



O TRATADO DE LISBOA

Esta ficha apresenta os antecedentes e as disposições essenciais do Tratado de Lisboa, de modo a contextualizar historicamente a emergência deste último texto fundamental da UE face aos precedentes. As disposições específicas (com remissões para os artigos) e os respetivos efeitos para a União Europeia são explicados com mais pormenor nas fichas seguintes, que abordam políticas e matérias específicas.

BASE JURÍDICA

Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e Tratado que institui a Comunidade Europeia (JO C 306 de 17.12.2007); entrada em vigor em 1 de dezembro de 2009.

ANTECEDENTES

O Tratado de Lisboa começou por ser um projeto de natureza constitucional lançado no final de 2001 (Declaração do Conselho Europeu sobre o Futuro da União Europeia, ou Declaração de Laeken), a que se seguiu, em 2002 e 2003, a Convenção Europeia que elaborou o projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (Tratado constitucional) (ver ficha [1.1.4.](#)). O processo que conduziu ao Tratado de Lisboa teve origem no resultado negativo de dois referendos sobre o Tratado constitucional realizados em maio e junho de 2005, tendo então o Conselho Europeu decidido que fosse declarado um «período de reflexão» de dois anos. Finalmente, com base na Declaração de Berlim de março de 2007, o Conselho Europeu de 21 a 23 de junho de 2007 aprovou um mandato mais preciso com vista a uma posterior Conferência Intergovernamental (CIG), a realizar durante a Presidência portuguesa. A CIG concluiu os seus trabalhos em outubro de 2007 e o Tratado foi assinado no Conselho Europeu de Lisboa de 13 de dezembro de 2007, tendo sido ratificado por todos os Estados-Membros.

CONTEÚDO

A. Objetivos e princípios jurídicos

O Tratado que institui a Comunidade Europeia passa a designar-se «Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia», sendo o termo «Comunidade» substituído por «União» na totalidade do texto. A União toma o lugar da Comunidade, sendo a sua sucessora legítima. O Tratado de Lisboa não atribui à União símbolos próprios de Estados, tais como uma bandeira ou um hino. Embora já não se intitule um Tratado



constitucional, o novo texto conserva, ainda assim, a maioria das suas realizações principais.

O Tratado de Lisboa não transfere para a União mais competências exclusivas. Contudo, o Tratado de Lisboa altera a forma como a União exerce os seus atuais e novos poderes (partilhados), ao incentivar a participação e ao reforçar a proteção dos cidadãos, ao criar uma nova arquitetura institucional e ao modificar os processos de decisão com vista a uma maior eficiência e transparência. É, assim, alcançado um nível acrescido de controlo parlamentar e de responsabilidade democrática.

Ao contrário do Tratado Constitucional, o Tratado de Lisboa não inclui qualquer artigo que consagre formalmente o primado do direito da União sobre a legislação nacional, mas tem anexa uma declaração nesse sentido (Declaração n.º 17), na qual se faz referência a um parecer do Serviço Jurídico do Conselho que recorda a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça sobre esta matéria.

Pela primeira vez, o Tratado de Lisboa organiza e clarifica os poderes da União, distinguindo três tipos de competências: competência exclusiva, ao abrigo da qual só a União pode legislar, cabendo aos Estados-Membros apenas a aplicação da lei; competência partilhada, nos termos da qual os Estados-Membros podem aprovar medidas juridicamente vinculativas, caso a União não o faça; e competência de apoio, com base na qual a UE adota medidas para apoiar ou complementar as políticas dos Estados-Membros. As competências da UE podem agora ser devolvidas aos Estados-Membros mediante a revisão do Tratado.

O Tratado de Lisboa confere à UE uma personalidade jurídica própria. Deste modo, a União passa a ter capacidade para celebrar tratados internacionais nos seus domínios de competências ou para aderir a uma organização internacional. Os Estados-Membros só podem celebrar acordos internacionais conformes com o direito da União.

O Tratado prevê, pela primeira vez, um procedimento formal a seguir pelos Estados-Membros que desejem sair da União Europeia em conformidade com as respetivas normas constitucionais, nomeadamente o artigo 50.º do TUE.

O Tratado de Lisboa conclui a transferência dos restantes aspetos do terceiro pilar relativos ao espaço de liberdade, segurança e justiça (cooperação policial e judicial em matéria penal) para o primeiro pilar. A anterior estrutura intergovernamental deixa de existir, passando doravante os atos jurídicos adotados neste domínio a estar sujeitos ao processo legislativo ordinário (maioria qualificada e codecisão) e, salvo disposição em contrário, utilizando os instrumentos jurídicos da União do método dito «comunitário» (regulamentos, diretivas e decisões).

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, e à semelhança do que já acontecia com o Conselho, com o governo de um Estado-Membro ou com a Comissão, o Parlamento Europeu poderá propor alterações aos Tratados. Normalmente, essa alteração obrigaria à convocação de uma convenção que recomendaria alterações a uma CIG. O Conselho Europeu pode, contudo, decidir não convocar uma Convenção, carecendo, porém, tal decisão da aprovação do Parlamento Europeu (artigo 48.º, n.º 3, segundo parágrafo, do TUE). Poderá então ser convocada uma CIG para determinar, de comum acordo, as alterações a introduzir nos Tratados. É, no entanto, também possível rever os Tratados sem ter de convocar uma CIG, com base em processos



de revisão simplificados, quando as alterações propostas incidirem sobre as políticas e ações internas da União Europeia (artigo 48.º, n.ºs 6 e 7, do TUE). A revisão seria seguidamente adotada sob a forma de decisão do Conselho Europeu, podendo esta, contudo, ficar sujeita a regras nacionais de ratificação.

B. Reforço da democracia e da proteção dos direitos fundamentais

O Tratado de Lisboa consagra os três princípios fundamentais da igualdade democrática, da democracia representativa e da democracia participativa. A democracia participativa assume a nova forma de uma iniciativa de cidadania (ver ficha [4.1.5.](#)).

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não foi diretamente incorporada no Tratado de Lisboa, mas adquire força jurídica vinculativa nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Tratado UE, que confere à Carta o mesmo valor jurídico que é atribuído aos Tratados (ver ficha [4.1.2.](#)).

O processo de adesão da UE à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) foi aberto com a entrada em vigor, em 1 de junho de 2010, do 14.º Protocolo da CEDH, que permite que tanto os Estados como uma organização internacional — a União Europeia — se tornem signatários daquela. Para se tornar efetiva, a adesão requer ainda a ratificação por todos os Estados-Membros signatários da Convenção, bem como pela própria União Europeia. As negociações entre o Conselho da Europa e os representantes da UE permitiram finalizar o projeto de acordo em abril de 2013, tendo, no entanto, o Tribunal de Justiça da UE, no seu parecer 2/2013, considerado o acordo incompatível com o artigo 6.º do TUE. Serão necessárias novas negociações para que a adesão se possa tornar realidade.

C. Uma nova arquitetura institucional

1. O Parlamento Europeu

Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, do Tratado UE, o Parlamento Europeu (PE) é agora composto por «representantes dos cidadãos da União Europeia», e não «por representantes dos povos dos Estados».

Os poderes legislativos do PE foram alargados por via do novo «processo legislativo ordinário», que substituiu o anterior processo de codecisão. O processo legislativo ordinário aplica-se a mais de 40 novos domínios políticos, subindo assim o seu número para um total de 73. O procedimento de parecer favorável continua a existir sob a forma de «aprovação», e o processo de consulta permanece inalterado. O novo processo orçamental cria uma paridade total entre o Parlamento e o Conselho em matéria de aprovação do orçamento anual. O quadro financeiro plurianual requer o acordo do Parlamento Europeu.

Doravante, o PE elege o Presidente da Comissão por uma maioria dos seus deputados e sob proposta do Conselho Europeu, que é obrigado a escolher um candidato deliberando por maioria qualificada e tendo em consideração o resultado das eleições para o Parlamento Europeu. O PE continua a aprovar a Comissão enquanto colégio de comissários.

O número máximo de deputados ao PE foi fixado em 751, com uma representação dos cidadãos que é degressivamente proporcional. O limite máximo de lugares por Estado-



Membro desce para 96, ao passo que o limite mínimo sobe para 6. De recordar que, em 7 de fevereiro de 2018, o Parlamento votou a favor da redução, de 751 para 705, do número de lugares após a saída do Reino Unido da UE, bem como a favor da redistribuição de alguns dos lugares que serão libertados pelo Brexit pelos países da UE que estão ligeiramente sub-representados^[1] (ver ficha [1.3.3.](#)).

2. O Conselho Europeu

O Tratado de Lisboa reconhece formalmente o Conselho Europeu como uma instituição da UE responsável por dar à União os «impulsos necessários ao seu desenvolvimento» e por definir as suas «orientações e prioridades políticas gerais». O Conselho Europeu não exerce funções legislativas. Uma presidência a longo prazo substitui o anterior sistema de rotação semestral. O Presidente é eleito por uma maioria qualificada do Conselho Europeu para um mandato renovável de 30 meses, o que deverá reforçar a continuidade e a coerência do seu trabalho. De igual modo, o Presidente representa a União a nível externo, sem prejuízo das funções do Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum (ver infra).

3. O Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (VP/AR)

O VP/AR é nomeado por maioria qualificada do Conselho Europeu, com o acordo do Presidente da Comissão Europeia, e é responsável pela política externa e de segurança comum da UE, tendo o direito de apresentar propostas. Além de presidir ao Conselho dos Negócios Estrangeiros, o VP/AR é também Vice-Presidente da Comissão, sendo assistido por um Serviço Europeu para a Ação Externa, composto por funcionários do Conselho e da Comissão e por pessoal dos serviços diplomáticos nacionais.

4. O Conselho

O Tratado de Lisboa mantém o princípio da dupla maioria (de cidadãos e de Estados-Membros) no sistema de votação. Porém, as anteriores regras de votação só vigoraram até novembro de 2014. Desde 1 de novembro de 2014 aplicam-se as novas regras.

A maioria qualificada é atingida quando uma proposta legislativa obtém o apoio de 55 % dos membros do Conselho, em representação de pelo menos 65 % da população da UE (artigo 16.º, n.º 4, do TUE). Quando o Conselho não deliberar sob proposta da Comissão ou do VP/AR, a maioria de Estados-Membros necessária aumenta para 72 % (artigo 238.º, n.º 2, do TFUE). O bloqueio de uma proposta legislativa requer o voto contra de pelo menos quatro Estados-Membros. Um novo mecanismo, inspirado no «Compromisso de Ioannina», permitirá que 55 % (75 % até 1 de abril de 2017) dos Estados-Membros necessários para constituir uma minoria de bloqueio solicitem o reexame de uma proposta durante um «período de tempo razoável» (Declaração n.º 7).

[1]Resolução do Parlamento Europeu de 7 de fevereiro de 2018 sobre a composição do Parlamento Europeu (JO C 463 de 21.12.2018, p. 83).



As reuniões do Conselho em que este delibere e vote sobre um projeto de ato legislativo são públicas. Para o efeito, cada reunião do Conselho é dividida em duas partes, consagradas, respetivamente, às deliberações sobre os atos legislativos da União e às atividades não legislativas. A Presidência do Conselho continua a ser exercida num sistema de rotação semestral, mas, a fim de garantir uma melhor continuidade dos trabalhos, haverá presidências constituídas por um grupo de três Estados-Membros, que terão uma duração de 18 meses. A título excecional, o Conselho dos Negócios Estrangeiros será permanentemente presidido pelo VP/AR.

5. A Comissão

A legitimidade política do Presidente da Comissão é reforçada pelo facto de ser agora escolhido e eleito tendo em consideração os resultados das eleições europeias. O Presidente da Comissão é responsável pela organização interna do colégio de comissários (nomeação, distribuição de pelouros e, em determinadas circunstâncias, demissão de comissários a seu pedido devido a circunstâncias particulares).

6. O Tribunal de Justiça da União Europeia

A jurisdição do Tribunal estende-se a todas as atividades da UE, exceto à PESC. É facilitado o acesso dos particulares ao Tribunal de Justiça.

D. Uma atividade política mais eficiente e democrática com novas políticas e novas competências

As chamadas «cláusulas-ponte» permitem passar da decisão por unanimidade para a votação por maioria qualificada e do processo de consulta para a codecisão (artigo 31.º, n.º 3, do TUE e artigos 81.º, 153.º, 192.º, 312.º e 333.º do TFUE, bem como alguns procedimentos-ponte relativos à cooperação judicial em matéria penal) (ver ficha [1.2.4.](#)). No seu discurso sobre o Estado da União de 2017, o Presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, anunciou iniciativas para abandonar a regra da unanimidade num certo número de domínios, utilizando as cláusulas-ponte. Dando continuidade a esta matéria, a Comissão adotou duas propostas: uma em setembro de 2018, para passar da votação por unanimidade para a votação por maioria qualificada em determinados domínios da política externa e de segurança comum^[2], seguida de outra, em janeiro de 2019, propondo uma mudança semelhante para determinadas questões de política fiscal^[3].

Nos domínios não abrangidos pelas competências exclusivas da UE pode ser instituída uma cooperação reforçada entre pelo menos nove Estados-Membros. Para proceder à cooperação reforçada é necessária a autorização do Conselho, após a aprovação do Parlamento Europeu. Em questões do domínio da PESC é exigida a unanimidade. O Tratado de Lisboa reforça consideravelmente o princípio da subsidiariedade através do envolvimento dos parlamentos nacionais no processo de decisão da UE (ver fichas [1.2.2.](#) e [1.3.5.](#)).

[2] Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu, ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 12 de setembro de 2018, intitulada «Um ator mais forte a nível mundial: maior eficiência do processo de decisão da política externa e de segurança comum da UE» (COM(2018) 647).

[3] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, de 15 de janeiro de 2019, intitulada «Rumo a um processo de decisão mais eficaz e mais democrático no âmbito da política fiscal da UE» (COM(2019) 008).



Foram introduzidas várias novas políticas e outras viram o seu campo de ação alargado no domínio do ambiente, que inclui agora o combate às alterações climáticas, e na política de energia, onde é agora feita referência à solidariedade e à segurança e interconectividade no aprovisionamento. Além disso, os domínios dos direitos de propriedade intelectual, desporto, espaço, turismo, proteção civil e cooperação administrativa podem, doravante, ser objeto de atos legislativos da UE.

Em matéria de política comum de segurança e defesa (PCSD) (ver ficha [5.1.2.](#)), o Tratado de Lisboa introduz uma cláusula de defesa mútua, que obriga todos os Estados-Membros a prestarem auxílio e assistência a um Estado-Membro vítima de agressão armada. De igual modo, uma cláusula de solidariedade obriga a União e cada um dos Estados-Membros a prestarem assistência, por todos os meios possíveis, a um Estado-Membro que seja vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, ou de um ataque terrorista. Fica aberta a «cooperação estruturada permanente» a qualquer Estado-Membro que se comprometa a participar nos programas europeus de equipamento militar e a fornecer unidades de combate prontas a intervir imediatamente. O estabelecimento desta forma de cooperação requer uma deliberação por maioria qualificada por parte do Conselho, após consulta do VP/AR da UE.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Para mais informações sobre os contributos do PE no quadro da Convenção Europeia e a sua participação nas CIG anteriores ver ficha [1.1.4.](#) A CIG de 2007, realizada durante a Presidência portuguesa e que levou à assinatura do Tratado de Lisboa, foi a primeira CIG a que o Parlamento Europeu enviou representantes (três no caso em espécie).

Quase uma década após a assinatura do Tratado de Lisboa, o Parlamento reconheceu que algumas das suas disposições não estavam a ser exploradas ao máximo. Como resposta, em 16 de fevereiro de 2017 o PE aprovou uma [resolução sobre a melhoria do funcionamento da União Europeia com base no potencial do Tratado de Lisboa](#)^[4], que apresenta uma série de recomendações sobre a forma de desbloquear este potencial, a fim de reforçar a capacidade da União para enfrentar os atuais desafios globais.

No mesmo dia, o Parlamento adotou também uma [resolução sobre possíveis desenvolvimentos e ajustamentos do atual quadro institucional da União Europeia](#)^[5], sugerindo propostas concretas para reformas do Tratado.

Roberta Panizza
04/2019

[4]Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de fevereiro de 2017, sobre a melhoria do funcionamento da União Europeia com base no potencial do Tratado de Lisboa ([2014/2249\(INI\)](#)) (JO C 252 de 18.7.2018, p. 215).

[5]Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de fevereiro de 2017, sobre possíveis desenvolvimentos e ajustamentos do atual quadro institucional da União Europeia ([2014/2248\(INI\)](#)) (JO C 252 de 18.7.2018, p. 201).

