

### Programas sobre Europa em Constituições e Projetos Constitucionais Recentes. O Desenvolvimento do “Direito Constitucional Nacional sobre a Europa”<sup>1</sup>

SUMÁRIO: Introdução, problema: Europa “no” Direito Constitucional; Primeira parte: Elementos de um inventário tipológico: a questão europeia nas constituições e projetos constitucionais de Estados europeus. I — Uma tipologia de cláusulas europeias. 1) Referências à Europa nos preâmbulos e nos artigos fundamentais — A Europa como objetivo do Estado; 2) Referências à Europa nas cláusulas regionalistas; 3) Europa como objetivo educativo; 4) A recepção dos direitos fundamentais europeus, p. ex., o CEDH; 5) Referências à Europa nas constituições de Estados federados; 1) As Constituições dos Länder alemães; 2) As Constituições dos cantões suíços; 6) Referências à Europa nas Constituições da Europa Oriental; 7) Outras formas de manifestação das referências à Europa; Incursões: “Fontes” dos textos constitucionais referentes à Europa; 1) Programas políticos; 2) Tratados Europeus; 3) A grande literatura científica sobre o Direito europeu; II — Resultado provisório; Segunda parte: Consequências teóricas e práticas (um esboço); I — Conteúdo normativo dos textos sobre a Europa; II — Princípios da interpretação constitucional dos artigos relativos à Europa (“Direito Constitucional interno sobre a Europa”); 1) O Direito Constitucional sobre a Europa no âmbito da “unidade da Constituição”; 2) Artigos europeus como “referências abertas”; 3) Os artigos europeus no contexto da “hermenêutica comum europeia”; III — O desenvolvimento do Direito Constitucional nacional sobre a Europa; Perspectiva: Política constitucional em relação à Europa, cultura jurídica europeia, o “jurista europeu”

#### INTRODUÇÃO, PROBLEMA: EUROPA “NO” DIREITO CONSTITUCIONAL

“Europa” está na boca de todo mundo. A política, a ciência e a publicidade geral dedicam-se a ela em todos os foros imagináveis, em todos os meios e em todos os gêneros literários. As ciências jurídicas tratam o tema “Europa” tanto na investigação sobre os fundamentos quanto também em suas disciplinas particulares. A “europeização” dos âmbitos jurídicos particulares é já um “lugar comum”, e os grandes Tribunais Constitucionais dos Estados europeus da Itália à Espanha, da França à Grã-Bretanha<sup>2</sup> e Alemanha se ocupam do tema

1 Título original: *Europaprogramme neuerer Verfassungen und Verfassungsentwürfe – der Ausbau von Nationalism “Europaverfassungsrecht”*. Publicado O. Due/M. Lutter/J. Schwerze (eds.), in FS für Ulrich Everling. Nomos, Baden-Baden, 1995, p. 161-173.

2 De Maastricht se ocuparam: o Conselho Constitucional, EuGRZ 1993, p. 187, 193, 196, o Tribunal Constitucional espanhol, EuGRZ 1993, p. 285 e a Alta Corte londrina, EuGRZ 1993, p. 525. da lit.: Ch. Walter, *Die drei Entscheidungen des französischen Verfassungsrates zum Vertrag von Maastricht über die Europäische Union*, EuGRZ 1993, p. 183 ss.; A. López Castilho/J. Poladiewicz, *Verfassung und Gemeinschaftsrecht in Spanien. Zur Maastricht-Erklärung des Spanischen Verfassungsgerichts*, EuGRZ 1993, p. 277 ss.; R. Hoffman, *Der Vertrag von Maastricht vor den Verfassungsgerichten Frankreichs und Spaniens*, FS Mahrenholz, 1994, p. 943 ss.

Europeu em forma de Maastricht<sup>3-4</sup>. Por último, as eleições europeias, de junho de 1994, proporcionaram *slogans* e palavras-chave da futura Europa e geraram muita literatura político-partidária e de artigos de fundo. A literatura geral sobre o tema Europa já é quase imensa<sup>5</sup>, e a própria disciplina do Direito europeu está representada na jurisprudência, tanto por contribuições pioneiras quanto por detalhadas pesquisas de alto quilate<sup>6</sup>. A Associação de Professores alemães de Direito Público tem-se ocupado uma vez ou outra do tema<sup>7</sup>.

Tendo em vista a inflação de literatura sobre a “Europa”, pode ser sensato refletir sobre esse tipo de textos que devem redigir sua matéria de forma altamente concentrada e intensa em declarações materiais e com um discurso formal: os textos constitucionais. Deve presumir-se que (também) as funções programáticas de muitos textos constitucionais produziram e criaram para o futuro textos sobre a Europa que – analisados segundo uma tipologia comparativa – proporcionam mais que meros “materiais” para o entendimento da Europa, a imagem e sua concepção de si mesma. As Constituições atuais são “seu tempo expresso em ideias”, variando a conhecida citação de Hegel. Levam o “importante” para uma comunidade política a palavras e conceitos precisos; e,

- 
- 3 Da lit. alemã sobre Maastricht: I. Pemice, *Maastricht, Staat und Demokratie*, Die Verwaltung 26 (1993) p. 440 ss.; P. Lerche, *Die Europäische Staatlichkeit und die Identität de GG*, in FS Redeker, 1993, p. 131 ss.; H. H. Rupp, *Maastricht – Eine neue Verfassung?*, ZRP 1993, p. 211 ss.; P. M. Huber, *Maastricht – Ein Staatsstreich?*, 1993; H.-J. Blanke, *Der Unionvertrag von Maastricht – Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat*, DöV 1993, p. 412 ss. Sobre a sentença relativa a Maastricht Del TFC (BVerlGE 89, 155): C. Tomuschat, *Die Europäische Union unter der Aufsicht des BVerfG*, EuGRz 1993, p. 489 ss.; V. Götz, *Das Maastricht-Urteil des BVerfG*, JZ 1993, p. 1081 ss.; C. O. Lenz, *Der Vertrag von Maastricht in Kraft*, EuZW 1993, p. 649; A. Weber, *Die Wirtschafts- und Währungsunion nach dem Maastricht-Urteil des BVerfG*, JZ 1994, p. 53 ss.; M. Schröder, *Des BVerfG als Hüter des Staates im Prozeß der europäischen Integration*, DVBl 1994, p. 316 ss.; H. P. Ipsen, *Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil*, EuR 29 (1994), p. 1 ss.; J. Schwarze, *Europapolitik unter deutschen Verfassungsrichtervorbehalt*, NJ 1994, p. 1 ss.; R. Stein, *Das Maastricht-Urteil des BVerfG*, EuZW 1994, p. 239 ss.
  - 4 Maastricht ou Maastrique é uma cidade neerlandesa, capital da Província de Limburgo. Lá, em 1992, foi assinado um tratado (Tratado de Maastricht), que veio para emendar tratados anteriores sobre a Comunidade Econômica Europeia, cujo protótipo é o Tratado de Roma de 1957. Maastricht substituiu “Comunidade Econômica Europeia” pela nova denominação “União Europeia”, introduzindo princípios como o da união econômica e monetária (o Euro), o fortalecimento do Parlamento Europeu e o conceito de cidadania da União. Foi, por sua vez, emendado pelos Tratados de Amsterdam, Nice, Lisboa e pela Constituição Europeia. Disponível em: [www.europeanlawmonitor.org/treaties/eu-treaties-treaty-on-European-Union-maastricht-treaty-of-nice-lisbon-treaty.html](http://www.europeanlawmonitor.org/treaties/eu-treaties-treaty-on-European-Union-maastricht-treaty-of-nice-lisbon-treaty.html). Acesso em: 12 dez. 2012). (NTb.)
  - 5 Lit. geral sobre a Europa, por exemplo, B. Beutler (ed.), *Reflexões sobre a Europa*, 1993; J. Isensee (ed.), *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, 1993; B. A. Ackerman, *Ein neuer Anfang für Europa*, 1993; R. Wildenmann (ed.), *Staatswerdung Europas?*, 1991; R. Schulze (ed.), *Europäische Rechts- und Verfassungsgerichte*, 1991; R. Lassahn/B. Offenbach (eds.), *Bildung in Europa*, 1994; M. Brunner (ed.), *Kartenhaus Europa?*, 1994; E. L. Jones, *Das Wunder Europa*, 1991; H. Haltenhauer, *Europäische Rechtsgeschichte*, 1992; J. Delors, *Das neue Europa*, 1993; Europa, *Analysen und Visionen der Romantikee*, editado e introduzido por P. M. Lützel, 1982. Por último, G. F. Schuppert, *Zur Staatswerdung Europas*. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, 1994, p. 35 ss.; M. Zuleeg, *Die Verfassung der Europäischen Gemeinschaft in der Rechtsprechung des EuGH*, BB 1994, p. 581 ss.
  - 6 Comp. da lit. geral só, por exemplo, H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972; J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988; W. von Simon/J. Schwarze, *Europäische Integration und GG*, 1992; T. Opermann, *Europarecht*, 1991; A. Bleckmann, *Europarecht*, 5. ed., 1990.
  - 7 Por último, H. Steinberger/E. Klein/D. Thüner, *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, WdstRL 50 (1991), p. 9 ss.; M. Hilf/T. Stein/M. Schwelzer/H.-W. Rengenling, *WdstRL* 53 (1994), p. 7 ss.

assim, como a análise dos níveis textuais em temas como preâmbulos, direitos fundamentais, cláusulas de eternidade, garantias de dias festivos resultou frutífero<sup>8</sup>, também poderiam obter-se conhecimentos sobre o “assunto Europa” de uma comparação dos textos constitucionais sobre a Europa que se desenvolva no espaço e no tempo. Mas também deveria merecer ter presentes os elementos comuns e as diferenças da – cambiante – “imagem da Europa” a partir dos textos constitucionais nacionais com a vista voltada na “Constituição, em gestação, da Europa”. A “política constitucional para a Europa” oferece, assim, dois aspectos: o estatal nacional e o “europeu”. E o futuro constituinte da Europa faz bem em perguntar-se o que pensam os reformadores nacionais (nos Estados federais também dos Estados federados) da Constituição e como querem saber o que se negocia pela Europa. De que formas, portanto, se representa até agora a Europa “no” Estado constitucional, a “Europa no Direito constitucional”?

## PRIMEIRA PARTE

### ELEMENTOS DE UM INVENTÁRIO TIPOLOGICO: A QUESTÃO EUROPEIA NAS CONSTITUIÇÕES E PROJETOS CONSTITUCIONAIS DOS ESTADOS EUROPEUS

O seguinte inventário persegue localizações e formas de aparição típicos da ideia de Europa. Nele se incluíram as Constituições – surpreendentemente ricas em declarações – dos Estados alemães, sobretudo, orientais, bem como das nações da Europa Oriental. Também foram valorados meros projetos constitucionais e estágios anteriores de Constituições posteriormente promulgadas ou modificadas. Os projetos proporcionam mais que um mero “material”. A causa de seu alto grau de concentração e de sua possível eficácia no processo constituinte pluralista merece não só o interesse do historiador constitucional. Toda teoria da Constituição que opere comparativamente no tempo e no espaço deveria demonstrar renovadamente o interesse específico da ciência pelos projetos constitucionais<sup>9</sup>.

Na continuação, somente se exporão os textos com referências expresas à Europa. Contudo, não se deverão perder de vista os artigos constitucionais que, de fato, encerram em seu seio uma relação (amiúde já vívida) com a Europa, por exemplo, as normas de transferência de soberania nacional a

8 A respeito, com provas, meus escritos: *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, 1992, p. 3 ss., 176 ss. 360 ss. 597 ss.; *Feiertagsgarantien als kulturelle identitätselemente des Verfassungsstaates*, 1987.

9 A respeito, em detalhe, *minha* exposição in: *Neuere Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz...*, JöR 34 (1985), p. 303 (331 ss.) e o comentário do projeto constitucional de Kölz/Müller, AöR 117 (1992), p. 319 ss.

organizações internacionais segundo o modelo do art. 11, cláusulas 2 e 3, da Constituição italiana<sup>10</sup>.

## I – UMA TIPOLOGIA DE CLÁUSULAS EUROPEIAS

### 1) REFERÊNCIAS À EUROPA NOS PREÂMBULOS E NOS ARTIGOS FUNDAMENTAIS – EUROPA COMO OBJETIVO DO ESTADO

Já a Lei Fundamental de 1949 se atreveu a declarar, em seu Preâmbulo, a grande fórmula: “membro em igualdade de direitos em uma Europa unida”. Uma cláusula europeia de forte conteúdo se encontra posteriormente no art. 7, cláusula 5, da Constituição do Portugal de 1976/1989: “*Portugal compromete-se a reforçar a identidade europeia e a fortalecer a ação dos Estados europeus em favor da paz, do progresso econômico e da justiça nas relações entre os povos*”.

Essa elevada “cláusula de identidade e de ação” europeia referida a valores básicos mostra a profundidade das raízes da ideia europeia na instauração do Estado constitucional Portugal depois dos anos da ditadura e sua evolução até hoje.

Com posteridade (1992), promulgou-se o art. 23, cláusulas 1 a 7, da nova versão da Lei Fundamental<sup>11</sup>. A cláusula 1, primeira frase, contém uma disposição de abertura à integração europeia, bem como cláusula de desenvolvimento (“Europa unida”), com elementos jurídicos da entidade europeia que aspira a (“princípios democrático, de Estado de Direito, social e federal”, “subsidiariedade”, e com uma “proteção equivalente dos direitos fundamentais”), que se acoplam, ao mesmo tempo, com princípios processuais (remissão ao art. 79.2) e de proteção do conteúdo estrutural e identidade (remissão ao art. 79.3). A isso se acrescentam direitos escalonados de participação do Parlamento federal e dos Estados federados (cláusulas 2 a 7).

Rememore-se a passagem clássica do art. 24,2 da Lei Fundamental: “ordem pacífica e duradoura na Europa”, bem como as novas referências à Europa no artigo 16, cláusulas 2 e 5, artigo 28, 1, 3ª frase, art. 45, art. 50, art. 52, 3ª e art. 88, 2ª frase.

10 Comp. o art. 28.3 C. grega, art. 49 bis C. luxemburguesa.

11 Sobre o novo art. 23 LF: U di Fabio, *Der neue Artikel 23 des Grundgesetzes*, Der Staat 32 (1993), p. 191 ss.; U. Everling, *Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des GG*, DVBl, 1993, p. 936 ss.; C. D. Classen, *Maastricht und die Verfassung – Kritische Überlegungen zum neuen “Europa” – Artikel 23 GG*, ZRP, 1993, p. 57 ss.; K-P. Sommermann, *Staatsziel “Europäische Union”*, DöV 1994, p. 596 ss. Uma explicação de todas as modificações da Lei Fundamental em relação à Europa se encontra no informe da Comissão Constitucional Conjunta, *Bundesrat Drucksachen 800/93*, de 5 de novembro de 1993, p. 1 (19 ss.).

O projeto constitucional do *curatorio*<sup>12</sup> para uma Federação de Estados Alemães democraticamente articulada (maio 1991) dispõe, em seu art. 19<sup>a</sup>, cláusula 2, relativo às finalidades do Estado:

A Federação tem por finalidade promover o bem-estar de seus membros, velar pelas liberdades e direitos de todas as cidadãs e cidadãos, cooperar na criação de um Estado federal democrático europeu e advogar, ativamente, por uma convivência pacífica dos povos.

## 2) REFERÊNCIAS À EUROPA NAS CLÁUSULAS REGIONALISTAS

São um marco indicativo da “Europa das regiões”. As Constituições dos Estados federados, sobretudo do Leste da Alemanha (v. infra: nº 5) proporcionam exemplos, em especial, o novo art. 24, 1<sup>a</sup>, da Lei Fundamental (“instituições transfronteiriças”)<sup>13</sup>.

## 3) A EUROPA COMO OBJETIVO EDUCATIVO

Ainda não foi formulado como tal, pelo menos de forma manifesta, porém, surte efeito indiretamente ali onde a Europa é um objetivo estatal” (como nas Constituições dos Estados alemães orientais) ou onde aparece o objetivo educativo “participação na vida cultural dos povos estrangeiros” (art. 26.4 C. Bremen de 1947).

## 4) A RECEPÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EUROPEUS, P. EX., O CEDH

Encontra-se, por exemplo, na Constituição do cantão de Jura (1977) e nos textos alemães orientais (compare-se infra: nº 5). A expressão-chave provisória é a “Europa dos cidadãos”.

## 5) REFERÊNCIAS À EUROPA NAS CONSTITUIÇÕES DE ESTADOS FEDERADOS

Especial consideração merece o “programa europeu” das Constituições de Estados federados. Pode surpreender que, ainda estando no âmbito de um Estado federal, se refiram diretamente à Europa. Observando mais de perto, vê-se que, provavelmente, queiram relativizá-lo (ainda mais) intensamente mediante suas referências à Europa. O seguinte inventário poderia ter sido elaborado tipologicamente como o panorama apresentado anteriormente, estruturou-se, no entanto, histórica e nacionalmente, como contraste. Dessa forma, se pode produzir melhor o processo histórico de crescimento da ideia de Europa e das

12 Consulta ao dicionário da Real Academia Española não encontrou o vocábulo *curatorio*, mas o análogo *juratorio* – que se abona com juramento; instrumento em que constava o juramento prestado (v. tb. *Diccionario General de la Lengua Española*. Barcelona: Vox, 1999) (NTb).

13 A respeito, S. Grotfels, *Die Novellierung des Art. 24 GG*, DVBl, 1994, p. 785 ss.

influências recíprocas dos textos. Como até agora somente são Estados federais, na União Europeia, Alemanha e Bélgica, como a Áustria não decidiu, por *referendum* até junho de 1994, sua adesão à Europa, e a Suíça, nesse ínterim, vacila sobre sua adesão, só se levam em conta esses Estados constitucionais com seus Estados federados.

### 1) As Constituições dos Länder alemães

As primeiras Constituições de *Länder* alemães ocidentais, posteriores a 1945, não são fecundas. Nelas, pode-se, no entanto, fazer frutífera a “Europa”, mediante interpretação, por exemplo, pela fórmula “Alemanha como membro vivo da comunidade de nações” (Preâmbulo C. Renânia-Palatinado de 1947) ou educação “no espírito da conciliação dos povos” (art. 33 *ibidem* (de forma similar art. 30 C. Sarre de 1947)). Nos anos 1990, a ideia europeia desperta, entretantes, a atenção também dos constituintes dos *Länder* ocidentais. O artigo fundamental 1.2 da Constituição da Baixa Saxônia (1993) assim dispõe: “O *Land* Baixa Saxônia é... parte da comunidade europeia de nações”.

O Sarre atreveu-se, com anterioridade (1992), a uma revisão constitucional pontual, que teve como efeito um importante impulso textual em relação ao Direito Constitucional sobre a Europa, sobretudo no Direito Constitucional sobre o regionalismo.

Art. 60:

O Sarre promove a unificação europeia e advoga pela participação das regiões autônomas na formação da vontade das Comunidades Europeias e da Europa unida. Colabora com outras regiões europeias e promove relações transfronteiriças entre entes territoriais e instituições vizinhas.

A “Europa das regiões” encontrou com isso expressão no texto constitucional. Ao movimento constitucional alemão oriental, em primeiro lugar em seus projetos, se lhe reserva realizar um trabalho pioneiro a esse respeito<sup>14</sup>. Começa com o preâmbulo do projeto constitucional da “Mesa Redonda” central de Berlim Leste (1990):

[...] dispostos a viver como sócios pacíficos e iguais em direitos na comunidade de nações, comprometidos no processo de unificação europeia, no curso da qual também o povo alemão poderá realizar sua unidade estatal [...]

Os arts. 41 e 44.2 falam de uma “ordem pacífica para toda a Europa”. O preâmbulo de um projeto de Constituição para o *Land* Brandemburgo (primavera de 1990) dispõe: “[...] obrigados a criar uma Alemanha unida, pacífica para sempre, a serviço da ideia europeia e de vínculo entre os povos”.

14 A respeito, em geral, *meu* comentário e documentação em JöR 39 (1990), p. 319 ss.; 40 (1991/1992), p. 291 ss.; 41 (1993), p. 69 ss. 42 (1994), p. 149 ss.; 43 (1995), p. 105-205.

No projeto de Gohr para uma Constituição do *Land* Saxônia (1990), dispõe o art. 12: “O *Land* aspira uma cooperação regional transfronteiriça no sentido da unificação europeia”.

Esse é um exemplo, já cedo, de artigo referente ao regionalismo europeu. Um projeto constitucional para o *Land* Turíngia formula igualmente, já em seu preâmbulo, de 1990, o objetivo “de que o *Land* Turíngia, como parte integrante do Estado federal alemão, se familiarize com uma Europa unida”.

Mais concretamente predisposto no sentido da Europa é um segundo projeto para Brandemburgo (outono de 1990). No preâmbulo, se fala da vontade “de realizar a unidade cultural, econômica e política da Europa...”. Se um projeto constitucional de 1991 fala, no preâmbulo, de “Europa que se unifica”, isso há de apontar no sentido dos objetivos educativos, quando ali se fala do “espírito conciliador na convivência de culturas e povos” (art. 30). Teria, assim, sido fixado esse “efeito a distância” do objetivo estatal Europa nos objetivos educativos.

O art. 12 do projeto de Gohr para a Saxônia (segunda versão 1990) propõe uma ligeira variante da promoção da cooperação regional: “O *Land* aspira uma cooperação regional transfronteiriça, em especial no sentido da União progressiva da Europa”.

O projeto do FDP para a Turíngia (1991) conserva as constantes turíngias da abertura europeia, ao dispor, no preâmbulo: “Na convicção de que a Alemanha somente como uma comunidade democrática pode ter um presente e um futuro em uma Europa unida”.

Também o projeto do CDU para a Turíngia (1991) consagra, no seu preâmbulo, uma “Europa que se unifica”.

Novos horizontes abrem um projeto de Constituição de Brandemburgo (1991). Adere-se no artigo de princípios 2º aos direitos humanos e liberdades básicas do CEDHG e da CSE (cláusula 3) e regula (cláusula 6): “O *Land* atuará no sentido de participar nos regulamentos da Federação e das Comunidades Europeias que afetem Brandemburgo”.

Com isso se antecipou a ideia do art. 23 na versão revisada da Lei Fundamental. Embora um projeto posterior de diversos grupos parlamentares (dezembro de 1991) reitere a fórmula da Europa que se unifica, e também a referência ao CEDH e à CSE (art. 2.3), a cláusula de participações nas Comunidades Europeias desapareceu. Observa-se o grau de experimentação, como em um laboratório, com que os constituintes se ocupam do tema Europa e que prudência demonstram em não sendo concretas essas participações.

Na pré-história constitucional da Saxônia-Anhalt, dois projetos do ano de 1991 invocam, já no preâmbulo, a “comunidade europeia de nações”<sup>15</sup>. Chama a atenção, no entanto, a nova fórmula do projeto constitucional do grupo parlamentar NF/GR/DJ, de agosto de 1991<sup>16</sup>: “No caminho para uma Europa unida prosseguido com participação constante”.

Na Turíngia, um projeto igualmente da esquerda (1991) imagina, em relação à Europa, novas mudanças linguísticas e de matéria. Dispõe-se no preâmbulo: “Oxalá esta Constituição democrática contribua para que o *Land* Turíngia como membro em pé de igualdade de uma Federação de Estados alemães familiarize-se com uma Europa unida política, social, cultural e economicamente, e aberta ao mundo”.

O art. 5.2 aventura até um mandato para uma política de direitos humanos referida à Comunidade Europeia (“O *Land* Turíngia atua na República Federal e na Comunidade Europeia em prol de um reconhecimento geral progressivo deste princípio” (“Os direitos humanos são indivisíveis”).

As Constituições do leste da Alemanha que entraram em vigor “corrigem” tais audácias, mas permanecem fiéis, no entanto, a um certo padrão do programa europeu. A Constituição de Brandemburgo (1992) fala, em seu preâmbulo, desse *Land* como “membro vivo da República Federal da Alemanha em uma Europa que se unifica” (o art. 2.1 concretiza a cooperação “especialmente em relação ao vizinho polaco”). A Constituição da Saxônia (1992) realiza, em seu art. 12, relativo ao regionalismo, uma espécie de suma no sentido de um artigo europeu geral: “O *Land* aspira uma cooperação regional transfronteiriça, orientada para a intensificação das relações de vizinhança, a fusão da Europa e um desenvolvimento pacífico no mundo”.

Em contraposição à Constituição da Saxônia-Anhalt (1992), abandona, de novo, em parte, a ideia europeia. No preâmbulo, fala-se da “comunidade de todos os povos”. No entanto, define-se, no art. 1.1, como um Estado da República Federal e “parte da comunidade europeia de nações”. Ao contrário, Turíngia permanece fiel àquela ideia. Em sua Constituição de 1993, adere, no preâmbulo, ao objetivo: “Superar o separador na Europa e no mundo”.

Um as palavras sobre a Constituição do “desgarrado” Mecklemburgo-Antepomerânia. No informe provisório de sua comissão constitucional (1992), diz-se, no preâmbulo, para a própria autocompreensão: “Um membro vivo e em pé de igualdade da República Federal da Alemanha na comunidade europeia de povos” – essa localização simultânea no Estado federal e na Europa é notável. A Constituição finalmente aprovada por *referendum* em 1994 confirma

---

15 Veja-se JöR 41 (1993), p. 219 (220) e p. 245.

16 Citado segundo JöR 41 (1993), p. 272 ss.

essa fórmula geral e dispõe especialmente ademais sob a expressão-chave “integração europeia, cooperação transfronteiriça” no art. 11: “O Land Mecklemburgo-Antepomerânia atua, no âmbito de sua competência, com o objetivo de realizar a integração europeia e de promover a cooperação transfronteiriça, em especial no âmbito do Mar Báltico”.

## 2) As Constituições dos cantões suíços

Muitas novidades caracterizam as constituições dos cantões suíços nos movimentos de revisão total a partir dos anos sessenta<sup>17</sup>. Inicialmente tinham-se comprometido pouco com respeito à Europa. Digna de atenção é, no entanto, a Constituição do novo cantão Jura (1977). Seu preâmbulo remete à declaração de direitos humanos de 1789, de 1948 e ao CEDH, de 1950. Uma cláusula cooperativa refere-se aos “vizinhos” (art. 4.2) e a todo o mundo: “*Elle (o cantão Jura) est ouverte au monde et coopere avec les peuples soucieux de solidarité*”.

Particularmente fecunda é a recente Constituição do cantão de Berna (1993). Sob a epígrafe “Cooperação e ajuda internacional”, dispõe-se no art. 54.1: “O cantão contribui para a cooperação das regiões da Europa”.

Em absoluto se pode sobrevalorizar este artigo de cooperação referido às regiões. Porque, no fundo, se declara partidário da ideia de “Europa das regiões”, que tanta literatura e textos originaram<sup>18</sup>; os projetos constitucionais mais recentes falam mais convencionalmente de cooperação “com o estrangeiro próximo” (art. 1.2 projeto Appenzel A. Rh., maio de 1993). A europeização dos Estados federados na Europa se fez com Berna e, nela, com um texto clássico. Na medida em que a Europa se regionaliza (ou se federaliza um dia), tais textos relativos à Europa serão provavelmente mais numerosos – e consequentes – nas Constituições de Estado federados. Inversamente, o programa europeu dos Estados federados proporciona avanço à futura Europa completa<sup>19</sup>.

17 Veja-se meu informe: *Neuere Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz...*, JöR 4 (1985), p. 303 ss.

18 Da lit.: F. Esterbauer, *Regionalismus*, 1978; J. Bauer (ed.), *Europa der Regionen*, 1992, meu artigo: *Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime*, AöR 118 (1993), p. 1 ss. [versão castelhana: *El regionalismo como principio estructural naciente del Estado constitucional y como máxima de la política del derecho europeo*, neste volume, NT para o espanhol]. Veja-se infra nota nº 23.

19 Os Estados federados se fazem também uma “imagem” da Europa, porque dela podem ganhar e perder. A respeito, por exemplo, M. Schröder, *Bundesstaatliche Erosionen im Prozeß der europäischen Einigung*, JöR 35 (1986), p. 83 ss.; S. Magjara/D. Merten (ed.), *Bundesländer und Europäische Gemeinschaften*, 1988; M. Schweltzer, ZG 1992, p. 128 ss.; mais genérico: H. J. Blanke, *Föderalismus und Integrationsgewalt*, 1991; W. Rudolf, *Das akzeptierte Grundgesetz, Europa und die Länder*, FS Dürig, 1990, p. 145 ss.; D. Merten (ed.), *Föderalismus und Europäische Gemeinschaft*, FS H. Heimrich, 1994, p. 379 ss. Finalmente: R. Marawitz/W. Kaiser, *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Europäischen Union*, 1994.

## 6) REFERÊNCIAS À EUROPA NAS CONSTITUIÇÕES DA EUROPA ORIENTAL

Entre os textos constitucionais da Europa Oriental, sobressai o da Moldávia (março de 1993). Seu preâmbulo dispõe, entre outras coisas: *“Being aware of... the creation of states with the Rule of Law in Europe and the world...in conformity to the... Helsinki final Act...”*.

A Constituição da Federação da Bósnia e Herzegovina, de março de 1994, literalmente, no entanto, “em suspenso”, incorpora, em seu “anexo”, entre outras coisas, o CEDH, a CSE, a Carta de Copenhague sobre a dimensão humana (1990), bem como a Resolução do Conselho da Europa em relação às minorias e à Carta Europeia de línguas regionais e minoritárias, de 1992. Transpõe, dessa forma, em Direito Constitucional interno, o programa europeu das instituições europeias, também provavelmente para encontrar assim uma parte da própria identidade. Pode ser que se tenha ido demasiado longe e se tenha carregado em excesso o futuro texto constitucional: essa incorporação do Direito europeu (em sentido amplo) representa, por sua tendência, um caminho estimável. Os Estados constitucionais estabelecidos da Europa deveriam incluir desde logo somente princípios de Direito Constitucional relativo à Europa, e nos detalhes (técnicos).

Em geral, surpreende o rendimento bem mais exíguo, o que seria natural, com que os constituintes da Europa Oriental documentam seu “retorno à Europa” nos textos programáticos. Claro está que buscam sua identidade, sobretudo, na herança nacional (redescoberta). O possível – e necessário – “Direito Constitucional nacional relativo à Europa” pode centrar mais intensamente sua atenção em um posterior estágio de crescimento.

A Constituição da República Tcheca (1992) integra um fragmento europeu no mesmo preâmbulo com as palavras: “[...] decididos, [...] a construir, proteger e desenvolver a República Tcheca [...] como Estado livre e democrático fundado no respeito dos direitos humanos e nos princípios da comunidade de cidadãos e como parte integrante da família das democracias europeias do mundo [...]”.

O artigo transitório e final 112 define como “ordenamento constitucional” esta Constituição e “a Convenção Europeia para a proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais”<sup>20</sup>. Essa recepção do CEDH, em nível constitucional, merece respeito, embora o “nível constitucional” do CEDH, em cada Estado da Europa (ocidental), siga sendo discutido<sup>21</sup>.

20 A Croácia faz remissão em sua Constitutional Law of Human Rights and Freedoms, de 1991, no art. 1º, entre outras coisas, ao CEDH.

21 A respeito: A. Bieckmann, *Verfassungsrang der Europäischen Menschenrecht skonvention?*, EuGRZ 1994, p. 149 ss.

## 7) OUTRAS FORMAS DE MANIFESTAÇÃO DAS REFERÊNCIAS À EUROPA

É de se acrescentarem disposições muito heterogêneas, como, p. ex., o art. 168 da Constituição belga (1994): “*Dès l’ouverture des negociations en vue de tout révision des traités constitutants des Communautés européennes et des traités et actes qui les ont modifiés ou complétés, les Chambres en sont informées. Elles ont connaissance du projet de traités avant sa signature; [...]*” e o art. 29.4.3 da Constituição irlandesa (1937/1987), que faz referência aos Tratados de Roma, à Ata Única Europeia, etc.; bem como à Constituição austríaca<sup>22</sup>: em várias passagens se fala da “*integração europeia*”, com consequências para a relação entre a Federação e os *Länder* (art. 10, cláusulas 4 e 5 e art. 16.6). Esse “*Direito Constitucional nacional em relação à Europa*” deveria aumentar no curso da adesão da Áustria à União Europeia.

## INCURSÕES: “FONTES” DOS TEXTOS CONSTITUCIONAIS REFERENTES À EUROPA

Trataram-se alguns aspectos da “*pré-história*” dos programas europeus constitucionais de modo indicativo e somente em seus termos-chave. A literatura sobre a história da ideia europeia<sup>23</sup> é copiosa e não necessita ser reproduzida aqui. Mas se devem citar alguns textos necessários que precederam formal e materialmente aos “*artigos europeus*” escritos das Constituições dos Estados europeus ou que, no entanto, mostram, em relação a esses, uma afinidade eletiva. Mencionaram-se exemplos dos programas de partidos alemães (1), de tratados europeus (2) e da literatura especializada (3).

### 1) PROGRAMAS POLÍTICOS

Os programas políticos atuam como “*materiais*” e propiciadores de termos-chave imprescindíveis para as questões constitucionais. Isso se comprovou em numerosas ocasiões<sup>24</sup>. Já que os partidos (na Alemanha) foram adiante na ideia europeia e até hoje se entregam a ela com eficácia, trataremos aqui de alguns exemplos<sup>25</sup>. O CDU reivindicou, em seu “*manifesto de Hamburgo*” (1957), a “*união econômica e política dos povos da Europa em liberdade e autodeterminação*”. Seu programa berlinense (2ª versão 1971) contém uma cláusula própria “*Política europeia*” (pontos 11 a 15) com frases como:

22 Sem demora em 1993, citado por H. R. Klecatsky/S. Morscher (ed.), B-VG, 6. ed., 1993.

23 A respeito, T. Oppermann, 1991, p. 1 ss.; O. Kimminich, *Europa als geistesgeschichtliche Erfahrung*, in: *Essener Gespräche*, v. 27 (1993), p. 6 ss; B. Beutler/R. Bieber/J. Pipmorn/J. Strell, *Die europäische Union*, 4. ed., 1993, p. 30 ss.

24 Veja-se *deste autor*, para as cláusulas do interesse público in: *Rechtstheorie* 14 (1973), p. 257 ss.; para o princípio de subsidiariedade in: *AöR* 119 (1994), p. 169 (192 ss.).

25 Citado por R. Kunz/H. Maier/T. Stammen (eds.), *Programme der Politische Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, v. I e II, 3. ed., 1979, vol. suplementar 1983.

Nosso objetivo é a pronta criação de um Estado federal europeu com uma constituição liberal e democrática; somente este assegura a identidade historicamente formada das nações europeias e garante simultaneamente a unidade de atuação política da Europa. Esse objetivo só pode ser alcançado por etapas. As soluções provisórias têm de orientar-se conforme isso. Fundamento e alma dessa decisão são as Comunidades Europeias.

A “declaração de Mannheim” do CDU (1975) determina, em sua cláusula “Política Europeia”, entre outras coisas: “Nossa contribuição para a unificação da Europa se encontra no âmbito material como no espiritual-ideal [...] A participação dos grupos sociais, igual a nossa própria ordem liberal, é imprescindível também para a ordem liberal de uma Europa unida”.

No “programa de princípios” do CDU (1978), dispõe-se, aprofundando (ponto 135):

A Europa é mais do que um conceito geográfico. Os valores básicos de liberdade, justiça e solidariedade cresceram no solo intelectual e político da Europa. Os elementos comuns da tradição e do futuro são maiores do que o que ainda hoje separa os povos europeus. Trata-se de levar a cabo convincentemente a cultura europeia na diversidade de seus povos [...]

Logo se distinguiu em relação à Europa o CSU. Em seu “programa de princípios de 1946”, dispõe-se (no VI):

A Europa é, no âmbito da família internacional, uma comunidade de vida supranacional.

Nós advogamos a criação de uma confederação europeia para a conservação e desenvolvimento da cultura cristã-ocidental.

Nós aspiramos à pacificação eficaz da Europa como contribuição duradoura para a paz no mundo!

Nenhum país da Europa pode subsistir somente por si mesmo. Nós advogamos a criação de uma união econômica e monetária europeia!

No programa de princípios do CSU, de 1968, encontram-se frases como: “Devem-se criar os Estados Unidos da Europa; uma Europa unida em uma ordem federal, fundada na liberdade, no Direito e na independência, está também aberta aos países da Europa Oriental”. O programa de princípios do CSU, de 1976, representa uma nova etapa com as palavras: “Uma Europa livre politicamente unida tem de realizar a ideia do Estado constitucional liberal, democrático e social em um novo âmbito”. O CSU exige, para isso, o “desenvolvimento da Comunidade Europeia para um Estado federal europeu. No caminho para esse objetivo a União Cristã-Social reivindica a formação de um centro europeu de decisão, do qual deve surgir um governo europeu; [...] a formação de uma câmara dos Estados, na qual as nações e as regiões da Europa participem na configuração da unificação; o desenvolvimento do Tribunal de Justiça das Co-

munidades Europeias no sentido de um Tribunal Constitucional e um Supremo Federal”.

Finalmente se reivindica: “Uma Europa unida tem de obter uma Constituição europeia, na qual se determinem os direitos fundamentais de liberdade de seus cidadãos”. No programa eleitoral do CDU/CSU, de 1983, diz-se (ponto 4): “O cidadão tem de poder viver a Comunidade Europeia em completa liberdade de circulação”.

Igualmente pronto, o SPD põe acentos europeus, desde já, em princípio, com outra orientação. Em seus “Princípios políticos orientadores”, de maio de 1946, diz-se, entre outras coisas: “Não se devem institucionalizar partes da Alemanha, e sim toda a Europa tem de ser institucionalizada. A social-democracia alemã aspira aos Estados Unidos da Europa, uma Federação democrática e socialista de Estados europeus”.

No programa de ação do SPD, de 1954, encontra-se, sob a epígrafe “Política europeia”, a frase: “Objetivo da política europeia é a elevação do nível de vida dos povos da Europa”. No “programa de Godesberg”, de 1959, dispõe-se (ponto 2.1.4): “A necessidade de soluções europeias existe também com respeito à configuração justa do sistema social interno no sentido do socialismo democrático”.

No programa eleitoral do SPD, de 1980, encontra-se sobre a Unificação Europeia a frase (ponto 6): “Europa não são só os Estados da Comunidade, são também os Estados que se agruparam no Conselho da Europa e que desenvolveram um sistema especialmente eficaz de proteção dos direitos humanos. Queremos que também a Comunidade europeia adira a esse sistema”.

O FDP formula, em suas “Diretivas programáticas”, de 1946: “Os Estados Unidos da Europa devem ser o mais firme apoio dos Estados Unidos da Terra”.

Em seu programa eleitoral, de outubro de 1980, pode-se ler, na passagem final, sobre a política cultural: “A política cultural liberal não deve isolar-se no Estado nacional. Exige uma política cultural europeia que formula o futuro europeu no respeito das peculiaridades regionais e históricas”.

## 2) TRATADOS EUROPEUS

Uma segunda “fonte” concebível conformam-na os textos jurídicos europeus do Conselho da Europa e da Comunidade Europeia e das instituições da União Europeia. Aqui, caberia uma seleção de citações, sobretudo, do CEDH e da Convenção Europeia da Cultura, também os textos da Comunidade Europeia até Maastricht. Quanto mais antigos sejam esses textos ou mais recentes os textos constitucionais nacionais ou de Estados federados, tanto mais se deve presumir que estes foram influenciados por aqueles. Em todo caso, o Direito europeu sem sentido estrito (relativo à Comunidade Europeia) ou amplo (relativo

ao Conselho da Europa) forma uma espécie de reserva de textos para o constituinte interno. Pode resultar, então, um “metabolismo progressivo” entre os níveis textuais, bem como se comprova que ambos os níveis se fundem cada vez mais com mais intensidade com respeito ao regionalismo<sup>26</sup>. Como indicativo, sirva aqui só uma pequena seleção: do Tratado CECA, de 1951, (preâmbulo): “Decididos a manter e consolidar, mediante a reunião de suas forças econômicas, a paz e a liberdade”; da Declaração de Copenhague sobre a “identidade europeia”, de 1973, este conceito (comp. o art. 7.5 C. portuguesa, de 1989); do “Informe Tindermans”, de 1974, a “Europa dos cidadãos” ou bem a “solidariedade europeia”; do que, de 1986, a convicção de que a ideia europeia, os resultados alcançados nos âmbitos da integração econômica e da cooperação política, bem como a necessidade de novos desenvolvimentos, respondem ao desejo dos povos democráticos europeus”.

### 3) A GRANDE LITERATURA CIENTÍFICA SOBRE O DIREITO EUROPEU

Pode converter-se em outra “fonte” do Direito Constitucional relativo à Europa dentro do Direito Constitucional *interno*. Aqui, se inclui a obra de uma vida de W. Hallstein (*Der unvollendete Bundesstaat [El Estado federal inacabado]*, 1969; *Die Europäische Gemeinschaft [A comunidade Europeia Europäische Reden – Discursos europeus]*, 1979), bem como H. Coing (ultimamente: *Von Bologna bis Brüssel – Europäische Gemeinsamkeiten in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft [De Bolonha a Bruxelas – Elementos comuns europeus passados, presentes e futuros]*, 1989; igualmente, a literatura revolucionária do Direito europeu, por exemplo, a obra de H. P. Ipsen (*Europäisches Gemeinschaftsrecht [Direito comunitário europeu]*, 1984), o concentrado da obra pioneira de J. Schwarze sobre o Direito Administrativo europeu (1982/1989), bem como o escrito pioneiro de P.-C. Muller-Graff (*Privatrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht [Direito privado e Direito comunitário europeu]*, 1987, 2ª ed., 1989)<sup>27</sup>.

## II – RESULTADO PROVISÓRIO

O resultado provisório indica: as Constituições e projetos constitucionais dos Estados europeus intensificaram cada vez mais seu programa europeu e o enriqueceram.

26 A respeito, meu artigo: *Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verrassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime*, AöR 118 (1993), p. 1 ss., agora também em: id., *Europäische Rechtskultur*, 1994, p. 209 ss. [Veja-se nota 15, NT.] Sobre o tema da “Europa das regiões”: H.-W. Rengeling, *Europa der Regionen*, FS Thieme, 1993, p. 445 ss.; T. Stein, *Europäische Union...*, WDStRL 53 (1994), p. 26 (41 ss.).

27 Sua história de influência pode-se ler em id., *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Privatrecht*, NJW 1993, p. 13 ss.; id. (ed.), *Gemeinsames Privatrecht in der Europäischen Gemeinschaft*, 1993.

Artigos europeus gerais (p. ex., art. 23.1 n.v. LF) encontram-se junto a cláusulas de identidade e de ação europeias (art. 7.5 C. portuguesa); aspectos especiais da ideia europeia (p. ex., com respeito ao regionalismo) existem junto a direitos de informação ou de participação dos órgãos internos com respeito aos Tratados europeus (art. 168 C belga, de 1994, art. 23, cláusulas 2 a 7 n.v. LF). No desenvolvimento de níveis textuais, a ideia europeia ganha terreno em algumas Constituições dos Estados federados. O último merece especial atenção a partir da teoria do Estado federal. O dinamismo e a pluralidade de manifestações dos artigos europeus gerais e especiais, seja como adesão programática, seja de forma jurídica ou técnico-jurídica, alcançam uma qualidade especial.

Algumas nações parecem querer conquistar uma parte de sua própria identidade *também* a partir da Europa. E isso poderia alterar a identidade da velha Europa Ocidental. A “positividade” dos textos europeus, sua força jurídica é muito diferente. Vai desde a eficácia que pode revelar um preâmbulo com referências à Europa e das cláusulas de objetivos estatais, ao valor estrito dos (demasiados!) princípios do novo art. 23 da Lei Fundamental. A fecundidade de alguns novos textos constitucionais cantonais suíços chama tanto mais a atenção quanto à Suíça lhe resulte surpreendentemente difícil definir no nível federal seu lugar na Europa<sup>28</sup>.

Em conjunto, se pode apreciar a “programática constitucional” nacional sobre a Europa, apesar de sua necessidade e capacidade de desenvolvimento. Os diferentes países não inundaram suas Constituições com mera retórica europeia, mas incorporaram bem, de modo dosado, elementos muito diferenciados de sua imagem europeia. Em tempos de certa tristeza ou ceticismo com respeito à Europa, dever-se-ia levar científica e politicamente isso em conta. A Europa referendada textualmente está também no caminho “para” o Estado constitucional: converte-se a um – novo – tema constitucional.

## SEGUNDA PARTE CONSEQUÊNCIAS TEÓRICAS E PRÁTICAS (UM ESBOÇO)

### I – CONTEÚDO NORMATIVO DOS TEXTOS SOBRE A EUROPA

Os textos sobre a Europa do Direito Constitucional interno se caracterizam já por uma notável diversidade de formas e temas. Embora alguns cons-

---

28 Veja-se sobre “o work-shop Suíça” meu artigo: *Werkstaat Schweiz*, JöR 40 (1991/92), p. 167 ss. A ciência na Suíça encontra-se, como se pode imaginar, aberta à ideia europeia, p. ex., D. Thürer, *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, WdStRL 50 (1991), p. 97 ss.; R. J. Schweltzer, *Die Schweizerischen Gerichte und das europäische Recht*, ZSR 112, 1993, II, p. 577 ss.; D. Schindler, *Europäische Union...*, WdStRL 53 (1994), p. 70 ss. Da perspectiva da ciência política: R. Langjürgen, *Die Eigenossenschaft zwischen Rütli und EWR*, 1993; veja-se também as contribuições europeístas in: W.R. Schlupe et alii. (eds.), *Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends*, Fs A. Koller, 1993, p. 581 ss.

tituintes tenham renunciado até agora as genuínas declarações em relação à Europa (por exemplo, Países Baixos, Noruega, Suécia, Finlândia), na medida em que a Europa ganha forma e que avança o processo de europeização, não faltarão repercussões sobre as Constituições nacionais. Um forte direcionamento textual poderia partir da abertura e boa disposição para com a Europa das futuras Constituições da Europa Oriental; a Europa e o mundo mesmo estão desde o *annus mirabilis*, 1989, em uma relação de produção e de recepção intensificada. Uma valoração teórica das disposições gerais e especiais sobre a Europa conduz às seguintes problemáticas e formas de regulação:

- (1) A Europa como programa de objetivo estatal – até como objetivo educativo (abertura geral no sentido da Europa).
- (2) A Europa das regiões, incluído o regionalismo transfronteiriço e, ligado a isso, a relativização do Estado nacional no sentido da vizinhança europeia, p. ex., com a Polônia.
- (3) Determinações materiais de objetivos, agressivas e defensivas, para a nascente Constituição da Europa, ligadas à proteção do indivíduo. Aqui, a Alemanha é a que avançou mais, quiçá demasiado (art. 23.1 n. v. Lei Fundamental).
- (4) A Europa dos cidadãos, isto é, graças às cláusulas sobre a cidadania europeia, incluído o direito de sufrágio nas eleições municipais para os estrangeiros comunitários (cfr. art. 13.2 CE, art. 28.1, 1ª frase n. v. Lei Fundamental).
- (5) A aproximação da Europa Oriental à Europa em sentido estrito e amplo (evolução do conceito de Europa).
- (6) Confederação (*Verbund*) europeia com repercussões em alguns projetos de reestruturação federal (e regional) no sentido do art. 29 LF (art. 132 C. italiana<sup>29</sup>).
- (7) “*Work Shop* Estado Federal”: efeitos recíprocos entre Federação e Estados federados em matérias europeias e da política constitucional europeia (garantias estruturais recíprocas).
- (8) Habilitações genéricas para a transferência de soberania – deveriam ser expressamente especificadas com respeito à Europa e regiões fronteiriças (cfr. art. 28, 1 a e 2 LF).

Chama a atenção que nenhuma das disposições sobre a Europa se manifeste sobre a extensão territorial da “Europa”. O conceito de Europa segue dessa forma, em aberto, e é bom que seja assim. As fronteiras geográficas da Europa

---

29 Sobre a “europeização” do art. 29.1 LF meu artigo: *Ein Zwischenruf zur Neugliederungsdiskussion in Deutschland* – Gegen die Entleerung von Ar. 29 Abs. 1 GG, FS Gitter, 1995, no prelo.

foram e são, por exemplo, com relação à Rússia e à Turquia, também Israel, abertas e flexíveis. Os constituintes internos não deveriam comprometer-se nesse ponto<sup>30</sup>. Mais decisivos são os conteúdos, os princípios normativos, em torno dos quais essa Europa deve ser configurada. Esses princípios “buscarão”, então, seus âmbitos e fronteiras territoriais, como se vê no “regresso” à Europa, por exemplo, dos países bálticos ou da Polônia.

Do material constitucional das disposições internas relativas à Europa, reconhecem-se os seguintes princípios como os *elementos materiais* da Europa que se unifica e “que se dota de uma Constituição”:

- identidade nacional e europeia em conexão com a “abertura à Europa”;
- justiça;
- direitos fundamentais;
- Estado Social de Direito;
- subsidiariedade<sup>31</sup>;
- cooperação em âmbitos parciais;
- regionalismo e federalismo;
- demarcação de fronteiras em diferentes níveis (federal, regional, local);
- direitos de informação e de participação nos Estados federais ou regionais.

As formas de regulação e os conteúdos não se encontram todos *de uma só vez*, cumulativamente, em Constituição nacional (ou de Estado federado) alguma, mas sim em concretas traduções em cada caso. A ciência, no entanto, pode “lê-las” conjuntamente, nelas se refletem contribuições para esta Europa de Direito constitucional. Amiúde se fala de “unificação europeia”, de “crescimento unido da Europa”, da “comunidade europeia de nações”; no entanto, nenhum Estado constitucional se compromete com a *intensidade* dessa integração

---

30 Sobre o problema: P. Häberle, *Europäische Rechtskultur*, REDP/ERPL, 1994, p. 287 ss. O conceito – aberto – de Europa, por exemplo, da Lei Fundamental tem de ser deduzido de suas muitas capas e de suas transformações desde 1949. Começando com o Preâmbulo de 1949 e o art. 24.2 é de se perguntar pela Europa territorial-geograficamente (também já Europa Oriental?); aparte isso, devem-se buscar intelectual, cultural, econômica e juridicamente e desde 1989 também politicamente seus elementos e dimensões. Os sete (!) novos (frente ao preâmbulo e o art. 24.2 Lei Fundamental) artigos *especiais* sobre a Europa verificados desde 1992 (veja-se no texto) dificultam a tarefa da interpretação constitucional, a qual deve realizar-se, em última instância, como ciência cultural. Referem-se agora também à Europa Oriental, embora o processo de unificação aqui necessite ainda tempo.

31 A respeito, *meu* artigo ultimamente: *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*, AöR 119 (1994), p. 169 ss.

ou uma forma concreta. Isso também está bem assim. Os constituintes nacionais se excederem se estabelecessem um programa europeu completo e rígido.

## II – PRINCÍPIOS DA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS ARTIGOS RELATIVOS À EUROPA (“DIREITO CONSTITUCIONAL INTERNO SOBRE A EUROPA”)

A quantidade e a qualidade dos artigos relativos à Europa, em aumento nas Constituições, sugerem a questão de máximas interpretativas específicas. O “Direito Constitucional interno sobre a Europa” tem seus âmbitos materiais “especiais”, próprios, à semelhança de, por exemplo, o “Direito Constitucional cultural” ou o “Direito Constitucional religioso”. Isso requer que se vá mais adiante do introvertido Estado Constitucional interno e que se constitua precisamente a família dos “Estados constitucionais europeus”: o tipo do “Estado constitucional comum europeu”.

### 1) O DIREITO CONSTITUCIONAL SOBRE A EUROPA NO ÂMBITO DA “UNIDADE DA CONSTITUIÇÃO”

A “unidade da Constituição” forma um princípio já clássico da interpretação constitucional<sup>32</sup>. No Direito Constitucional interno sobre a Europa das diferentes nações europeias, produz efeitos especialmente em duas vertentes: as normas constitucionais concretas com referência à Europa não de ser “lidas umas com as outras”; na Lei Fundamental se pratica isso desde muito tempo, com o elemento europeu no Preâmbulo, também arts. 24 a 26, entendido aquele como “alavanca da integração” (*H. P. Ipsen*)<sup>33</sup>. Mas os diferentes artigos europeus devem ser postos também em “concordância prática” (*K. Hesse*) com o conjunto da Constituição. Assim, algumas declarações sobre a cooperação regional transfronteiriça repercutem também no Direito Constitucional dos entes locais. Assim, o “objetivo estatal Europa” cresce também no cânon dos objetivos educativos das escolas. E, assim, deveria haver outros âmbitos nos quais tenha consequências práticas o *princípio de interpretação favorável* à Europa do Direito Constitucional interno (por exemplo, no art. 29 LF – Reestruturação do território federal). Unidade da Constituição e abertura à Europa dessa Constituição vão juntos<sup>34</sup>. Esses novos artigos europeus da Lei Fundamental fortalecem

32 A respeito, K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 19. ed., 1993, p. 10 s.

33 Da lit., por exemplo, H. P. Ipsen, *Die Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften*, HdBStr, v. VII. 1992, p. 767 (770); C. Tomuschat, *Die staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit*, ibidem, p. 483 (484 s.); W. von Simon/J. Schwarze, *Europäische Integration und GG*, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. ed., 1994. Também o TCF contempla conjuntamente o Preâmbulo e os “arts. 24 a 26”; compare-se BVerfGE 63, 343 (370); 75, 1 (17). Sua forma, já cedo, da “boa disposição para com o Direito Internacional” (*Völkerrechtsfreundlichkeit da Lei Fundamental*) (BVerfGE 6, 309 (362 s.); 31, 56 (75); 41, 88 (120)) haveria de aperfeiçoá-la, não em última instância graças ao novo artigo europeu, mediante o princípio da “boa disposição com (o Direito da) Europa”.

34 A tão citada “identidade” do Estado constitucional nacional (p. ex., P. Lerche, *Europäische Staatlichkeit und die Identität des GG*, FS K. Redeker, 1993, p. 131 ss.; P. Kirchhof, *Der deutsch Staat im Prozeß der*

o princípio constitucional já vigente até agora da “disposição para a integração europeia”<sup>35</sup>. A “boa disposição para com (o Direito de) a Europa” converte-se em princípio interpretativo.

## 2) ARTIGOS EUROPEUS COMO “REFERÊNCIAS ABERTAS”

Como se demonstrou, os diferentes exemplos de artigos europeus referem-se já ao conjunto do processo de unificação europeia (como no Preâmbulo da Lei Fundamental: “membro com os mesmos direitos em uma Europa unida”), já em parte a elementos concretos dessa Europa como, por exemplo, as regiões transfronteiriças e vizinhas. Aos conceitos internos do Direito Constitucional se lhes transmite um especial caráter aberto à vista do dinamismo e do progresso do processo de unificação europeia. Por exemplo, o Estado constitucional singular já não determina isoladamente o que é “cooperação transfronteiriça”. A Europa, como objetivo educativo, já, não se apoia somente sobre o entendimento da Europa de cada Estado nacional em questão. Em outras palavras: os artigos europeus das Constituições estatais se caracterizam por conteúdos flexíveis, o Estado constitucional nacional perdeu seu monopólio interpretativo a esse respeito. Certamente a Alemanha pode e deve transmitir, por exemplo, na escola, “sua” imagem da Europa como “uma”, mas a partir de um princípio, somente com “uma voz” e indicando os entendimentos sobre a Europa em competência que devem ser integrados.

## 3) OS ARTIGOS EUROPEUS NO CONTEXTO DA “HERMENÊTICA COMUM EUROPEIA”

Os concretos artigos europeus formam a base para a interpretação em uma “hermenêutica comum europeia”<sup>36</sup>. Como artigos de tipo especificamente “transcendentes à Constituição”, não podem ser interpretados por mais tempo imanentemente “a partir de si mesmos”. O “caráter aberto à Europa” exige que todos os intérpretes potenciais da Europa possam e devam determinar conjuntamente essa Europa. “Europa” não se corresponde genericamente, nem na forma de manifestação dos Direitos Constitucionais nacionais sobre a Europa, exclusivamente com uma única nação ou com um único Estado constitucional. A Europa é como conjunto uma sociedade aberta – nascente – dos constituintes

---

*europäischen Integration*, HdBStR, v. VII, 1992, p. 855 (882 ss.)), deve ser lida a partir de um princípio no contexto da “identidade europeia”!

35 M. Sulleg, *Alternativkommentar zum Grundgesetz*, 2. ed., 1989, art. 24 Abs. 1 NM. 23. Cfr. também T. Oppermann, *Europäische Integration und des deutsche GG*, in: T. Berberich et al. (eds.), *Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht*, 1979, p. 85 (93): “Esta declaração fundamental do Preâmbulo (pela integração europeia) é importante para a interpretação particular das demais disposições constitucionais referentes à Europa ‘dá’ de certo modo o tomo ‘para essa interpretação’. Uma vez mais se mostra a ‘potência’ dos preâmbulos, também no eixo temporal (1949 a 1992!)”.

36 A respeito, já *minha* participação na discussão em WDistRL 53 (1994), p. 115 s.

e intérpretes da Europa: no horizonte de uma cultura jurídica europeia<sup>37</sup>. Pode suceder que a contribuição interpretativa de um Tribunal Constitucional nacional “estrangeiro” como a Corte Costituzionale de Roma se converta inesperadamente em um elemento do horizonte interpretativo de que necessite o Tribunal Constitucional Federal alemão para um artigo europeu do Direito Constitucional alemão. Precisamente aqui incide a expressão da “europeização das teorias do Estado e dos Tribunais Constitucionais nacionais”<sup>38</sup>. O Direito Comparado europeu converte-se no veículo natural desses processos.

### III – O DESENVOLVIMENTO DO DIREITO CONSTITUCIONAL NACIONAL SOBRE A EUROPA

Como se demonstrou, um novo nível textual se desenvolve no nível interno em alguns países da Europa: alguns artigos sobre a Europa começam a ir crescendo e a ganhar em diferenciações de uma forma tal que resulta visível o contorno de um específico Direito Constitucional sobre a Europa. Tendo em vista as tarefas pendentes no âmbito supranacional europeu, a situação do Direito Constitucional interno sobre a Europa é, ainda, insuficiente. Seu desenvolvimento ulterior deveria ser tanto mais importante quanto que a ideia europeia se encontra a partir de Maastricht em uma crise. A meu juízo, a Europa do futuro há de ser construída de novo mais intensamente a partir de “dentro” e a partir de “baixo”, isto é, a Europa tem de ser vivida mais intensamente pelo cidadão a partir de sua Constituição *nacional*, só assim surgirá a tão citada “Europa dos cidadãos”, a “Europa das regiões e dos entes locais”. Em outras palavras: o Direito Constitucional sobre a Europa deve desenvolver-se no nível interno em forma de todas as manifestações que, isoladamente, já se encontram aqui e alhures. A Europa tem de converter-se em tema *constitucional* em um duplo sentido: no Estado constitucional, também no federal (como tendentemente em algumas Constituições alemãs orientais) e de modo supraestatal no sentido da Constituição “nascente” da União Europeia. Só essa forma de proceder *em mão dupla* pode fazer avançar a Europa. Se se observa, em parte com razão, a falta de uma “publicidade europeia”<sup>39</sup>, aos constituintes nacionais correspondem tarefas especiais a esse respeito: têm de tematizar a Europa internamente em

37 Sobre a problemática “Europa e cultura”, meu trabalho: *Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive*, JöR 32 (1983), p. 9 ss., expressões-chave como “publicidade cultural da Europa”, “Direito comum europeu dos direitos fundamentais”, “pluralidade e unidade”, “caráter aberto e identidade da Europa como cultura”, “estruturas organizativas descentralizadas”. Para a discussão posterior mais especial: H.-P. Ipsen, *Der “Kulturbereich” im Zugriff der Europäische Gemeinschaft*, Ged.-Schrift für Geck, 1989, p. 339 ss.; W. Weidenfeld et. al., *Europäische Kultur: das Zukunftsgut des Kontinents*, 1990; G. Ress, *Kultur und Europäischer Binnenmarkt*, 1991, id., *Die neue Kulturkompetenz der EG*, DöV, 1992, p. 944 ss.; K. Bohr/H. Albert, *Die Europäische Union – des Ende der eigenständigen Kulturpolitik der deutschen Bundesländer?*, ZRP 199, p. 61 ss.

38 A respeito, meu artigo *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, EuGRZ, 1991, p. 261 ss., agora também in: *Europäische Rechtskultur*, 1994, p. 33 ss. [versão castelhana, *Direito Constitucional comum europeu*, *Revista de Estudos Políticos*, nº 79, 1993, p. 7 ss., NTe].

39 D. Grimm, *Der Mangel an europäischer Demokratie*, *Der Spiegel* nº 43, de 19 de outubro de 1992, p. 57 s.

seus próprios âmbitos de regulação e ser “imaginativos”, por exemplo, mediante a diferenciação do objetivo estatal Europa, mediante a regulação do objetivo educativo “Europa”, mediante referências aos direitos fundamentais (bem os escritos do CEDH<sup>40</sup>, bem os nos escritos do TJCE como princípios gerais do Direito<sup>41</sup>, mediante referência à associação europeia de regiões e entes locais ou mediante cláusulas para o fomento cultural europeu. Reclama-se uma “política para o Direito Constitucional sobre a Europa”. Acima de tudo, os preâmbulos e artigos sobre os fundamentos são o marco no que podem e devem ser colocados eficazmente os programas europeus. Os paralelismos entre os artigos internos sobre a Europa e o nascente Direito europeu supranacional não se devem evitar, mas sim ser até buscados no sentido de uma convergência de ambos os âmbitos.

Como *reserva* de textos existem muitos conjuntos de normas:

- elementos do texto do Estatuto do Conselho da Europa, de 1948 (“desenvolvimento dos direitos humanos e das liberdades básicas”)
- elementos do Preâmbulo do CEDH, de 1950 (“herança comum de bens espirituais”) e a CSE, de 1961 (“progresso econômico e social”)
- elementos do texto da Convenção Europeia da Cultura, de 1954 (fomento da “cultura comum”, proteção da “herança cultural comum”, da “cultura europeia”)
- elementos de textos da Ata Final da CSCE, de 1975 (cesto 3): Fomento do interesse pelo bem cultural dos outros Estados partes, “tendo em vista os méritos e valores de cada cultura”
- citação do Preâmbulo do Projeto de Tratado para a criação da União Europeia (Parlamento Europeu), de 1984: “anelo de continuar a obra da unificação democrática da Europa”
- elementos do Preâmbulo da Declaração de Direitos Fundamentais e Liberdades Básicas do Parlamento Europeu (1989), com “que a Europa afirma a existência de uma comunidade de Direito”

---

40 O CEDH teria de converter-se em tema *interno* do Estado constitucional comum europeu. Com isso, estaria, ao mesmo tempo, respaldado, o que realiza o TCF com o CEDH como apoio interpretativo dos direitos fundamentais (p. ex., BVerfGE 74, 358 (370)); a respeito J. A. Froweln, *Das BVerfG und die Europäische Menschenrechtskonvention*, FS W. Zeidler, v. 2 (1987), p. 1763 ss.; P. Häberle, *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3. ed., 1983, p. 410. Mais genericamente: J. Illopoulos-Strangas (ed.), *Grundrechtsschutz im europäischen Raum, Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur EMRK*, 1993; P. Kirchhof, *Verfassungsrechtlicher Schutz und internationaler Schutz der Menschenrecht: Konkurrenz oder Ergänzung?*, EuGRZ 1994, p. 16 ss. Sobre a relação TJCE/CEDH: R. Streiz, *Bundesverfassungsrechtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1989, p. 400 ss.

41 Sobre a proteção europeia dos direitos fundamentais: J. Schwarze, *Europäischer Grundrechtsschutz, Zeitschrift für die Verwaltung*, 1993, p. 1 ss.; I. Pernice, *Gemeinschaftsverfassungs und Grundrechtsschutz*, NJW 1990, p. 2409 ss.; veja-se também J. Schwarze, *Der Beitrag des Europarates zur Entwicklung von Rechtsschutz und Verfahrensgarantien im Verwaltungsrecht*, EuGRZ 1993, p. 377 ss.

- elementos do texto para o fundamento da “nova Europa” no sentido da Carta da CSCE de Paris (1990): proteção da “identidade étnica, cultural, lingüística e religiosa” das minorias nacionais (proteção dos grupos étnicos), bem como “proteção do meio ambiente” em solidária responsabilidade de todas as nossas nações da Europa
- textos de regionalismo (por exemplo, art. 1º da “Carta comunitária da regionalização”, de 1988)
- elementos do texto do Simpósio de Cracóvia sobre a herança cultural dos Estados partes na CSCE, de 1991: aspectos regionais da cultura como “fator de conciliação entre os povos”
- elementos do Preâmbulo de Maastricht (1992): Europa “próxima do cidadão”
- de igual modo, os textos “para a proteção do meio ambiente no âmbito internacional” (projeto de um uniforme constitucional para a União Europeia, setembro de 1993, proponente *F. Herman*)
- finalmente, da Carta europeia da Autonomia local (1985), a frase de “que a existência de entes territoriais locais com verdadeiras competências possibilita, ao mesmo tempo, uma administração eficaz e próxima do cidadão”; e o “fortalecimento dos entes locais nos diferentes Estados europeus representa uma importante contribuição à construção de uma Europa, que se baseia nos princípios de democracia e de descentralização do poder”<sup>42</sup> – isso poderia fomentar a abertura recíproca dos municípios e da União Europeia.

O projeto de um artigo para a Constituição Europeia de J. Hoffmann antecipa no fundo para um âmbito singular o “metabolismo” aqui proposto entre “Direito Constitucional sobre a Europa” supraestatal europeu e interno<sup>43</sup>:

(1) Garante-se aos entes territoriais locais e regionais dos Estados da União o direito à autonomia e à autonomia financeira, no âmbito das leis e em virtude do princípio de subsidiariedade.

(2) Os entes territoriais gozam do direito de informação e consulta em todas as decisões, da União e dos Estados da União, que lhes afetem. Seu exercício corresponderá às comissões que serão constituídas pelos entes territoriais.

(3) [...]

Mas, por outro lado, é de se também buscar com a vista onde se podem descobrir elementos constitutivos do Direito Constitucional interno sobre a Eu-

42 Citado por F.-L. Knemeyer, *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, 1989, p. 273.

43 Citado segundo Knemeyer, op. cit., p. 283.

ropa<sup>44</sup>. Os artigos europeus internos – diferenciados – também integram hoje a tão invocada “arquitetura europeia”<sup>45</sup>. Indicam a tão invocada “europeização” do Direito (Constitucional)<sup>46</sup>. Os artigos nacionais relativos à Europa poderiam levar em conta ao mesmo tempo a estendida observação de que a Europa tem hoje a obrigação de motivar-se. A Europa ganharia das nações uma nova-velha dimensão motivadora.

### PERSPECTIVA: POLÍTICA CONSTITUCIONAL EM RELAÇÃO À EUROPA, CULTURA JURÍDICA EUROPEIA, O “JURISTA EUROPEU”

Os textos tipificados com referências à Europa não existem por si mesmos. Devem-se ler no *contexto* comum europeu e em alusão a *toda* a Europa. Se se reúnem na diversidade de suas formas e conteúdos, vê-se que a ideia europeia está “a caminho” na medida em que “adornam” o “Estado constitucional comum europeu” como tal, também em seus textos constitucionais. A europeização do Estado constitucional, a abertura para a Europa dos Estados nacionais, inclusive de seus Estados federados, avançou também textualmente mais do que a dogmática, que ainda, amiúde, opera, introvertidamente, sujeita ao Estado nacional, quer-se admitir<sup>47</sup>.

Toda “boa política constitucional” há de considerar hoje a localização sistemática que outorga ao tema europeu dentro da Constituição: como objetivo de Estado<sup>48</sup> (com consequências, por exemplo, para a política meio-ambiental),

44 Compare-se, por exemplo, o já cedo projeto de uma Constituição federal europeia de 1951 (citada em P. C. Mayer-Tasch (ed.), *Die Verfassungen Europas*, 2. ed., 1975, p. 832 ss.: “conscientes de nossa comunidade cultural”). Ademais, M. Imboden, *Die Verfassung einer europäischen Gemeinschaft, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag*, 1963, p. 127 ss.: “Os povos europeus, levados pelo desejo de assegurar-se covardia e paz, conscientes de sua grande herança [...]” – art. X/6 de um projeto da Comissão Europeia em relação à União política (maio de 1991): “cada cidadão da União tem o direito ao livre desenvolvimento de sua cultura. Tem a obrigação de respeitar o desenvolvimento da cultura do outro”. Preâmbulo do projeto constitucional da União Europeia (fevereiro de 1993): “[...] que a União respeita a identidade dos Estados membros [...] sobre a base dos princípios da solidariedade, do progresso econômico e social, da subsidiariedade e da participação ativa dos entes territoriais regionais e locais”.

45 Tais artigos europeus são conformes com o juízo da Comissão Europeia de Estruturas e seu programa de reforma (citados segundo FAZ, de 14 de julho de 1994, p. 8): “as experiências políticas essenciais seguem interpretando-se como antes em contextos de significação nacional-estatais e histórico-nacionais e, também, regionais e locais. Por isso, também no futuro uma parte considerável da carga legitimadora terá de ser suportada pelos Estados-membros”.

46 Sobre a “europeização do Direito” ultimamente: E. Schmidt-Aßmann, *Zur Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts*, FS Lerche, 1993, p. 514 ss.; cfr. também idem, *Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht*, DVBl. 1993, p. 924 ss. Sobre o “Direito Constitucional comum europeu”, meu artigo: *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, EuGRZ 1991, p. 291 ss. [veja-se nota 35, NTe.].

47 Veja-se a crítica de J. Schwarze, loc. cit., NJ 1994, p. 1 (3) à Sentença do TCF, BVerfGE 89, 155: “interpretação introvertida da Constituição”.

48 Não é de se rechaçar a criação de artigos europeus porque o art. 23, cláusulas 3 a 7 LF revisada em concreto mereça crítica: é “Direito Administrativo no Direito Constitucional. Sobre a crítica, por exemplo: C. Starck, WdStRL 53 (1994), p. 127 ss. e o autor, ibidem, p. 147 (discussão), U. Everling, *Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union...*, loc. cit., DVBl. 1993, p. 936 (945 s.); J. Schwarze, *Das Staatsrecht in Europa*, JZ 1993, p. 585 (595); R. Breuer, *Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Art. 23 GG)*, NVwZ 1994, p. 417 ss.

como objetivo educativo, sob a perspectiva dos direitos fundamentais, como preâmbulo ou de outra maneira. A “Europa dos cidadãos” e a “Europa das regiões” ganham se a Europa partir de baixo, isto é, de dentro dos textos nacionais e dos Estados federados, e, paralelamente, da dimensão supranacional. Assim, do ponto de vista político-constitucional, pode-se pensar no contexto da autonomia local, por exemplo, em textos europeus – “eco” na Carta europeia da Autonomia local<sup>49</sup>; em outras palavras: a “política constitucional para a Europa” deve realizar-se a partir da dimensão interna e da supraestatal. Com efeito, no plano interno, o constituinte deve permanecer genérico, não pode formular demasiado concretamente seu programa europeu para não restringir a partir do Estado nacional a margem de configuração. O compromisso europeu deveria, no entanto, pronunciar-se constitucionalmente em cada lugar necessário de forma sistemática, gradual e verossímil. Diferenciados artigos europeus devem converter-se em uma área temática normal do constituinte democrático. O tema da Europa é hoje demasiado importante. Dito de outro modo: o “Estado constitucional comum europeu” se converterá em tal graças aos artigos europeus “interiorizados”, escritos (ou não). A “Europa” se converterá em seu tema, é óbvio – como se converteram através dos séculos a dignidade humana e os direitos humanos, a democracia, o Estado social de Direito e a divisão de poderes<sup>50</sup>.

A defesa em favor de mais artigos europeus gerais e especiais nas Constituições *internas* no sentido da “Europa no Estado constitucional” não quer adstringir a futura política europeia, mas sim legitimaria a partir da proximidade ao cidadão, regional e nacionalmente, mais a partir de baixo. Precisamente porque atualmente ameaça uma fase de “renacionalização” e porque a “europeização” das nações foi detida, pode-se servir, assim, com novas forças à causa europeia. O ideal seriam artigos europeus, concertados reciprocamente, dos Estados constitucionais que pertencem à Europa em sentido estrito (comunitário), mas também dos que pertencem à Europa em sentido amplo (isto é, ao Conselho da Europa). Os programas estatais podem diferir de modo absoluto: assim, sobra espaço para uma competência frutífera em matéria política constitucional para a Europa. Somente é decisivo que os Estados constitucionais se atrevam a criar mais Direito Constitucional relativo para a Europa no sentido expresso, e que, com isso, façam avançar a “Europa dos cidadãos” (mediante remissões ao CEDH) ou à “Europa das regiões” (artigos sobre o regionalismo europeu) e a “Europa dos entes locais” (“Europa dos municípios” no sentido de A. Gasser). No âmbito dos direitos fundamentais, poder-se-ia fazer referência, de modo absoluto, aos direitos fundamentais comunitários como “princípios gerais de Direito” no sentido do TJCE (cfr. art. F, cláusula 2 TUE), também seria possível

49 A respeito, F.-L. Knemeyer, loc. cit., 1989 (nota 39) e *minha* recessão em AöR 116 (1991), p. 324 s.; id., *Europa der Regionen und Europa der Kommunen*, 1994.

50 Cfr. também J. Schwarze, *Das Staatsrecht in Europa*, JZ 1993, p. 585 (594): “abertura do direito estatal para a Europa”.

recepções de “princípios de *ordre public*” que o TEDH começou a desenvolver. A Europa poderia conhecer, assim, novos impulsos “a partir de baixo” e fazer-se ao cidadão compreensível, acessível e experimentável no espelho de sua própria Constituição.

Um tema próprio é a questão de se os elementos *fundamentais* da “Constituição da Europa”<sup>51</sup>, já formada, ou ainda nascente, devem ser observados expressamente nas Constituições nacionais, especialmente Maastricht. Uma tal “repetição” do conteúdo (melhorado na condição de texto) é, a meu juízo, urgente na medida em que não existe nenhum “documento constitucional” da União Europeia; e isso tanto mais quanto que, por exemplo, Maastricht é, em muitos aspectos, desafortunado no que diz respeito à sua redação e se manteve longe do cidadão.

Refletir a cultura jurídica europeia em geral e em particular (e desenvolvê-la) é uma tarefa “eterna” e suficientemente difícil<sup>52</sup>. A meu ver, a ela já pertence agora o artigo europeu da Constituição *interna*, tenha forma genérica ou especial. Esse se converte crescentemente em um elemento da identidade de cada Estado singular e um fragmento da “identidade europeia” no sentido do art. 7,5 da C. portuguesa. O “jurista europeu”, em qualquer caso<sup>53</sup> – e o homenageado U. Everling o há sido antecipadamente na prática, e, na teoria, lhe foi dado perfil<sup>54</sup> – deveria lutar pela diversidade e pela intensidade dos artigos europeus aqui apresentados tanto politicamente quanto, também, na interpretação científica. O futuro dos programas europeus dos Estados constitucionais começou agora. A “casa europeia” constrói-se também com esses elementos.

---

51 A respeito: H. P. Ipsen, *Europäische Verfassung – Nationale Verfassung*. In: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1987, p. 37 ss.; id., *Über Verfassungshomogenität in der Europäischen Gemeinschaft*, FS G. Dürig, 1990, p. 159 ss.; J. Schwarze/R. Bieber (eds.), *Eine Verfassung für Europa*, 1984; J. A. Frowein, *Die Herausbildung europäischer Verfassungsprinzipien*, FS W. Malhofer, 1988, p. 149 ss.; H. Steinberger, *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, WDStRL 50 (1991), p. 9 (18 ss.); M. Hilf, *Europäische Union...*, WDStRL 53 (1994), p. 7 (20 ss.).

52 Alguns intentos em meu volume: *Europäische Rechtskultur*, 1994.

53 H. Coing, *Europäisierung der Rechtswissenschaft*, NJW 1990, p. 937 ss.; C.-D. Ehlermann, *Die Europäische Gemeinschaft, das Recht und die Juristen*, NJW 1992, p. 1856 ss.; B. Großfeld, *Europäisches Recht und Rechtsstudium*, JuS 1993, p. 710 ss.

54 Veja-se dele, por exemplo, *Das Europäische Gemeinschaftsrecht im Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft*, 1985; *Gestaltungsbedarf des Europäischen Rechts*, Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1987, p. 65 ss.; *Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsrecht*, NVwZ 1987, p. 1 ss.; *Der Beitrag des deutschen Rechts zur europäischen Grundrechtsgemeinschaft*, In: K. Stern (ed.), *40 Jahre Grundgesetz*, 1990, p. 167 ss.; *Die Stellung des Bürgers in der Europäischen Gemeinschaft*, ZRVgl., 1992, p. 241 ss.; *Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des GG.*, DVBl. 1993, p. 9936 ss.; *Zur Funktion des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften als Verwaltungsgericht*, FS Redeker, 1993, p. 293 ss.