

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO  
4 / 2020

OTTOBRE - DICEMBRE

## O que se passa com o Brexit?

*José Luís da Cruz Vilaça*

*Mentre il mantenimento dei diritti acquisiti dai cittadini UE residenti nel Regno Unito (e viceversa) prima del recesso è garantito dall'Accordo sul recesso firmato a gennaio, ed entrato in vigore il 1° febbraio 2020, il futuro delle relazioni tra UE e Regno Unito dipende del risultato dei negoziati in corso. Negoziati il cui esito rimane molto incerto, data la difficoltà di pervenire ad un accordo di libero scambio e sulla pesca; e data la recente iniziativa britannica di un disegno di legge presentato dal governo britannico stesso come un inadempimento parziale all'Accordo di recesso per quanto riguarda la circolazione delle merci tra Irlanda del Nord e UE. La tattica negoziale dell'attuale governo britannico - e in particolare del suo leader - è diventata però chiara: si tratta di mostrare i muscoli in vista del braccio di ferro che si terrà nelle prossime settimane. Sicché, in verità, un accordo commerciale equo e reciprocamente vantaggioso, e che al tempo stesso mantenga la pace sul fronte irlandese, duramente conquistata, è ancora possibile.*

*[What's up with Brexit?] While the preservation of rights acquired by EU citizens residing in the UK (and vice versa) prior to the withdrawal is ensured by the Withdrawal Agreement signed in January, and entered into force on 1 February 2020, the future of EU-UK relations depends on the outcome of the ongoing negotiations. The outcome of these negotiations remains very uncertain, given the difficulty of reaching a free trade and fisheries agreement, and given the recent British initiative of a bill presented by the British government itself as a partial breach of the Withdrawal Agreement in as far as the movement of goods between Northern Ireland and the EU is concerned. However, the negotiating tactics of the current British government - and of its leader in particular - have become clear: it is a question of the flexing of its muscles for the tug-of-war of the coming weeks. A fair and mutually beneficial trade agreement, while maintaining peace on the hard-won Irish front, is therefore still possible.*

## 1. Um acordo longe de mais?

Os alarmes soaram nos primeiros dias de setembro, e o Brexit voltou às primeiras páginas dos jornais. Com um ano consumido pelas notícias sobre a pandemia, este regresso surpreendeu. Mas se as negociações vinham a arrastar-se, foram as notícias sobre o Acordo de Saída – “Withdrawal Agreement” (W.A.) – a causar emoção.

Primeiro, David Frost, negociador por parte do Reino Unido (RU), disse numa entrevista rara que o país não será “Estado-cliente” da União Europeia (UE). Boris Johnson declarou o dia 15 de outubro data-limite para evitar uma saída sem acordo. E foi o Financial Times (FT) a dar a notícia sobre a lei do governo britânico que renegava aspetos específicos do WA, sobretudo relacionados com a Irlanda do Norte (IN).

As reações vieram de muitos lados, alguns improváveis, como a campanha de Joe Biden. A quebra da confiança causada pela denúncia unilateral de um tratado internacional, ou de partes dele, levou a Presidente da Comissão Europeia (CE), Ursula von der Leyen, a alertar para as consequências; David Sassoli, presidente do Parlamento Europeu (PE), sublinhou que a confiança é a chave do acordo para o futuro; o deputado europeu Christophe Hansen referiu o respeito pelo W.A. como “litmus test” das negociações.

Algumas nações britânicas – as “devolved nations”, Gales, Escócia e Irlanda do Norte –, chamam-lhe “assalto frontal à devolução” (Sturgeon, Ministra Principal da Escócia): Westminster “sacrifica o futuro da união através do roubo de poderes às *devolved administrations*”. E o secretário para a IN, Brandon Lewis, admitiu que os planos do governo violam a lei internacional “num modo muito específico e limitado”...

O que está em causa resume-se em meia dúzia de palavras: a proposta de lei do mercado interno britânico (“Internal Market Bill”) altera partes do W.A., tratado internacional vinculativo nos termos do direito internacional dos Tratados, no que se refere à IN.

Irá o RU violar obrigações assumidas há menos de 9 meses, pondo em causa qualquer hipótese de acordo comercial entre o RU e a UE após 31 de dezembro de 2020? Antigos PM britânicos Major e Blair indignaram-se, membros do partido conservador lembram que o respeito pelo primado da lei é um pilar

fundamental da identidade britânica, mas a proposta foi aprovada, em 2ª leitura, nos Comuns – parlamento britânico. Segue-se o debate em comissão e eventuais emendas, antes de uma decisão final.

## **2. Encontro de vontades entre o ru e a eu: o acordo de saída**

Começamos por recordar, em linhas gerais, o que está em causa no acordo assinado entre a UE e o RU em 24 de janeiro (veja-se aqui), que permitiu a saída deste no final desse mês.

- Prevê um período transitório até final de 2020, que pode(ria) ser prolongado por um ou dois anos se isso tivesse sido acordado entre as partes até fins de junho passado, o que não sucedeu. Portanto, e quanto às relações futuras entre RU e UE, tudo tem de ser definido a tempo de fechar um acordo que possa entrar em vigor a 1 de janeiro 2021.
- A parte I do acordo respeita a regras comuns, incluindo sobre a forma como o direito europeu deve ser interpretado pelos tribunais britânicos. Segue-se a proteção dos direitos dos europeus a residir no RU e dos britânicos residentes num dos 27 Estados-membros (EM). Regra geral: podem continuar a viver, trabalhar ou estudar no país de acolhimento, desde que tenham adquirido esse direito antes do final do período de transição.
- A parte III do acordo regula vários procedimentos, como: produtos no mercado no fim do período de transição continuam a circular livremente; o mandado europeu de busca e captura mantém-se, com limitações; as regras de proteção de dados europeias serão aplicadas no RU ao atual stock, até às UE determinar que as normas britânicas oferecem garantias equivalentes às da UE; aplicam-se as regras europeias aos concursos públicos em curso no final do período de transição.
- Com exceção da participação nas instituições e no processo de decisão, durante o período de transição o RU continua a ser tratado como um EM: mantém-se no mercado interno e na união aduaneira, no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e na Política Comum Europeia de Pescas, estas últimas o grande problema para o futuro. Pode participar em missões

européias militares e civis, sem as liderar; o quartel-general do EU NAVFOR SOMALIA, operação Atlante, por exemplo, passou de Northwood, UK, para Rota, Espanha.

- A parte V visa o cumprimento das obrigações financeiras assumidas pelo RU enquanto membro da União. Inclui os prazos e condições dos pagamentos.
- O W.A. estabelece a organização do acordo, estando a respetiva interpretação entregue a um Comité Conjunto de natureza consultiva, com recurso para um painel arbitral em caso de falta de acordo (um “dispute settlement mechanism”). As decisões deste são obrigatórias para as partes. E o acordo, ou partes dele, pode ser suspenso de forma proporcionada, com exceção dos direitos dos cidadãos.
- O grande problema decorre sobretudo do protocolo sobre a IN. Vejamos em que consiste: essencialmente, evita uma fronteira na ilha da Irlanda (entre as duas Irlandas) após o final do período de transição, protege o Acordo de Sexta-Feira Santa (“Good Friday Agreement”), salvaguarda a integridade do mercado interno e mantém a IN no mercado britânico. Para tal, a IN continuará alinhada com um conjunto limitado de regras europeias em questões de natureza regulatória relacionadas com o IVA; direitos alfandegários; regras sobre produtos, padrões alimentares, controlos veterinários e sanitários (SPS), produtos agrícolas, Ajudas de Estado. O mercado único da eletricidade na ilha será preservado. Exemplos: um produto que sai da Grã-Bretanha, obedece às formalidades que o RU determinar; ao chegar à IN aplicam-se as regras europeias, incluindo declarações e controlos. As autoridades britânicas aplicam as regras, mantendo a UE, incluindo o Tribunal de Justiça europeu, direito de supervisão.

A segurança alimentar, SPS e os produtos industriais com grau de risco de entrar no espaço da União, serão objeto de controlos nos pontos de entrada. Aplica-se a taxa aduaneira europeia quando os produtos possam vir a entrar na UE via fronteira da Irlanda. E aplica-se a legislação europeia em matéria de IVA quando houver acesso à UE. No outro sentido, as exportações da IN para a GB cumprem as formalidades europeias. O RU determina as condições de entrada.

A “governança” do acordo assenta no W.A. Joint Committe (J.C.), que continuará a funcionar durante o tempo necessário. O protocolo para a IN aplica-se após o período de transição caso um (eventual) acordo comercial não o substitua. E pode ter duração limitada: o mecanismo de “consentimento” prevê que a Assembleia da IN (“Stormont”), após 4 anos de aplicação (e depois, a prazos regulares), possa decidir (por maioria simples) não o manter.

Outros aspetos relevantes deste protocolo, no que respeita à IN: continuam a aplicar-se as regras europeias sobre liberdade de circulação, o compromisso de não diminuição dos direitos decorrentes do Acordo de 1998 e a cooperação norte-sul em várias áreas.

### **3. Porquê o impasse? E pode a nova lei britânica, sendo aprovada, impedir um acordo para o futuro?**

A acompanhar o W.A. está uma declaração política sobre a relação futura. Convém não esquecer que o período de transição foi acordado sobretudo para permitir que os termos dessa relação pudessem ser discutidos em profundidade e com ponderação; estava mesmo previsto que pudesse ser alargado, mas o PM britânico apressou-se a dizer que prescindia desse alargamento, que não poderá já ter lugar.

Ao anunciar com pompa e muita circunstância que não cumprirá, unilateralmente, partes do W.A., através de uma lei que o Parlamento britânico teria de aprovar (já o fez, na Câmara dos Comuns, em 2ª leitura), o governo criou um obstáculo a um acordo satisfatório para o futuro.

Mas o que está então em causa?

A nova lei - “Internal Market Bill” (IMB ou Bill) - regula o mercado interno do RU. Transfere poderes para as quatro nações do RU em áreas como os padrões alimentares, sanitários e outras, e harmoniza regras de supervisão e controlo. Cria um Gabinete para avaliar as condições em que a regulação se fará, propondo regras de reconhecimento mútuo entre as administrações “devolvidas” (o que está a ser muito criticado pelos responsáveis dessas administrações).

A lei do mercado interno consagra o acesso irrestrito dos produtos da IN ao mercado britânico, limitando o controlo europeu. E restringe a aplicação das regras europeias sobre ajudas de Estado (será o RU a decidir em que condições é

obrigatório notificar a EU, contrariando o W.A.). Ambos os pontos infringem o previsto no acordo.

Por outro lado, e de acordo com o FT, na lei das Finanças (“Finance Bill”), instrumento jurídico de apresentação do orçamento do país que será apresentado em outubro, estará previsto que o RU defina os produtos da GB a entrar na IN que podem ser considerados “em risco de entrar no mercado interno europeu”, sujeitos à tarifa europeia.

Para complicar mais o cenário, sensivelmente na mesma altura em que estas informações vieram a público, Boris Johnson anunciou que as negociações devem estar concluídas até 15 de outubro (data do Conselho Europeu), sob pena de não haver acordo. Isto é, estabelece um prazo, ao mesmo tempo que lança a confusão sobre o acordo de saída, anteriormente assinado pelas partes, e que é, como os líderes europeus, de Von der Leyen a Merkel e Macron, se apressaram a sublinhar, condição *sine qua non* da realização do acordo para o futuro. Até como tática negocial é excessivo...

As negociações sobre o futuro das relações entre o RU e a UE após o final do período de transição, em 31 de dezembro, têm estado paralisadas sobretudo em torno de dois assuntos – pescas e ajudas de Estado. Essa paralisação impede que se avance noutras matérias. A nova situação complica o desbloqueio dos principais pontos de desentendimento, tendo-se concluído as rondas negociais recentes sem qualquer avanço relativamente a um possível acordo de comércio livre.

A UE reagiu rapidamente ao plano britânico: o vice-presidente da Comissão Maroš Šefčovič (co-presidente do J.C.) deu ao governo britânico um prazo até ao final do mês para rever a legislação em causa. Michael Gove respondeu dizendo que o RU não dará resposta ao ultimato. E a Comissão ameaça usar todos os meios legais disponíveis face à violação do direito internacional.

Não julgamos que se chegue a tanto. Um processo de litigância desta natureza duraria anos e é de difícil e incerto desfecho. Antes disso, tornar-se-ia, aliás, inútil, já que as relações futuras teriam de ser definidas, por ação ou inação.

A verdade é que a lei britânica terá dificuldades em passar o crivo parlamentar britânico. A reação das administrações das outras nações britânicas – em particular Escócia e Gales – foi muito negativa. Dos EUA chegam, vindos do campo democrata, avisos e preocupação e Nancy Pelosi afirma que não haverá acordo comercial RU-EUA em caso de violação do direito internacional.

Entretanto, o IMB foi aprovado em 2ª leitura nos Comuns, mas com número considerável de abstenções e votos contra de relevantes membros dos “tories” (num total de 32). Na próxima semana se saberá que emendas serão aprovadas, sendo relevante a de Bob Neill, antigo ministro e presidente da comissão parlamentar de justiça, que obriga o governo a apresentar as medidas polémicas sobre a IN perante os Comuns apenas em caso de absoluta necessidade, perante o falhanço das negociações, por exemplo, e sujeitas a votação na câmara. Mas se Johnson tem uma maioria confortável nos Comuns, nos Lordes a situação é diferente e mesmo a emenda Bob Neill pode não ser suficiente para fazer passar a lei.

A União podia ter reagido ao anúncio das “possíveis” violações do acordo de saída suspendendo ou terminando as negociações comerciais. Não o fez, apesar dos avisos sobre a importância da confiança e respeito pela palavra dada. No fundo, parece aguardar que o RU dê os próximos passos, seguindo com particular atenção o processo parlamentar britânico. Um acordo de comércio livre sem que o W.A. seja respeitado dificilmente passará no Conselho Europeu e, sobretudo, no Parlamento Europeu.

Em resumo, nada está decidido, nem num sentido nem noutro. As táticas negociais do atual governo britânico, e em particular do seu líder, ficaram claras no processo que, no ano passado, levou à conclusão do acordo de saída – agora em causa.

Na nossa opinião, tudo pode não passar de um contrair de músculos para o braço de ferro cujo desfecho ocorrerá nas próximas semanas. Um acordo comercial justo e benéfico para ambas as partes, que mantenha ao mesmo tempo a paz na frente irlandesa, tão duramente conquistada, ainda é possível.

Mas não é fácil.