e.
publica
public law journal

A reconfiguração da política comum de segurança e defesa da união europeia no contexto da tensão transatlântica: da heteronomia estratégica à identidade jurídica autónoma

Cláudia Alves Pratas

Revisor:

Martinho Lucas Pires

Vol. 13 No. 2 (V.01-45)
November 2026
e-publica.pt

ISSN 2183-184x

Funded by:

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

CC-BY 4.0

e-Publica **Vol. 13** No. 2, November 2026 (V.01-45)

A RECONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA NO CONTEXTO DA TENSÃO TRANSATLÂNTICA: DA HETERONOMIA ESTRATÉGICA À IDENTIDADE JURÍDICA AUTÓNOMA

THE RECONFIGURATION OF THE EUROPEAN UNION'S COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY AMID TRANSATLANTIC TENSIONS: FROM STRATEGIC HETERONOMY TO AUTONOMOUS LEGAL IDENTITY

CLÁUDIA ALVES PRATAS
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
Universidade Europeia
Privacy and Data Protection Centre
ORCID: 0000-0002-3040-0465

Resumo: A dependência estratégica da União Europeia relativamente à garantia de defesa coletiva assegurada pelos Estados Unidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) condicionou historicamente o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). A reconfiguração das relações transatlânticas, particularmente desde 2025, renovou a importância da delimitação jurídica da autonomia europeia em matéria de defesa. O artigo examina o artigo 42.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia, sustentando que a compatibilidade com os compromissos atlânticos não estabelece uma relação geral de subordinação normativa da PCSD à NATO. Através de uma análise jurídico-dogmática das competências, procedimentos decisórios e instrumentos de cooperação previstos nos Tratados, propõe-se um critério que distingue iniciativas juridicamente admissíveis, iniciativas sujeitas a condições adicionais de compatibilidade e iniciativas que excedem o direito vigente. A sua aplicação à Cooperação Estruturada Permanente e ao financiamento europeu da defesa demonstra as possibilidades e os limites jurídicos do aprofundamento da autonomia europeia.

Palavras-chave: Autonomia estratégica; Política Comum de Segurança e Defesa; artigo 42.º TUE; NATO; competências da União Europeia.

Abstract: The European Union's strategic dependence on the collective defence guarantee provided by the United States within the North Atlantic

Submission: 03/06/2026
Accepted by peer reviewer: 14/09/2026

Treaty Organization (NATO) has historically shaped the Common Security and Defence Policy (CSDP). Recent transatlantic tensions have renewed the need to determine the legal scope of European defence autonomy. This article examines Article 42(2) TEU and argues that compatibility with Atlantic commitments does not establish a general relationship of normative subordination between the CSDP and NATO. Through a doctrinal analysis of EU competences, decision-making procedures and defence cooperation mechanisms, it develops a framework distinguishing initiatives permitted under existing law, initiatives subject to additional legal conditions and initiatives requiring changes to the current framework. Applying this framework to Permanent Structured Cooperation and EU defence financing, the article demonstrates that European defence integration can be deepened without Treaty amendment, provided that the applicable requirements concerning competences, procedures and international obligations are respected.

Keywords: Strategic autonomy; Common Security and Defence Policy; Article 42 TEU; NATO; European Union competences.

1. Introdução

A arquitetura de segurança europeia desenvolveu-se, desde o termo da Segunda Guerra Mundial, em estreita dependência da garantia de defesa coletiva assegurada pelos Estados Unidos da América no quadro da NATO. Esta configuração condicionou a evolução institucional da integração europeia em matéria de segurança e defesa, permitindo que a progressiva densificação das disposições dos Tratados coexistisse com a manutenção de uma capacidade operacional europeia limitada e com a persistência de responsabilidades militares predominantemente nacionais. A PCSD desenvolveu-se, assim, num contexto em que a disponibilidade de uma garantia externa de segurança reduziu os incentivos políticos à utilização integral dos mecanismos de cooperação previstos pelo direito da União.

A invasão russa da Ucrânia, em fevereiro de 2022, e a subsequente reconfiguração das relações transatlânticas conferiram renovada importância à questão da autonomia europeia em matéria de defesa. A orientação assumida pela segunda administração norte-americana de Donald Trump, particularmente no que respeita à distribuição dos encargos

de defesa entre os aliados, tornou mais evidente a vulnerabilidade associada à dependência de capacidades e decisões estratégicas externas. Estas transformações não modificaram, por si mesmas, as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte ou do direito primário da União Europeia. Alteraram, porém, o contexto político e institucional em que os instrumentos jurídicos de segurança e defesa europeus são interpretados e mobilizados.

O debate sobre a autonomia estratégica europeia tem sido desenvolvido sobretudo em torno da suficiência das capacidades militares, da fragmentação industrial, das relações entre a União e a NATO e das condições políticas necessárias ao aprofundamento da integração. No plano jurídico, a discussão incide sobre as competências atribuídas à União, a natureza predominantemente intergovernamental da PCSD, os procedimentos decisórios estabelecidos pelos Tratados e as possibilidades de utilização dos mecanismos de cooperação existentes (Koutrakos, 2013; Blockmans e Koutrakos, 2018).

A importância destas questões não elimina a necessidade de uma análise sistemática da relação entre a cláusula de compatibilidade atlântica, consagrada no artigo 42.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE), e as disposições que permitem o desenvolvimento progressivo de uma política europeia de defesa comum. É nesta relação que se situa o problema jurídico central da investigação: determinar se a exigência de compatibilidade com os compromissos decorrentes do Tratado do Atlântico Norte constitui um limite à própria autonomização da capacidade europeia de defesa ou se opera, antes, como uma condição jurídica específica a observar no exercício das competências que os Tratados já atribuem à União. A resposta exige distinguir a dependência estratégica efetivamente existente de uma eventual subordinação jurídica da PCSD à arquitetura institucional da NATO. A primeira pode resultar da distribuição de capacidades, da organização das alianças e das opções políticas dos Estados-Membros; a segunda apenas poderia ser afirmada mediante a identificação de uma norma que estabelecesse tal relação de subordinação.

O conceito de heteronomia estratégica é utilizado para caracterizar a dependência histórico-institucional da segurança europeia relativamente à garantia de defesa coletiva assegurada no quadro da NATO, sem pressupor uma correspondente subordinação jurídica da PCSD. A distinção entre dependência estratégica e subordinação normativa permite determinar se

os limites ao desenvolvimento da defesa europeia resultam das disposições dos Tratados, dos compromissos internacionais dos Estados-Membros ou de opções políticas e institucionais que não constituem, por si mesmas, impedimentos jurídicos.

A hipótese central da investigação sustenta que o artigo 42.º, n.º 2, do TUE, ao impor o respeito pelas obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte e a compatibilidade com a política de segurança e defesa estabelecida nesse quadro, não consagra uma relação de hierarquia normativa entre a União Europeia e a NATO, nem atribui a esta última uma competência geral de condicionamento jurídico do exercício das atribuições da União em matéria de segurança e defesa. A disposição consagra uma exigência de respeito pelos compromissos atlânticos dos Estados-Membros abrangidos e de compatibilidade com a política de segurança e defesa estabelecida naquele quadro, cuja aplicação deve ser articulada com as competências, os objetivos e os procedimentos decisórios próprios da PCSD. Daqui não resulta uma autorização geral para a expansão das competências europeias, mas também não decorre uma proibição de desenvolvimento autónomo de capacidades e instrumentos de defesa sempre que tal desenvolvimento permaneça juridicamente compatível com os compromissos aplicáveis.

O contributo específico da investigação consiste na proposta de um critério jurídico de delimitação das possibilidades de autonomia defensiva europeia, construído a partir da articulação entre o artigo 42.º, n.º 2, do TUE, o princípio da atribuição de competências e as disposições que regulam os instrumentos da PCSD. Esse critério permite distinguir três situações: em primeiro lugar, iniciativas que encontram fundamento nas competências atribuídas à União e não suscitam incompatibilidade jurídica identificável com os compromissos atlânticos; em segundo lugar, iniciativas juridicamente possíveis cuja concretização exige a verificação de condições específicas de compatibilidade com obrigações internacionais ou regimes institucionais aplicáveis; em terceiro lugar, iniciativas que excedem as competências atribuídas, desrespeitam procedimentos decisórios expressos ou pressupõem modificações institucionais que o direito vigente não autoriza. A classificação proposta não substitui a apreciação individual de cada medida, mas fornece uma estrutura de análise destinada a separar os obstáculos propriamente jurídicos dos constrangimentos políticos e estratégicos.

A demonstração desenvolve-se em quatro etapas. A primeira reconstrói a relação entre a integração europeia e a garantia externa de segurança, delimitando o significado da heteronomia estratégica enquanto categoria analítica. A segunda examina a estrutura normativa da PCSD, com especial atenção às disposições do Título V do TUE, aos mecanismos de integração diferenciada e aos instrumentos de financiamento das capacidades europeias de defesa. A terceira procede à interpretação do artigo 42.º, n.º 2, do TUE, articulando a cláusula de compatibilidade atlântica com os deveres de cooperação leal e com os limites da interpretação teleológica. A quarta aplica os critérios desenvolvidos às possibilidades de aprofundamento da PCSD no quadro jurídico vigente, distinguindo as iniciativas admissíveis das transformações que continuam dependentes de decisões políticas específicas ou de revisão dos Tratados.

A investigação tem por objeto a determinação das possibilidades de aprofundamento da PCSD e dos limites jurídicos que condicionam a sua concretização no quadro do direito primário vigente. A suficiência das capacidades militares europeias e a oportunidade das opções estratégicas dos Estados-Membros não são objeto de apreciação autónoma, sendo consideradas exclusivamente enquanto elementos de contextualização necessários à compreensão das condições de exercício das competências e de aplicação dos mecanismos previstos nos Tratados.

2. A heteronomia estratégica como categoria de interpretação jurídico-institucional

2.1. Fundamentos conceptuais e enquadramento teórico

A distinção entre autonomia e heteronomia encontra uma das suas formulações fundamentais na filosofia moral de Immanuel Kant: a autonomia designa a autodeterminação da vontade segundo uma lei que a razão prática reconhece como universalmente válida, ao passo que a heteronomia ocorre quando o fundamento determinante da vontade é procurado fora dessa autolegislação racional. A transposição desta distinção para a análise da integração europeia exige, contudo, uma delimitação conceptual: uma organização internacional não possui autonomia no sentido próprio da filosofia moral, nem a dependência de capacidades externas determina, por si mesma, a existência de uma relação de subordinação entre ordens jurídicas.

A expressão "heteronomia estratégica" é aqui invocada como categoria de análise histórico-institucional, destinada a caracterizar a coexistência entre o progressivo desenvolvimento das competências da União Europeia em matéria de segurança e defesa e a persistência de uma dependência estratégica relativamente à garantia de defesa coletiva assegurada no quadro da NATO. A consolidação do enquadramento jurídico da PCSD, particularmente após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, não suprimiu a dependência de capacidades militares disponibilizadas pelos Estados-Membros, nem a relevância das estruturas de defesa exteriores ao quadro institucional da União. Embora suscetíveis de condicionar o exercício efetivo das competências e as opções políticas relativas à mobilização dos instrumentos previstos nos Tratados, tais circunstâncias não determinam, por si mesmas, uma redução do âmbito das competências atribuídas à União. Importa, por conseguinte, distinguir os condicionamentos estratégicos e operacionais dos limites juridicamente vinculativos, evitando atribuir às insuficiências de capacidade ou às opções de organização da defesa efeitos restritivos que não resultam do direito primário.

2.2. A NATO e a externalização da função de defesa na integração europeia

A compreensão da heteronomia estratégica anteriormente identificada exige o exame da NATO enquanto organização internacional dotada de personalidade jurídica e de um quadro institucional próprio, cuja função de defesa coletiva contribuiu decisivamente para configurar as condições políticas e estratégicas em que se desenvolveu a integração europeia no domínio da segurança e defesa. Importa, neste contexto, determinar em que medida a coexistência entre os compromissos assumidos pelos Estados-Membros no âmbito da Aliança Atlântica e as competências atribuídas à União Europeia se traduz em obrigações juridicamente vinculativas, distinguindo-as dos condicionamentos decorrentes da organização e da distribuição das capacidades de defesa. O Tratado do Atlântico Norte, assinado em Washington em 4 de abril de 1949, instituiu um sistema de defesa coletiva cuja disposição central, constante do artigo 5.º, estabelece o compromisso de assistência entre os Estados Partes em caso de ataque armado, nos termos aí previstos e em conformidade com o direito de legítima defesa individual ou coletiva reconhecido pelo artigo 51.º da Carta

das Nações Unidas. A obrigação de assistência não determina automaticamente a utilização da força armada por todos os aliados, cabendo a cada Estado adotar as medidas que considere necessárias, incluindo, quando apropriado, o emprego da força.

As implicações desta realidade para o processo de integração europeia foram profundas. A mais relevante consistiu na progressiva deslocação da questão da defesa autónoma europeia para uma posição periférica na agenda da integração. Desde o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa em 1954 até à evolução da União da Europa Ocidental e à posterior incorporação de parte da sua herança institucional no quadro jurídico da União, observa-se uma constante histórica: perante a necessidade de assegurar a defesa do continente, a solução preferencial consistiu na remissão para o quadro atlântico, onde a presença dos Estados Unidos assegurava um nível de credibilidade estratégica que os instrumentos europeus dificilmente poderiam oferecer.

A articulação entre estas duas ordens normativas veio a encontrar expressão explícita no Tratado da União Europeia, designadamente através do artigo 42.º, n.º 2, segundo o qual a PCSD deve respeitar os compromissos assumidos pelos Estados-Membros no quadro da NATO, reconhecendo simultaneamente esta organização como fundamento da defesa coletiva dos seus membros e como quadro privilegiado para a respetiva concretização. Esta disposição, cuja análise será aprofundada em momento posterior, tem sido frequentemente interpretada como consagrando uma posição de prevalência funcional da NATO relativamente à PCSD, limitando o espaço disponível para o desenvolvimento de uma capacidade europeia de defesa efetivamente autónoma. A análise de Nina M. Ewers-Peters (2025) sobre a cooperação entre a União Europeia e a NATO permite enquadrar esta questão no debate contemporâneo sobre autonomia estratégica e relações interinstitucionais, sem que a interdependência funcional entre as duas organizações determine, por si só, a existência de uma relação de hierarquia jurídica.

O reconhecimento da NATO no artigo 42.º, n.º 2, do TUE deve ser distinguido da dependência estratégica que historicamente caracterizou a segurança europeia. A disposição estabelece exigências de respeito pelos compromissos assumidos por determinados Estados-Membros e de compatibilidade com a política de segurança e defesa definida no quadro atlântico, mas não atribui à NATO competência para determinar o exercício

das atribuições conferidas à União. A relação entre as duas organizações deve, consequentemente, ser examinada a partir das obrigações jurídicas aplicáveis, sem presumir que a centralidade operacional da NATO corresponde a uma relação geral de precedência normativa sobre a PCSD.

2.3. A construção histórica da heteronomia estratégica: do Tratado de Maastricht ao Strategic Compass

O período compreendido entre a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, e a aprovação do *Strategic Compass*, em março de 2022, pode ser interpretado como um processo de progressiva densificação jurídica da política europeia de segurança e defesa que não encontrou correspondência equivalente no plano da autonomização operacional. Longe de constituírem fenómenos contraditórios, a expansão do quadro normativo e a persistência da dependência estratégica revelaram-se amplamente compatíveis. A crescente sofisticação dos instrumentos jurídicos da União coexistiu com a manutenção de um modelo de segurança assente, em larga medida, na garantia proporcionada pela Aliança Atlântica.

A evolução do enquadramento jurídico da segurança e defesa europeias pode ser identificada através dos principais marcos do processo de integração neste domínio. O Tratado de Maastricht instituiu a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), admitindo a possibilidade de uma futura política de defesa comum. O Tratado de Amesterdão incorporou as missões de Petersberg, alargando o âmbito material da ação europeia em matéria de gestão de crises. O Tratado de Nice procedeu à criação das principais estruturas políticas e militares permanentes da União. Finalmente, o Tratado de Lisboa conferiu à PCSD a sua configuração atual, introduzindo, entre outros instrumentos, a cláusula de assistência mútua prevista no artigo 42.º, n.º 7, do TUE, a cláusula de solidariedade constante do artigo 222.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) prevista no artigo 46.º do TUE.

A invocação do artigo 42.º, n.º 7, do TUE pela França, na sequência dos atentados terroristas de novembro de 2015, permite observar a diferença entre a existência de uma obrigação de assistência mútua no direito primário da União e os mecanismos utilizados para lhe dar execução. A assistência prestada pelos restantes Estados-Membros foi organizada

predominantemente através de contactos e compromissos bilaterais, sem que a invocação da cláusula determinasse a criação de uma estrutura operacional própria da União. O episódio demonstra que a existência de uma obrigação jurídica de assistência não implica necessariamente a centralização institucional dos meios utilizados para o seu cumprimento.

A aprovação do *Strategic Compass*, em março de 2022, poucos dias após a invasão russa da Ucrânia, procurou responder a algumas destas limitações. Pela primeira vez, a União adotou um documento estratégico que articulava objetivos políticos com metas operacionais relativamente concretas, incluindo a criação de uma capacidade de destacamento rápido, o reforço das capacidades de inteligência e o aprofundamento da cooperação em matéria de ciberdefesa. Neste sentido, o *Strategic Compass* assinalou uma tentativa de reduzir a distância entre o desenvolvimento normativo e a capacidade de ação (Blockmans, Macchiarini Crosson e Paikin, 2022).

Todavia, a sua adoção não alterou os elementos estruturais que sustentavam a heteronomia estratégica. A ausência de capacidades próprias permanentes, a dependência de recursos disponibilizados pelos Estados-Membros e a persistência de uma lógica predominantemente intergovernamental continuaram a condicionar a transformação da PCSD num verdadeiro sistema autónomo de defesa coletiva. A densificação do quadro jurídico europeu prosseguiu, mas sem romper integralmente com o modelo de dependência estratégica que caracterizou a evolução da segurança europeia desde o final da Guerra Fria.

2.4. A reconfiguração transatlântica e o declínio da premissa de segurança garantida

A reconfiguração das relações transatlânticas a partir de 2025 introduziu novos fatores de incerteza quanto à continuidade dos pressupostos políticos e estratégicos em que assentou, durante décadas, a organização da defesa dos Estados europeus. A garantia de defesa coletiva prevista no Tratado do Atlântico Norte mantém-se juridicamente em vigor, mas a orientação da política externa norte-americana, designadamente quanto à repartição dos encargos de defesa e à definição das prioridades estratégicas, introduziu fatores de incerteza na avaliação europeia da disponibilidade futura das capacidades militares dos Estados Unidos.

Importa, por isso, distinguir a permanência das obrigações convencionais das condições políticas e operacionais de que depende a sua execução.

A dependência europeia da garantia atlântica resultou de decisões políticas e institucionais tomadas num contexto em que os Estados-Membros consideravam assegurada a participação norte-americana na defesa do continente. A alteração dessa expectativa pode modificar os incentivos à utilização dos instrumentos previstos no direito da União, mas não constitui fundamento autónomo para ampliar as competências europeias, afastar os procedimentos decisórios estabelecidos nos Tratados ou reduzir o alcance dos compromissos internacionais dos Estados-Membros.

O problema jurídico consiste, assim, em determinar quais os mecanismos da PCSD que podem ser utilizados para responder às necessidades de defesa identificadas pelos Estados-Membros, em que condições essa utilização é compatível com o artigo 42.º, n.º 2, do TUE e quais as iniciativas que exigiriam uma alteração do direito primário. A transformação do contexto estratégico justifica o exame das possibilidades conferidas pelo direito vigente, mas não dispensa a identificação das disposições habilitantes nem a observância dos limites materiais e procedimentais aplicáveis.

3. O quadro normativo da Política Comum de Segurança e Defesa: potencialidades e limites

3.1. O Título V do TUE como quadro constitucional da ação europeia em matéria de defesa

A PCSD integra a PESC, nos termos do artigo 42.º, n.º 1, do TUE, encontrando o seu regime jurídico fundamental no Título V do mesmo Tratado. A especificidade institucional desta política resulta, designadamente, do artigo 24.º, n.º 1, que a submete a regras e procedimentos próprios, exclui a adoção de atos legislativos e estabelece limites à competência jurisdicional do Tribunal de Justiça da União Europeia, sem prejuízo das exceções expressamente previstas. A definição das orientações estratégicas compete ao Conselho Europeu, enquanto o Conselho exerce as competências decisórias que lhe são atribuídas pelos Tratados, predominando a unanimidade nas decisões com implicações militares ou no domínio da defesa, nos termos dos artigos 31.º e 42.º, n.º 4, do TUE.

A natureza predominantemente intergovernamental dos mecanismos decisórios da PCSD não afasta a força vinculativa das obrigações jurídicas estabelecidas neste domínio, nem constitui, por si só, um impedimento ao exercício das competências e à utilização dos instrumentos de cooperação previstos nos Tratados. Determina, contudo, que a extensão das competências da União, os procedimentos aplicáveis e as modalidades de participação dos Estados-Membros sejam apreciados à luz das disposições especiais que regulam esta política, não sendo admissível transpor automaticamente para o domínio da defesa os mecanismos decisórios previstos para outras políticas da União.

O artigo 42.º do TUE constitui a disposição central do enquadramento jurídico da PCSD. Nos termos do seu n.º 1, esta integra a PESC e assegura à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares, que pode ser utilizada em missões no exterior da União destinadas à manutenção da paz, à prevenção de conflitos e ao reforço da segurança internacional, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas. O n.º 2 prevê, por sua vez, a definição progressiva de uma política de defesa comum da União, suscetível de conduzir a uma defesa comum caso o Conselho Europeu assim o decida, por unanimidade, recomendando nesse caso aos Estados-Membros a adoção de uma decisão nesse sentido, em conformidade com as respetivas normas constitucionais.

Esta disposição articula a possibilidade de evolução progressiva para uma defesa comum com a sujeição desse processo a requisitos jurídicos específicos, incluindo o respeito pelas obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte e a compatibilidade com a política de segurança e defesa estabelecida nesse quadro: por um lado, reconhece expressamente a legitimidade jurídica de uma evolução progressiva no sentido de uma política de defesa comum, projetando uma trajetória de crescente integração neste domínio; e, por outro lado, determina que tal evolução deve respeitar as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para os Estados-Membros que considerem que a sua defesa comum se realiza no quadro da NATO, exigindo igualmente compatibilidade com a política de segurança e defesa desenvolvida no seio da Aliança Atlântica.

3.2. O artigo 42.º, n.º 7, do TUE e a constitucionalização da solidariedade em matéria de defesa

A cláusula de assistência mútua consagrada no artigo 42.º, n.º 7, do TUE constitui uma das disposições mais densas e juridicamente relevantes de todo o regime da PCSD. Nos termos desta disposição, caso um Estado-Membro seja vítima de agressão armada no seu território, os restantes Estados-Membros ficam vinculados a prestar auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. O preceito acrescenta que a sua aplicação não prejudica o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros, nem afeta os compromissos assumidos no quadro da NATO pelos Estados que dela fazem parte.

Apesar da sua relevância sistemática, esta disposição tem sido frequentemente analisada a partir das suas limitações institucionais, em detrimento do seu conteúdo normativo próprio. Uma leitura mais atenta revela, contudo, um potencial jurídico considerável.

A obrigação estabelecida no artigo 42.º, n.º 7, do TUE possui natureza juridicamente vinculativa, embora o preceito não determine os meios concretos de assistência que cada Estado-Membro deve disponibilizar. A expressão "por todos os meios ao seu alcance" deve ser interpretada em conjugação com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, com a salvaguarda do caráter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros e com os compromissos assumidos no quadro da NATO. A margem de apreciação reconhecida aos Estados quanto às modalidades de cumprimento não permite reduzir a cláusula a uma declaração de solidariedade política, mas também não autoriza a concluir que dela decorra uma obrigação uniforme de participação militar. A determinação do conteúdo da assistência exige a consideração das circunstâncias da agressão, das capacidades do Estado requerido e das obrigações internacionais aplicáveis (Fazio, 2025).

O artigo 42.º, n.º 7, do TUE conjuga a imposição de uma obrigação jurídica de assistência mútua com a ausência de um mecanismo institucional específico de direção e execução dessa assistência ao nível da União. A disposição estabelece uma obrigação diretamente imputável aos Estados-Membros, sem atribuir ao Conselho ou às estruturas da PCSD competências

próprias de comando ou coordenação operacional da resposta. Embora disponham de margem de apreciação quanto à natureza e às modalidades da assistência a prestar, os Estados-Membros permanecem vinculados ao dever de auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, nos termos previstos no Tratado. Esta configuração permite que a obrigação seja cumprida através de mecanismos bilaterais ou multilaterais, incluindo os disponibilizados no quadro da NATO, sem que a diversidade dos instrumentos de execução altere a sua natureza juridicamente vinculativa.

A invocação da cláusula pela França, em novembro de 2015, confirmou que o cumprimento da obrigação de assistência pode ser organizado mediante compromissos bilaterais entre Estados-Membros, sem depender da constituição de uma estrutura operacional específica da União. A descentralização da execução não elimina a natureza jurídica da obrigação prevista no artigo 42.º, n.º 7, embora coloque questões próprias quanto à coordenação, à determinação das prestações devidas e à apreciação do respetivo cumprimento.

Por fim, a comparação com o artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte revela importantes elementos de convergência, mas também diferenças significativas. A doutrina tem sublinhado a cláusula de assistência mútua como uma das manifestações mais expressivas da constitucionalização da solidariedade em matéria de defesa no direito primário da União. Neste sentido, Hillion e Blockmans observam que o artigo 42.º, n.º 7, do TUE introduziu, pela primeira vez, uma obrigação juridicamente vinculativa de assistência entre os Estados-Membros que aproxima a integração europeia dos modelos clássicos de defesa coletiva, sem, contudo, reproduzir integralmente a arquitetura institucional da NATO (2015).[1]

Ambas as disposições estabelecem obrigações de assistência em caso de agressão armada, embora apresentem diferenças quanto aos pressupostos de aplicação e ao conteúdo dos deveres impostos aos Estados. O artigo

[1] A obrigação de assistência mútua prevista no artigo 42.º, n.º 7, do TUE deve ser distinguida da obrigação de defesa coletiva estabelecida pelo artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte, atendendo aos respetivos pressupostos de aplicação, destinatários e modalidades de execução. A cláusula de solidariedade do artigo 222.º do TFUE constitui um mecanismo juridicamente distinto.

42.º, n.º 7, do TUE possui um regime jurídico próprio, que não se confunde com o mecanismo de defesa coletiva consagrado no artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte. Em particular, a disposição europeia não reproduz as delimitações geográficas estabelecidas nos artigos 5.º e 6.º daquele Tratado, circunstância que suscita questões interpretativas quanto ao seu âmbito territorial de aplicação. A eventual aplicação da cláusula a ataques cibernéticos ou a outras formas de atuação não convencional exige, em qualquer caso, que os factos possam ser juridicamente qualificados como agressão armada, atendendo, designadamente, à sua escala e aos seus efeitos. A gravidade de uma ameaça à segurança de um Estado-Membro, ou a sua qualificação política como ameaça híbrida, não dispensa a verificação do pressuposto material exigido pelo artigo 42.º, n.º 7, do TUE.

3.3. O artigo 222.º do TFUE e a dimensão supranacional da solidariedade europeia

Complementar à cláusula de assistência mútua prevista no artigo 42.º, n.º 7, do TUE, embora assente numa lógica normativa distinta, encontra-se a cláusula de solidariedade consagrada no artigo 222.º do TFUE. Nos termos desta disposição, a União e os seus Estados-Membros atuam conjuntamente, num espírito de solidariedade, sempre que um Estado-Membro seja alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. Para esse efeito, a União compromete-se a mobilizar todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros, com vista à prevenção da ameaça, à proteção das instituições democráticas e da população civil e à prestação de assistência ao Estado afetado.

O artigo 222.º do TFUE distingue-se do artigo 42.º, n.º 7, do TUE quanto aos pressupostos de aplicação, aos sujeitos vinculados e à organização institucional da resposta. A cláusula de assistência mútua pressupõe uma agressão armada contra o território de um Estado-Membro e estabelece uma obrigação de assistência entre Estados-Membros. A cláusula de solidariedade abrange ataques terroristas e catástrofes naturais ou de origem humana, prevendo a atuação conjunta da União e dos Estados-Membros e a mobilização dos instrumentos disponíveis, incluindo meios militares disponibilizados pelos Estados. A eventual proximidade factual

entre determinadas situações não elimina a autonomia dos respetivos regimes jurídicos.

A diferença mais significativa reside, porém, na configuração institucional da resposta. Ao contrário do artigo 42.º, n.º 7, do TUE, cuja lógica assenta predominantemente na mobilização direta das obrigações dos Estados-Membros, o artigo 222.º do TFUE atribui à própria União um papel ativo de coordenação, mobilização e articulação dos recursos disponíveis. A disposição não se limita a reconhecer deveres de solidariedade entre Estados. Ela confere relevância jurídica à atuação da própria União enquanto centro organizador da resposta coletiva.

Este elemento é determinante para compreender os termos em que a segurança e a defesa passaram a integrar o direito da União Europeia. Ao prever a mobilização de todos os instrumentos da União, incluindo meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros, o artigo 222.º do TFUE aproxima-se de uma lógica funcional de segurança integrada que ultrapassa as categorias clássicas da cooperação intergovernamental. A disposição não institui uma competência autónoma de defesa coletiva, mas revela uma conceção de segurança assente na articulação entre recursos nacionais e capacidades institucionais da União, conferindo expressão jurídica a uma solidariedade operacional que vai além da mera coordenação política.

A relevância potencial deste mecanismo foi reforçada pela Decisão 2014/415/UE do Conselho, que estabeleceu as modalidades de aplicação da cláusula de solidariedade e definiu estruturas de coordenação específicas para a sua execução[2]. Contudo, apesar da existência deste enquadramento normativo, a cláusula permanece relativamente marginal na prática institucional e largamente ausente dos debates sobre o futuro da segurança europeia.

3.4. A Cooperação Estruturada Permanente e a especificidade constitucional da integração diferenciada em matéria de defesa

[2] Decisão 2014/415/UE do Conselho, de 24/06/2014, relativa às regras de execução da cláusula de solidariedade pela União, JO L 192, de 01/07/2014, pp. 53-58.

A PESCO, prevista nos artigos 42.º, n.º 6, e 46.º do TUE e no Protocolo n.º 10 anexo aos Tratados, constitui um mecanismo específico de integração diferenciada no domínio da Política Comum de Segurança e Defesa. A sua configuração jurídica assenta na possibilidade de os Estados-Membros que preencham critérios mais exigentes de capacidade militar e assumam compromissos mais vinculativos desenvolverem formas de cooperação reforçada em sentido material, no interior do quadro institucional da União.

Importa, desde logo, distinguir este mecanismo da cooperação reforçada em sentido técnico-jurídico, regulada pelo artigo 20.º do TUE e pelos artigos 326.º a 334.º do TFUE. Embora ambos permitam formas de participação diferenciada, a PESCO dispõe de um regime especial, expressamente estabelecido pelo direito primário, que disciplina autonomamente as condições da sua constituição, a participação dos Estados-Membros e os procedimentos decisórios aplicáveis. A proximidade funcional entre os dois mecanismos não autoriza, por conseguinte, a identificação dos respetivos regimes jurídicos[3].

Esta especificidade manifesta-se, em primeiro lugar, nas condições materiais de participação. O artigo 42.º, n.º 6, do TUE associa a PESCO à satisfação de critérios superiores de capacidade militar e à assunção de compromissos mais vinculativos relativamente às missões mais exigentes. O Protocolo n.º 10 concretiza esta habilitação, estabelecendo critérios e compromissos relacionados com o desenvolvimento de capacidades, a cooperação no investimento, a interoperabilidade e a disponibilidade de meios militares. A diferenciação não resulta, assim, exclusivamente da vontade de um grupo de Estados avançar na integração, encontrando-se subordinada a requisitos materiais estabelecidos pelo próprio direito primário[4].

[3] Cf. artigo 20.º do TUE e artigos 326.º a 334.º do TFUE, relativos à cooperação reforçada. Sobre o regime especial da Cooperação Estruturada Permanente, cf. artigos 42.º, n.º 6, e 46.º do TUE e Protocolo n.º 10, anexo aos Tratados.

[4] Cf. artigo 42.º, n.º 6, do TUE e artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 10, relativo à Cooperação Estruturada Permanente. O Protocolo estabelece critérios de capacidade militar e compromissos respeitantes ao investimento, à harmonização das necessidades militares, à interoperabilidade e à disponibilidade operacional das forças.

Em segundo lugar, o artigo 46.º do TUE estabelece um regime decisório próprio. A constituição da PESCO depende de decisão do Conselho adotada por maioria qualificada, após consulta do Alto Representante. A admissão posterior de Estados-Membros e a suspensão da participação de um Estado que deixe de satisfazer os critérios ou compromissos aplicáveis obedecem igualmente aos procedimentos especiais previstos nos n.os 3 e 4 daquela disposição. Diferentemente, as restantes decisões e recomendações do Conselho no âmbito da PESCO são, nos termos do artigo 46.º, n.º 6, adotadas por unanimidade dos representantes dos Estados-Membros participantes[5].

Esta distinção permite determinar em que termos o aprofundamento da PCSD encontra fundamento nos Tratados e quais os limites jurídicos a que está sujeito. A previsão de maioria qualificada para determinadas decisões relativas à constituição e composição da PESCO não estabelece uma competência geral para substituir a unanimidade em matérias militares ou de defesa. Trata-se de exceções especificamente previstas no direito primário, cuja aplicação permanece circunscrita às hipóteses expressamente reguladas. A diferenciação da participação não se confunde, portanto, com a flexibilização generalizada dos procedimentos decisórios.

A PESCO foi formalmente estabelecida pela Decisão (PESC) 2017/2315 do Conselho, de 11 de dezembro de 2017, que definiu os Estados participantes e concretizou os compromissos assumidos. O instrumento permite organizar projetos cooperativos de desenvolvimento de capacidades militares, promover a interoperabilidade e aprofundar a articulação entre investimentos nacionais. A sua relevância jurídico-institucional decorre da possibilidade de conferir continuidade e estrutura a compromissos diferenciados, sem exigir a participação uniforme de todos os Estados-Membros em cada iniciativa[6].

---

[5] Cf. artigo 46.º, n.os 2 a 6, do TUE. Os n.os 2, 3 e 4 preveem decisões por maioria qualificada nos casos especificamente identificados, enquanto o n.º 6 estabelece a unanimidade dos representantes dos Estados-Membros participantes para as restantes decisões e recomendações do Conselho no âmbito da Cooperação Estruturada Permanente.

[6] Decisão (PESC) 2017/2315 do Conselho, de 11/12/2017, que estabelece uma cooperação estruturada permanente (PESCO) e determina a lista de Estados-Membros participantes, JO L 331, de 14/12/2017, pp. 57-77, especialmente artigos 1.º a

A PESCO permite aos Estados-Membros participantes assumir compromissos mais vinculativos em matéria de desenvolvimento de capacidades militares, nos termos dos artigos 42.º, n.º 6, e 46.º do TUE e do Protocolo n.º 10. Este regime não atribui, contudo, à União competência autónoma para decidir sobre o emprego das forças armadas dos Estados-Membros, nem derroga os procedimentos decisórios aplicáveis às missões e operações da PCSD. A cooperação estruturada permanente constitui, assim, um instrumento de aprofundamento da integração europeia no domínio das capacidades de defesa, sem alterar a repartição de competências estabelecida pelos Tratados quanto à decisão sobre a sua utilização operacional.

3.5. O Fundo Europeu de Defesa e a integração funcional da política de defesa europeia

O Fundo Europeu de Defesa (FED), instituído pelo Regulamento (UE) 2021/697 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021[7], constitui um dos desenvolvimentos mais significativos da política europeia de defesa nas últimas décadas. Pela primeira vez, a União passou a disponibilizar recursos financeiros do seu orçamento geral para apoiar diretamente a investigação colaborativa e o desenvolvimento conjunto de capacidades no domínio da defesa. Dotado de uma dotação financeira de cerca de 7,9 mil milhões de euros para o período de programação 2021-2027, o Fundo procura promover a cooperação industrial e tecnológica entre os Estados-Membros, reforçando simultaneamente a competitividade e a autonomia da base tecnológica e industrial de defesa europeia.

6.º e anexos I e II. Cf. também Decisão (PESC) 2023/1015 do Conselho, de 23/05/2023, que confirma a participação da Dinamarca na cooperação estruturada permanente e altera a Decisão (PESC) 2017/2315, JO L 136, de 24/05/2023, pp. 73-74. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32023D1015 [consultado em 15/11/2026].

[7] Regulamento (UE) 2021/697 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29/04/2021, que cria o Fundo Europeu de Defesa e revoga o Regulamento (UE) 2018/1092, JO L 170, de 12/05/2021, pp. 149-177.

Contudo, a relevância jurídica do FED ultrapassa largamente a dimensão financeira do instrumento. O seu verdadeiro significado reside na opção quanto à respetiva base jurídica. O regulamento que o instituiu não assenta nas disposições da PCSD, mas nas competências da União em matéria de política industrial e de investigação científica, designadamente nos artigos 173.º e 182.º do TFUE. Esta escolha revela uma característica recorrente do processo de integração europeia: a capacidade de promover objetivos materialmente relacionados com a segurança e a defesa através da mobilização de competências que, formalmente, pertencem a outros setores da ação da União.

A intervenção da União Europeia no domínio da indústria de defesa coloca, desde logo, a questão da delimitação entre as competências exercidas ao abrigo do TFUE e o regime jurídico próprio da PESC. Como observa Perotto (2023), o desenvolvimento de uma política industrial europeia de defesa está estreitamente relacionado com o objetivo de autonomia estratégica, sem que essa conexão determine, por si só, a natureza jurídica dos instrumentos adotados. A escolha da base jurídica deve assentar em elementos objetivos, designadamente a finalidade e o conteúdo da medida, e não apenas no setor material em que esta produz efeitos. Assim, a prossecução de objetivos relacionados com a defesa não implica necessariamente o recurso às disposições relativas à PESC, podendo justificar a adoção de medidas fundadas nas competências da União em matéria de investigação e política industrial. Inversamente, estas competências não podem ser utilizadas para contornar as restrições financeiras estabelecidas no artigo 41.º, n.º 2, do TUE, sempre que, atendendo ao seu objeto e conteúdo, a medida corresponda ao financiamento de despesas operacionais abrangidas por essa disposição.

A utilização de competências em matéria industrial e de investigação deve, contudo, ser distinguida do financiamento das operações desenvolvidas no âmbito da PESC. O artigo 41.º, n.º 2, do TUE estabelece que as despesas operacionais decorrentes da execução deste domínio são, em princípio, suportadas pelo orçamento da União, excluindo desse regime as despesas resultantes de operações com implicações militares ou no domínio da defesa[8]. A restrição deve ser interpretada em função do objeto e da

[8] Cf. artigo 41.º, n.º 2, do TUE, relativo ao financiamento das despesas operacionais da PESC e à exclusão, nos termos nele previstos, das despesas decorrentes de operações

natureza das despesas abrangidas, não constituindo uma proibição geral de financiamento europeu de atividades industriais ou de investigação relacionadas com a defesa. A admissibilidade destes instrumentos depende, porém, da existência de uma base jurídica adequada e do respeito pelos limites materiais das competências mobilizadas. A distinção entre o financiamento de operações militares e o apoio ao desenvolvimento de capacidades industriais assume, por isso, relevância decisiva para determinar o alcance constitucional da intervenção financeira da União neste domínio (Vroege, 2023).

A admissibilidade do financiamento europeu de atividades relacionadas com a defesa exige, consequentemente, a identificação da base jurídica aplicável e a distinção entre o desenvolvimento industrial e tecnológico de capacidades militares e o financiamento das despesas operacionais sujeitas ao artigo 41.º, n.º 2, do TUE. A utilização de instrumentos financeiros previstos no TFUE não modifica as competências decisórias estabelecidas para a PCSD, nem atribui às instituições da União poderes de comando sobre os meios militares desenvolvidos com apoio do orçamento europeu.

3.6. O ciclo 2022-2025 e a emergência de uma nova racionalidade da defesa europeia

O ciclo político e jurídico inaugurado pela invasão russa da Ucrânia em fevereiro de 2022, e posteriormente intensificado pela crescente incerteza quanto ao compromisso estratégico dos Estados Unidos para com a segurança europeia, produziu um conjunto de instrumentos que representam a fase mais recente da evolução da PCSD. Mais do que introduzir uma rutura formal com o quadro jurídico existente, estes desenvolvimentos revelam uma transformação na forma como os Estados-Membros e as instituições da União passaram a compreender e a mobilizar os instrumentos já disponíveis no domínio da segurança e defesa.

---

com implicações militares ou no domínio da defesa do financiamento pelo orçamento da União.

A Bússola Estratégica, aprovada pelo Conselho em março de 2022, estabeleceu prioridades para o desenvolvimento das capacidades europeias de segurança e defesa, incluindo objetivos relativos à capacidade de resposta rápida, à cooperação operacional e ao reforço dos instrumentos de resposta a ameaças cibernéticas e híbridas. O documento não constitui um ato juridicamente vinculativo, nem modifica as competências atribuídas à União pelos Tratados. A sua relevância para a presente investigação reside na identificação das prioridades assumidas pelos Estados-Membros e na contextualização das decisões adotadas posteriormente com fundamento nas disposições do direito primário. Embora possa ser considerado na interpretação dos objetivos prosseguidos pelas instituições, não permite afastar os requisitos materiais e procedimentais estabelecidos para o exercício das competências da União.

O Livro Branco Conjunto para a Prontidão da Defesa Europeia 2030 (*Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*), apresentado pela Comissão Europeia e pela Alta Representante em março de 2025, identificou necessidades de investimento, lacunas de capacidade e prioridades de desenvolvimento da base industrial e tecnológica de defesa europeia. À semelhança da Bússola Estratégica, trata-se de um documento de orientação política, desprovido de força jurídica vinculativa própria. A concretização das iniciativas nele previstas depende da adoção dos atos jurídicos adequados e da observância das competências, dos procedimentos e dos limites estabelecidos pelos Tratados (Genini, 2025; Vecchio, 2025).

A relevância jurídico-constitucional deste novo ciclo encontrou expressão concreta com a aprovação do Regulamento (UE) 2025/1106 do Conselho, de 27 de maio de 2025, que instituiu o Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE)[9]. Assente no artigo 122.º do TFUE, o regulamento estabelece um mecanismo excecional e temporário de

[9] Regulamento (UE) 2025/1106 do Conselho, de 27/05/2025, que cria o Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE) através do reforço da indústria europeia de defesa, JO L, 2025/1106, de 28/05/2025, especialmente artigos 1.º, 5.º, 6.º e 23.º. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj [consultado em 15/11/2026].

assistência financeira aos Estados-Membros, mediante empréstimos até ao montante global de 150 mil milhões de euros, destinados a apoiar investimentos urgentes na indústria europeia de defesa. A escolha desta base jurídica suscita uma questão de particular importância para a delimitação das competências da União: determinar em que condições uma situação excecional pode justificar a mobilização de poderes de assistência económica para prosseguir objetivos materialmente relacionados com a defesa. A utilização do artigo 122.º do TFUE como fundamento deste instrumento coloca a questão de saber se o objetivo e o conteúdo das medidas adotadas correspondem aos pressupostos materiais da competência exercida e se foi observado o procedimento decisório aplicável. A controvérsia relativa à base jurídica do regulamento será examinada na secção 5.4, sem antecipar a apreciação jurisdicional da sua validade.

3.7. A lógica intergovernamental e os limites da integração em matéria de defesa

A análise dos instrumentos examinados nas secções anteriores permite identificar com maior precisão o principal constrangimento jurídico-institucional ao aprofundamento da PCSD: a conjugação entre a regra da unanimidade, que continua a dominar os processos decisórios neste domínio, e a persistência de uma estrutura de governação predominantemente intergovernamental.

O artigo 31.º do TUE estabelece, como regra geral, a exigência de unanimidade para a adoção de decisões no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum. Esta opção não constitui um simples mecanismo procedimental. Ela exprime uma escolha constitucional de fundo quanto à preservação da autonomia decisória dos Estados-Membros em matérias tradicionalmente associadas ao núcleo essencial da soberania estatal. A consequência é conhecida: nas matérias em que os Tratados exigem unanimidade, a oposição de um Estado-Membro pode impedir a adoção da decisão, sem prejuízo dos regimes especiais e das exceções expressamente estabelecidas pelo direito primário.

A regra da unanimidade deve, contudo, ser interpretada em articulação com as disposições específicas que disciplinam os procedimentos decisórios da Política Externa e de Segurança Comum. O artigo 31.º, n.os 2 e 3, do TUE

admite, em determinadas circunstâncias, o recurso à maioria qualificada. Todavia, o n.º 4 da mesma disposição exclui expressamente a aplicação desses mecanismos às decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa. Esta exclusão constitui um limite jurídico particularmente relevante à flexibilização decisória da PCSD, impedindo que os mecanismos gerais de maioria qualificada sejam utilizados para afastar a unanimidade em matérias abrangidas pela reserva estabelecida no direito primário. A existência de instrumentos de integração diferenciada, designadamente a Cooperação Estruturada Permanente e a execução de missões nos termos do artigo 44.º do TUE, deve, por isso, ser apreciada à luz dos respetivos regimes especiais, sem confundir a diferenciação na participação ou na execução com uma alteração geral das regras de formação da vontade do Conselho.

A delimitação das possibilidades de integração europeia em matéria de defesa exige ainda a consideração das disposições constitucionais nacionais relativas à autorização e ao controlo do emprego das forças armadas. No acórdão de 30 de junho de 2009 sobre o Tratado de Lisboa (*Lisbon-Urteil*, 2 BvE 2/08 e processos conexos)[10], o Tribunal Constitucional Federal Alemão atribuiu particular relevância à responsabilidade parlamentar pelas decisões de emprego das forças armadas, considerando-a integrante das exigências de legitimação democrática protegidas pela Lei Fundamental. A decisão evidencia que o aprofundamento da cooperação europeia em matéria militar deve ser compatibilizado com as competências constitucionais dos órgãos nacionais, cujo conteúdo e extensão dependem, porém, de cada ordenamento jurídico. Não é, por isso, possível extrair do caso alemão uma regra constitucional uniforme aplicável a todos os Estados-Membros.

O desenvolvimento da PCSD encontra, assim, limites jurídicos decorrentes da atribuição de competências, dos procedimentos decisórios estabelecidos no TUE, dos regimes especiais de participação diferenciada e das exigências constitucionais nacionais aplicáveis ao emprego das forças armadas. A identificação desses limites não permite concluir, por si só, que

[10] Acórdão do Tribunal Constitucional Federal alemão de 30/06/2009, processos 2 BvE 2/08 e conexos (*Lisbon-Urteil*). Disponível em: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html [consultado em 15/11/2026].

os instrumentos existentes sejam insuficientes para aprofundar a cooperação europeia em matéria de defesa. Exige, antes, que cada iniciativa seja apreciada segundo a sua base jurídica, o respetivo conteúdo material e o procedimento necessário à sua adoção, distinguindo as possibilidades de atuação conferidas pelos Tratados das transformações institucionais que dependem da sua revisão.

4. A transformação do contexto estratégico e a reinterpretação do direito vigente

4.1. O significado normativo da cláusula de compatibilidade prevista no artigo 42.º, n.º 2, do TUE

A delimitação jurídica da autonomia europeia em matéria de defesa exige uma interpretação rigorosa do artigo 42.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia, particularmente da disposição que determina o respeito pelas obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte e a compatibilidade da política de segurança e defesa da União com a estabelecida no quadro daquela organização. A questão apresenta relevância constitucional para a integração europeia, na medida em que envolve a articulação entre duas estruturas institucionais distintas, assentes em instrumentos convencionais próprios, dotadas de competências e finalidades parcialmente convergentes e integradas por círculos de Estados que não coincidem integralmente.

O ponto de partida deve situar-se na própria formulação do preceito. O artigo 42.º, n.º 2, estabelece que a PCSD inclui a definição progressiva de uma política de defesa comum da União, suscetível de conduzir a uma defesa comum, mediante decisão unânime do Conselho Europeu e observância dos procedimentos constitucionais dos Estados-Membros. A disposição salvaguarda, simultaneamente, o caráter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros, determina o respeito pelas obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para os Estados que nele participam e exige a compatibilidade da política da União com a política de segurança e defesa estabelecida nesse quadro (Ramopoulos, 2019; Paladini, 2023). A interpretação do artigo 42.º, n.º 2, do TUE exige distinguir a obrigação de compatibilidade com os compromissos atlânticos de uma relação de subordinação normativa da União à NATO. A primeira condiciona o exercício das competências europeias ao respeito

pelas obrigações internacionais aplicáveis aos Estados-Membros, enquanto a segunda pressuporia uma regra jurídica que conferisse precedência às decisões ou normas de uma organização sobre as da outra. O preceito estabelece expressamente exigências de respeito e compatibilidade, mas não atribui aos órgãos da NATO competência para determinar a validade das decisões adotadas pelas instituições da União, nem consagra uma regra geral de prevalência da ordem jurídica atlântica sobre o direito da União.

Esta distinção encontra fundamento adicional na estrutura do próprio preceito. A previsão de uma política de defesa comum, suscetível de evoluir para uma defesa comum, constitui uma habilitação expressa do direito primário. A sua interpretação deve preservar a possibilidade jurídica de concretização dessa finalidade, dentro dos procedimentos e limites estabelecidos pelos Tratados. Uma leitura que convertesse a referência à NATO numa proibição geral de aprofundamento da integração europeia em matéria de defesa privaria aquela habilitação de uma parte substancial da sua utilidade normativa, sem encontrar fundamento inequívoco na letra da disposição.

Daqui não resulta, todavia, que a exigência de compatibilidade possa ser reduzida a uma declaração de complementaridade política desprovida de consequências jurídicas. O artigo 42.º, n.º 2, estabelece um verdadeiro limite ao exercício das competências da União. O aprofundamento da PCSD encontra-se juridicamente condicionado pelo respeito das obrigações internacionais dos Estados-Membros pertencentes à NATO, bem como pelas especificidades constitucionais das respetivas políticas de segurança e defesa. A autonomia europeia desenvolve-se, consequentemente, num espaço normativo delimitado, cuja extensão deve ser determinada em função das obrigações concretamente aplicáveis.

A exigência de compatibilidade não pressupõe identidade entre as estruturas institucionais, os mecanismos de planeamento ou as capacidades operacionais da União e da NATO. A sua aplicação requer, contudo, uma apreciação das duas dimensões expressamente contempladas no artigo 42.º, n.º 2, do TUE: o respeito pelas obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para os Estados-Membros abrangidos e a compatibilidade da política da União com a política comum de segurança e defesa estabelecida naquele quadro. A existência de capacidades ou estruturas europeias próprias não constitui, por si só, uma incompatibilidade jurídica. A apreciação deve identificar os compromissos ou parâmetros de

compatibilidade concretamente relevantes e demonstrar de que modo a configuração ou a utilização da iniciativa europeia os contrariaria. A mera sobreposição funcional entre as organizações não basta para estabelecer essa incompatibilidade, assim como a referência à política atlântica não confere aos órgãos da NATO competência geral para determinar a validade dos atos da União.

A interpretação sistemática confirma esta delimitação. O artigo 42.º, n.º 7, do TUE reconhece expressamente que, para os Estados-Membros que integram a NATO, esta continua a constituir o fundamento da sua defesa coletiva e a instância própria para a sua realização. A disposição preserva, simultaneamente, uma obrigação autónoma de auxílio e assistência entre os Estados-Membros da União em caso de agressão armada. A coexistência destas obrigações demonstra que o direito primário admite diferentes quadros jurídicos de solidariedade defensiva, sem proceder à sua fusão institucional ou à identificação integral dos respetivos regimes (Perot, 2019).

A autonomia jurídica da União em matéria de defesa deve ainda ser apreciada à luz do princípio da atribuição de competências, consagrado no artigo 5.º, n.º 2, do TUE. A interpretação do artigo 42.º, n.º 2, não constitui fundamento para ampliar competências para além das conferidas pelos Tratados, alterar os procedimentos decisórios aplicáveis ou afastar as responsabilidades constitucionais dos Estados-Membros em matéria de defesa nacional. A existência de uma finalidade de integração progressiva não dispensa a observância das condições jurídicas estabelecidas para a sua concretização. Nesta perspetiva, a alteração do contexto estratégico transatlântico possui relevância para a avaliação das possibilidades de utilização dos instrumentos jurídicos existentes, sem modificar, por si mesma, a distribuição de competências ou o conteúdo das obrigações convencionais aplicáveis. A incerteza relativa à disponibilidade futura das garantias norte-americanas pode justificar politicamente uma mobilização mais intensa dos mecanismos da PCSD. A respetiva admissibilidade jurídica continua, porém, dependente das disposições dos Tratados.

A interpretação proposta permite distinguir três categorias de iniciativas. A primeira compreende medidas que encontram fundamento nas competências atribuídas à União, observam os procedimentos decisórios aplicáveis e não apresentam incompatibilidade identificável com as obrigações internacionais dos Estados-Membros. A segunda abrange

medidas cuja admissibilidade depende da verificação de pressupostos jurídicos específicos, designadamente quanto à base jurídica, ao procedimento de adoção ou à compatibilidade com compromissos internacionais concretamente aplicáveis. A terceira compreende iniciativas que excedem as competências atribuídas à União, desrespeitam exigências materiais ou procedimentais estabelecidas pelo direito primário ou pressupõem transformações institucionais que não podem ser realizadas sem revisão dos Tratados. A inclusão de determinada iniciativa numa destas categorias exige uma apreciação individualizada do seu conteúdo, da disposição habilitante invocada e das obrigações jurídicas potencialmente afetadas.

É nesta delimitação que reside o alcance normativo da cláusula de compatibilidade. O artigo 42.º, n.º 2, do TUE permite reconhecer um espaço juridicamente relevante de autonomia europeia em matéria de defesa, sujeito a limites convencionais, competenciais e constitucionais determinados. A sua interpretação exige, por conseguinte, a identificação desses limites e a apreciação concreta das iniciativas de integração, evitando tanto a presunção de uma subordinação jurídica geral à NATO como a atribuição à União de uma liberdade de atuação que os Tratados não consagram.

4.2. A cooperação leal e os limites jurídicos ao exercício das prerrogativas nacionais em matéria de defesa

A aplicação do princípio da cooperação leal à PCSD deve atender às obrigações decorrentes dos Tratados e às disposições especiais que regulam o processo decisório neste domínio. A centralidade da unanimidade e a permanência de competências constitucionais nacionais em matéria de defesa não excluem a aplicação dos deveres de cooperação, mas condicionam o alcance das consequências jurídicas que deles podem ser extraídas.

O artigo 4.º, n.º 3, do TUE estabelece deveres recíprocos de respeito e assistência entre a União e os Estados-Membros no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados, impondo igualmente a estes últimos obrigações de execução do direito da União e de abstenção de comportamentos suscetíveis de comprometer a realização dos seus objetivos. No domínio da PESC, o artigo 24.º, n.º 3, concretiza estas

exigências, determinando que os Estados-Membros apoiem ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, respeitem a sua ação e se abstenham de iniciativas contrárias aos interesses da União ou suscetíveis de prejudicar a sua eficácia nas relações internacionais.

A aplicação destes deveres à PCSD não pode ser dissociada dos artigos 24.º, n.º 1, e 31.º do TUE, que submetem a adoção das decisões da PESC a procedimentos específicos. A cooperação leal vincula os Estados-Membros no exercício das competências que lhes são reconhecidas, mas não constitui fundamento autónomo para modificar as condições de formação das decisões do Conselho ou impor obrigações de participação em iniciativas cuja adoção depende de consentimento estadual.

A regra da unanimidade constitui uma opção expressa do direito primário, destinada a preservar a participação decisória dos Estados-Membros em matérias de particular sensibilidade constitucional e estratégica. O princípio da cooperação leal não pode ser interpretado de modo a neutralizar essa exigência, convertendo a discordância de um Estado-Membro numa violação jurídica pelo simples facto de impedir a formação de uma decisão comum. Uma interpretação dessa natureza produziria, por via principiológica, uma alteração substancial do regime decisório que os Tratados deliberadamente conservaram[11].

Importa, por conseguinte, distinguir a legitimidade jurídica da oposição à adoção de uma decisão e os deveres que vinculam os Estados-Membros relativamente às posições, decisões e ações já estabelecidas no quadro da União. A primeira situa-se no âmbito das prerrogativas decisórias reconhecidas pelo direito primário. Os segundos decorrem das obrigações de lealdade, solidariedade e respeito pela ação comum expressamente consagradas no artigo 24.º, n.º 3, do TUE. Esta distinção impede que a cooperação leal seja utilizada como fundamento de uma obrigação geral de aprovação de iniciativas em matéria de defesa, preservando

[11] Cf. artigos 24.º, n.º 1, e 31.º, n.os 1 a 4, do TUE. O artigo 31.º, n.º 1, estabelece a unanimidade como regra geral de decisão no âmbito da PESC, sem prejuízo das exceções expressamente previstas. O n.º 4 exclui a aplicação das modalidades de decisão por maioria qualificada previstas nos n.os 2 e 3 às decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa.

simultaneamente a sua relevância jurídica perante comportamentos suscetíveis de comprometer obrigações efetivamente constituídas.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça reconhece a relevância do princípio da cooperação leal na atuação externa dos Estados-Membros. No acórdão de 2 de junho de 2005, *Comissão c. Luxemburgo*, C-266/03, o Tribunal examinou deveres de cooperação associados à negociação de compromissos internacionais num domínio abrangido pelo direito comunitário, afirmando a exigência de coordenação da atuação estadual com a ação desenvolvida pelas instituições[12]. A decisão confirma a vinculatividade dos deveres de cooperação no exercício das competências externas, mas não permite concluir pela existência de uma obrigação de consentimento relativamente a decisões da PCSD sujeitas à unanimidade, uma vez que não incidiu sobre esse procedimento nem sobre o regime especial da PESC.

A questão apresenta ainda uma dimensão jurisdicional própria. Nos termos dos artigos 24.º, n.º 1, do TUE e 275.º do TFUE, a competência do Tribunal de Justiça no domínio da PESC encontra-se sujeita a limitações específicas, sem prejuízo das exceções previstas nos Tratados e da interpretação jurisprudencial do respetivo alcance[13]. A existência destas limitações não retira natureza jurídica aos deveres estabelecidos pelo artigo 24.º, n.º 3, do TUE, embora condicione os mecanismos disponíveis para a sua fiscalização e efetivação. O princípio da cooperação leal impõe aos Estados-Membros o cumprimento das obrigações decorrentes dos Tratados e das decisões validamente adotadas no âmbito da PESC, bem como deveres de abstenção relativamente a comportamentos suscetíveis de comprometer a

[12] Acórdão do Tribunal de Justiça de 02/06/2005, Comissão das Comunidades Europeias c. Grão-Ducado do Luxemburgo, C-266/03, ECLI:EU:C:2005:341. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-266/03 [consultado em 15/11/2026].

[13] Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 10/09/2024, KS e KD c. Conselho e outros, processos apensos C-29/22 P e C-44/22 P, ECLI:EU:C:2024:725. O Tribunal distinguiu as atuações diretamente relacionadas com escolhas políticas ou estratégicas próprias da PESC das atuações cuja fiscalização jurisdicional não implica o controlo dessas escolhas, delimitando o alcance das restrições à sua competência previstas no artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TUE e no artigo 275.º do TFUE. V. igualmente Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 28/03/2017, Rosneft, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236.

ação comum. O seu alcance não permite, porém, transformar a oposição à adoção de uma decisão sujeita a unanimidade numa infração jurídica pelo simples facto de impedir a formação de uma posição comum, nem atribuir às instituições competências que o direito primário não lhes confere. A apreciação de uma eventual violação dos deveres de cooperação exige, consequentemente, a identificação da obrigação concretamente aplicável e da conduta estadual que a tenha desrespeitado, sem prejuízo das limitações jurisdicionais estabelecidas pelos artigos 24.º, n.º 1, do TUE e 275.º do TFUE.

4.3. A autonomia estratégica como expressão contemporânea da teleologia dos Tratados

A Estratégia Global da União Europeia, adotada em 2016, marcou a afirmação da autonomia estratégica como objetivo da política europeia de segurança e defesa, cuja concretização passou a orientar o desenvolvimento dos instrumentos de cooperação e das capacidades de defesa da União. A Bússola Estratégica (*Strategic Compass*), aprovada pelo Conselho em 2022 (Conselho da União Europeia, 2022), e o Livro Branco Conjunto para a Prontidão da Defesa Europeia 2030, apresentado em 2025 (Comissão Europeia e Alto Representante, 2025), traduzem a progressiva institucionalização de uma orientação política favorável ao reforço das capacidades europeias de atuação. A importância destes instrumentos não deve, contudo, conduzir à identificação entre a afirmação de uma prioridade estratégica e a existência de uma obrigação jurídica correspondente.

A autonomia estratégica não constitui, enquanto tal, uma categoria competencial autónoma do direito primário da União. A sua invocação não atribui poderes às instituições europeias, não modifica os procedimentos decisórios estabelecidos pelos Tratados e não permite afastar as responsabilidades constitucionalmente reservadas aos Estados-Membros. A determinação da sua relevância jurídica exige, por conseguinte, que se distinga a formulação política do conceito dos fundamentos normativos que podem sustentar as medidas destinadas à sua concretização (Blockmans, 2025).

A destrinça não afasta, contudo, a relevância jurídica da autonomia estratégica. O artigo 21.º, n.º 2, do TUE estabelece, entre os objetivos da

ação externa da União, a salvaguarda dos seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade. Por sua vez, o artigo 42.º, n.º 2, prevê a definição progressiva de uma política de defesa comum, suscetível de conduzir a uma defesa comum caso o Conselho Europeu assim o decida por unanimidade, recomendando, nesse caso, aos Estados-Membros a adoção da correspondente decisão em conformidade com as respetivas normas constitucionais. O direito primário contempla, portanto, objetivos e procedimentos que permitem o desenvolvimento da capacidade europeia de defesa, sem consagrar uma competência geral para a realização de todas as medidas politicamente associadas à autonomia estratégica[14].

A autonomia estratégica pode ser considerada na interpretação das disposições dos Tratados que estabelecem os objetivos da ação externa e preveem o desenvolvimento progressivo de uma política de defesa comum, desde que a sua utilização respeite o teor, o contexto e a finalidade das normas aplicáveis. A interpretação teleológica permite determinar o sentido de uma disposição juridicamente vigente, mas não constitui fundamento para criar competências, afastar procedimentos decisórios ou impor obrigações que o direito primário não estabeleceu. A Bússola Estratégica e o Livro Branco podem contribuir para identificar as prioridades políticas que orientam a atuação das instituições e dos Estados-Membros, sem adquirirem, por essa razão, força jurídica equivalente à dos Tratados. A sua aprovação ou apresentação pelas instituições europeias não substitui os procedimentos de revisão do direito primário, nem transforma orientações políticas em interpretações juridicamente vinculativas das disposições que regulam a PCSD.

A interpretação teleológica das disposições relativas à PCSD permanece subordinada ao princípio da atribuição de competências e aos limites materiais e procedimentais estabelecidos pelos Tratados. O artigo 5.º, n.º 2, do TUE subordina a atuação europeia ao princípio da atribuição; o artigo 4.º, n.º 2, preserva as responsabilidades dos Estados-Membros em matéria de segurança nacional; os artigos 24.º e 31.º estabelecem procedimentos

[14] Cf. artigos 21.º, n.º 2, alínea a), e 42.º, n.º 2, do TUE. A passagem da definição progressiva de uma política de defesa comum para uma defesa comum depende de decisão unânime do Conselho Europeu, a adotar pelos Estados-Membros em conformidade com as respetivas normas constitucionais.

decisórios específicos para a PESC; e o artigo 42.º, n.º 2, determina que a política da União respeite as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para os Estados-Membros que nele participam e seja compatível com a política comum de segurança e defesa estabelecida nesse quadro. Estes limites não constituem obstáculos externos à realização dos objetivos dos Tratados, mas elementos integrantes do próprio regime jurídico através do qual tais objetivos podem ser prosseguidos[15].

Esta distinção permite determinar quais as alterações institucionais admissíveis no quadro do direito primário vigente e quais as que exigem uma revisão dos Tratados. O aprofundamento da cooperação no âmbito da PESCO, a coordenação da assistência prevista no artigo 42.º, n.º 7, do TUE e a utilização dos instrumentos financeiros da União podem contribuir para o desenvolvimento das capacidades europeias de segurança e defesa, sem dispensar o cumprimento das condições jurídicas aplicáveis a cada mecanismo. A autonomia estratégica pode orientar politicamente essas iniciativas, mas não constitui, por si só, fundamento jurídico para a sua adoção, nem permite afastar os limites estabelecidos pelos Tratados.

A admissibilidade jurídica das iniciativas destinadas ao aprofundamento da PCSD depende, assim, da identificação da competência habilitante, da verificação dos pressupostos materiais e procedimentais do seu exercício e da observância das obrigações internacionais juridicamente relevantes, incluindo as decorrentes dos compromissos assumidos pelos Estados-Membros no quadro da NATO. A aplicação destes critérios aos instrumentos existentes será desenvolvida na secção seguinte.

[15] Cf. artigos 4.º, n.º 2, 5.º, n.º 2, 24.º, n.º 1, 31.º, n.os 1 e 4, e 42.º, n.º 2, do TUE, relativos, respetivamente, às responsabilidades dos Estados-Membros em matéria de segurança nacional, ao princípio da atribuição, às especificidades institucionais e decisórias da PESC e às condições de desenvolvimento da política de defesa comum.

5. As potencialidades do direito vigente: implicações normativas

5.1. Da obrigação de assistência à coordenação da resposta coletiva

A obrigação de auxílio e assistência prevista no artigo 42.º, n.º 7, do TUE vincula diretamente os Estados-Membros quando se verifiquem os pressupostos estabelecidos pela disposição, sem instituir um procedimento específico de direção operacional da resposta pelas instituições da União. A experiência da invocação francesa de novembro de 2015 demonstrou que a execução da cláusula pode desenvolver-se mediante compromissos bilaterais, não dependendo necessariamente da constituição de uma estrutura operacional europeia (Hillion e Blockmans, 2015).

A ausência de um mecanismo institucional obrigatório de execução não exclui, contudo, a possibilidade de os Estados-Membros recorrerem às estruturas da União para coordenar voluntariamente as modalidades de assistência. O Conselho pode constituir um espaço de concertação política e de acompanhamento dos compromissos assumidos, no exercício das funções que os Tratados lhe atribuem, sem substituir os Estados-Membros na determinação dos meios disponibilizados nem adquirir, por essa via, competências de comando militar. A admissibilidade de mecanismos adicionais de coordenação depende da respetiva configuração jurídica, designadamente da inexistência de imposição de obrigações que o artigo 42.º, n.º 7, não estabelece e da observância dos procedimentos aplicáveis às decisões da PCSD.

A preparação da assistência mútua pode igualmente beneficiar de mecanismos voluntários de identificação de capacidades, intercâmbio de informações e planeamento de modalidades de cooperação entre Estados-Membros. A instituição desses mecanismos, quando limitada à coordenação e à preparação da execução de obrigações existentes, não exige necessariamente a revisão dos Tratados, desde que não determine uma alteração do conteúdo da obrigação de assistência nem atribua às instituições poderes de decisão ou de comando não previstos no direito primário. A sua admissibilidade deve, portanto, ser apreciada em função da base jurídica e dos efeitos concretos das medidas adotadas, distinguindo a coordenação voluntária de uma eventual centralização obrigatória da resposta militar.

5.2. A PESCO e o aprofundamento diferenciado da integração europeia em matéria de defesa

A PESCO constitui uma das principais possibilidades de aprofundamento da PCSD no quadro dos Tratados vigentes. O seu contributo para a autonomia europeia deve, contudo, ser apreciado a partir da natureza específica dos compromissos que permite estabelecer e dos limites competenciais e procedimentais que disciplinam a respetiva execução. A previsão de compromissos mais vinculativos entre Estados-Membros dotados de capacidades militares diferenciadas permite desenvolver projetos conjuntos de investigação, aquisição, interoperabilidade, mobilidade e preparação operacional. O Protocolo n.º 10 fornece o enquadramento jurídico para essa cooperação, enquanto a Decisão (PESC) 2017/2315 estabelece os compromissos assumidos pelos participantes e as condições institucionais do seu acompanhamento.

A PESCO não institui uma estrutura autónoma de comando militar, nem altera a repartição de competências e os procedimentos decisórios estabelecidos pelos Tratados. O artigo 46.º, n.º 6, do TUE conserva a unanimidade dos Estados participantes para as decisões e recomendações que não estejam abrangidas pelas exceções expressamente estabelecidas nos números anteriores. Por seu turno, a decisão de lançar uma missão da PCSD permanece submetida ao artigo 42.º, n.º 4, do TUE. A participação diferenciada não altera, portanto, a competência decisória do Conselho relativamente às operações militares da União[16].

O aprofundamento da PESCO pode realizar-se mediante a assunção de compromissos adicionais de desenvolvimento de capacidades militares, a criação de projetos conjuntos, o reforço da interoperabilidade e a articulação com a Agência Europeia de Defesa, desde que sejam observados os requisitos estabelecidos pelos artigos 42.º, n.º 6, e 46.º do TUE, pelo Protocolo n.º 10 e pelos atos adotados para a respetiva execução. Estas iniciativas encontram fundamento no regime especial da cooperação estruturada permanente e não se tornam incompatíveis com os compromissos atlânticos pelo simples facto de desenvolverem capacidades

[16] Cf. artigos 42.º, n.º 4, 43.º e 46.º, n.º 6, do TUE. A regra especial de unanimidade dos Estados-Membros participantes na Cooperação Estruturada Permanente não afasta o procedimento previsto para a adoção das decisões relativas às missões da PCSD.

que também possam ser utilizadas no quadro da NATO. Quando os compromissos assumidos pelos Estados participantes sejam suscetíveis de afetar obrigações internacionais concretas ou dependam de condições adicionais estabelecidas pelo regime da PESCO, a sua admissibilidade exige a verificação desses pressupostos. A compatibilidade com o artigo 42.º, n.º 2, do TUE não pode ser presumida a partir da finalidade de reforço da autonomia europeia, devendo ser determinada em função do conteúdo da iniciativa e das obrigações aplicáveis aos Estados participantes.

A PESCO não constitui, por último, fundamento para atribuir a um grupo de Estados-Membros competência autónoma para decidir o lançamento de missões militares da União, afastar os procedimentos estabelecidos no artigo 42.º, n.º 4, do TUE ou transferir para as instituições europeias poderes de decisão sobre o emprego de forças armadas nacionais que o direito primário não lhes confere. A cooperação no desenvolvimento de capacidades e a decisão sobre a respetiva utilização operacional permanecem juridicamente distintas, ainda que possam relacionar-se na execução das missões da PCSD.

5.3. Diferenciação operacional e ação coletiva: a Capacidade de Resposta Rápida

A Capacidade de Resposta Rápida prevista na Bússola Estratégica constitui uma iniciativa destinada a reforçar a disponibilidade de meios militares para a execução de missões da PCSD. A sua previsão num documento estratégico não modifica, contudo, os procedimentos estabelecidos pelos Tratados para a decisão e execução dessas missões. Importa, por isso, distinguir o desenvolvimento das capacidades operacionais necessárias à intervenção da União dos mecanismos jurídicos através dos quais o Conselho pode decidir uma missão e organizar a sua execução.

Nos termos do artigo 44.º, n.º 1, do TUE, o Conselho pode confiar a execução de uma missão, no quadro das decisões adotadas ao abrigo do artigo 43.º, a um grupo de Estados-Membros que manifestem essa vontade e disponham das capacidades necessárias. Esta habilitação pressupõe, porém, a adoção da decisão relativa à missão nos termos do artigo 42.º, n.º 4, do TUE, não constituindo uma exceção à unanimidade exigida para a sua definição. A diferenciação admitida pelo artigo 44.º respeita à execução da missão, não à competência para decidir a intervenção da União.

A execução confiada aos Estados-Membros participantes deve observar as condições estabelecidas pelo Conselho e o regime previsto no artigo 44.º, n.º 2, do TUE. A disposição impõe a informação regular do Conselho sobre o desenvolvimento da missão e exige a sua intervenção quando a execução implique consequências importantes ou torne necessária a alteração do objetivo, do âmbito ou das condições inicialmente estabelecidas. Os Estados executantes não dispõem, consequentemente, de competência para modificar unilateralmente o mandato recebido, permanecendo a atuação diferenciada subordinada à decisão institucional que a autorizou.

O recurso ao artigo 44.º do TUE permite aprofundar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no âmbito da PCSD, sem alterar as competências do Conselho nem os procedimentos decisórios estabelecidos pelos Tratados. Uma interpretação sistemática dos artigos 42.º e 44.º do TUE sugere que os Tratados não se limitam a autorizar a cooperação em matéria de defesa; procuram igualmente criar mecanismos que permitam a sua concretização prática mesmo em contextos caracterizados por diferentes níveis de disponibilidade política entre os Estados-Membros.

Os deveres de cooperação leal estabelecidos pelos artigos 4.º, n.º 3, e 24.º, n.º 3, do TUE aplicam-se à execução das missões da PCSD, sem modificar a repartição de competências ou os procedimentos decisórios previstos no direito primário. Uma vez adotada a decisão do Conselho, os Estados-Membros encontram-se vinculados às obrigações que dela decorram e aos deveres de apoio e respeito pela ação comum, nos termos aplicáveis. A cooperação leal não constitui, porém, fundamento autónomo para impor a participação numa missão, afastar a unanimidade exigida para a sua aprovação ou ampliar o mandato conferido aos Estados responsáveis pela execução.

A utilização do artigo 44.º do TUE para confiar a execução de uma missão previamente decidida pelo Conselho a determinados Estados-Membros constitui uma possibilidade expressamente autorizada pelo direito primário. A sua concretização depende da observância das condições estabelecidas na decisão que define a missão e das exigências de acompanhamento previstas no artigo 44.º, n.º 2, devendo igualmente respeitar os compromissos internacionais aplicáveis. Diversamente, a utilização deste mecanismo para permitir que um grupo de Estados decida autonomamente uma operação em nome da União, sem a decisão institucional exigida pelo artigo 42.º, n.º 4, excederia a habilitação conferida pelos Tratados. O artigo

44.º permite, portanto, diferenciar a execução operacional, mas não transferir a competência para estabelecer missões da PCSD.

5.4. A mobilização das competências da União ao serviço da autonomia estratégica

O aprofundamento da autonomia europeia em matéria de defesa depende igualmente da articulação entre as competências específicas da PCSD e outros títulos competenciais previstos no TFUE. A criação do Fundo Europeu de Defesa e a aprovação do instrumento SAFE demonstram a relevância crescente dos poderes da União em matéria industrial, de investigação e de assistência financeira para o desenvolvimento das capacidades europeias de defesa (Perotto, 2023; Vroege, 2023). Esta evolução exige uma delimitação rigorosa das competências da União, uma vez que a finalidade estratégica prosseguida não constitui, por si só, fundamento jurídico suficiente para a adoção das medidas em causa.

O princípio da atribuição, consagrado no artigo 5.º, n.º 2, do TUE, exige que cada intervenção da União encontre fundamento numa competência conferida pelos Tratados. A circunstância de determinada medida contribuir para o reforço da segurança europeia não constitui, por si só, título jurídico suficiente para a sua adoção. A determinação da base jurídica adequada deve atender à finalidade e ao conteúdo da medida, respeitando a estrutura de competências e os procedimentos institucionais estabelecidos pelo direito primário[17].

O artigo 40.º do TUE impõe, neste contexto, o respeito pela delimitação de competências e procedimentos entre a PESC e as demais políticas da União, impedindo que o exercício das competências num destes domínios prejudique os procedimentos e a extensão das atribuições estabelecidos

[17] Cf. artigo 5.º, n.os 1 e 2, do TUE. Sobre a determinação da base jurídica dos atos da União em função de elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, designadamente a finalidade e o conteúdo da medida, cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 11/06/1991, Comissão c. Conselho («Dióxido de titânio»), C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, n.º 10.

para o outro[18]. A articulação entre diferentes competências não autoriza, consequentemente, a utilização de bases jurídicas alternativas com o propósito de afastar limitações procedimentais ou materiais aplicáveis à intervenção pretendida.

O instrumento SAFE introduz uma problemática adicional. O Regulamento (UE) 2025/1106 foi adotado com fundamento no artigo 122.º do TFUE, no contexto de uma situação excecional caracterizada pela deterioração das condições de segurança europeias e pela necessidade de reforço urgente da capacidade de produção industrial de defesa. A assistência financeira assume a forma de empréstimos concedidos aos Estados-Membros, destinados a apoiar investimentos que satisfaçam as condições estabelecidas pelo regulamento[19].

O recurso ao artigo 122.º do TFUE pressupõe a verificação das circunstâncias excecionais que justificam a sua aplicação, não bastando a invocação de objetivos estratégicos relacionados com a segurança e a defesa da União. O caráter excecional das circunstâncias invocadas e a urgência da resposta não dispensam a demonstração de que a medida adotada se encontra compreendida no âmbito da competência mobilizada. A utilização desta disposição suscita igualmente questões relativas ao equilíbrio institucional, atendendo às diferenças entre os procedimentos decisórios aplicáveis às medidas de assistência económica e aqueles que regulam outros instrumentos de intervenção industrial da União. A controvérsia adquiriu expressão jurisdicional com a interposição, pelo Parlamento Europeu, de um recurso de anulação do Regulamento (UE)

[18] Cf. artigo 40.º do TUE. Sobre a delimitação entre a PESC e as restantes competências da União, cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 20/05/2008, Comissão c. Conselho, C-91/05, ECLI:EU:C:2008:288, n.os 73-77, relativo ao regime anterior ao Tratado de Lisboa, e Acórdão do Tribunal de Justiça de 19/07/2012, Parlamento c. Conselho, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, n.os 47-49, relativo à interpretação do artigo 40.º do TUE na redação posterior ao Tratado de Lisboa.

[19] Regulamento (UE) 2025/1106 do Conselho, de 27/05/2025, que cria o Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE) através do reforço da indústria europeia de defesa, JO L, 2025/1106, de 28/05/2025, adotado com fundamento no artigo 122.º do TFUE, especialmente artigos 1.º, 2.º, 5.º, 6.º e 9.º. Cf. também os considerandos relativos à situação excecional de segurança e à necessidade de reforço da capacidade industrial europeia de defesa.

2025/1106. O Parlamento Europeu contesta a adequação do artigo 122.º do TFUE como base jurídica do regulamento, sustentando que a finalidade e o conteúdo da medida se enquadram no artigo 173.º do TFUE, relativo à política industrial. Invoca ainda a violação do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º do TFUE. A controvérsia evidencia que o aprofundamento da intervenção europeia no domínio da defesa depende também da observância dos limites competenciais e das garantias institucionais estabelecidas pelos Tratados[20].

A apreciação dos instrumentos europeus de financiamento da defesa deve ainda observar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, nos termos do artigo 5.º, n.os 3 e 4, do TUE. Nas matérias que não sejam da competência exclusiva da União, a intervenção europeia exige a demonstração de que os objetivos prosseguidos não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros e de que, pela dimensão ou pelos efeitos da ação prevista, podem ser mais adequadamente realizados ao nível da União. O conteúdo e a forma das medidas adotadas não podem exceder o necessário à realização dos objetivos dos Tratados. A utilização de instrumentos financeiros europeus deve igualmente respeitar a repartição de competências estabelecida pelo direito primário, não implicando, por si só, a transferência para a União das responsabilidades nacionais relativas à organização das forças armadas ou à decisão sobre o emprego da força militar.

A qualificação jurídica do SAFE exige uma apreciação distinta. A aplicação do critério proposto exige, neste caso, a verificação dos pressupostos materiais do artigo 122.º, n.º 1, do TFUE, da correspondência entre essa disposição e o objeto da intervenção financeira e da observância das

[20] Recurso de anulação interposto pelo Parlamento Europeu em 20/08/2025, Parlamento Europeu c. Conselho da União Europeia, processo C-560/25, JO C, C/2025/5209, de 06/10/2025. O Parlamento contesta a adequação do artigo 122.º do TFUE como base jurídica do Regulamento (UE) 2025/1106, sustentando que a finalidade e o conteúdo do instrumento se enquadram na competência em matéria de política industrial prevista no artigo 173.º do TFUE. Invoca ainda a violação do dever de fundamentação estabelecido no artigo 296.º do TFUE. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62025CN0560 [consultado em 15/11/2026].

exigências procedimentais aplicáveis. A importância estratégica do financiamento europeu da defesa não constitui fundamento suficiente para dispensar essa apreciação. Esta diferenciação permite precisar os limites da classificação proposta. A ausência de incompatibilidade identificável com as obrigações atlânticas não basta para demonstrar a validade de uma iniciativa europeia de defesa. A conformidade com o artigo 42.º, n.º 2, do TUE constitui uma exigência juridicamente distinta da existência de competência habilitante e do respeito pelos procedimentos de adoção dos atos da União. Uma medida pode revelar-se compatível com os compromissos internacionais dos Estados-Membros e, ainda assim, padecer de invalidade por insuficiência da respetiva base jurídica. A autonomia europeia em matéria de defesa encontra-se, portanto, subordinada a condições cumulativas de admissibilidade, cuja verificação não pode ser substituída pela invocação de objetivos políticos ou estratégicos.

6. Conclusões

A evolução da PCSD da União Europeia foi condicionada pela centralidade da NATO na organização da defesa do continente europeu e pela dependência das capacidades militares norte-americanas. Esta configuração histórico-institucional, aqui designada por heteronomia estratégica, coexistiu com o desenvolvimento progressivo de competências e instrumentos próprios da União em matéria de segurança e defesa. A reconfiguração das relações transatlânticas a partir de 2025 veio colocar em primeiro plano a distinção entre os limites jurídicos impostos pelos Tratados ao aprofundamento da PCSD e os condicionamentos estratégicos e institucionais que, embora influenciem o exercício das competências da União, não restringem, por si só, o respetivo âmbito.

A investigação permite concluir que o direito primário admite formas de desenvolvimento da cooperação europeia em matéria de defesa que não pressupõem a revisão dos Tratados, embora a admissibilidade de cada iniciativa dependa da competência que a fundamenta, dos procedimentos aplicáveis e das obrigações internacionais dos Estados-Membros. Os resultados da análise podem ser sistematizados em cinco proposições.

A primeira respeita à interpretação do artigo 42.º, n.º 2, do TUE. A disposição estabelece exigências de respeito pelos compromissos assumidos pelos Estados-Membros no quadro da NATO e de

compatibilidade com a política de segurança e defesa definida nesse âmbito, sem instituir uma relação geral de subordinação normativa da União à Aliança Atlântica. A compatibilidade constitui uma exigência jurídica vinculativa, cuja aplicação depende da identificação das obrigações internacionais concretamente afetadas pela iniciativa europeia. A existência de estruturas próprias de planeamento, financiamento ou desenvolvimento de capacidades militares não determina, por si só, uma incompatibilidade com o direito convencional atlântico, tal como a ausência dessa incompatibilidade não dispensa a observância das competências e dos procedimentos estabelecidos pelo direito da União.

A segunda proposição refere-se às possibilidades de utilização dos instrumentos previstos nos Tratados. A obrigação de assistência mútua estabelecida pelo artigo 42.º, n.º 7, do TUE admite modalidades de coordenação entre Estados-Membros que não dependem necessariamente da criação de novas competências institucionais. A Cooperação Estruturada Permanente permite assumir compromissos diferenciados de desenvolvimento de capacidades militares, nos termos dos artigos 42.º, n.º 6, e 46.º do TUE e do Protocolo n.º 10. O artigo 44.º do TUE, por seu turno, autoriza o Conselho a confiar a execução de missões a grupos de Estados-Membros que disponham das capacidades necessárias, sem modificar a competência para decidir essas missões nem afastar os procedimentos aplicáveis à sua aprovação. Estes mecanismos permitem aprofundar a cooperação europeia, mas não estabelecem uma competência geral da União para determinar o emprego das forças armadas nacionais.

A terceira proposição respeita aos limites jurídicos da integração em matéria de defesa. Os deveres de cooperação leal previstos nos artigos 4.º, n.º 3, e 24.º, n.º 3, do TUE vinculam os Estados-Membros no cumprimento das obrigações decorrentes da PESC e das decisões validamente adotadas, sem constituírem fundamento para afastar a unanimidade exigida pelos Tratados ou impor o consentimento relativamente a iniciativas cuja aprovação dependa dessa regra. A interpretação teleológica das disposições da PCSD encontra igualmente limites no princípio da atribuição e nos procedimentos especiais previstos no direito primário. A autonomia estratégica pode orientar a definição de prioridades políticas e contribuir para a interpretação das competências existentes, mas não constitui uma competência autónoma nem permite modificar, por via interpretativa, a repartição de poderes entre a União e os Estados-Membros.

A quarta proposição resulta da análise dos instrumentos europeus de financiamento da defesa. O FED demonstra que o desenvolvimento de capacidades militares pode beneficiar de medidas fundadas nas competências da União em matéria de investigação e política industrial, desde que a finalidade e o conteúdo dos atos correspondam às respetivas bases jurídicas e sejam respeitados os limites estabelecidos pelos Tratados. O instrumento SAFE coloca uma questão distinta, relativa à adequação do artigo 122.º do TFUE como fundamento de medidas de assistência financeira destinadas ao reforço da indústria europeia de defesa. O recurso de anulação interposto pelo Parlamento Europeu no processo C-560/25 confirma a existência de uma controvérsia jurisdicional sobre a base jurídica escolhida, cuja resolução não pode ser antecipada. A finalidade de reforçar a capacidade europeia de defesa não dispensa, em qualquer dos casos, a demonstração da competência habilitante e da conformidade do procedimento de adoção.

A quinta proposição corresponde ao contributo metodológico da investigação. A apreciação das iniciativas europeias em matéria de defesa exige a verificação cumulativa da competência atribuída à União, dos pressupostos materiais e procedimentais do seu exercício e da compatibilidade com as obrigações internacionais dos Estados-Membros. A aplicação deste critério permite distinguir iniciativas autorizadas pelo direito vigente, iniciativas cuja admissibilidade depende da verificação de condições jurídicas adicionais e iniciativas que excedem as competências ou os procedimentos estabelecidos pelos Tratados. A distinção foi aplicada à cooperação estruturada permanente, à execução diferenciada de missões e aos instrumentos europeus de financiamento, demonstrando que a qualificação jurídica das medidas não pode ser deduzida exclusivamente da finalidade estratégica prosseguida.

Os resultados da análise demonstram que a redução da dependência estratégica europeia não pressupõe, necessariamente, uma alteração das competências atribuídas à União pelos Tratados. O reforço da coordenação da assistência mútua, o desenvolvimento conjunto de capacidades militares, a execução diferenciada de missões e a utilização de instrumentos financeiros juridicamente habilitados constituem possibilidades de aprofundamento da PCSD que podem ser concretizadas no quadro do direito vigente, mediante a observância das condições próprias de cada mecanismo. Diversamente, a atribuição à União de competências gerais de

decisão sobre o emprego da força armada, a alteração dos procedimentos decisórios estabelecidos para as questões militares e de defesa ou a criação de estruturas institucionais que pressuponham poderes não conferidos pelos Tratados exigiriam fundamento jurídico adicional e, quando incompatíveis com o direito primário vigente, a sua revisão.

A heteronomia estratégica não constitui, portanto, uma consequência juridicamente necessária da arquitetura da PCSD, embora a sua superação não possa ser alcançada mediante a simples invocação da autonomia europeia como objetivo político. A reconfiguração das relações transatlânticas não alterou as competências atribuídas à União, mas tornou mais relevante a distinção entre as possibilidades de atuação já previstas nos Tratados e as transformações que dependem da alteração do seu quadro constitucional. É nessa distinção que se situa o contributo jurídico da investigação: determinar, perante cada iniciativa de defesa europeia, se o direito vigente a autoriza, em que condições permite a sua concretização e quais os limites que não podem ser ultrapassados sem revisão dos Tratados.

Bibliografia

Blockmans S. Roadmap towards a common defence for Europe: Analysing eight governance models. Bruxelas: CEPS; 2025. Disponível em: https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2025/06/ROADMAP-TOWARDS-A-COMMON-DEFENCE-FOR-EUROPE_V4.3.pdf **[consultado em 15/11/2026].**

Blockmans S, Koutrakos P, editores. *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing; 2018.

Blockmans S, Macchiarini Crosson D, Paikin Z. The EU's Strategic Compass: A guide to reverse strategic shrinkage? Bruxelas: CEPS Policy Insight n.º 2022-14; 2022. Disponível em: https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-eus-strategic-compass/ **[consultado em 15/11/2026].**

COMISSÃO EUROPEIA, ALTO REPRESENTANTE DA UNIÃO PARA OS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E A POLÍTICA DE SEGURANÇA. *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030.* JOIN(2025) 120 final. 2025. Disponível em:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025JC0120 **[consultado em 15/11/2026].**

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. A Strategic Compass for Security and Defence — For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security. Documento 7371/22. 2022. Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf **[consultado em 15/11/2026].**

Ewers-Peters NM. EU-NATO cooperation reloaded: the impact of European strategic autonomy. *Defence Studies*. 2025; 25 (4): 864-883. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14702436.2025.2562975 **[consultado em 15/11/2026].**

Fazio F. The EU's Mutual Defence Clause: Legal and Strategic Considerations on Article 42(7) TEU in Light of the War in Ukraine. *Nordic Journal of European Law*. 2025; 8 (3). Disponível em: https://doi.org/10.36969/njel.v8i3.28035 **[consultado em 15/11/2026].**

Genini D. Restructuring the EU's defence industrial base amid geopolitical shifts. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2025; 32 (5-6). Disponível em: https://doi.org/10.1177/1023263X251394132 **[consultado em 15/11/2026].**

Hillion C, Blockmans S. Europe's self-defence: Tous pour un et un pour tous? Bruxelas: CEPS Commentary; 2015. Disponível em: https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/11/CH%20%26%20SB%20Tous%20pour%20un%20CEPS%20Commentary_0.pdf **[consultado em 15/11/2026].**

Koutrakos P. *The EU Common Security and Defence Policy*. Oxford: Oxford University Press; 2013.

Paladini L. La graduale definizione di una politica di difesa comune dell'UE. *DPCE Online*. 2023; 60 (3). Disponível em: https://doi.org/10.57660/dpceonline.2023.1982 **[consultado em 15/11/2026].**

Perot E. The Art of Commitments: NATO, the EU, and the Interplay between Law and Politics within Europe's Collective Defence Architecture. *European Security*. 2019; 28 (1): 40-65. Disponível em: https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1587746 **[consultado em 15/11/2026].**

Perotto G. The Legal Framework of the EU Defense Industry and the Pursuit of Strategic Autonomy. *European Papers*. 2023 jul 27; 8 (2): 475-486. Disponível em: https://doi.org/10.15166/2499-8249/668 **[consultado em 15/11/2026].**

Ramopoulos T. Article 42 TEU. In: Kellerbauer M, Klamert M, Tomkin J, editores. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press; 2019. pp. 276-282. Disponível em: https://doi.org/10.1093/oso/9780198759393.003.53 **[consultado em 15/11/2026].**

Vecchio A. The White Paper Within the Institutional Constraints: The EU Short-Term Defence Policy "Readiness 2030". *Verfassungsblog*. 2025 mar 28. Disponível em: https://doi.org/10.59704/b3889e0730cdf156 **[consultado em 15/11/2026].**

Vroege B. Strategic Autonomy in Military Production: The EDF and the Constitutional Limits to EU Defence-Industrial Spending Power. *European Foreign Affairs Review*. 2023; 28 (4): 341-362. Disponível em: https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Foreign+Affairs+Review/28.4/EERR2023026 **[consultado em 15/11/2026].**