

Federação e federalismo: breve reflexão sobre o modelo federal europeu¹

PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS*

1. Enquadramento prévio

I. Que a União Europeia é, atualmente, dotada de uma constituição é, quanto a nós, uma evidência. Partindo de uma noção de constituição assente nas tradições do constitucionalismo moderno, segundo as quais a constituição é o documento organizativo de uma determinada comunidade política, que aí garante a separação dos poderes e a proteção dos direitos fundamentais – na senda do estabelecido no artigo 16.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão –, é claro que a União Europeia tem hoje, inequivocamente, uma base constitucional. Naturalmente que se reconhece que a União não é um Estado, mas desligando o conceito de constituição daquele outro de Estado, como nos parece que deve ser, a natureza constitucional dos Tratados constitutivos da União impõe-se com particular evidência. Partimos, pois, deste pressuposto que aqui não discutimos: «*Che esista una Costituzione europea, non vi è dubbio*»².

O que nos propomos analisar é, apenas e só, uma das vertentes do modelo constitucional europeu: a sua natureza federal. A associação entre as noções de constituição e federação é tão frequente na doutrina, quanto a associação entre estes dois termos e a realidade do Estado-Nação. Assim se afirma amiúde que, porque a União não é um Estado, nem tão-pouco um Estado Federal, não tem uma constituição. Ou seja, os Tratados europeus não têm natureza constitucional porque nem constituem

* Professora Associada da Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito.
<https://orcid.org/0000-0002-7093-1279>

¹ O texto que agora se publica esteve na base das *Católica Talks* realizada em 2 de julho de 2024. Agradeço ao Prof. Doutor Armando Rocha os comentários que, aí, de forma generosa e amigável, fez e me deixou. O texto foi, entretanto, revisto e tentativamente melhorado para efeitos da sua publicação.

² CASSESE (1991), p. 487.

um Estado, nem uma federação de Estados. Mas também pela positiva, considera-se que onde há constituição, há Estado (federal), pelo que assumir a natureza constitucional dos Tratados implicaria reconhecer a existência de uma federação europeia³.

II. As referências ao projeto de federação europeia são antigas e bem conhecidas. Logo em 1930, ARISTIDES BRIAND avançou uma proposta, na Sociedade das Nações, postulando a criação de um vínculo federal entre os povos da Europa. A mesma ideia consta da declaração de ROBERT SCHUMAN⁴ e dos escritos DE JEAN MONNET, e esteve subjacente ao designado projeto SPINELLI e também ao projeto de constituição europeia apresentada, em 1994, pelo Parlamento Europeu⁵.

Ao longo dos tempos, tem surgido frequentemente a ideia de uma constituição europeia enquanto documento constitutivo de uma federação de Estados – a constituição dos “Estados Unidos da Europa” –, ideia que ora se defende ora se rejeita com a mesma dose de convicção⁶. JACQUES DELORS, depois de qualificar as Comunidades europeias como «objeto político não identificado», sugeriu a designação de «Federação de Estados-Nação»⁷. Na doutrina, ensaiaram-se diversas alternativas: União de Estados, Confederação de Estados, Associação de Estados⁸. Falou-se em «quase-federação»⁹, «federação *solta*»¹⁰, «federalismo parcial»¹¹ e numa «mistura de elementos federais e confederais»¹². Alguns

³ *E.g.*, QUADROS (2000), pp. 52-55, admitindo, todavia, que a União tem algumas *características* federais.

⁴ Declaração de SCHUMAN, de 9 de maio de 1950, § 8: «Esta proposta, por intermédio da congregação de produções de base e da instituição de uma nova Alta Autoridade cujas decisões vincularão a França, a Alemanha e os países aderentes, lançará as primeiras bases concretas de uma *federação* europeia indispensável à preservação da paz.»

⁵ Resolução A3 – 0064/94, do Parlamento Europeu sobre a Constituição da União Europeia, de 10 de fevereiro de 1994, JOCE C 61/155, 28.02.1994.

⁶ Afirmando que a União é mais que uma Confederação de Estados, mas menos que um Estado federal, e que é necessário descobrir conceptualmente uma entidade intermédia entre os dois modelos tradicionais, *vide*, por exemplo, QUERMONNE (2006), p. 584. Entre nós, *e.g.*, PIRES (1997), pp. 95-99, falando em Federação de Estados por oposição a Associação de Estados.

⁷ DELORS (2003), p. 455.

⁸ CONSTANTINESCO (2002), pp. 115-149.

⁹ MACCORMICK (2011).

¹⁰ WALLACE (1996), pp. 439-460.

¹¹ PIRIS (2006), pp. 69-87.

¹² CASSESE (1991), p. 502.

autores sublinharam a insuficiência do binómio confederação/federação, que não permite ter em conta a diversidade e a complexidade do processo de federalização europeu¹³. Aqui e ali, assinalou-se a passagem do *federalismo* originário das Comunidades para o *constitucionalismo* superveniente¹⁴, e associou-se a criação de uma Europa federal à criação da *união política*¹⁵.

À semelhança do que acontece com a utilização do termo «constituição», também a discussão em torno de adoção de um modelo *federal* europeu traz consigo uma «certa carga emocional»¹⁶, espelhando muitas vezes uma tensão entre visões mais *soberanistas* (que advogam a manutenção de mais poderes e capacidade de decisão nos Estados-Membros) e outras mais *européistas* (que favorecem uma maior transferência de poderes e competências para a União). Ora, a defesa de um sistema de tipo federal não implica a assunção de uma posição, mais ou menos centralista, quanto ao exercício do poder político. Mas antes de aí chegarmos, importa explicar e *desmontar* os conceitos de que partimos.

2. A Federação e o Estado

I. Como dissemos, à semelhança do que sucede com a noção de constituição, também a noção de federação se encontra intimamente associada à realidade do Estado-Nação. O federalismo emergiu, com efeito, «da necessidade de conceptualizar as uniões de Estados setecentistas à luz de uma conceção absoluta de soberania estadual. Estas uniões eram constituídas por entidades soberanas»¹⁷. O Estado é, pois, habitualmente apontado como “tubo de ensaio” por excelência do modelo federal. Pelo que, tanto no direito constitucional como no direito internacional público, o Estado federal aparece como sendo o protótipo da federação. Entende-se aí que «as federações... são entidades supra-estatais que se erigem em novos Estados e, enquanto tais, assimiláveis a quaisquer outros Estados»¹⁸; que «federação significa o mesmo que Estado federal»¹⁹; e que federação é «o tipo de Estado em que tanto o poder central

¹³ QUERMONNE (2006), pp. 584-585; WALKER (2017), p. 69.

¹⁴ BURGESS (1996), p. 3.

¹⁵ *Ibidem*, p. 14.

¹⁶ GODINHO (2006), p. 19.

¹⁷ COUTINHO (2023), p. 25.

¹⁸ MIRANDA (2016), p. 216.

¹⁹ MIRANDA (1999), p. 972.

como os poderes “regionais” (federados) dispõem de faculdades autenticamente constituintes, pelo que a globalidade das matérias de “governo” se encontra repartida pelos dois níveis de poder, de tal modo que cada um desses níveis de governo toma decisões finais (ou “soberanas” *hoc sensu*) no campo de acção respectivo»²⁰.

Como é sabido, o Estado federal é uma forma de Estado composto, apresentado habitualmente como forma de organização política alternativa ao Estado unitário ou ao Estado regional. Nele existe o que habitualmente se designa por uma «pluralidade de ordenamentos constitucionais traduzida na pluralidade de centros de poder político»²¹. Significa isto que os Estados que o compõem decidiram *estruturar e limitar* o poder político, repartindo-o a dois níveis que resultam em duas ordens constitucionais distintas: a federal e a estadual. Os Estados federados não têm, via de regra, «acesso à vida internacional»²², discutindo-se, por isso, se se podem dizer Estados *soberanos* ou *plenamente soberanos* na ordem interna²³.

Neste contexto, discute-se também as fronteiras entre o Estado federal e a designada confederação de Estados, apontada como um modelo menos perfeito, por não implicar a emergência de «um novo poder político ou uma autoridade com competência genérica; e daí ainda uma capacidade de direitos sempre limitada e condicionada»²⁴. Não dando a confederação origem a um novo Estado²⁵, a questão de saber quem tem capacidade para atuar no plano internacional não encontra, todavia, uma resposta única. Também por isso, é habitualmente afirmado o carácter *instável* da confederação, que em virtude da sua natureza *híbrida*, tende naturalmente para a integração numa *genuína* federação ou, em alternativa, para a sua dissolução²⁶.

II. Neste âmbito, considera-se ainda que tanto federações como confederações modificam a *estrutura* do Estado, por oposição às organizações internacionais em que tal modificação não se verifica²⁷. Assim, ao

²⁰ RANGEL (2001), p. 793.

²¹ MIRANDA (1999), p. 972.

²² MIRANDA (2016), p. 208.

²³ *E.g.*, CAETANO (1990), pp. 134-135; MIRANDA (2016), pp. 208-209.

²⁴ MIRANDA (2016), p. 217; WALKER (2017), p. 68.

²⁵ CAETANO (1990), p. 308.

²⁶ *E.g.*, RANGEL (2001), p. 795; PEREIRA, QUADROS (1993), p. 368.

²⁷ *E.g.*, PEREIRA, QUADROS (1993), pp. 364-368.

passo que nas entidades (con)federais os Estados (con)federados veem a sua estrutura constitucional afetada em virtude da partilha de poderes com a (con)federação, em especial os poderes para atuar na ordem internacional –, tal não se verificaria em virtude da participação em organizações internacionais, que determina apenas a delegação de competências ditas *não soberanas* na estrutura supraestadual.

As águas ficam turvas, porém, quando se desce ao concreto e se analisa o tipo de poderes confiados a federações, confederações e organizações internacionais, a natureza das regras por elas estabelecidas e o grau de sacrifício das competências dos Estados participantes. Se entre federações e confederações existe, na realidade, mais uma *zona de fronteira* do que um limite claro, a linha que distingue ambas de certas organizações internacionais é tão ténue que pouco ou nada significa do ponto de vista prático.

Para o que nos interessa, importa aqui sublinhar que tal como existe constituição além do Estado, também existe federação para além do Estado. A figura da confederação revela justamente a possibilidade de aplicação do federalismo a uma comunidade política supraestadual, que não se reconduz ao Estado-nação. Na verdade, apesar de terem estado umbilicalmente ligados na sua génese, a federação não se confunde com a realidade do Estado federal e, enquanto estrutura jurídico-política, pode ser utilizada fora do contexto do Estado-nação. A federação pode, na realidade, albergar realidades políticas muito diversas²⁸, espelhando aquilo que HÄBERLE designou de «força de atração planetária»²⁹ do modelo federal. Importa, por conseguinte, procurar compreender o que é o federalismo em si mesmo, antes de prosseguir com mais considerações.

3. O Federalismo

I. O federalismo constitui uma «filosofia política e jurídica que se adapta a qualquer contexto político em que esteja presente “a procura de unidade conjugada com o respeito genuíno pela autonomia e pelos interesses legítimos das entidades participantes”»³⁰. Trata-se de uma

²⁸ RANGEL (2001), p. 798; OTERO (1999), pp. 967-968, distinguindo federações enquanto associações de entidades coletivas com ou sem base territorial; estaduais ou infraestaduais; públicas, privadas ou cooperativas.

²⁹ HÄBERLE (1992), pp. 3353-3393.

³⁰ COUTINHO (2023), p. 53, tratando ainda a conceptualização da federação no pensamento de CARL SCHMITT, pp. 56 ss.

doutrina segundo a qual o exercício do poder pode ser *organizado*³¹: um género de organização política marcado pela combinação das «*shared rule and self-rule*»³². Numa estrutura federal, o poder encontra-se, assim, dividido entre uma autoridade central (federal) e as entidades (federadas) que compõem determinada comunidade política, sendo cada uma delas responsável pelo exercício de um certo *tipo e número* de competências. O federalismo procura, desta forma, alcançar um equilíbrio entre a *eficiência* do poder central – justificada por razões de diversa índole – e a *autonomia* das entidades componentes na definição dos seus interesses³³.

Assentando, por conseguinte, numa «lógica conciliadora entre a unidade e a diversidade»³⁴, trata-se de um instrumento muito útil como forma de organização de comunidades políticas caracterizadas por um elevado nível de pluralismo e diversidade de valores e interesses. Pelo que, quando se pretende assegurar “a diversidade na unidade” (por via do “*E pluribus unum*” norte-americano ou da visão europeia de uma “União na diversidade”), o federalismo revela-se particularmente apelativo como forma de organização de entidades democráticas, permitindo dividir o poder por diversos círculos e dar escala e consistência no contexto das relações mantidas com terceiros. Implicando a existência de dois níveis de decisão política distintos – o da federação e o das entidades federadas –, o desafio do sistema federal reside, justamente, no encontro do ponto ótimo de equilíbrio entre a autonomia decisória dos dois polos.

Do ponto de vista jurídico, a estrutura federal assenta no princípio da *especialidade* ou da *atribuição*. Especialidade enquanto vinculação da federação a objetivos determinados; e atribuição enquanto transferência dos meios, predeterminados e limitados, para os prosseguir. Assim, as entidades *federadas* acordam entre si a prossecução de finalidades comuns, criando para o efeito uma entidade única, federal – a união –, que dotam dos meios necessários para a prossecução daqueles fins. Desta forma, o federalismo permite, enquanto instrumento jurídico-político, o exercício *em comum* de determinadas competências, no âmbito de um quadro institucional dito *federal*, para o qual são transferidos os poderes necessários para o efeito.

³¹ LENAERTS (1997), p. 748.

³² WATTS (1998), p. 112.

³³ *Ibidem*.

³⁴ GODINHO (2006), p. 23.

A essência do federalismo radica, pois, *na repartição de competências entre entidades-base e a união por elas criada*. Tal divisão de poderes tem uma dimensão *interna*, implicando a tomada conjunta de decisões, a nível de federal, em matérias comuns aos Estados federados; e uma dimensão *externa*, envolvendo, via de regra, a confiança de competências internacionais à federação. O federalismo tem, por isso, reflexos tanto no plano interno – nas relações entre entidades federadas e federação – como nas relações externas – *i.e.*, no modo como tais entidades surgem e interagem com entidades terceiras, designadamente no plano internacional. É, por conseguinte, uma figura simultaneamente do direito constitucional e do direito internacional.

II. Sem prejuízo, os modelos federais podem assumir uma natureza muito variável, correspondendo a diferentes *modos, formas e graus* de exercício do poder, com diferentes *consequências* a nível interno e externo. Não é, aliás, simples elencar critérios, comumente aceites, para que uma dada ordem jurídica se possa ou deva qualificar como federal³⁵. Refletindo ainda a associação entre a figura da federação e a realidade dos Estados modernos, é comum apontar as características dos principais Estados federais da comunidade internacional como ilustrativas de um modelo federal-tipo. Assim, considera-se habitualmente que numa federação: (i) os Estados federados não podem atuar no plano externo, sendo aí substituídos ou representados pelo Estado federal, única entidade dotada de personalidade jurídica internacional; (ii) os Estados federados não podem sair da federação, que constitui uma forma de união perpétua e indissolúvel³⁶; (iii) o direito federal, *law of the land*, prevalece sempre

³⁵ LENAERTS (1997), p. 746; WALKER (2017), p. 72.

³⁶ *Texas v. White* 74 US 700, 725.

Assim: “[w]hen Texas became one of the United States, she entered into an indissoluble relation. The union between Texas and the other States was as complete, as perpetual, and as indissoluble as the union between the original States. There was no place for reconsideration or revocation, except through revolution or through consent of the States”; Em *Scott Kohlhaas v. State of Alaska, Office of the Lieutenant Governor, No. S-11866, November 17, 2006*. O Supremo tribunal do Alasca citando a decisão *Texas v. White* afirmou: “the act which consummated her admission to the Union was something more than a compact; it was the incorporation of a new member into the political body” and “it was final”. As such, “when the forty-nine flag was first raised at Juneau, [the] Alaskans committed [themselves] to that indestructible Union for good or ill, in perpetuity. To suggest otherwise would ‘disparage the republican character of the National Government”.

sobre o direito federado; (iv) os Estados federados estão num plano de igualdade jurídica; e (v) que os cidadãos se reconhecem, em primeira linha, como membros da federação e, apenas num segundo plano, como membros da subcomunidade federada.

Uma leitura atenta sobre os diversos modelos de federação dos tempos modernos desconstrói, contudo, a natureza exaustiva ou eliminatória de todos estes elementos enquanto verdadeiramente *existenciais* ao modelo federal. Assim, sem qualquer pretensão de exaustividade: (i) na antiga União Soviética, a Ucrânia e a Bielorrússia foram membros das Nações Unidas entre 1945 e 1991; (ii) no Canadá, o Supremo Tribunal reconheceu o direito de saída da federação do Québec³⁷, o qual foi depois reconhecido pelo poder político³⁸; (iii) na Bélgica, não existe um primado constitucional do direito federal³⁹; (iv) na Alemanha, a representação dos Estados no *Bundesrat* faz-se com base num critério populacional que resulta numa sobre-representação dos Estados mais pequenos⁴⁰; e (v) para além de súbditos britânicos, os cidadãos da Irlanda do Norte reconhecem-se igualmente ou sobretudo como irlandeses⁴¹.

Na realidade, as diversas tentativas de caracterizar as federações de forma rígida falham em algum momento. É inevitável que assim seja. O federalismo reconduz-se a um modo de organização do poder político de tal modo aberto e flexível que dá origem, na sua concretização, a modelos concretos muito desiguais. Neste sentido se afirma que «há tantos federalismos quantas as circunstâncias propiciadoras»⁴², e se reconhece que «há tantos tipos de federalismo quantos os Estados Federais existentes»⁴³, não sendo possível formular uma teoria da federação universalmente válida⁴⁴. E, na verdade, ainda que a vertigem do casuísmo não impeça a caracterização do federalismo em abstrato, a identificação de características habituais, mas não verdadeiramente existenciais, dos

³⁷ *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.

³⁸ Aprovação da *Loi sur la clarté référendaire*, de 29 de junho de 2000.

³⁹ O artigo 141.º da Constituição belga delega a resolução de conflitos normativos numa lei federal. *Vide*, ainda, HARMAN (2015), pp. 703-735.

⁴⁰ Artigo 51.º, n.º 2, da *Grundgesetz*.

⁴¹ *E.g.*, <https://www.dazeddigital.com/life-culture/article/59897/1/do-young-northern-irish-people-still-feel-british-sinn-fein-ireland>, citando o *Northern Ireland Life and Times Survey 2020*, disponível em <https://www.ark.ac.uk/nilt/2020/>

⁴² MIRANDA (1999), p. 977.

⁴³ RANGEL (2001), p. 795.

⁴⁴ HÄBERLE (1992), p. 3367.

modelos federais mais conhecidos contribuí frequentemente mais para confundir do que para esclarecer.

4. A Federação Europeia

I. Entre outras coisas, o processo de integração europeia serviu de pretexto e incentivo para revisitar a teoria da federação⁴⁵. Certo que os Tratados europeus não incluem, até hoje, nenhuma referência à federação ou ao federalismo e que, ao contrário do que aconteceu com a natureza constitucional dos Tratados, o TJUE não afirmou (ainda?) expressamente a natureza *federal* da União. Tal não impede, naturalmente, que se considere que a União assenta num sistema federal. Na caracterização do modelo federal europeu têm-se invocado, todavia, realidades muito distintas. Tanto se fala aí da existência de uma ordem constitucional de Estados soberanos, como de uma federação de Estados soberanos⁴⁶; de uma união consensual entre povos, de um pacto federativo, do exercício de um poder constituinte plural, de um *demos* compósito e de pluralismo constitucional⁴⁷. Confunde-se frequentemente, aqui, a dimensão do *constitucionalismo* e do *federalismo* europeus, e hesita-se na qualificação da União como federação ou confederação de Estados, como vimos acima.

II. Ora, na medida em que assenta numa transferência de atribuições e competências soberanas dos Estados para a União, com reflexos inequívocos nas suas relações recíprocas⁴⁸, no plano interno e no plano das relações internacionais⁴⁹, a União foi, na nossa opinião, dotada de um modelo político indiscutivelmente federal.

A referência à ideia de atribuição consta do ADN das Comunidades. Estas, e mais tarde a União⁵⁰, foram constituídas para assegurar a prossecução dos objetivos estabelecidos nos Tratados, sendo-lhes para o efeito atribuído um conjunto determinado de competências e poderes. Existe, assim, atribuição no plano dos *fins* e dos *meios*. Hoje, nos termos do § 1 do artigo 1.º do TUE, lê-se que «as Altas Partes Contratantes instituem entre si uma União Europeia, adiante designada por “União”, à qual os

⁴⁵ COUTINHO (2023), pp. 62 ss.

⁴⁶ DASHWOOD (2004), p. 356.

⁴⁷ COUTINHO (2023), pp. 62-63.

⁴⁸ Cf. artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 2, do TUE.

⁴⁹ Cf. artigos 216.º do TFUE e 3.º, n.º 2, do TUE.

⁵⁰ VON BOGDANDY (1999), pp. 887-910.

Estados-Membros atribuem competências para atingirem os seus objetivos comuns». Tais finalidades encontram-se, adiante, consagradas no artigo 3.º do TUE. Nos termos do n.º 6 do artigo 3.º, «a União prossegue os seus objetivos pelos meios adequados, em função das competências que lhe são atribuídas nos Tratados». O artigo 5.º do TUE dá corpo à ideia de competência por atribuição, afirmando pela positiva que «a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos», e pela negativa que «as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros» (ideia reiterada no n.º 1 do artigo 4.º do TUE). A União não é, pois, uma ordem jurídica “autorreferencial”; não tem *Kompetenz-Kompetenz*⁵¹.

Sem prejuízo, como não poderia deixar de ser, até porque tal decorre da natureza própria do federalismo, o modelo federal europeu é profundamente idiossincrático, resultando muitas das suas características fundamentais das circunstâncias históricas e políticas que marcaram o processo de integração europeia. Desde logo, o modelo europeu parece encerrar características aparentemente de sinal oposto. Assim:

- a) a União tem personalidade jurídica internacional, mas não substitui a dos Estados nem os faz desaparecer da cena internacional, não assumindo a condução, em primeira linha, das relações exteriores e da política externa;
- b) embora se tenha convolado em “estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros”, a cidadania da União tem natureza derivada e complementar, baseando-se e dependendo da cidadania estadual;
- c) o primado do direito da União assenta num diálogo permanente com as ordens constitucionais dos Estados-Membros;
- d) decide-se na União, via de regra, por maioria, mas permanece a exigência de decisão unânime dos Estados no processo de revisão constitucional; e
- e) almeja-se a criação de uma “união cada vez mais próxima entre os povos da Europa”, mas os Estados podem abandonar a União.

⁵¹ DASHWOOD (2004), p. 357.

Sem prejuízo destas aparentes *contradições*, o federalismo europeu possui, quanto a nós, cinco atributos fundamentais, assentando em cinco traves-mestras que suportam todo o sistema, a saber:

- (i) uma acentuada *diferenciação vertical* – implicando uma gama de competências federais de muitas cores e tonalidades;
- (ii) uma relevante *assimetria horizontal* – envolvendo um grau variável de participação das entidades federadas;
- (iii) uma incidência *oblíqua* no exercício das competências estaduais, cujo exercício condiciona de forma indireta;
- (iv) uma arquitetura institucional *integrada e interdependente*, que inclui órgãos federais e estaduais e em que a elaboração, aplicação e garantia do direito federal dependem de forma decisiva das entidades federadas; e
- (v) uma regra de *primazia consensualizada* entre as ordens constitucionais federadas e a federal.

(i) *Diferenciação vertical*

Em primeiro lugar, ao contrário do que sucede via de regra noutras federações, na União Europeia, a repartição de competências não se faz com base num elenco de matérias que se distribuem pelos dois níveis da federação. Assim, a União não foi dotada de competência *genérica* para atuar de forma *ilimitada* numa lista predeterminada de matérias. Pelo contrário, cada competência para ela transferida encontra-se *balizada* numa norma jurídica específica dos Tratados que habilita a União a agir (a designada “*base*” ou “*fundamento*” jurídico da competência).

Neste quadro, as sucessivas revisões dos Tratados conduziram à emergência de um quadro competencial federal que se desdobra atualmente em diversos *tipos* de competências, regulados por regras muito distintas e que se procurou clarificar na reforma de Lisboa. Pelo que não basta uma referência genérica aos diferentes capítulos dos Tratados para se compreender o exato alcance dos poderes e das competências da União nas diversas áreas em que ela está habilitada a atuar. Os Tratados preveem, hoje, diferentes categorias de competências: *exclusivas*, *partilhadas*, *de apoio*, *de coordenação*, *complementares* e uma competência muito específica para implementar uma política externa e de segurança comum⁵².

⁵² Cf. artigos 2.º a 7.º do TFUE.

Entre todas elas, existe um *mar* de diferenças, materiais e procedimentais. E, mesmo para além das categorias, o modo como se operou a transferência de cada competência individualmente considerada é extraordinariamente variável.

Assim, pouco ou nada têm em comum a natureza e extensão das competências da União em matéria de política de pescas ou de política externa; de política agrícola ou mercado interno; em matéria de saúde ou em matéria de ambiente. Para além dessa relevante variação material, as diferentes *categorias* de competências da União (i) convocam distintos atores institucionais (nos polos, o papel determinante da Comissão ou dos Estados-Membros); (ii) envolvem diversos procedimentos decisórios e quóruns de decisão (da codecisão à aprovação pelo Parlamento; das várias fórmulas da maioria à unanimidade); (iii) resultam na adoção de instrumentos jurídicos distintos (de regulamentos a diretivas; de uniformização ou harmonização, mínima, máxima, facultativa ou obrigatória; de *hard law* a *soft law*); e (iv) implicam diferentes consequências jurídicas (preempção, harmonização, coexistência).

Neste quadro diverso e sofisticado, surgem amiúde problemas de delimitação complexos. Os exemplos multiplicam-se. Não é, por exemplo, clara a fronteira entre a competência exclusiva da União relativa à união aduaneira e a competência partilhada com os Estados em matéria fiscal, o mesmo acontecendo com a competência exclusiva em matéria de direito da concorrência e partilhada quanto ao mercado interno. A competência partilhada em matéria de política social estará muito próxima da competência de coordenação pela União neste domínio; o que pode igualmente suceder com a competência partilhada em matéria de mercado interno e a competência complementar da União em matéria de cultura. Esta realidade faz com que a determinação do fundamento jurídico da competência se tenha transformado, na União Europeia, numa questão constitucional fundamental, alimentando um contencioso institucional muito particular⁵³.

⁵³ E.g., Acórdão de 5 de outubro de 2000, *Alemanha/Parlamento e Conselho*, Proc. C-376/98, ECLI:EU:C:2000:544; Acórdãos de 11 de setembro de 2003, *Comissão/Conselho*, Proc. C211/01, ECLI:EU:C:2003:452, para. 39; de 29 de abril de 2004, *Comissão/Conselho*, Proc. C338/01, ECLI:EU:C:2004:253, para. 55; e de 10 de janeiro de 2006, *Comissão/Conselho*, Proc. C94/03, ECLI:EU:C:2006:2, para. 35; Acórdão de 23 de outubro de 2007, *Comissão/Conselho*, Proc. C-440/05, ECLI:EU:C:2007:625; Acórdão de 20 de maio de 2008, *Comissão/Conselho*, Proc. C-91/05, ECLI:EU:C:2008:288.

A análise do quadro de competências da União previstas nos Tratados revela também que para ela não foram transferidas, antes de mais e sobretudo, as competências típicas das federações de Estados, como a competência para cobrar impostos ou a competência para conduzir a política externa, em lugar dos seus Estados-Membros. Sem prejuízo, por via do reconhecimento pelo TJUE das competências implícitas da União, esta afirma-se crescentemente como ator decisivo no plano internacional, ora substituindo os Estados-Membros, ora aparecendo ao seu lado, numa estrutura que convoca o exercício de diversas competências e a condução das relações internacionais da União por diferentes instituições⁵⁴.

A repartição de competências entre Estados e União está, por conseguinte, longe de ser linear e de se fazer “a regra e esquadro”. Não só o quadro competencial da União que decorre dos Tratados é hoje extraordinariamente complexo – cada competência encerrando-se em fronteiras incertas e implicando uma consequência jurídica distinta – como as possibilidades abertas pela teoria dos poderes implícitos⁵⁵, mas também pelo artigo 352.º do TFUE, agudizam as dúvidas que a este respeito podem surgir nos planos jurídico e político.

⁵⁴ No plano internacional, a realidade federal da União é, aliás, particularmente complexa. O Tratado de Lisboa cristalizou, em normas jurídicas, os princípios essenciais que decorriam da jurisprudência do TJUE a respeito da conclusão de tratados internacionais pelos Estados e/ou pela União. A articulação entre o atual 216.º do TFUE e n.º 2 do artigo 3.º do TUE está, todavia, longe de ser evidente. Em termos pragmáticos, a aplicação destas disposições tem relevado que serão muito raros os casos em que a União não dispõe de competência internacional, e que, na maioria dos cenários, tal competência será exclusiva, afastando os Estados-Membros do palco internacional. Quando assim não sucede, o exercício de uma competência partilhada entre Estados e União na celebração de tratados internacionais requer uma colaboração estreita entre todos, imposta desde logo pelo princípio da cooperação leal. Os chamados “acordos mistos”, nos quais são partes simultaneamente a União e os Estados-Membros, suscitam importantes e complexas questões constitucionais quanto à sua negociação, interpretação e aplicação. *E.g.*, Acórdão de 19 de março de 1996, *Comissão/Conselho*, Proc. C-25/94, ECLI:EU:C:1996:114. O quadro institucional da ação externa da União reflete igualmente esta dicotomia, com o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança a atuar simultaneamente como vice-presidente da Comissão e presidente do Conselho para os Negócios Estrangeiros; e o Presidente do Conselho Europeu a atuar paralelamente com o Presidente da Comissão Europeia no plano da representação externa da União e das relações diplomáticas.

⁵⁵ Tanto no plano interno (Acórdão de 9 de julho de 1987, *Alemanha e outros/Comissão*, Procs. apensos 281, 283, 284, 285 e 287/85, ECLI:EU:C:1987:351) quanto no plano externo (Acórdão de 31 de março de 1971, *Comissão/Conselho*, Proc. 22/70, ECLI:EU:C:1971:32; Parecer 1/03, de 7 de fevereiro de 2006, ECLI:EU:C:2006:81).

(ii) *Assimetria horizontal*

Em segundo lugar, os Estados não participam de igual modo e na mesma medida no exercício em comum das competências transferidas para a União. Com efeito, apesar do ritmo acentuado da integração europeia, esta faz-se muitas vezes de forma *limitada* e *assimétrica*, confirmando-se a lógica, que Maastricht anunciou, de uma “Europa a duas velocidades”. Os Tratados permitem a implementação de um modelo de *integração diferenciada*, que é, na verdade, um modelo de tantas velocidades quanto o são os graus de participação dos Estados em cada política europeia em concreto.

Neste contexto, é muito significativo que dois dos pilares do edifício europeu se reconduzam a políticas em que não participam todos os Estados-Membros. Assim acontece com a Zona Euro, que compreende atualmente a união económica e monetária de 20 dos 27 Estados-Membros⁵⁶; e com o Espaço Schengen – a maior zona de liberdade de trânsito do mundo –, que inclui 22 dos 27 Estados da União, a que se juntam os quatro Estados da Associação Europeia de Comércio Livre⁵⁷.

Para além destes casos mais óbvios, ao abrigo do mecanismo das cooperações reforçadas⁵⁸, a União tem-se dotado, em matérias muito distintas, de diversos instrumentos nos quais só participam alguns dos seus Estados-Membros: do divórcio⁵⁹, regimes e efeitos patrimoniais das

⁵⁶ A Suécia não participa por opção própria, tendo sido a adesão rejeitada em referendo nacional em 2003. O Reino Unido e a Dinamarca negociaram um “*opt out*”, muito embora a Dinamarca participe em alguns mecanismos de estabilização de taxas de câmbio. Estão ainda fora da Zona Euro, mas obrigados a aderir quando cumprirem os critérios, a Bulgária, a República Checa, a Hungria, a Roménia e a Polónia.

⁵⁷ O Reino Unido e a Irlanda negociaram um “*opt out*” ao Espaço Schengen. A Dinamarca aplica o acervo de Schengen ao abrigo de normas especiais. A Bulgária, o Chipre e a Roménia estão (ainda) apenas parcialmente vinculados ao acervo de Schengen. Mónaco, San Marino e Andorra são participantes *de facto* da zona Schengen.

⁵⁸ Cf. artigos 20.º do TUE e 329.º do TFUE.

⁵⁹ Regulamento (UE) n.º 1259/2010 do Conselho, de 20 de dezembro de 2010, que cria uma cooperação reforçada no domínio da lei aplicável em matéria de divórcio e separação judicial, JO L 343 de 29.12.2010, pp. 10-16.

parcerias registadas⁶⁰ às patentes⁶¹, até mesmo à participação na Procuradoria Europeia⁶². O recente *Livro Branco sobre o Futuro da Europa – que futuro?*⁶³ assume a integração diferenciada como um dos modelos possíveis de futuro, em que «a União deixa avançar os Estados-Membros interessados em colaborar mais estreitamente em domínios específicos», segundo o lema «fazer mais, quem quiser mais».

Esta geometria variável deixa clara uma das principais idiossincrasias do modelo federal em que assenta a União: a possibilidade de estar *dentro e fora* da federação ao mesmo tempo. É que não só é possível fazer parte da União e não participar em algumas das suas políticas fundamentais, como o inverso também se verifica, havendo Estados que não estão na União e participam em algumas das suas políticas mais emblemáticas. Tudo isto contribuindo, do seu modo e a seu tempo, para a concretização do desiderato originário de criação de uma “união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”.

(iii) *Incidência oblíqua*

Em terceiro lugar, e apesar das referidas diferenciação vertical e assimetria horizontal, a transferência de competências dos Estados para a União tem-se concretizado de tal forma que também o exercício de competências estaduais recai, hoje, sob a *alçada* da federação, de tal forma que se tornou impossível identificar círculos de intervenção política estritamente reservados aos Estados.

Assim, por um lado, a jurisprudência do TJUE, hoje vertida no n.º 1 do artigo 51.º da Carta dos Direitos Fundamentais, tem permitido a

⁶⁰ Regulamento (UE) n.º 2016/1103 do Conselho, de 24 de junho de 2016, que implementa a cooperação reforçada no domínio da competência, da lei aplicável, do reconhecimento e da execução de decisões em matéria de regimes matrimoniais, JO L 183 de 08.07.2016, pp. 1-29; Regulamento (UE) n.º 2016/1104 do Conselho, de 24 de junho de 2016, que implementa a cooperação reforçada no domínio da competência, da lei aplicável, do reconhecimento e da execução de decisões em matéria de efeitos patrimoniais das parcerias registadas, JO L 183 de 08.07.2016, pp. 30-56.

⁶¹ Regulamento (UE) n.º 1257/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2012, que regulamenta a cooperação reforçada no domínio da criação da proteção unitária de patentes, JO L 361 de 31.12.2012, pp. 1-8.

⁶² Regulamento (UE) n.º 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia, JO L 283 de 31.10.2017, pp. 1-71.

⁶³ COM (2017) 2025, de 1 de março de 2017.

invocação dos direitos fundamentais protegidos pelo direito da União contra os Estados-Membros num número crescente de casos, independentemente e muito para além do âmbito de exercício de competências estritamente europeias⁶⁴. Por outro, também segundo jurisprudência constante do TJUE, mesmo aí onde esteja em causa o exercício de competências *puramente* nacionais, os Estados têm a obrigação de respeitar os princípios fundamentais de direito da União, o que tem reflexos importantes também em matérias de inequívoca natureza institucional, como sucede, por exemplo, com a cidadania europeia, o direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu⁶⁵, as regras relativas à perda da cidadania⁶⁶ e, mais recentemente, a independência do poder judicial e a organização do sistema judiciário interno⁶⁷.

(iv) Sistema de garantia integrado e interdependente

Em quarto lugar, toda a arquitetura institucional federal da União é realmente peculiar. A natureza variável das competências da União implica que, no seu exercício, se afirmem diferentes protagonistas, a nível federal e federado.

Assim, no procedimento legislativo europeu, intervêm instituições europeias, mas também nacionais (*e.g.*, o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais). Mas, de forma porventura mais evidente e relevante, tanto as administrações públicas como os tribunais nacionais constituem peças fundamentais de execução e garantia do direito da União – num modelo federal que não foi dotado de estruturas federais próprias de aplicação do direito comum⁶⁸. Os sistemas administrativo e judicial

⁶⁴ EECKHOUT (2002), pp. 945-994. *Vide e.g.*, Acórdão de 13 de julho de 1989, *Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, Proc. 5/88, ECLI:EU:C:1989:321; Acórdão de 18 de junho de 1991, *ERT/DEP*, Proc. C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254; Acórdão de 12 de junho de 2003, *Schmidberger*, Proc. C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333. E ainda a discussão em torno do artigo 53.º da Carta no Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, *Melloni*, Proc. C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107; Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, *Åkerberg Fransson*, Proc. C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105. Sobre o tema ver, entre outros, BESSELINK (2014), pp. 531-552; CAVALLONE (2014), pp. 19-40.

⁶⁵ Acórdão de 12 de setembro de 2006, *Eman e Sevinger*, Proc. C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545.

⁶⁶ Acórdão de 2 de março de 2010, *Rottmann*, Proc. C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104.

⁶⁷ Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, Proc. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

⁶⁸ KOMÁREK (2005), pp. 9-34.

européus assentam nas estruturas nacionais, verdadeiros braços descentralizados da arquitetura institucional europeia, em que a aplicação do direito federal depende, em larga medida, do grau de cooperação das autoridades federadas.

(v) *Primazia consensualizada*

Por fim, nada do que foi dito prejudica a força de *law of the land* do direito da União, que se aplica prevalecendo sobre as ordens jurídicas nacionais e preclui aí o exercício de competências soberanas⁶⁹. Exercício esse temperado pelas exigências de subsidiariedade e proporcionalidade impostas pelos Tratados⁷⁰.

A primazia do direito da União opera, contudo, no âmbito de um modelo constitucional plural e complexo em que a “última palavra” resulta de um processo de *cooperação* e de *diálogo* entre tribunais nacionais e o TJUE – que se desenrola através do mecanismo das questões prejudiciais –, destinado a produzir um entendimento jurisprudencial *partilhado*, como emblematicamente o demonstrou, por exemplo, a recente saga *Taricco*⁷¹. Aí onde nem sempre existe consenso, vale uma regra de *proteção equivalente* que evita os conflitos e permite uma coexistência relativamente pacífica entre os dois níveis de ordens jurídicas⁷².

5. Notas conclusivas

Terminamos com três breves notas finais:

1. Do exposto, resulta claro que a União assenta numa estrutura federal complexa em que a resposta à questão de saber a quem compete exercer determinada competência está longe de ser simples. A imagem do caleidoscópio – o conhecido instrumento inventado pelo escocês SIR DAVID BREWSTER, que combinando pedaços de vidro e espelhos permite ver diferentes imagens colo-

⁶⁹ Acórdão de 15 de julho de 1964, *Costa/E.N.E.L.*, Proc. 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

⁷⁰ Cf. artigo 5.º, n.º 3, do TUE. Considerando a subsidiariedade como uma faca de dois gumes, *vide* MARQUARDT (1994), pp. 616-640.

⁷¹ Acórdão de 8 de setembro de 2015, *Taricco e outros*, Proc. C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555, e Acórdão de 5 de dezembro de 2017, *M.A.S. e M.B.*, Proc. C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936.

⁷² MARTINS (2012), pp. 407-432.

ridas através da projeção da luz no interior do tubo – é aqui sugestiva. Ao fazer-se um movimento com o tubo, visualizam-se figuras coloridas distintas em imagens multiplicadas. Assim parecem ser as respostas que vamos encontrando à questão fundamental de saber a quem compete o exercício do poder na União Europeia. Respostas essas que, determinadas por critérios afinados ao longo dos anos, sobretudo pela jurisprudência do TJUE, resultam numa constelação de soluções *múltiplas, variadas e coloridas*, cuja consistência nem sempre se vislumbra e cuja inclusão no sistema globalmente considerado nem sempre se percebe (mas pode-se explicar) – quais vidrinhos refletindo a intensidade da luz que penetra no tubo.

2. Verdadeiramente essencial ao modelo federal europeu é, recuperando as palavras de SCHUMAN, que o mesmo «não se constrói de uma só vez, nem de acordo com um plano único. Construir-se-á através de realizações concretas que criarão, antes de mais, uma solidariedade de facto»⁷³. O federalismo europeu é *evolutivo, incompleto, aberto*. Não visa criar uma união mais perfeita⁷⁴, apenas mais *próxima*. É “cada vez mais”, e por isso, por natureza, *imperfeito; é processo*, e não produto acabado.

Não põe isso em causa, todavia, a essência verdadeiramente federal do projeto europeu, assente que este é numa divisão de competências entre Estados e União que opera através de um processo de delegação *vertical*, de baixo para cima⁷⁵. A construção em pequenos passos, por fases, em etapas, num tempo e num modo de avanços e recuos, de ajustamentos e afinações, afasta a estrutura federal europeia do modelo habitual dos Estados federais, mas não compromete a sua vocação originária para conciliar a diversidade na unidade, repartindo o exercício do poder entre Estados e União, num equilíbrio que se vai testando, descobrindo e construindo ao longo do tempo.

⁷³ Declaração de SCHUMAN, de 9 de maio de 1950, § 3.

⁷⁴ Por contraste com a Constituição dos Estados Unidos da América cujo preâmbulo determina: “*We the People of the United States, in order to form a more perfect union...*”

⁷⁵ LENAERTS (1997), p. 749, distinguindo federalismo *integrativo*, em que a delegação de poderes ocorre de baixo para cima, e *devolutivo*, no qual a delegação opera de forma inversa.

3. A este respeito, coexistiram, desde o início do processo de integração, essencialmente duas visões diferenciadas acerca do modelo a seguir. No essencial, ainda que com matizações, de um lado, encontram-se aqueles que defendem a transferência de importantes poderes decisórios para a União, com a criação de um adequado quadro institucional, tendencialmente de tipo *federal*. Do outro, aqueles que pugnam por uma “Europa dos Estados”, em que estes últimos se mantêm “donos e senhores dos Tratados”, ao leme do processo de integração, centralizando o essencial dos poderes decisórios e exercendo-os em *comum*, num paradigma de cooperação mais próximo do direito internacional clássico.

A esta opção subjaz, na realidade, uma mesma questão de fundo: saber qual o ponto ótimo de equilíbrio entre Estados e União no processo de integração europeia. Do ponto de vista jurídico, a resposta concreta determinará, ou irá determinando, as *características* institucionais da organização que se pretende criar, mas não afeta a *natureza* constitucional e federal em que ela assenta. Com efeito, da qualificação do modelo político da União como federal não decorre nenhuma conclusão quanto à *intensidade* da transferência de competências para a União, em particular quanto ao *tempo*, à *forma* e ao *modo* nos quais tal transferência pode ter lugar⁷⁶. O federalismo é um instrumento jurídico-político aberto e flexível, e compatível, por isso, com uma maior ou menor delegação de poderes, com a definição de quadros institucionais e procedimentos decisórios diversos, permitindo soluções variáveis que espelham diferentes equilíbrios de poder. Sem surpresas, existem modelos federais mais ou menos centralizados; assentes sobretudo ou apenas em competências exclusivas ou predominantemente em competências concorrentes/partilhadas; que obnubilam as unidades federadas ou em que estas ocupam o centro de decisão; nas quais existem mecanismos de resolução de conflitos incontestáveis ou estes escasseiam. É que, enquanto forma de organização de uma comunidade política, o federalismo, tal como o constitucionalismo, funciona apenas como

⁷⁶ ROOBOL (2005), p. 89, notando que para os ingleses a utilização do termo *federal soa* a centralização, ao passo que para os belgas *soa* a descentralização. *Vide*, ainda, RANGEL (2001), p. 807, falando de um federalismo “por dissolução” por contraposição a um federalismo “centralista” que passou a designar a posição daqueles que defendiam uma concentração de poderes na União.

“sistema operativo”⁷⁷: condiciona o processo de governação, mas não determina, por si mesmo, resultados, soluções ou equilíbrios políticos concretos.

Bibliografia

- BESSELINK, Leonard, “The Parameters of Constitutional Conflict after Melloni”, *European Law Review*, Vol. 29, N.º 4, 2014, pp. 531-552.
- BURGESS, Michael, “Introduction: Federalism and Building the European Union”, *Publius*, Vol. 26, N.º 4, Federalism and the European Union, 1996, pp. 1-15.
- CAETANO, Marcello, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6.ª Ed., Coimbra, Almedina, 1990.
- CASSESE, Sabino, “La costituzione europea”, *Quaderni costituzionali*, 1991, Ano XI, N.º 3, pp. 487-508.
- CAVALLONE, Giulia, “European arrest warrant and fundamental rights in decisions rendered in absentia: the extent of Union law in the case C-399/11 *Melloni v. Ministero Fiscale*”, *European Criminal Law Review*, Vol. 4, N.º 1, 2014, pp. 19-40.
- CONSTANTINESCO, Vlad, “Europe fédérale ou fédérations d’États-nations”, in Renaud Dehousse (ed.), *Une constitution pour l’Europe?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 115-149.
- COUTINHO, Francisco Pereira, *Ensinar Direito Constitucional da União Europeia*, Lisboa, Petrony, 2023.
- DASHWOOD, Alan, “The Relationship Between the Member States and the European Community/European Union”, *Common Market Law Review*, Vol. 41, N.º 2, 2004, pp. 355-381.
- DELORS, Jacques, *Mémoires*, Paris, Plon, 2003.
- EECKHOUT, Piet, “The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question”, *Common Market Law Review*, Vol. 39, N.º 5, 2002, pp. 945-994.
- GODINHO, Sónia, “Federalismo e Constituição Europeia”, in Ana Maria Guerra Martins (coord.), *Constitucionalismo Europeu em Crise?: Estudos sobre a Constituição Europeia*, Lisboa, AAFDL, 2006, pp. 19-76.
- HÄBERLE, Peter, “Problemi attuali del federalismo tedesco”, *Giurisprudenza costituzionale*, Ano XXXVII, N.º 4, 1992, pp. 3353-3393.
- HARMAN, Brady, “Maintaining the Balance of Power: A Typology of Primacy Clauses in Federal Systems”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 22, 2015, pp. 703-735.

⁷⁷ WEILER, TRACHTMAN (1996-1997), p. 357, considerando, ainda, que o constitucionalismo é o sistema WINDOWS que foi construído sobre o sistema DOS, vindo do direito internacional público.

- HYPERLINK https://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=481347 BESSELINK, Leonard, “The Parameters of Constitutional Conflict after *Melloni*”, *European Law Review*, Vol. 29, N.º 4, 2014, pp. 531-552.
- KOMÁREK, Jan, “Federal Elements in the Community Judicial System – Building Coherence in the Community Legal Order”, *Common Market Law Review*, Vol. 42, N.º 1, 2005, pp. 9-34.
- LENAERTS; Koen, “Federalism: Essential Concepts in Evolution – The Case of the European Union”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 21, 1997, pp. 746-798.
- MACCORMICK, Neil, “Democracy and Subsidiarity in the European Commonwealth”, in *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 137-156.
- MARQUARDT, Paul D., “Subsidiarity and Sovereignty in the European Union”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 18, 1994, pp. 616-640.
- MARTINS, Patrícia Fragoso, “O caso *Kadi* e a fórmula ‘*Solange*’: das relações entre o Direito da União Europeia e ordem jurídica internacional em matéria de direitos fundamentais”, in Marcelo Rebelo de Sousa, Fausto de Quadros, Paulo Otero e Eduardo Vera-Cruz Pinto (coords.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, Vol. V, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pp. 407-432.
- MCCORMICK, J., *European Union Politics*, Palgrave, Basingstoke, 2011.
- MIRANDA, Jorge, “Federação de Estados”, in J. Bigotte Chorão (coord.), *Enciclopédia Verbo Século XII – Luso-Brasileira de Cultura*, Vol. 11, Lisboa, Verbo, 1999, pp. 972-973.
- MIRANDA, Jorge, “Federalismo”, in J. Bigotte Chorão (coord.), *Enciclopédia Verbo Século XII – Luso-Brasileira de Cultura*, Vol. 11, Lisboa, Verbo, 1999, pp. 976-977.
- MIRANDA, Jorge, “Sobre a Aplicação da ‘Declaração de Bolonha’ às Faculdades de Direito”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. 45, N.º 1, 2004, pp. 537-550.
- MIRANDA, Jorge, *Curso de Direito Internacional Público*, 6.ª Ed., Estoril, Principia, 2016.
- OTERO, “Federação”, in J. Bigotte Chorão (coord.), *Enciclopédia Verbo Século XII – Luso-Brasileira de Cultura*, Vol. 11, Lisboa, Verbo, 1999, pp. 967-968.
- PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.ª Ed., Coimbra, Almedina, 1993.
- PERNICE, Ingolf, “Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?”, *Common Market Law Review*, Vol. 36, N.º 4, 1999, pp. 703-750.
- PIRES, Francisco Lucas, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*, Coimbra, Almedina, 1997.
- PIRIS, Jean-Claude, *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, (Cambridge Studies in European Law and Policy), 2006.
- QUADROS, Fausto, *Direito Comunitário I*, Coimbra, Almedina, 2000.
- QUERMONNE, Jean-Louis, “L’émérgence d’un droit constitutionnel européen”, *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 58, N.º 2, 2006, pp. 581-591.

- RANGEL, Paulo Castro, “Introdução ao Federalismo Contemporâneo (I)”, *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 61, Vol. II, Lisboa, 2001, pp. 789-836.
- ROOBOL, W. H., “Federalism, Sovereignty, etc.”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 1, N.º 1, 2005, pp. 87-91.
- VON BOGDANDY, Armin, “The Legal Case for Unity: the European Union as a Single Organization with a Single Legal System”, *Common Market Law Review*, Vol. 36, N.º 5, 1999, pp. 887-910.
- WALKER, Neil, “Federalism in 3D: The Reimagination of Political Community in the European Union”, *Católica Law Review*, N.º 1, 2017, pp. 67-90.
- WALLACE, W., “Government Without Statehood: The Unstable Equilibrium”, in H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 439-60.
- WATTS, Ronald, “Federalism, Federal Political Systems and Federations”, *Annual Review of Political Science*, N.º 1, 1998, pp. 117-137.
- WEILER, Joseph H. H.; TRACHTMAN, Joel P., “European Constitutionalism and Its Discontents”, *Northwestern Journal of International Law & Business*, Vol. 17, 1996-1997, pp. 354-397.