

ARTIGO 50º

1. Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respectivas normas constitucionais, retirar-se da União.

2. Qualquer Estado-Membro que decida retirar-se da União notifica a sua intenção ao Conselho Europeu. Em função das orientações do Conselho Europeu, a União negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União. Esse acordo é negociado nos termos do nº 3 do Artigo 218º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O acordo é celebrado em nome da União pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após aprovação do Parlamento Europeu.

3. Os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação referida no nº 2, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo.

4. Para efeitos dos nºs 2 e 3, o membro do Conselho Europeu e do Conselho que representa o Estado-Membro que pretende retirar-se da União não participa nas deliberações nem nas decisões do Conselho Europeu e do Conselho que lhe digam respeito.

A maioria qualificada é definida nos termos da alínea b) do nº 3 do Artigo 238º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

5. Se um Estado que se tenha retirado da União voltar a pedir a adesão, é aplicável a esse pedido o processo referido no Artigo 49º.

Origem

A previsão expressa de um direito de abandonar a UE é uma novidade do Tratado de Lisboa¹²⁸, não tendo esta norma correspondência nas versões anteriores dos tratados europeus. A sua positivação é, assim, uma das mais significativas inovações do Tratado de Lisboa, encerrando a discussão que há muito ocupava a Doutrina quanto a tal viabilidade – cuja posição dominante apontava para a irreversibilidade dos compromissos comunitários¹²⁹.

Doutrina

BASTOS, FERNANDO LOUREIRO, “Perante uma «Constituição» será que é ainda possível continuar a falar em «tratado»? Algumas considerações jusinternacionalistas sobre o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”, *O Direito*, Ano 137 (2005), nº IV e V, pp.712; DOUGAN, MICHAEL, “The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts”, *Common Market Law Review*, Vol. 45, nº 3 (Junho de 2008), pp. 617-703; DUARTE, MARIA

¹²⁸ Em rigor, não é uma novidade absoluta, já que norma idêntica constava do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (art. I-60º), que nunca veio a entrar a vigor.

¹²⁹ (PATRÃO, 2010). Para quem, como nós, considerava que o direito de recesso já existia, a novidade está somente na redução a escrito da faculdade.

LUIFA, “A Constituição Europeia e os direitos de soberania dos Estados-membros – elementos de um aparente paradoxo”, *O Direito*, Ano 137 (2005), vol. IV-V, pp. 837e ss; FRIEL, RAYMOND, “Providing a Constitutional Framework for withdrawal from the EU: article 59 of the draft European Constitution”, *International Comparative Quarterly*, Vol. 53, Abril de 2004, pp. 407-428; GOMES, CARLA AMADO, “O tratado de Lisboa: ser ou não ser... reformador (eis a questão)”, *Revista do Ministério Público*, Ano 29, N. 114 (Abr-Jun 2008) pp. 7-50; LENAERTS, KOEN/GERARD, DAMIEN, “The Structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed”, *European Law Review*, vol. 29, n^o 3, Junho de 2004, pp. 289-322; MESQUITA, MARIA JOSÉ RANGEL DE, “Forças e fraquezas do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”, *O Direito*, Ano 137 (2005), vols. IV e V, pp. 81-836; PATRÃO, AFONSO, “O direito de abandonar a União Europeia à luz do Tratado de Lisboa: a extinção do direito de livremente abandonar a União?”, *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias – Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, col. *Studia Iuridica*, n^o 101, volume IV, 2010, pp. 755-793.

O processo de retirada tem três momentos principais: inicia-se pela comunicação ao Conselho Europeu da intenção do EM em abandonar a UE (i); segue-se a negociação e conclusão de um *acordo de saída*, celebrado entre a UE e a Estado que dela pretende sair, disciplinando os termos do recesso e as relações futuras entre aquele Estado e a União (ii); fica concluído com o termo da vinculação daquele Estado ao direito da União na data de entrada em vigor do acordo de saída ou dois anos após a notificação da intenção de exercer o direito de recesso, prazo que pode ser prorrogado pelo Conselho Europeu, por unanimidade (iii). O *acordo de saída* é uma convenção internacional celebrada entre a União e o Estado que dela pretende retirar-se, em que o Conselho decidirá por maioria qualificada, após consulta ao PE. Neste quadro, o EM em causa não participa nas decisões ou deliberações do Conselho e do Conselho Europeu.

As soluções consagradas assumem uma assinalável sensatez, porquanto a retirada não é, em regra, um recesso em sentido próprio: o sistema prefere um consenso generalizado dos EM, admitindo apenas em *ultima ratio* uma denúncia unilateral dos Tratados. Esta opção é patente em dois vectores: *por um lado*, na suspensão temporal dos efeitos do recesso – que, na ausência de um acordo de saída, só é eficaz dois anos após o seu exercício –, constituindo um claro incentivo, para o Estado denunciante, à celebração do acordo de saída. *Por outro lado*, sublinhe-se que a retirada consensual não depende da anuência de todos os EM (a celebração do acordo de saída carece apenas de maioria qualificada no Conselho), propiciando um mais fácil entendimento¹³⁰. Aliás, segundo cremos, será esta a razão

¹³⁰ LENAERTS E GERARD, 2004: 308.

determinante para que o acordo de saída seja celebrado entre a *União* e o Estado, ao invés do que sucede a propósito das adesões – concluídas apenas entre EM e Estados aderentes¹³¹.

A primazia conferida ao *acordo* (em detrimento do exercício de um direito potestativo de recesso) justificar-se-á por atenção às relações futuras daquele Estado com a União e com os demais EM (geograficamente vizinhos e comercialmente ligados), que serão naturalmente mais pacíficas se a retirada resultar de uma negociação. Note-se, porém, que o abandono não depende da conclusão do acordo, consagrando-se a favor de todos os EM um direito de denúncia: se aquele não for celebrado no prazo de dois anos a contar da notificação da intenção de retirada, o recesso produz os seus efeitos. O Tratado não deixa assim de prever a faculdade de recesso *proprio sensu*, evitando, nas negociações de retirada, uma injustificada inferioridade negocial do Estado que pretende sair¹³².

A notificação da intenção de um Estado sair da União não obedece a quaisquer condições, cabendo ao órgão estadual que o representar externamente. Esta notificação produz apenas dois efeitos: por um lado, deve iniciar-se a negociação tendente à celebração do *acordo de saída*; por outro, implica a exclusão no Conselho e no Conselho Europeu dos representantes daquele Estado nas negociações e na celebração da dita convenção. Isto é, não ocorre qualquer alteração nas demais instituições, mantendo-se em funções quer os deputados europeus eleitos por aquele Estado, quer o comissário dessa nacionalidade (se existir), quer os juizes do Tribunal de Justiça e do TC. Ademais, nas restantes matérias, o Conselho e o Conselho Europeu continuam a contar com a participação do representante desse Estado.

A Doutrina é crítica quanto a esta solução, advogando que a opção mais correcta seria a suspensão dos representantes desse Estado em todas as instituições e em todas as matérias¹³³. cremos, todavia, que ficou positivada a solução mais sensata: as demais instituições não representam interesses estaduais e não deve olvidar-se que, até à retirada, o Estado permanecerá vinculado ao direito europeu, não devendo vedar-se a sua participação na adopção de regras que o vinculam¹³⁴.

A norma do art. 50º coloca, no entanto, uma importante questão: a notificação da intenção de retirada é revogável pelo EM em causa? A ser assim, coloca-se a pos-

¹³¹ Cfr. art. 49º TUE.

¹³² Isto é, nas palavras de RAYMOND FRIEL (2004: 425), apesar de ser atribuído a cada Estado um “*unilateral right to withdraw, it does not have an immediate right to withdraw*”. É aquilo que MARIA LUISA DUARTE (2005: 861) apelida de “*direito fundamental de saída da União Europeia*”.

¹³³ DOUGAN, 2008: 688; FRIEL, 2004: 426.

¹³⁴ O mesmo se diga quanto à participação dos juizes com a nacionalidade daquele Estado, já que a sua função é a de representar o seu sistema jurídico, garantindo ao tribunal o conhecimento das particularidades do ordenamento de cada EM.

sibilidade de os Estados mais poderosos utilizarem tal prerrogativa como *ameaça de recesso*, influenciando os destinos da União em seu proveito mediante a declaração de que, não sendo cumpridos os seus desígnios, se retirarão. No fundo, durante o período de dois anos que sucede a notificação da intenção de retirada (e em que paira a *ameaça de saída*), subsiste a faculdade de o Estado se recusar a negociar os termos do abandono, conservando o poder de revogar o seu putativo propósito de abandonar a União¹³⁵. Com efeito, a eventualidade de uma *ameaça de recesso* é significativamente mais provável que o exercício efectivo da retirada. Tal viabilidade constitui um foco de desigualdade, porquanto a intimação assumirá maior relevo quando provier de um Estado grande e poderoso; ademais, a ser possível, gerará instabilidade na União e alarme nos mercados, nos operadores económicos e na própria administração comunitária, já que tal Estado deixará provavelmente de cooperar com as instituições. Por fim, a *ameaça de recesso* criará o risco de um efeito de arrastamento, implicando que outros EM procedam à sua própria *ameaça*, seja por solidariedade com o motivo subjacente à decisão do primeiro, seja por retaliação pelo facto de a União ceder às suas exigências.

Deve notar-se, por fim, que a consagração do processo de retirada vem afastar qualquer possibilidade de denúncia dos Tratados mediante procedimento diferente daquele que ficou estabelecido¹³⁶.

Afonso Patrão

¹³⁵ FRIEL, 2004: 426.

¹³⁶ Cfr. art. 54º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, salvo se alcançado acordo unânime de todas as partes do Tratado. Ora, esta hipótese da Convenção de Viena é desprovida de qualquer relevância prática, já que no processo de retirada previsto no art. 50º se exige somente maioria qualificada.