concordamos com as observações de quem se pronuncia pela preferência da inserção, na Constituição Portuguesa, duma cláusula geral de aceitação das condicionantes de soberania implicadas na pertença de Portugal à União Europeia<sup>10</sup>.

V. A questão das delegações ou transferências de soberania de Portugal voltou a colocar-se no âmbito do 8.º processo de revisão constitucional, quando da discussão dos projectos de revisão apresentados na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional pelos partidos políticos com

---

2011, N.º 2011/5, p. 12, consultado em 4 de Abril de 2012, em <[http://www.asser.nl/upload/documents/11222011\\_91506CLEER%20WP%202011-5-LARIK.pdf](http://www.asser.nl/upload/documents/11222011_91506CLEER%20WP%202011-5-LARIK.pdf)>.

<sup>9</sup> Assim, CUNHA, Paulo Ferreira da: "Introdução Constitucional à 'Constituição' Europeia", *Videtur*, 2005, N.º 23, ponto n.º 33, consultado em 1 de Maio de 2012, em <<http://www.hottopos.com/videtur23/pfcunha.htm>>.

<sup>10</sup> Como QUADROS, Fausto de: *op. cit.*, p. 417. Claro está que esta problemática duma cláusula geral de aceitação de limitações de soberania não é privativa do Ordenamento Constitucional Português; para uma perspectiva mais abrangente, pode ver-se GUILLOU, Laetitia: "Les révisions constitutionnelles induites par l'intégration européenne: l'introduction du désordre normatif dans la Constitution de 1958", Contribution au VII Congrès de l'AFDC, Atelier n.º 1 – Constitution et Europe, s.d. mas 2008, pp. 7-10, consultado em 4 de Abril de 2012, em <<http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC1/GuilloudTXT.pdf>>.



representação na Assembleia da República. Todavia, com excepção do projecto do Partido Comunista Português, que propunha "retirar da Constituição uma norma que procura consagrar a subordinação da Constituição Portuguesa ao direito proveniente da União Europeia"<sup>11</sup>, nenhum dos demais partidos com assento parlamentar (Partido Socialista, Partido Social Democrata, Centro Democrático Social – Partido Popular, Bloco de Esquerda e Partido Ecologista "Os Verdes") viria a apresentar qualquer objecção à manutenção do conteúdo do n.º 6 do art. 7.º da CRP. O Partido Socialista veio aliás dizer expressamente, em defesa da manutenção do conteúdo do dito n.º 6 do art. 7.º da CRP, que aceitava "alguma transferência de soberania que [a nossa participação na União Europeia] implica" e que, apesar de não considerar o preceito exemplar "do ponto de vista teórico, mas também do ponto de vista jurídico", entendia não ser aconselhável "introduzir alterações que não fossem cristalinas e que não nos dessem a certeza que melhorariam o texto"<sup>12</sup>.

### **3 O primado do Direito da União Europeia**

I. Conforme a presente versão da Constituição Portuguesa, "[a]s disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático" (art. 8.º, n.º 4 da CRP). Este n.º 4 foi aditado ao art. 8.º por força da Sexta Revisão, sendo que anteriormente não existia na Constituição qualquer normativo que especificamente se referisse à temática do primado do Direito da União.

Significa este primado que, no caso de colisão entre normas jurídicas da União e normas jurídicas nacionais, aquelas prevalecem sobre estas. E cremos que o princípio geral do primado tem um cariz absoluto, pois não há Direito da União se este não tiver primado: ou o Direito da União tem primado, ou pura e simplesmente não existe enquanto Direito da União, vale dizer, enquanto ordenamento comum a um conjunto de Estados. A definição do primado do Direito da União, com este alcance, foi de resto consagrada desde há muito pela jurisprudência da União<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Excerto de discurso em defesa do projecto de revisão constitucional do Partido Comunista Português (COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 12 de Janeiro de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 6, de 13 de Janeiro de 2011, p. 4).

<sup>12</sup> COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 5 de Janeiro de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 5, de 6 de Janeiro de 2011, pp. 4-5.

<sup>13</sup> Pode assim ler-se, num considerando dum acórdão do Tribunal de Justiça de inícios da década de 70, ser uma exigência jurídica que as normas do Direito da União (designada, à data, como Comunidade) "se apliquem de pleno direito ao mesmo tempo e com efeitos idênticos em todo o território da Comunidade sem que os Estados-Membros



II. A orientação do Direito Português anterior parecia apontar no sentido do carácter relativo do primado do Direito da União, já que a Constituição Portuguesa parecia não admitir ser contrariada por quaisquer outras normas.

Esta conclusão extraía-se, no essencial, da leitura conjugada de três disposições constitucionais: uma delas prescrevendo ser vedado aos tribunais "aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados" (art. 204.º); a outra dispondo serem inconstitucionais "as normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados" (art. 277.º, n.º 1); e uma terceira preceituando que a "inconstitucionalidade orgânica ou formal de tratados internacionais regularmente ratificados não impede a aplicação das suas normas na ordem jurídica portuguesa, desde que tais normas sejam aplicadas na ordem jurídica da outra parte, salvo se tal inconstitucionalidade resultar de violação de uma disposição fundamental" (art. 277.º, n.º 2).

Assim, se uma norma de Direito da União fosse contrária a uma norma constitucional portuguesa, seria obviamente caso para dizer que ela infringia (contrariava) o disposto na Constituição — ora, a Constituição afirmava que os tribunais não podiam aplicar normas dessas (art. 204.º), o que era um outro modo de dizer que, numa situação de conflito deste género, o que prevalecia era a Constituição (ou seja, a norma nacional), pondo de lado a norma do Direito da União; explicando ainda doutra maneira: se a Constituição proibisse os tribunais de aplicarem normas que a contrariassem, sem especificar mais sobre tais normas, haviam de estar incluídas nestas as normas do Direito da União, significando isto que, num caso de colisão entre uma norma da União e uma norma constitucional portuguesa, o juiz nacional português, para obedecer à Constituição (que o vinculava), teria de deixar inaplicada a norma da União para aplicar a norma constitucional portuguesa contrária.

De outra banda, e como se vê do n.º 2 do art. 277.º, a única situação que se excluía do controlo de constitucionalidade, era a da inconstitucionalidade orgânica ou formal (ficando de fora a inconstitucionalidade material, relativamente à qual havia sempre controlo) de alguns tratados, e, ainda assim, desde que não resultasse "de violação de uma disposição fundamental" (senão, ficaria também sujeita ao controlo).

---

possam opor-lhes qualquer espécie de obstáculos"; e, logo no considerando seguinte, que "a atribuição à Comunidade, pelos Estados-Membros, dos direitos e poderes correspondentes às disposições do Tratado, acarreta, efectivamente, uma limitação definitiva dos seus direitos soberanos, relativamente à qual não pode prevalecer a invocação de disposições de direito interno de qualquer natureza" (Ac. TJCE 13 de Julho de 1972, *Comissão / Itália*, 48/71, *Rec.*, pp. 529 ss., c. n.ºs 8 e 9, p. 534).



Em conclusão, e a nosso ver, a situação dos juízes portugueses era dilemática: ou obedeciam à Constituição e, numa situação de conflito entre uma norma da União e uma norma constitucional contrária, aplicavam a norma constitucional, afastando a norma da União (com o que — em nossa opinião — violavam o princípio do primado do Direito da União, fazendo incorrer o Estado Português em responsabilidade internacional); ou faziam o contrário (com o que respeitavam o princípio do primado do Direito da União, mas ficavam sujeitos às sanções por desobediência à Constituição, que os vinculava).

III. Com referência ao actual n.º 4 do art. 8.º da CRP, e no plano do elemento literal, há quem lhe aponte alguma obscuridade, o que todavia não inviabilizará uma sua leitura concludente no sentido do acolhimento do princípio do primado absoluto do Direito da União<sup>14</sup>.

Mas também não falta quem, criticando a redacção, entenda que esta disposição enferma outrossim de deficiências de conteúdo, excluindo os actos de Direito Derivado da União e restringindo-se ao plano da aplicação do Direito da União na Ordem Interna portuguesa<sup>15</sup>; ao nível da substancialidade do preceito, abalizada doutrina verbera ainda o respectivo alcance, mas pelo motivo (conducente aliás a um sentido oposto) da remissão por aquele feita para o Direito da União<sup>16</sup>. Do outro lado da barricada, numa atitude favorável a esta alteração constitucional, aduz-se que tal modificação fornece um contributo "para uma maior clareza e representa um ganho em termos de transparência"<sup>17</sup>.

Qual o nosso entendimento? Como já dissemos, estamos persuadidos de que o primado constitui um princípio geral de cariz absoluto; seria um contra-senso admitir-se a sua relatividade, que conduziria a brechas no carácter comum do Direito da União, assim tornado susceptível de ser afastado por normas nacionais (deixando, na medida desse afastamento, de ser um ordenamento

---

<sup>14</sup> Como PITTA E CUNHA, para quem "não parece haver dúvida de que através dele se pretendeu acolher a versão irrestrita do primado, já que a 'ordem interna' compreende o ordenamento constitucional" (CUNHA, Paulo de Pitta e: *op. cit.*).

<sup>15</sup> É a posição de FAUSTO DE QUADROS, segundo o qual "do Direito derivado continuam excluídos os 'actos' (de entre os quais se destacam as decisões, do artigo 249.º CE), dado que o artigo 8.º, n.º 4, só se refere às 'normas'; e continua o preceito a preocupar-se com a 'aplicação' na ordem interna, quando o que se esperava dele é que dispusesse sobre a questão *prévia* do primado ou, ainda melhor, que contivesse uma cláusula geral de base, de aceitação das limitações de soberania decorrentes da participação de Portugal na União" (QUADROS, Fausto de: *op. cit.*, p. 417). Sobre a restrição do normativo ao plano da aplicação do Direito da União na Ordem Interna portuguesa, também CANOTILHO, Mariana Rodrigues: "El sistema constitucional de Portugal", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, julio-diciembre 2010, Ano 7, N.º 14, pp. 117-135, p. 121.

<sup>16</sup> Valha o testemunho de PITTA E CUNHA, segundo o qual, pese embora a posição dos juízes da União, "a superioridade do direito comunitário sobre as normas constitucionais nacionais não deve, sem mais, ser reconhecida", pois tal reconhecimento "implicaria a aceitação da subalternização dos preceitos das leis fundamentais nacionais aos do direito comunitário, mesmo o direito secundário" (CUNHA, Paulo de Pitta e: *op. cit.*).

<sup>17</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra: *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 441.



"comum"). Em nosso juízo, as razões que estão na base da consagração do primado impõem a conclusão de que o primado vale, em termos de âmbito material, relativamente a todas as normas do Direito Nacional (sejam estas de nível infraconstitucional ou constitucional). Pensando bem, vê-se que o primado tem de ser geral, pois os Estados-Membros não podem validamente querer diminuir a plena abrangência do Direito da União; assim, e quanto ao âmbito temporal do primado, se acaso os Estados-Membros editaram normas que vêm mais tarde a ser postas em causa por uma norma da União, há-de forçosamente entender-se que têm de prescindir daquelas, tal como têm de acatar as normas da União existentes, abstando-se de aprovar normas nacionais contrárias.

Em consequência deste pensamento, somos de opinião de que o legislador constituinte bem andou ao consagrar a referência ao primado, com o que incrementou a transparência do Ordenamento Jurídico-Constitucional, embora o preceito requeresse uma melhor formulação. Doutra banda, os receios duma ultrapassagem constitucional<sup>18</sup> parecem-nos menos fundados, pois não deve esquecer-se desde logo, o princípio geral das competências de atribuição: apesar de a União Europeia ter, hoje em dia, um domínio de actuação consideravelmente amplo, ela continua a ter, como ideia básica subjacente, a de não se encontrar vocacionada para enquadrar a totalidade da vivência dos cidadãos que a compõem; por tal motivo, e ao contrário do que acontece com os Estados, as suas atribuições são apenas aquelas que lhe forem especificamente assinaladas; ora, sempre foram e continuam a ser os Estados-Membros a decidir quais são essas atribuições<sup>19</sup>.

IV. Mas seria necessário ter-se procedido àquela revisão da Constituição? Logo no contexto do Projecto de Tratado Constitucional (com referência, mais exactamente, ao respectivo art. 10.º, n.º 1 do Projecto, que viria a ser o art. I-6.º do malogrado Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa), houve autorizada doutrina manifestando-se no sentido duma desnecessidade ou mesmo duma impossibilidade de tal revisão.

O normativo em causa, nunca chegado à condição de Direito vigente, proclamava que "[a] Constituição e o direito adoptado pelas instituições da União no exercício das competências que lhe são atribuídas primam sobre o direito dos Estados-Membros".

Tendo em atenção esse preceito, houve quem opinasse ser o mesmo passível de duas leituras: numa primeira, em que o primado do Direito da União não contenderia com os Direitos

---

<sup>18</sup> Ou dum "suicídio constitucional", para usar a contundente expressão de MIRANDA, Jorge: "A 'Constituição Europeia' e a Ordem Jurídica Portuguesa", XX Aniversário do Tribunal Constitucional, 28 de Novembro de 2003, ponto n.º 16, consultado em 1 de Maio de 2012, em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/textos030103.html>>.

<sup>19</sup> E paralelamente, ao nível dos *órgãos* da União, os respectivos *poderes*, que não são de tipo genérico mas sim unicamente aqueles que, mostrando-se necessários para a prossecução das atribuições da União, sejam também objecto de indicação específica pelas normas da União.



Constitucionais nacionais, seria inútil uma revisão da Constituição Portuguesa, pois o Direito da União sempre se aplicaria em Portugal (como nos demais Estados-Membros da União), dada a vinculação internacional assumida pelo Estado Português ao fazer parte da União Europeia; numa segunda leitura, em que o primado se perfilaria como uma supremacia irrestrita do Direito da União sobre todo o Direito Nacional (abrangendo portanto o Direito Constitucional Nacional), seria impossível uma revisão compatibilizadora da Constituição Portuguesa, porque implicaria "uma mudança qualitativa do Estado degradado a Estado sem soberania constituinte"<sup>20</sup>. Subjaz à apontada posição doutrinal, como facilmente se vê, uma concepção do primado distinta daquela que subscrevemos. Assim, pela nossa parte e como acima dissemos, concordamos com a inserção do preceito, em ordem a obviar aos problemas de menor transparência que anteriormente se colocavam; acrescentamos ainda, e tão-somente, termos por dispensável a ressalva do respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático, uma vez que tais princípios enformam a própria tessitura jurídica da União<sup>21</sup>.

O Tratado de Lisboa não veio a acolher uma disposição equivalente ao previsto art. I-6.º do falido Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa, pese embora se tenha feito constar duma Declaração anexa que, "em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia, os Tratados e o direito adoptado pela União com base nos Tratados primam sobre o direito dos Estados-Membros, nas condições estabelecidas pela referida jurisprudência"<sup>22</sup>. Sem embargo, visto o teor do art. 8.º, n.º 4 da CRP e face à nossa concepção do primado, mantemos a orientação de pensamento, tendo assim por desejável, em qualquer caso, a não supressão da menção constitucional ao princípio do primado.

V. A questão do primado do Direito da União Europeia não chegaria a reunir o consenso dos partidos representados na Comissão Eventual para a 8.ª Revisão Constitucional, como de seguida se verá<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> MIRANDA, Jorge: *op. cit.*, pontos n.ºs 12 e 16. Veja-se outra vertente da mesma ideia em MIRANDA, Jorge: "A integração europeia e a Constituição portuguesa", Jornadas sobre o Tratado de Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, p. 4, consultado em 23 de Março de 2012, em <<http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/821-1350.pdf>>.

<sup>21</sup> O Tratado de Maastricht veio a consagrar em letra de forma, no seu articulado, o princípio democrático: o art. 177º do Tratado da Comunidade Europeia (aditado por força da revisão de Maastricht) tornou-se, na altura, o único preceito deste Tratado onde (embora com referência às relações externas) se fazia alusão directa ao princípio democrático, espelhando o seu n.º 2 os respectivos ingredientes: Estado de Direito, direitos do Homem e liberdades fundamentais.

<sup>22</sup> Declaração sobre o Primado do Direito Comunitário (n.º 17), anexa ao Tratado de Lisboa.

<sup>23</sup> Optámos por ordenar as referências aos projectos de revisão constitucional, e respectivas defesas no seio da Comissão Eventual para a 8.ª Revisão Constitucional, segundo a representatividade de cada partido na Assembleia da República.



Assim, o Partido Socialista, em defesa do seu projecto de manter na íntegra o conteúdo das disposições constitucionais relativas ao Direito da União<sup>24</sup>, e sem negar que "eventualmente, aqui e ali, poderá colocar-se um conflito entre normas de direito dos tratados da União Europeia e de Direito Constitucional"<sup>25</sup>, defendeu que tal conflito "terá de ser resolvido a favor do primado da União Europeia". A assumida preocupação com a susceptibilidade da ocorrência de tais conflitos não viria efectivamente a obstar a que o projecto do Partido Socialista mantivesse inalterado o texto do n.º 4 do art. 8.º da CRP, tendo considerado preferível manter ainda tal ambiguidade "nesta fase de desenvolvimento do direito da União Europeia e da sua relação com as ordens constitucionais internas"<sup>26</sup>.

O Partido Social Democrata propôs a adopção duma solução que passaria por manter quase intocado o texto do n.º 4 do art. 8.º da CRP, com excepção do seu segmento final "princípios fundamentais do Estado de direito democrático", que seria substituído pela expressão "princípios da ordem constitucional portuguesa"<sup>27</sup>. Tal proposta de alteração, que despoletou aceso debate, foi sustentada pelo Partido Social Democrata argumentando que, para além dos princípios fundamentais do Estado de direito democrático, as normas do Direito da União deveriam passar a respeitar os princípios "fundamentais" do sistema constitucional português, mais precisamente "o núcleo fundamental da soberania do Estado português"<sup>28</sup>; o Bloco de Esquerda secundou, na circunstância, o Partido Social Democrata, considerando que a expressão proposta por este partido tinha o mérito duma menor ambiguidade e de "ser não só uma salvaguarda do direito nacional como uma referência directa à Constituição", diversamente de "uma referência etérea a uns princípios do Estado de direito absolutamente genéricos"<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Apresentadas embora sob uma outra sistemática: o Partido Socialista propunha a criação de um art. 8.º-A, com a epígrafe "União Europeia", o qual absorveria, por esta ordem, o n.º 6 do art. 7.º e o n.º 4.º do art. 8.º.

<sup>25</sup> Segundo o mesmo representante, tal conflito não se coloca perante as outras normas oriundas da União Europeia relativamente à Constituição Portuguesa (COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 12 de Janeiro de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 6, de 13 de Janeiro de 2011, p. 6).

<sup>26</sup> A propósito da não inclusão, no texto do Tratado de Lisboa, da norma que tinha sido desenhada para o art. I-6.º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa ("A Constituição e o direito adoptado pelas instituições da União, no exercício das competências que lhe são atribuídas, primam sobre o direito dos Estados-Membros"), o mesmo representante do Partido Socialista referiu ainda que tal não significava "obviamente, que a União Europeia tenha desistido do princípio do primado", tendo-se apenas julgado "que não era necessário consagrá-lo" (COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 12 de Janeiro de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 6, de 13 de Janeiro de 2011, pp. 5-6).

<sup>27</sup> PROJECTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL N.º 1/XI, pp. 1-37, p. 7, consultado em 1 de Abril de 2012 em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a644756344c334279597a457457456b755a47396a&fich=prc1-XI.doc&Inline=true>>.

<sup>28</sup> COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 12 de Janeiro de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 6, de 13 de Janeiro de 2011, p. 8.

<sup>29</sup> COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 12 de Janeiro de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 6, de 13 de Janeiro de 2011, p. 11.



Preferindo seguir um trilha distinto, o Centro Democrático Social – Partido Popular centralizou a questão na óptica do acompanhamento dos assuntos europeus, por parte das entidades portuguesas, "designadamente, do ponto de vista legislativo", mantendo intocável o n.º 4 do art. 8.º da CRP, porque "esta velha questão do primado do direito europeu não se resolve plenamente (ou não se resolve nunca!) com a mera expressão do texto deste mesmo artigo"<sup>30</sup>. O projecto de revisão do Centro Democrático Social – Partido Popular limita-se, em matéria de Direito da União, a propor o aditamento de uma nova disposição (o art. 163.º-A, sob a epígrafe "Acompanhamento dos assuntos da União Europeia")<sup>31</sup>.

Por seu turno, o Bloco de Esquerda considerou estéril qualquer discussão à volta duma hipotética mudança, "até porque já se percebeu o destino da norma em questão e, portanto, talvez seja um pouco ocioso aprofundar teoricamente alterações que não vão existir"<sup>32</sup>. Nessa conformidade, o projecto de revisão do Bloco de Esquerda não propôs qualquer alteração ao n.º 4 do art. 8.º da CRP<sup>33</sup>.

De seu lado, o Partido Comunista Português sustentou a tese de que a solução passava por "retirar da Constituição uma norma que procura consagrar a subordinação da Constituição Portuguesa ao direito proveniente da União Europeia"<sup>34</sup>. O projecto de revisão do Partido Comunista Português propôs, dentro dessa linha de pensamento, a pura e simples eliminação do n.º 4 do art. 8.º da CRP<sup>35</sup>.

O Partido Ecologista "Os Verdes" viria, por sua vez, a propor que o n.º 4 do art. 8.º da CRP mantivesse a redacção anterior, acrescida da expressão "e sempre em obediência à Constituição da República Portuguesa"<sup>36</sup>, numa sugestão de formal negação do primado.

---

<sup>30</sup> COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 12 de Janeiro de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 6, de 13 de Janeiro de 2011, p. 12.

<sup>31</sup> PROJECTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL N.º 5/XI, pp. 1-24, p. 5, consultado em 1 de Abril de 2012 em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a644756344c334279597a557457456b755a47396a&fich=prc5-XI.doc&Inline=true>>.

<sup>32</sup> COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 12 de Janeiro de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 6, de 13 de Janeiro de 2011, p. 10.

<sup>33</sup> PROJECTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL N.º 4/XI, pp. 1-22, p. 3, consultado em 1 de Abril de 2012 em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a644756344c334279597a517457456b755a47396a&fich=prc4-XI.doc&Inline=true>>.

<sup>34</sup> COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 12 de Janeiro de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 6, de 13 de Janeiro de 2011, p. 4.

<sup>35</sup> PROJECTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL N.º 2/XI, pp. 1-43, p. 6, consultado em 1 de Abril de 2012 em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a644756344c334279597a497457456b755a47396a&fich=prc2-XI.doc&Inline=true>>.

<sup>36</sup> PROJECTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL N.º 3/XI, pp. 1-19, p. 7, consultado em 1 de Abril de 2012 em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a644756344c334279597a4d7457456b755a47396a&fich=prc3-XI.doc&Inline=true>>.



O 8.º processo de revisão constitucional foi prematuramente extinto em Junho de 2011, após encontrar-se suspenso desde Março do mesmo ano<sup>37</sup>. Mas, se o seu desfecho tivesse sido outro, haveria resultado desta revisão algum contributo para a clarificação da relação existente entre o Direito da União Europeia e o Direito Português? Pese embora tal prematuro desfecho, e tomando como preferível o nosso entendimento de que o Direito da União prima em absoluto sobre o Direito Nacional, consideramos que, atento o teor dos projectos em presença, não viria a resultar dum tal processo de revisão uma melhor solução para o problema; de facto, como relatámos, nenhum partido político apresentou propostas no sentido da inserção, na Constituição Portuguesa, de uma fórmula claramente asseveradora daquela prevalência do Direito da União<sup>38</sup>. É visível que continua em cima da mesa uma viva polémica relativa ao primado do Direito da União, como manifestação das preocupações e melindres de articulação jurídica entre as esferas nacionais e a esfera da União. Latem contudo nesta temática, mais do que dissensos de natureza técnico-jurídica, fortes influxos de carácter político, cristalizados numa arquitectura de tensão entre os Poderes nacionais e o Poder da União.

#### **4 O referendo aos Tratados da União Europeia**

I. A temática do referendo aos Tratados da União Europeia é objecto do art. 295.º da CRP, aditado pela Sétima Revisão Constitucional (cingida a esse aditamento), tendo aquele comando recebido como epígrafe "Referendo sobre Tratado Europeu" e preceituando, no seu texto, que "[o] disposto no n.º 3 do artigo 115.º não prejudica a possibilidade de convocação e de efectivação de referendo sobre a aprovação de tratado que vise a construção e aprofundamento" da União.

Anteriormente a esta revisão constitucional regia apenas o art. 115.º, n.º 3 da CRP, por força do qual o referendo somente podia ter por objecto "questões de relevante interesse nacional que

---

<sup>37</sup> COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 30 de Março de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 14, de 31 de Março de 2011

<sup>38</sup> Os partidos com maior representação na Assembleia da República manifestaram-se pela conveniência da integral manutenção do actual texto do n.º 4 do art. 8.º da CRP. O Partido Socialista atribuiu-lhe a "virtualidade de mitigar e de travar qualquer tendência de um primado absoluto, sem ser temperado com princípios que entendemos que são de soberania, princípios fundamentais da nossa ordem constitucional" (COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 12 de Janeiro de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 6, de 13 de Janeiro de 2011, p. 17). O Partido Social Democrata considerou que o normativo contribuía para a manutenção do equilíbrio "entre, por um lado, aceitar esse primado, visto que sem ele a União Europeia não pode subsistir, e, por outro lado, esse primado não ser absoluto a ponto de atropelar valores e princípios fundamentais de cada um dos Estados-membros dessa mesma União Europeia" (COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 12 de Janeiro de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 6, de 13 de Janeiro de 2011, p. 11).



devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo".

Tendo em conta a dimensão do presente trabalho, e a relativa linearidade deste ponto, cremos não se justificarem longas considerações sobre o conteúdo da subjacente revisão, ao qual aludiremos brevemente de seguida, a propósito da problemática da sua necessidade; e faz sentido, na verdade, falar-se da "problemática" da necessidade desta revisão, pois não falta quem a tenha contestado. Assim, numa posição que parece inclinar-se mais neste sentido (embora expressa em moldes não totalmente líquidos), ponderou-se que a Constituição não admitia referendos cujo objecto consistisse na directa aprovação ou rejeição de tratados, acrescentando-se todavia que poderia haver referendos europeus (os quais, se bem interpretamos este pensamento, teriam por objecto matérias individualizadas constantes dos tratados europeus)<sup>39</sup>. Numa outra postura, conducente à contestação da revisão mas por se entender, ao menos neste caso, como perfeitamente secundário o teor literal da Lei Fundamental, criticou-se o "legalismo positivista" consistente numa sacralizada reverência pelo texto constitucional (o qual já teria sido ultrapassado e subvertido pelo processo de integração europeia), acrescentando-se que, mesmo no caso de proibição do referendo por aquele texto, "sempre o referendo será constitucional, e, nesse caso, a norma proibitiva ou omissiva claramente materialmente inconstitucional"<sup>40</sup>.

Pela nossa parte, pronunciamo-nos pela pertinência básica da revisão conducente ao presente regime normativo, mas somos de parecer que é algo limitado o benefício trazido por aquela; com efeito já era possível, à luz da versão constitucional anterior, levar a cabo referendos sobre a integração europeia; a diferença reside em que, com o presente ditame constitucional, o tema objecto de referendo poderá ser um próprio tratado, em bloco; e a vantagem, cremos nós, traduz-se assim afinal em derradeira análise, e sobretudo, na maior comodidade que passa a existir quanto à formulação do próprio objecto do referendo<sup>41</sup>. Questão diversa, mas sobre a qual não queremos deixar de dar o nosso testemunho, é a de saber se será politicamente desejável, ou não, que o Povo

---

<sup>39</sup> MIRANDA, Jorge: *op. cit.*, ponto n.º 18.

<sup>40</sup> CUNHA, Paulo Ferreira da: *op. cit.*, ponto n.º 17. Sem referência específica ao caso português mas em termos gerais, vendo com naturalidade jurídico-política (e não como subversão) que a evolução jurídica da União possa provocar modificações das Constituições nacionais, GUSMÃO, Hugo César Araújo de: "Poder de Reforma da Constituição Estatal num Contexto Supranacional: O Caso Europeu", *NEJ (Novos Estudos Jurídicos)*, jan.-abr. 2010, Vol. 15, N.º 1, pp. 129-142, p. 136, consultado em 25 de Março de 2012, em <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/2306/1621>>. O apuramento da exacta natureza dessa dialética passa pela dilucidação da existência, ou não, dum constitucionalismo da União; sobre este último ponto, pode ver-se um sintético mas recente testemunho em MARTINS, Ana Maria Guerra: "Constitucionalismo Europeu e Direitos Fundamentais após o Tratado de Lisboa", *Jornadas sobre o Tratado de Lisboa*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, pp. 1-2, consultado em 3 de Abril de 2012 em <<http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/822-1351.pdf>>.

<sup>41</sup> No mesmo sentido, segundo nos parece, GUEDES, Armando Marques, e COUTINHO, Francisco Pereira: *op. cit.*, p. 86.



português possa pronunciar-se mediante referendo sobre a sua pertença, e em que termos, à União Europeia, sendo a nossa resposta decididamente afirmativa<sup>42</sup>.

II. A disciplina geral do referendo constante do art. 115.º da CRP não chegou a ser discutida na Comissão Eventual para a 8.ª Revisão Constitucional devido à suspensão dos respectivos trabalhos, ocorrida em 30 de Março de 2011 por deliberação da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, quando ainda se discutia o art. 34.º da CRP. Por idêntica razão, também o art. 295.º da CRP (que, como acabámos de ver, admite a efectivação de referendos sobre Tratados da União e representa uma excepção à proibição do n.º 3 do art. 115.º) não foi objecto de análise na referida Comissão. Refira-se, no entanto, que nenhum dos projectos de revisão propunha qualquer alteração aos mencionados preceitos reguladores da temática do referendo.

## **5 O acompanhamento dos assuntos da União Europeia**

I. A Lei Fundamental atribui, à Assembleia da República, a competência jurídico-política de acompanhar e apreciar a participação de Portugal no processo de integração europeia (art. 163.º, *al. f*) da CRP), cabendo também àquele órgão pronunciar-se sobre as matérias que caibam na sua reserva de competência legislativa e estejam pendentes de decisão de órgãos da União (art. 161.º, *al. n*) da CRP); para os fins previstos nos citados preceitos, incumbe-se ademais o Governo de apresentar oportunamente, à Assembleia da República, "informação referente ao processo de construção" da União (art. 197.º, *al. i*) da CRP). O figurino adoptado pela Constituição em matéria de acompanhamento e apreciação dos actos da União, por parte dos órgãos nacionais, tem vindo a suscitar contestação; no que toca à participação de Portugal no processo europeu de integração, há quem considere efectivamente inaceitável que as referidas competências (segundo as quais "o poder de apreciação da Assembleia — manifestamente colocado fora do seu lugar próprio — prende-se com o poder-dever de informação do governo") tenham sido inscritas em dois preceitos "cruzados"

---

<sup>42</sup> Na mesma ordem de ideias, por todos, DIAS, João Pedro Simões: "A influência da adesão às Comunidades Europeias na conformação constitucional do Estado", Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, XXIII Conferência Internacional de Lisboa, Sessão temática — Prioridades para a Acção Externa de Portugal — Europa, consultado em 1 de Maio de 2012, em <<http://www.ieei.pt/post.php?post=121>>; ou, num tempo mais recuado, MIRANDA, Jorge: "O Tratado de Maastricht e a Constituição Portuguesa", *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, jul.-set. 1996, Vol. 8, N.º 3, pp. 17-30, p. 25. Sobre a importância destes referendos (no conspecto da generalidade dos Estados-Membros) para o processo de integração europeia, KAUFMANN, Bruno: "The European Referendum Challenge: Questions & Answers on the ratification process for the European Union's new constitutional treaty", *International IDEA*, May 13, 2005, p. 3 (paginação electrónica), consultado em 4 de Abril de 2012, em <[http://www.idea.int/elections/upload/european\\_referendums\\_bk\\_050513.pdf](http://www.idea.int/elections/upload/european_referendums_bk_050513.pdf)>.



e de leitura necessariamente conjunta, sendo que tal circunstância, condicionadora de que não chegue verdadeiramente a existir "intervenção parlamentar *a priori*, nem sequer *a posteriori*"<sup>43</sup>, vigora ainda hoje, num contexto "em que as mudanças ocorridas, mesmo no recente Tratado de Lisboa, se afiguram insuficientes"<sup>44</sup> para a resolução desta questão.

II. A problemática do acompanhamento da política europeia, por parte dos órgãos nacionais, não esteve completamente arredia do 8.º processo de revisão constitucional, pese embora o tema não ter sido analisado na respectiva Comissão Eventual devido à suspensão dos trabalhos quando ainda se discutia o art. 34.º. Não deixamos de testemunhar que o projecto de revisão do Partido Socialista integrava a proposta de alteração da *al. n)* do art. 161.º da CRP no sentido de que a Assembleia da República passasse a poder "[p]ronunciar-se sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos da União Europeia, nos termos dos respectivos tratados e da lei"<sup>45</sup>, diferentemente da sua actual competência de pronunciar-se sobre as referidas matérias incidentes na esfera da sua competência legislativa reservada. Notamos, identicamente, que o Centro Democrático Social – Partido Popular propunha o aditamento à Constituição de um artigo (art. 163.º-A), referindo que a Assembleia da República "concorre para assegurar a participação de Portugal nas actividades e nos processos de decisão das instituições europeias, competindo-lhe exercer o controlo político da acção do Governo no âmbito da União Europeia" (n.º 1); que "[c]ompete especialmente à Assembleia da República proceder à fiscalização, nos termos dos Tratados, do respeito pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no exercício das atribuições legislativas da União Europeia" (n.º 2); que "[s]alvo impedimento por motivo de urgência, a participação do Primeiro-Ministro nas reuniões do Conselho Europeu é sempre precedida de debate na Assembleia da República" (n.º 3); e que "[q]uando participem em reuniões do Conselho da União Europeia em que se discutam matérias incluídas na reserva e competência legislativa da Assembleia da República, os membros do Governo estão vinculados às orientações definidas por este órgão de soberania, nos termos da lei" (n.º 4)<sup>46</sup>. Referimos, ainda, que os demais partidos políticos não apresentaram qualquer proposta.

---

<sup>43</sup> MIRANDA, Jorge: *op. cit.*, pp. 27-28.

<sup>44</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar: "Sistema político-constitucional português: Balanço e desafios", Oração de Sapiência, Universidade Autónoma de Lisboa, 13 de Dezembro de 2010, p. 28, consultado em 20 de Maio de 2012 em <<http://www.jorgebacelargouveia.com/images/site/intervencoes/sapiencial.pdf>>.

<sup>45</sup> PROJECTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL N.º 9/XI, pp. 8-9, consultado em 1 de Abril de 2012 em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a644756344c334279597a6b7457456b755a47396a&fich=prc9-XI.doc&Inline=true>>.

<sup>46</sup> PROJECTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL N.º 5/XI, p. 5, consultado em 1 de Abril de 2012 em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a644756344c334279597a557457456b755a47396a&fich=prc5-XI.doc&Inline=true>>.



Consideramos, quanto à temática do acompanhamento dos assuntos da União, ser discutível que resultasse benefício da proposta apresentada pelo Partido Socialista, ao passo que cremos menos adequada a proposta carreada pelo Centro Democrático Social – Partido Popular; atenta a economia deste estudo, não procedemos contudo ao aprofundamento do tópico.

## **6 Conclusões**

1 — Pelo que toca às delegações ou transferências de soberania de Portugal, imputáveis à sua pertença à União Europeia, e sem prejuízo dum teor literal menos feliz, o actual texto constitucional não colide com as traves-mestras do sistema constitucional português; com efeito, a partilha de soberanias implicada na qualidade de membro da União Europeia não se traduz numa alienação de soberania, pois situa-se no plano do exercício dos poderes soberanos e não no plano da respectiva titularidade (que se mantém na esfera jurídica dos Estados-Membros); nem existe afectação da ideia-base democrática de que a soberania reside no Povo, pois este continua a ser titular dela e a pertença à União implica uma vivência democrática.

2 — Quanto ao princípio do primado do Direito da União, o legislador constituinte andou bem ao consagrar a referência àquele, incrementando por tal modo a transparência do Ordenamento Jurídico-Constitucional português; aplaudimos a remissão feita nesse contexto para o Direito da União, embora nos pareça dispensável a ressalva do respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático, já que estes enformam a tessitura jurídica da própria União.

3 — O desenho normativo constitucional alusivo ao referendo sobre Tratados da União parece-nos basicamente pertinente, embora a inovação trazida pela revisão que o consagrou represente um ganho algo limitado: já era possível, na versão constitucional anterior, levar a cabo referendos sobre questões da integração europeia, residindo a diferença na circunstância de, presentemente, o tema objecto de referendo poder ser um próprio tratado em bloco, com a inerente vantagem duma maior comodidade quanto à formulação do próprio objecto do referendo.

4 — Em matéria de acompanhamento dos assuntos da União pelos órgãos nacionais, vigora no Ordenamento Jurídico Português o princípio dum poder genérico de acompanhamento e apreciação por parte da Assembleia da República, podendo o Parlamento pronunciar-se sobre as matérias pendentes de decisão que caibam na esfera da sua competência legislativa reservada, sendo que tal regime não nos suscita uma oposição de princípio.



5 — O muito recente e interrompido 8.º processo de revisão constitucional não se traduziria, para os temas aqui tratados, em qualquer benefício substancial.

## REFERÊNCIAS

CANOTILHO, Mariana Rodrigues: "El sistema constitucional de Portugal", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, julio-diciembre 2010, Ano 7, N.º 14, pp. 117-135

CUNHA, Paulo de Pitta e: "A União Europeia na Sexta Revisão Constitucional", *Revista da Ordem dos Advogados*, Junho 2005, Ano 65, Vol. I, consultado em 17 de Maio de 2007, em <[http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe\\_artigo.aspx?idc=31559&idsc=45650&ida=45690](http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idc=31559&idsc=45650&ida=45690)>

CUNHA, Paulo Ferreira da: "Introdução Constitucional à 'Constituição' Europeia", *Videtur*, 2005, N.º 23, consultado em 17 de Maio de 2007, em <<http://www.hottopos.com/videtur23/pfcunha.htm>>

DIAS, João Pedro Simões: "A influência da adesão às Comunidades Europeias na conformação constitucional do Estado", Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, XXIII Conferência Internacional de Lisboa, Sessão temática — Prioridades para a Acção Externa de Portugal — Europa, consultado em 17 de Maio de 2007, em <<http://www.ieei.pt/post.php?post=121>>

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio: "El papel de Portugal en el contexto internacional", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2001, N.º 51-52, pp. 159-170

GOUVEIA, Jorge Bacelar: "Sistema político-constitucional português: Balanço e desafios", Oração de Sapiência, Universidade Autónoma de Lisboa, 13 de Dezembro de 2010, consultado em 20 de Maio de 2012 em <<http://www.jorgebacelargouveia.com/images/site/intervencoes/sapiencial.pdf>>

GUEDES, Armando Marques, e COUTINHO, Francisco Pereira: "O Processo de Integração Europeia e a Constituição Portuguesa", *Nação e Defesa*, Outono-Inverno 2006, N.º 115, pp. 83-112

GUILLOUD, Laetitia: "Les révisions constitutionnelles induites par l'intégration européenne: l'introduction du désordre normatif dans la Constitution de 1958", Contribution au VII Congrès de l'AFDC, Atelier n.º 1 – Constitution et Europe, s.d. mas 2008, consultado em 4 de Abril de 2012, em <<http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC1/GuilloudTXT.pdf>>

GUSMÃO, Hugo César Araújo de: "Poder de Reforma da Constituição Estatal num Contexto Supranacional: O Caso Europeu", *NEJ (Novos Estudos Jurídicos)*, jan.-abr. 2010, Vol. 15, N.º 1, pp. 129-142, consultado em 25 de Março de 2012, em <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/2306/1621>>

KAUFMANN, Bruno: "The European Referendum Challenge: Questions & Answers on the ratification process for the European Union's new constitutional treaty", International IDEA, May 13, 2005, consultado em 4 de Abril de 2012, em <[http://www.idea.int/elections/upload/european\\_referendums\\_bk\\_050513.pdf](http://www.idea.int/elections/upload/european_referendums_bk_050513.pdf)>



**Revista da Faculdade de Direito da UERJ-RFD, v.2, n. 24, 2013**

KOTZUR, Markus: "Universality — a Principle of European and Global Constitutionalism", *Historia Constitucional. Revista electrónica*, septiembre 2005, N.º 6, pp. 201-228, consultado em 19 de Maio de 2012, em <<http://hc.rediris.es/06/articulos/pdf/09.pdf>>

LARIK, Joris: "Shaping the International Order as a Union Objective and the dynamic Internationalisation of Constitutional Law", *CLEER Working Papers*, 2011, N.º 2011/5, consultado em 4 de Abril de 2012, em <[http://www.asser.nl/upload/documents/11222011\\_91506CLEER%20WP%202011-5-LARIK.pdf](http://www.asser.nl/upload/documents/11222011_91506CLEER%20WP%202011-5-LARIK.pdf)>

MARTINS, Ana Maria Guerra: "Constitucionalismo Europeu e Direitos Fundamentais após o Tratado de Lisboa", *Jornadas sobre o Tratado de Lisboa*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, consultado em 3 de Abril de 2012 em <<http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/822-1351.pdf>>

MARTINS, Ana Maria Guerra: *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2004

MIRANDA, Jorge: "A Constituição e a Democracia Portuguesa", 2004, consultado em 17 de Maio de 2007, em <<http://www.25abril.org/docs/congresso/democracia/01.01-Jorge%20Miranda.pdf>>

MIRANDA, Jorge: "A 'Constituição Europeia' e a Ordem Jurídica Portuguesa", XX Aniversário do Tribunal Constitucional, 28 de Novembro de 2003, consultado em 17 de Maio de 2007, em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/textos030103.html>>

MIRANDA, Jorge: "A integração europeia e a Constituição portuguesa", *Jornadas sobre o Tratado de Lisboa*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, consultado em 23 de Março de 2012, em <<http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/821-1350.pdf>>

MIRANDA, Jorge: "O Tratado de Maastricht e a Constituição Portuguesa", *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, jul.-set. 1996, Vol. 8, N.º 3, pp. 17-30

MONROY CABRA, Marco Gerardo: "El Derecho Internacional como fuente del Derecho Constitucional", *ACDI: Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 2008, Año 1, N.º 1, pp. 107-138

PERNICE, Ingolf: "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?", *Common Market Law Review*, 1999, Vol. 36, N.º 4, pp. 703-750

QUADROS, Fausto de: *Direito da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2004

RIBEIRO, Marta Chantal da Cunha Machado: "O Direito Internacional, o Direito Comunitário e a nossa Constituição: Que Rumor?", in AAVV, *Estudos em Comemoração dos Cinco Anos (1995-2000) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 939-963

RODRIGUES, José Noronha: "Arquitetura Constitucional e o Processo de Integração, o Caso Português", *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*, 2008, N.º 9, pp. 226-257, consultado em 19 de Maio de 2012, em <<http://apps.unibrasil.com.br/revista/index.php/direito/article/viewFile/108/98>>

VERESHCHETIN, Vladlen S.: "New Constitutions and the Old Problem of the Relationship



between International Law and National Law", *European Journal of International Law*, 1996, Vol. 7, N.º 1, pp. 29-41

## **DOCUMENTOS OFICIAIS**

COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 12 de Janeiro de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 6, de 13 de Janeiro de 2011

COMISSÃO EVENTUAL PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL: Reunião do dia 5 de Janeiro de 2011, *Diário da Assembleia da República*, II.ª Série-RC, n.º 5, de 6 de Janeiro de 2011

PROJECTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL N.º 1/XI, consultado em 1 de Abril de 2012 em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a644756344c334279597a457457456b755a47396a&fich=prc1-XI.doc&Inline=true>>

PROJECTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL N.º 2/XI, consultado em 1 de Abril de 2012 em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a644756344c334279597a497457456b755a47396a&fich=prc2-XI.doc&Inline=true>>

PROJECTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL N.º 3/XI, consultado em 1 de Abril de 2012 em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a644756344c334279597a4d7457456b755a47396a&fich=prc3-XI.doc&Inline=true>>

PROJECTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL N.º 4/XI, consultado em 1 de Abril de 2012 em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a644756344c334279597a517457456b755a47396a&fich=prc4-XI.doc&Inline=true>>

PROJECTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL N.º 5/XI, consultado em 1 de Abril de 2012 em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a644756344c334279597a557457456b755a47396a&fich=prc5-XI.doc&Inline=true>>

PROJECTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL N.º 9/XI, consultado em 1 de Abril de 2012 em <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a644756344c334279597a6b7457456b755a47396a&fich=prc9-XI.doc&Inline=true>>