

ANO II – N.º 02

JUS SCRIPTUM

Boletim do Núcleo de Estudantes Luso-brasileiros da Faculdade
de Direito da Universidade de Lisboa



JANEIRO | FEVEREIRO | MARÇO

Jus Scriptum





jusscriptum.pt

REVISTA JURÍDICA
NÚCLEO DE ESTUDO LUSO-BRASILEIRO
FACULDADE DE DIREITO DA ULISBOA

EDIÇÃO ESPECIAL DOS VOLUMES 1 A 5

Lisboa – Portugal

Periodicidade Trimestral

ISSN 1645-9024

Diretor da Revista – Editor-In-Chief
Cláudio Cardona

Conselho Editorial – Editorial Board

André Brito, Presidente do NELB
Cláudio Cardona, Diretor da JusScriptum
Paulo Rodrigues, Diretor Científico do NELB
Laura Viana, Diretora Científica interina do NELB
Thiago Santos Rocha, Observador Externo

Conselho Científico – Scientific Advisory Board

Ana Rita Gil
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

André Saddy
Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense

Edvaldo Brito
Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia

Eduardo Vera-Cruz Pinto
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Fernanda Martins
Universidade do Vale do Itajaí

Francisco Rezek
Francisco Resek Sociedade de Advogados

Janaina Matida
Faculdade de Direito da Universidade Alberto Hurtado

Lilian Márcia Balmant Emerich
Faculdade Nacional de Direito - UFRJ

Luciana Costa da Fonseca
Universidade Federal do Pará

Maria Cristina Carmignani
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Maria João Estorninho
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Paula Rosado Pereira
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Paula Vaz Freire
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Pedro Romano Martinez
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Rute Saraiva
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Sergio Torres Teixeira
Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco

Susana Antas Videira
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Corpo de Avaliadores – Review Board

Camila Franco Henriques
Eduardo Alvares de Oliveira
Francine Pinto da Silva Joseph
Isaac Kofi Medeiros
J. Eduardo Amorim
José Antonio Cordeiro de Oliveira
Leonardo Bruno Pereira de Moraes

Marcelo Ribeiro de Oliveira
Marcial Duarte de Sá Filho
Maria Vitoria Galvan Momo
Plínio Régis Baima de Almeida
Rafael Vasconcelos de Araújo Pereira
Rafaela Câmara Silva
Sílvia Gabriel Teixeira

REVISTA JURÍDICA
NELB
Jus
Scriptum

NELB
Núcleo de Estudo
Luso-Brasileiro


FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

REVISTA JURÍDICA
NÚCLEO DE ESTUDO LUSO-BRASILEIRO
FACULDADE DE DIREITO DA ULISBOA
Ano 2 • Volume 2 • Número 2
Mar/Maio 2005 • Lisboa – Portugal
Periodicidade Trimestral
ISSN 1645-9024

NELB – Núcleo de Estudo Luso-Brasileiro
Fundado em 07/06/2001
Diretoria do Biênio 2005/06

Isabela Pessanha Chagas, Presidente
Wilson Furtado, Vice-Presidente
Daniela Bandeira de Freitas, Secretária-Geral
Lavínia Cavalcanti Lima Cunha, Diretora Científica
Fabiano Machado, Diretor Social
Helena Maria Vilanova Pacheco, Diretora Financeira

Conselho Editorial:
Adriano Marteleto Godinho
Aiston Henrique de Souza
Ana Cláudia Redecker

Conselho Deliberativo:
Alexandra Barbosa Campos
Gabriela Paes de Carvalho Rocha
Dra. Josyleny Menezes C. Barros

Colaboradores:
Álvaro Regueira
Bruno Pereira

Correspondência: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade, Cidade Universitária - CP 1649014 - Lisboa - Portugal



A ORGANIZAÇÃO DA UNIÃO EUROPÉIA E DE SUA ESTRUTURA JURÍDICO-INSTITUCIONAL

Laerte Meyer de Castro Alves¹

A evolução da integração europeia

A preocupação com a integração dos Estados europeus surgiu após a Primeira Guerra Mundial, com o manifesto pan-europeu, aprovado em Viena em 1924, com o objetivo de tentar criar uma aliança duradoura entre eles, mas ainda sem procedimentos definidos.

No ano de 1929, foi sugerida pelo primeiro-ministro francês Aristides Briand, a criação de uma “União Federal da Europa”. Todavia, com a grande depressão econômica que abalou o mundo nesse período, as nações europeias desviaram suas atenções e esforços para os problemas econômicos internos, aumentando o protecionismo e o nacionalismo.

Em 1939 tem início a Segunda Guerra Mundial que, ao longo de cinco anos de luta e destruição intensa deixou a Europa arrasada. Este continente, que um dia já fora o centro cultural, político e econômico do mundo, teve o seu declínio no contexto mundial com as duas grandes guerras.

Logo, foi somente com o fim da Segunda Guerra Mundial que a Europa fez nascer um real ideal de integração. Ao mesmo tempo em que o caos completo estava instaurado, e que os povos ainda roíam ressentimentos, emergia também a consciência da

¹ Advogado e Mestrando em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

necessidade de uma nova ordem européia, buscando dar aos cidadãos uma qualidade de vida mais digna, e aos Estados, uma maior integração e desenvolvimento no âmbito econômico e social.

A idéia de um outro conflito na Europa tornava-se insuportável. A busca pela paz, democracia e o crescimento econômico foram os principais motivos para a integração Européia. Joana Stelzer ressalta o interesse que a Europa tinha em alcançar a paz: *“Na busca pela paz, entre outras variáveis, é que a Europa comunitária encontrou suas mais profundas raízes e criou as condições possíveis de convivência pacífica e harmônica, além de restabelecer o necessário desenvolvimento econômico”*.²

Raoux e Terrenoire, lembram a respeito do pensamento de Jean Monet: “Fazer a Europa é fazer a paz”, dizia Jean Monet, profundamente marcado pelo insucesso das tentativas de segurança coletiva conduzidas entre as duas guerras na base do equilíbrio precário das potências. Mas tropeçando nas reticências dos Estados em delegar a sua autoridade, os pais fundadores da Europa Comunitária [Robert Schuman e Jean Monnet] esforçaram-se para desencadear um processo: construir a Europa pedra a pedra e criar, progressivamente, uma solidariedade entre os Estados e entre os povos”.³

Até 1951 a Europa passou pela fase de cooperação. Neste período erigiram organizações interestatais, que se caracterizavam pelo respeito à soberania nacional, vinculando somente as nações que ratificavam as decisões tomadas. Os principais tratados de cooperação ocorreram na esfera militar e econômica, dentre eles: o Tratado de Dunquerque (1947) assinado entre a França e a Inglaterra contra a possibilidade de uma eventual ameaça alemã; a OEEC - Organização Européia de Cooperação Econômica (1948), criada para administrar os recursos provenientes do Plano Marshall que ajudou a

² STELZER, Joana. *União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?* Curitiba: Juruá, 2001, p. 21.

³ RAOUX, Alain e TERRENOIRE, Alain *apud* ACCIOLY, Elisabeth. *Mercosul e União Européia: Estrutura Jurídico-Institucional*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1998, p. 68.

promover a reconstrução do Velho Continente; a OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte (1949), ratificado por diversos países do oeste europeu e os EUA, objetivando conter o expansionismo da URSS; e o Conselho da Europa (1949), onde os Estados reafirmavam seus princípios de democracia liberal, notadamente a liberdade individual, a liberdade política e a proeminência do direito”.

O marco inicial da integração entre os países europeus deu-se em 9 de maio de 1950, no salão do relógio do Quai d'Orsay, em Paris, onde o ministro das Relações Exteriores francês Robert Schuman, torna pública uma declaração que continha um plano preparado por Jean Monnet⁴, cujo objetivo consistia em pôr em comum o controle dos recursos da França e da Alemanha nos domínios do carvão e do aço, duas economias fortes de então, com o objetivo de lançar as bases de uma paz duradoura na Europa. Surge assim a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), através do Tratado de Paris, assinado em 18 de abril de 1951, com a adesão de França, Alemanha e Itália e os países do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo). Inserir politicamente e economicamente a Alemanha em uma sólida comunidade, fazia-se necessário para que ela não viesse a representar uma potencial ameaça para a paz européia. Jean Monnet defende a inserção da Alemanha na Comunidade: *“Na Europa, o risco ainda se chamava Alemanha, dessa vez não por sua iniciativa, mas pela das potências que a tratavam como um desafio, (...) os americanos vão procurar integrar a nova República Federal no sistema político e militar ocidental, e os russos tentarão impedi-los por todos os meios. A França verá seus complexos exacerbados. É em relação à Alemanha que se necessita criar o choque positivo”*⁵.

⁴ Jean Monnet foi um grande estadista e economista francês. Durante a Primeira Guerra Mundial ele foi o representante da França na Comissão Marítima Aliada. De 1919 à 1923 ele foi o primeiro secretário-geral da Liga das Nações. Em 1939 foi indicado para o Comitê Franco-Britânico de Coordenação Econômica. Em 1943 Monnet se tornou membro do Comitê Francês para a Libertação Nacional, servindo em Argel e Londres. Depois da guerra ele esteve envolvido com a implementação de seu plano para a recuperação econômica da França através de um aumento de produção sistemático. De 1952 à 1955 Monnet foi o presidente da CECA, que foi estabelecida de acordo com os planos que ele foi largamente responsável. Em 1955 Monnet fundou o Comitê de Ação para a União dos Estados Europeus, permanecendo no comando até 1975.

⁵ MONNET, Jean. *Memórias*. Trad. Ana Maria Falcão. Brasília: UNB, 1986, p. 257.

O carvão e o aço, por terem importância fundamental nessa época, foram motivos de grandes disputas entre os países europeus. Explorar e administrar estes recursos em comum foi de vital importância para manter a paz na Europa. Conforme Pereira Neto: *“Na realidade, não se tratava de construir um cartel e muito menos uma organização internacional de simples cooperação, incapaz de formar decisões. A idéia era mais ambiciosa, mais visionária e mais pragmática”*.⁶

Todavia, a ânsia de alargar a união setorial promovida pelo CECA, para toda a economia, cresce entre os seis países, e em 25 de março de 1957, na cidade de Roma, são assinados dois tratados distintos: Tratado Institutivo da Comunidade Européia (CEE), conhecido também como Tratado de Roma, cujo objetivo era a criação de uma política econômica comum que permitisse uma expansão contínua, uma estabilidade crescente e um aumento acelerado do nível de vida; e o Tratado Institutivo da Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEa ou EURATOM), que visa a promover a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, constatando-se aqui, o temor existente na época de uma possível Terceira Guerra Mundial.

De acordo com Rui Ramos, a nova unificação européia somente foi possível por meios jurídicos e democráticos: *“Ao contrário de outras tentativas de unificação do nosso continente, em que a força das armas coube a principal função, a presente forma de integração que na Europa se desenvolve desde os inícios da década de cinquenta começa por dever a sua criação ao direito, ou a um instrumento jurídico, uma vez que ela é o resultado da vontade livre dos Estados soberanos manifestada nos tratados que a instituíram”*.⁷

⁶ PEREIRA NETO, Mário. *Direito, política, economia das Comunidades Europeias*. São Paulo: Aduaneiras, 1994, p. 43.

⁷ RAMOS, Rui Manoel Moura *apud* ACCIOLY, Elisabeth. Op. cit., 1998, p. 131.

A existência simultânea de três tratados na Europa, fez com que nos seis países integrantes, operassem três comunidades distintas. A tendência era unir as Comunidades em relação às instituições do executivo, mas isto causaria divergências em alguns países que temiam uma unificação política. Mesmo assim, foi por força de uma conferência diplomática realizada em Bruxelas em 18 de abril de 1965, que passaram a funcionar as quatro instituições básicas das Comunidades Europeias: o Parlamento, a Corte de Justiça, o Conselho e a Comissão. Depois da criação da CECA, da CEE e da CEEA, o Tratado que unificou as instituições pôde ser considerado a terceira etapa do processo de construção da União Europeia.

Com o sucesso do projeto integracionista da CEE, outras nações se interessaram em ingressar nesta comunidade, até então compostas por seis membros. Logo, em 1972, aderem mais três membros: Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. Se até aqui a CEE caminhava a passos largos com os seis associados, praticamente em igual nível de desenvolvimento, partindo do fim da Segunda Guerra Mundial, com a Alemanha destacada entre eles, com a entrada desses três países sente-se um desnivelamento, pois à exceção da Dinamarca, os outros países entravam com um nível econômico inferior. Acresce a esse problema a crise econômica mundial na década de 70 e 80, que trouxe um período de estagnação não só na Europa, como em todo mundo. Em 1982, a Grécia também se torna sócia da CEE. Posteriormente, no ano de 1986, Portugal e Espanha ingressam na Comunidade. A Europa então passa a caminhar a doze.

Em 1986, ocorre a primeira grande revisão do Tratado de Roma, através do Ato Único Europeu, relançando-se os objetivos iniciais da CEE. Para que fossem alcançados os tais objetivos, estabeleceu-se um sistema comunitário que suprimiu qualquer tipo de barreira política ou econômica entre os integrantes. A coordenação do funcionamento da CEE escorou-se na livre

circulação de bens, pessoas, serviços e capitais, conhecidas como as quatro liberdades fundamentais.

A livre circulação de bens implica na abertura de fronteiras externas e no desmoronamento das barreiras alfandegárias, para que os produtos passem a circular livremente entre os Estados que fazem parte do processo integrativo, incidindo nesses produtos uma tarifa externa comum e uma política comercial comum. Na livre circulação de pessoas, qualquer cidadão que pertença a um dos Estados-membros pode circular nos demais com total liberdade, sem ser submetido a algum controle nas fronteiras internas. Já na livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento asseguram que todas as pessoas possam, além de circular livremente, optar por se estabelecer ou prestar serviços em qualquer um dos Estados-membros nas mesmas condições que os nacionais, sem qualquer discriminação referente à nacionalidade. E por último, a liberdade de comércio, de prestação de serviços e estabelecimento, ou a movimentação inerente ao mercado comum, pressupõe a livre circulação de capitais, necessária ao exercício dessas atividades.

Finalmente, foi em 7 de fevereiro de 1992, na cidade holandesa de Maastricht, que ocorreu a segunda maior revisão dos Tratados desde a criação das três comunidades. Foi assinado o Tratado da União Européia, que resultou dos avanços percebidos com o Ato Único e significou um novo grande passo no processo de integração. Deste modo, coexistem os três Tratados fundamentais (CECA, CEE e CEEA), de personalidades próprias e independentes entre si, e um quarto, compreendendo disposições comuns àqueles. Como resultado, alterou-se a denominação da Organização: de Comunidades Européias passou a ser chamada, simplesmente, União Européia.

O Tratado de Maastricht representou resumidamente o seguinte: uma moeda única em vigor (o Euro) a partir de janeiro de 1999; novos direitos para os cidadãos europeus, que passaram a

contar com uma verdadeira cidadania europeia; mais poderes para o Parlamento Europeu; introdução de uma política externa comum; e alargamento das responsabilidades da UE, haja vista que novos domínios foram alcançados, tais como a política industrial e política social, e a educação, cultura, infra-estrutura dos transportes, dentre outros. José Pelouro Neves assegura que: “...a negociação do Tratado de Maastricht visou vir ao encontro de duas ordens de preocupações: no plano político, responder aos desafios suscitados pela situação a Leste e pelas novas relações de força e riscos que dela decorriam; no domínio económico, estabelecer mecanismos que reforçassem a posição da Europa como um dos pólos dominantes, assegurando a sua coesão, a estabilidade monetária e as vantagens do mercado único”⁸.

O êxito desse processo de unificação se justifica com o interesse constante de países que buscam ingressar na UE. Prova disto que em 1995 passaram também a integra-la a Áustria, Suécia e Finlândia. Até a atualidade, portanto, a União Europeia é formada por quinze nações.

Em 17 de Junho de 1997, foi assinado o Tratado de Amsterdã, que veio a complementar os ideais do Tratado de Maastricht, focalizando principalmente quatro grandes objetivos: fazer do emprego e dos direitos do cidadão o ponto crucial da União; suprimir os últimos entraves à livre circulação e reforçar a segurança; permitir que a Europa faça ouvir melhor a sua voz no mundo; e tornar mais eficaz a arquitetura institucional da União.

Destarte, hodiernamente, pode-se afirmar que os principais objetivos da União Europeia são: a instituição de uma cidadania europeia; a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça; a promoção do progresso económico e social; e a afirmação do papel da Europa no mundo.⁹

⁸ NEVES, José Pelouro das *apud* STELZER, Joana. Op cit., 2001, p. 39.

⁹ União Europeia. Disponível em <<http://europa.eu.int/abc-pt.htm>>. Acesso em 09 abr. 2003.

Tendo criado um mercado único e uma União Económica e Monetária, a União Europeia está apostada em reconhecer aos seus cidadãos um acesso livre e equitativo à segurança e à justiça. As questões em causa incluem o direito de residência, a política de vistos, o controle das fronteiras externas, a cidadania europeia, os direitos fundamentais, a imigração, o asilo, a polícia, e a cooperação policial e aduaneira em matéria civil e penal.

A cidadania europeia tem por objetivo instituir uma cidadania comum aos nacionais dos seus países, como reforço da defesa de seus direitos e interesses. Nos arts. 8º-A a 8º-E do Tratado, é enunciado um certo número de direitos específicos do cidadão: votar e ser eleito no local onde vive nas eleições europeias e municipais, circular por onde quiser, permanecer onde desejar e beneficiar-se de proteção diplomática e consular onde quer que se encontre. Portanto, a intenção não é substituir as cidadanias nacionais, mas proporcionar um adicional aos cidadãos comunitários, além de reforçar o seu sentimento de pertencer à União.

A Política Externa e de Segurança Comum é de fundamental importância para proporcionar um reforço do papel da Europa no mundo e salvaguardar os seus interesses fundamentais. Esta política representou a adoção de posições comuns frente às questões internacionais sempre que se considerarem necessárias.

Um dos maiores desafios lançados em Maastricht, diz respeito à tentativa de alcançar uma coesão económica e social entre as regiões ricas e pobres da UE. Esse esforço foi necessário para que os países mais desfavorecidos - Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda - pudessem participar da fase final da União Económica e Monetária.

O mais recente e um dos mais importantes estágios da fase integracionista é a União Económica e Monetária, que nasceu no Tratado da União Europeia, e cuja meta é a instituição de uma moeda única - o Euro, que é emitida por um Banco Central indepen-

dente. A necessidade de criação de uma moeda comum foi sentida, por empresários e governantes, a partir do final da década de 60, com o objetivo inicial de fazer frente ao dólar americano, à época muito forte na Europa.¹⁰

Para tanto, o TUE ditou critérios de convergências das economias aos Estados-membros, tendo estes, como condição prévia à integração monetária, de satisfazer alguns requisitos. Foi criado o Instituto Monetário Europeu, que antecedeu o BCE - Banco Central Europeu, que determinou a política macroeconômica do bloco e preparou a entrada da moeda comum, através de medidas como: o respeito pelos limites de flutuação do Sistema Monetário Europeu durante, pelo menos, dois anos; taxa de inflação não ultrapassando em mais de 1,5% a média das taxas dos três Estados-membros com melhores resultados nessa matéria; déficit orçamental inferior a 3% do Produto Interno Bruto; endividamento público inferior a 60% do PIB; e taxa de juro a longo prazo não superando em mais de 2% à dos três países com a mais baixa inflação.

Em 03 de maio de 1998, depois da análise do desempenho das economias, o Conselho Europeu anunciou a lista de países que estavam aptos a participar da União Monetária Européia, criando no mesmo ano o BCE. Em 1999 o Euro foi lançado oficialmente, e os países integrantes da União Monetária, passaram a emitir títulos da dívida pública em Euro. Até o ano de 2002 as moedas nacionais dos países eleitos conviveram juntamente com o Euro, que entrou efetivamente em circulação em janeiro de 2002. A partir de fevereiro de 2002, num dos mais importantes consensos já gerados na UE, o Euro passa a ser a única moeda em circulação em doze países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, e Portugal.¹¹

¹⁰ FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar. O Euro e o déficit de legitimidade. São Paulo: Revista Consulex, Ano VI - n° 124 - 15 mar. 2002. 1 CD-ROM.

¹¹ União Européia. Disponível em <http://europa.eu.int/abc/history/index_pt.htm>. Acesso em 09 abr. 2003.

A União Européia é uma organização que vem ampliando os seus domínios, chamando a atenção do mundo. É um atrativo cortejado por outros países da Europa, vários deles em fase de negociação e espera para entrar na União, no processo de “alargamento” que os dirigentes da UE preparam para o ano de 2004 através da ratificação do Tratado de Nice, realizada em 2000. Este tratado deu início à “Agenda 2000”, um programa de ação da União Européia que tem como principais objetivos reforçar as políticas comunitárias e dotar a UE de um novo quadro financeiro, válido para o período de 2000 a 2006, já levando em conta a possibilidade de ampliação do número de Estados integrantes da organização. O acordo político elaborado durante a reunião do Conselho Europeu de Berlim, em março de 1999, refere-se especialmente aos seguintes objetivos: continuidade da reforma da política agrícola, em busca da competitividade entre os membros da UE, buscando a integração dos problemas relativos ao meio ambiente, a garantia de rendimentos eqüitativos aos agricultores, simplificação e descentralização da aplicação das regras legais; eficácia dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, através de maior concentração temática e geográfica das ações e melhoria de sua gestão; reforço da estratégia de pré-adesão dos países que se candidataram à integração a Organização, mediante a criação de mecanismos de pré-adesão destinados a auxiliar na criação e melhoria de infra-estrutura de transportes e proteção ao meio ambiente, assim como instrumentos que facilitarão a adaptação do setor agrícola e zonas rurais dos países candidatos; adoção de novo quadro financeiro para o período de 2000 a 2006, com maior disciplina orçamental, permitindo a UE enfrentar os principais desafios do novo século, em especial, a ampliação dos membros da Organização.

A ampliação dos membros da UE foi afirmada em 16 de abril de 2003 em Atenas, com a assinatura do Tratado de Adesão de mais dez países que estavam previstos no programa “Agenda 2000”, e que deverão fazer parte da UE em 2004. São eles: Chipre,

Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa.

Diante do que foi observado, percebe-se que a União Européia apresenta um caráter progressivo, no qual ela tende a se expandir cada vez mais. Tal expansão ocorre de duas formas: verticalmente, através da transferência de competências dos Estados-membros à UE, como será analisado mais criteriosamente no segundo título do próximo capítulo, e horizontalmente por meio da adesão de novos membros. O Embaixador Dário de Castro Alves fala com brilhantismo sobre tal caráter: *“A UE tem uma dinâmica própria de crescimento vertical e horizontal. Horizontal no sentido de se estender à áreas distantes do centro de onde ela se formou. A UE começou com a grande união de seis países que ficam no coração da Europa, que são a Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, em 1951. Depois o grande salto foi em 1957 com o Tratado de Roma que criou a CEE, e finalmente o Tratado de Maastricht em 1993, que transformou a CEE, que era apenas um mercado comum, num processo de aprofundamento vertical, atravessando e cruzando numerosas camadas de interesses econômicos, sociais, jurídicos, penais e constitucionais no âmbito internacional Europeu. (...) a UE tem uma dinâmica imprevisivelmente ampla. Ela tende a se expandir. Pode ser para a Rússia, para o extremo leste, para o norte da África, e até transatlântico”*.¹²

Destarte, o caráter progressivo da União Européia advém do sucesso do processo de integração e dos ambiciosos anseios que tendem move-la à união total, sendo os três mais importantes: o progresso, a paz e a democracia. Diante da dinâmica progressiva e imprevisível da UE, fica extremamente difícil saber exatamente até quão longe ela chegará. O presidente da França, Jacques Chirac, chegou mesmo a defender *“a criação duma Constituição para a União Européia, sugerindo a união do seu país com a Alemanha para o surgimento de um grupo pioneiro para juntar-se aos países que desejam ir mais longe e*

¹² CASTRO ALVES, Dário. Em entrevista exclusiva realizada em 13 maio 2003.

mais rapidamente na construção de uma Europa unida".¹³ De pleno acordo, Dário de Castro Alves explica de forma semelhante: *"Em troca de uma união e integração completa, a UE superou de longe o projeto inicial, onde ela era apenas uma Comunidade comercial e econômica, com a derrubada de barreiras alfandegárias. Ela superou a fase meramente do mercado comum e entrou num processo integracional sem precedentes na história da humanidade. (...) o sucesso da empreitada europeia se consegue em nome de três elementos fundamentais: progresso, paz e democracia. (...) é fundamental ter em mente que a UE envolve um compromisso de paz. Veja-se bem que os dois grandes antigos inimigos na Europa, que tradicionalmente entravam em guerra a cada 20 ou 30 anos, eram a Alemanha e a França. Estes dois grandes países, que são os maiores e mais influentes da UE, hoje são aliados e fazem parte de um 'quase diretório' que é um arranjo informal, onde mantém uma ligação especialíssima, como se verificou recentemente ao não apoiarem a guerra contra o Iraque"*.¹⁴

Os princípios fundamentais da União Europeia

A União Europeia é orientada por sete princípios fundamentais, que direcionam as suas ações e dão validade às suas normas. São estes princípios: o da igualdade, da solidariedade, do equilíbrio institucional, da uniformidade, da subsidiariedade, da proporcionalidade, e do primado do Direito Comunitário.

A partir do princípio da igualdade, assegura-se a livre circulação de pessoas, que se deslocam no interior da comunidade, lhes garantindo igualdade de tratamento. O artigo 6º do Tratado da União Europeia dispõe que: *"No âmbito da aplicação do presente Tratado, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade"*. Os artigos 48, 52, 60, 85 e 119 do TUE ressaltam a igualdade de tratamento face ao

¹³ BOSCO, Maria Goretti Dal. União Europeia: a invenção de um novo Estado. São Paulo: Revista Consulex, Ano V - nº 115 - 31 Out. 2001. 1 CD-ROM.

¹⁴ CASTRO ALVES, Dário. Em entrevista exclusiva realizada em 13 maio 2003.

emprego, ao livre estabelecimento, à livre prestação de serviços, à livre concorrência, e à remuneração entre homens e mulheres. João Mota de Campos ensina que: *“Todos, sem qualquer discriminação, adquirem pelo simples facto de serem cidadãos de um Estado-membro movimentando-se ou agindo no quadro comunitário, um estatuto de inteira igualdade. Consequentemente qualquer tratamento de favor, qualquer privilégio que não encontre fundamento numa disposição do Direito Comunitário é contrário à ordem jurídica que rege a comunidade”*.¹⁵

O princípio da solidariedade implica na obrigação de um país respeitar a ordem jurídica comunitária na sua totalidade, ou seja, quando adere à Comunidade, o Estado adere a uma ordem jurídica completa e complexa, que passa a integrá-lo a partir do momento de sua adesão. Os Estados, ao tornarem-se membros, adquirem determinadas vantagens, em contrapartida deverão cumprir certas obrigações. O princípio da solidariedade está consubstanciado no artigo 5º do Tratado de Roma, *in verbis*: *“Os Estados-membros tomarão todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resultantes de atos das Instituições da Comunidade. Os Estados-membros facilitarão à Comunidade o cumprimento de sua missão. Os Estados-membros abster-se-ão de tomar quaisquer medidas suscetíveis de pôr em perigo a realização dos objetivos do presente Tratado.*

Conforme Campos *“nenhum Estado, participante na Comunidade, pode se beneficiar das vantagens conferidas aos seus membros, sem cumprir em relação aos seus parceiros as obrigações que o Tratado em contrapartida lhe impõe”*.¹⁶

O princípio do equilíbrio institucional garante o respeito pela repartição de poderes e competências no âmbito da Comunidade,

¹⁵ CAMPOS, João Mota de. *Direito comunitário*. Vol. II. 8. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 172.

¹⁶ CAMPOS, João Mota de. *Op. cit.*, 1997, p. 174.

que não podem ser violados. Sobre tal princípio, Campos comenta que “...está baseado na idéia de que a repartição das competências no quadro das Comunidades deve ser rigorosamente respeitada por cada Instituição e garantida pelo Tribunal de Justiça”.¹⁷ O artigo E do TUE, prevê implicitamente: “O Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e o Tribunal de Justiça exercem suas atribuições e competências nas condições e de acordo com os objetivos previstos, por um lado, nas disposições dos Tratados e atos subseqüentes que os alteraram ou complementaram e, por outro, nas demais disposições do presente Tratado”.

O princípio da uniformidade depreende-se que o ordenamento jurídico da União Européia, ou o Direito Comunitário (assim chamado) deve ser aplicado equitativamente a todos os Estados-membros. A uniformidade somente será atingida se houver a aplicabilidade de um direito comum para toda a Comunidade. Esse princípio possui algumas características que lhe são peculiares, como: o primado do Direito Comunitário sobre o direito nacional, pois só pode haver uniformidade quando as normas de Direito Comunitário prevalecerem sobre as normas de direito nacional; e a aplicabilidade direta do direito, já que só há uniformidade se as normas produzirem efeito imediato na ordem jurídica dos Estados.

Como exemplo da efetivação do princípio da uniformidade, está previsto no artigo 177 do Tratado de Maastricht, que através do mecanismo da decisão prejudicial, o juiz nacional pode recorrer ao Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, quando tiver dúvidas quanto à aplicação do Direito Comunitário, o que garante a homogeneidade de interpretação e aplicação do Direito Comunitário.

O princípio da subsidiariedade prevê que fora dos limites de suas atribuições, a Comunidade poderá intervir nos Estados-membros, se e na medida em que os Estados não puderem realizar

de modo suficiente, determinada ação necessária para atingir alguma das metas do Tratado ou se essa ação puder ser realizada melhor a nível comunitário. Este princípio contribui para o respeito das identidades nacionais dos Estados-membros e constitui uma salvaguarda das respectivas competências. O seu objetivo consiste em que as decisões no âmbito da União Europeia sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Ele está mencionado no artigo 3º, B, do TUE: *“Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário”*.

O princípio da proporcionalidade, tem função essencial para limitar as ações fundamentadas no princípio da subsidiariedade, determinando que a União Europeia não poderá exceder o necessário para atingir os objetivos do Tratado. O princípio da proporcionalidade assegura que a União respeitará a identidade nacional, a história, a cultura e tradição de cada nação.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, definiu o princípio da proporcionalidade nos termos seguintes: *“A fim de determinar se uma disposição do direito comunitário está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, é necessário determinar, em primeiro lugar, se os meios que emprega para alcançar o objectivo correspondem à importância desse objectivo e, em segundo lugar, se são necessários para sua realização”*.¹⁸

O princípio do primado trata da superioridade hierárquica do Direito Comunitário sobre qualquer norma nacional, seja ela anterior ou posterior, de natureza constitucional ou infraconstitucional. Isto quer dizer que os poderes públicos nacionais não têm força

¹⁸ Ac. de 23.02.1985, proc. nº 66/82, caso Fromançais, Col. p. 395 *apud* CAMPOS, João Mota de. Op. cit., 1997.

para produzir legislação incompatível com as disposições adotadas pelas instituições da Comunidade. Os Estados-membros não podem mais legislar e adotar medidas de execução em domínios no qual outorgou-se competência exclusiva às instâncias comunitárias. O primado do Direito Comunitário afirma-se em relação a todos os direitos nacionais, qualquer que seja o seu nível hierárquico.

O primado é um conceito oriundo de uma construção jurisprudencial do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, conferindo ao Direito Comunitário a superioridade hierárquica necessária para ser respeitado pelos sujeitos comunitários. A primeira ocasião em que o TJCE teve oportunidade de se pronunciar a respeito da primazia do Direito Comunitário sobre as normas de direito interno foi em 15 de Julho de 1960, ao afirmar que o Direito Comunitário “*não poderia ser invalidado pelo direito interno, ainda que de nível constitucional, em vigor neste ou naquele Estado-membro*”.¹⁹

Realmente, se prevalecesse o direito doméstico, quase nada restaria do ordenamento comunitário, pois este poderia ser excluído por uma lei nacional qualquer e a UE nunca alcançaria os objetivos propostos.

Fausto de Quadros comenta a respeito da primazia do Direito Comunitário: “*Enquanto no direito internacional clássico, justamente porque ele resulta de uma construção societária, os factores de desagregação são superiores aos factores de agregação, exactamente devido ao predomínio da soberania estadual sobre os interesses comuns aos Estados. (...) Ao contrário, o direito comunitário, porque dá corpo à concepção comunitária, que exprime a superioridade da agregação sobre a desagregação, tem como característica intrínseca, para ser comunitário ou comum, a uniformidade da sua interpretação e da sua aplicação na ordem interna dos Estados membros*”.²⁰

¹⁹ Ac. de 15.07.1960, proc. n.º 36 a 38 e 40/59, caso Comptoirs de Vente du charbon de la Ruhr, Col. p. 857 *apud* CAMPOS, João Mota de. Op. cit., 1997.

²⁰ QUADROS, Fausto de *apud* ACCIOLY, Elisabeth. Op. cit., 1998, p. 141.

O primado do Direito Comunitário passa a ser uma verdadeira exigência existencial da ordem jurídica da União Européia. É ele, mais do que qualquer outro fator, que garante a hegemonia da Comunidade sobre os Estados-membros, através da imposição de coerção.

A estrutura orgânica da União Européia

A União Européia é formada basicamente por quatro instituições - a Comissão, o Conselho, o Parlamento e o Tribunal de Justiça - e diversos órgãos comunitários, tais como o Tribunal de Contas, o Comitê Econômico e Social, o Comitê das Regiões, o Banco Europeu de Investimento, e a Secretaria Administrativa da UE. Uma instituição distingue-se dos outros órgãos em virtude de poder tomar decisões obrigatórias para os Estados-membros, para as próprias instituições e para as pessoas físicas e jurídicas. Em muitas circunstâncias quem delibera não é mais o Estado. Este atributo, além de reforçar o bloco e estimular a integração, evidencia uma característica nunca verificada, nessa intensidade, em outras organizações internacionais. Jean Monnet, a respeito da importância das instituições, afirma: *“A União não se pode basear unicamente na boa vontade, são necessárias regras... Os homens passam, outros virão substituir-nos. O que poderemos deixar-lhes não é nossa experiência pessoal, essa desaparecerá conosco; o que podemos deixar-lhes são as instituições. A vida das instituições é mais longa do que a dos homens, pelo que podem, se forem bem construídas, acumular e transmitir a sabedoria às sucessivas gerações”*.²¹

O Conselho (artigos 145 a 154 do Tratado da União Européia), que representa o que se conhece por instituição intergovernamental, é composto por representantes permanentes de cada Estado-membro, à nível ministerial, com poderes para vincular os governos de cada Estado. Assim, o Conselho Europeu reúne pelo menos

²¹ MONNET, Jean. Op. cit., 1986, p. 218.

duas vezes por ano os chefes de Estado e o presidente da Comissão da Comunidade Europeia, que são assistidos pelos ministros dos Negócios Estrangeiros e por um membro da Comissão.

As funções do Conselho são: dar à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento; exercer o poder de decisão e o poder legislativo; coordenar as políticas económicas gerais dos Estados-membros; conduzir as relações externas da Organização, concluindo os respectivos acordos; atribuir à Comissão, nos atos que adota, a competência de execução das normas que estabelece; entre outras.

O poder de decisão do Conselho, todavia, não é ilimitado, uma vez que há várias situações as quais ficam adstritas às deliberações da Comissão ou do Parlamento. Na tomada de decisões, o conselho delibera por maioria, e em alguns casos, como a admissão de um novo membro, decide por unanimidade. O voto de cada Estado-membro tem peso diferenciado, sendo considerados fatores como o PIB, a extensão do território e o número da população²². Conforme Mário Pereira Neto, "*O Conselho constitui realmente a instituição comunitária mais importante, pelo menos sob o perfil das atividades normativas, principalmente por ser a única a dispor de um poder decisional verdadeiro e próprio*".²³

A Comissão (art. 155 a 163 do TUE) é um órgão técnico, mas de vital importância para o eficaz funcionamento da Comunidade. Ela é composta por vinte membros, chamados de Comissários Europeus, escolhidos em função de sua competência geral e que oferecem todas as garantias de independência. No cumprimento dos seus deveres, sempre procurando satisfazer o

²² Após o Tratado de Nice, assinado em 2000, no Conselho os votos da Alemanha, Inglaterra, França e Itália têm peso 29; enquanto os da Espanha têm 27; Holanda, Grécia, Bélgica e Portugal têm 12; Áustria e Suécia 10; Finlândia, Irlanda e Dinamarca 7; e Luxemburgo 4.

²³ PEREIRA NETO, Mário. Op. cit., 1994, p. 140.

interesse geral da Comunidade, esses membros não solicitarão nem aceitarão instruções de nenhum governo ou qualquer outra entidade. Os comissários decidem em favor da Comunidade Européia e não em favor dos interesses nacionais. A defesa destes cabe aos membros do Conselho.

Os principais objetivos da Comissão estão em garantir o respeito absoluto de todas as normas da Comunidade Européia e dos princípios que lhe são concernentes, como também o de elaborar propostas legislativas ao Conselho nos domínios abrangidos pelas políticas comunitárias. Somente ela pode apresentar propostas legislativas, e é considerada a fiscal da ordem jurídica. Desta forma, esta instituição promove uma certa estabilidade na União, pois cada Estado-membro terá certeza que os demais também cumprirão as obrigações impostas e que qualquer infração poderá acarretar num processo perante o Tribunal de Justiça. Logo, é dentro deste prisma, de guardião do ordenamento jurídico comunitário, que a Comissão exerce os direitos de recolher informações, aplicar sanções e ajuizar ações.

As outras competências que foram atribuídas à Comissão são: impulsionar a UE, pois ela está na origem de todas as ações comunitárias; vigiar o bom atendimento das normas comunitárias, por parte dos Estados-membros e das instituições comunitárias, tomando as atitudes necessárias sempre que verificar o seu incumprimento; representar os interesses comunitários, desenvolvendo negociações muitas vezes difíceis com o Conselho, em que deverá fazer prevalecer os interesses da União em detrimento das conveniências nacionais; atuar como órgão executivo, de forma limitada, devendo estabelecer os textos de aplicação ou de decisões tomadas pelo Conselho, gerir os fundos comunitários, assegurar a gestão das cláusulas de salvaguarda dos Tratados, negociar acordos externos e receber poderes delegados pelo Conselho para atuações de natureza legislativa e administrativa.

O Parlamento Europeu (artigos 137 a 144 do Tratado da União Européia) representa os povos das nações pertencentes à Comunidade Européia. É constituído por 626 deputados, chamados de Eurodeputados, eleitos por sufrágio universal direto, assim distribuídos: Bélgica, 25; Dinamarca, 16; Alemanha, 99; Grécia, 25; Espanha, 64; França, 87; Irlanda, 15; Itália, 87; Luxemburgo, 6; Holanda, 31; Portugal, 25; Reino Unido, 87; Áustria, 21; Finlândia, 16; Suécia, 22. Reúnem-se, normalmente, uma semana por mês, na cidade francesa de Estrasburgo, no Palácio da Europa. Os Eurodeputados são escolhidos pelos cidadãos comunitários, e por tal razão, passa esse órgão a exercer um papel vital no processo de garantia dos direitos e interesses dos cidadãos. Na definição de Jorge Alves, o Parlamento Europeu é considerado “o espelho e a consciência da Europa, dado representar os povos dos Estados-membros reunidos na Comunidade”.²⁴

Os poderes conferidos ao Parlamento são: financeiros, de emendar, rejeitar ou aprovar o projeto orçamental da UE, além de velar pela sua boa execução; legislativos, consubstanciados no processo de emissão de pareceres, incidindo basicamente sobre as atividades da Comissão e do Conselho. É uma instituição com presença marcante na condução das políticas comunitárias. O Tratado de Maastricht se preocupou em dar algumas novas atribuições ao Parlamento, conforme o artigo 138-B: “O Parlamento Europeu pode, por maioria dos seus membros, solicitar à Comissão que submeta à sua apreciação todas as propostas adequadas sobre as questões que se lhe afigure requererem a elaboração de atos comunitários...”.

Existe entre o Conselho e o Parlamento Europeu um processo de co-decisão, onde esse último, em conjunto com o primeiro, adota regulamentos, diretivas ou outros atos relativos a domínios importantes, antes somente da alçada do Conselho, tais

como a gestão do mercado interno, a livre circulação dos trabalhadores e a liberdade de estabelecimento, a cultura, a saúde pública, dentre outros. Conforme a matéria do assunto em pauta, as competências do Parlamento no processo de decisão podem ser a consulta facultativa, consulta obrigatória não vinculativa, consulta obrigatória vinculativa, e possibilidade de rejeitar posição comum do Conselho ou de rejeitar o texto confirmado pelo Conselho.

O Parlamento Europeu também tem a capacidade de constituir uma comissão de inquérito temporário para analisar alegações de infração ou má administração na aplicação do Direito Comunitário, assim como o direito de petição direta conferido aos cidadãos da União.

Com a formação da União Européia, foi criado um ordenamento jurídico autônomo, objetivando a regulação das relações entre os Estados-membros, as instituições da Comunidade, empresas e cidadãos. O Direito Comunitário é constituído pelo conjunto de normas provenientes dos Tratados e pelas disposições dos atos normativos originados das instituições comunitárias. Entretanto, para que esse Direito exista efetivamente e seja respeitado, é *sine qua non* o funcionamento de uma instituição que fizesse observar as normas comunitárias, inclusive no que tange à aplicação interpretativa uniforme por parte dos judiciários nacionais. Desta forma, surge o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, localizado em Luxemburgo, que tem por escopo assegurar o respeito do Direito na hermenêutica e aplicação do Tratado da União Européia. O TJCE é totalmente independente das demais instituições comunitárias, assim como dos governos nacionais.

A competência do TJCE é aplicar e interpretar somente o Direito Comunitário. Logo, não é hierarquicamente superior às supremas cortes nacionais, e tampouco funciona como mais uma instância para julgar, analisar ou reformar decisões proferidas pelos tribunais nacionais.

Atualmente o TJCE é composto por quinze juizes com o mandato de seis anos, presididos por um Presidente e assistidos por oito advogados-gerais. A função desses advogados-gerais é expor de forma imparcial, conclusões fundamentadas das causas submetidas à sua apreciação, acrescentando subsídios e levando aos autos todos os elementos indispensáveis para que os juizes possam bem julgar.

A competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias pode ser dividida em judicial e consultiva. Na judicial, o TJCE interpreta e aplica o Direito Comunitário originário e derivado (a serem mais bem explicados no próximo título), controla a legalidade dos atos do Conselho e da Comissão, e julga as falhas dos Estados-membros relativamente ao cumprimento das obrigações do Direito Comunitário. Na competência consultiva, o Conselho, a Comissão ou qualquer Estado-membro pode obter previamente o parecer do TJCE sobre a compatibilidade de um projeto com as disposições do Tratado da União Europeia. A solicitação desse parecer não é obrigatória, mas caso seja solicitada, o parecer torna-se vinculativo.

Com o aumento do número de casos submetidos à apreciação do TJCE, o Conselho considerou necessária a instituição de um novo grau de jurisdição, o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, em 1988. Esse novo Tribunal tem competência para apreciar qualquer caso em que um particular (pessoa natural ou jurídica) figura como demandante, não podendo conhecer processos apresentados por Estados-membros ou por instituições comunitárias. Das decisões do Tribunal de Primeira Instância, caberá recurso ao TJCE somente sobre as questões de direito, haja vista que a matéria de fato não será mais suscetível de revisão.

O ordenamento jurídico da União Europeia

O Direito Comunitário teve início na Comunidade Econômica Europeia, a partir da vigência do Tratado de Roma, em

1957. Todavia, para que tal direito fosse se incorporando à integração, foi necessário muita dedicação e um grande esforço político por parte dos juizes do Tribunal de Justiça da CE, além da aceitação da transferência de parte das soberanias dos Estados-membros, que se viram compelidos a acatar todas as normas emanadas dos órgãos comunitários, de forma igual e simultânea, pois se não ocorresse desta forma, o Direito Comunitário seria deficiente, podendo ser interpretado de maneiras diversas pelos países integrantes da União Européia.

Para que o Direito Comunitário venha a ser realmente eficaz, faz-se necessário a primazia da ordem jurídica comunitária sobre a ordem jurídica nacional. Se as normas comunitárias pudessem ser revogadas por uma lei nacional qualquer, estaria excluída a aplicação uniforme do Direito Comunitário nos diversos Estados-membros. Deste modo, o funcionamento da Comunidade seria posto em causa e a construção de uma Europa unida estaria comprometida. Logo, ao ingressarem na Comunidade Européia, os Estados aceitam o primado da ordem jurídica comunitária sobre os direitos nacionais. João Mota de Campos confirma: *“o primado da regra comunitária se manifesta em relação a todas as normas nacionais, quaisquer que elas sejam, anteriores ou posteriores, tornando portanto inaplicáveis de pleno direito todas as disposições nacionais existentes.”*²⁵

De acordo com o entendimento do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, Campos, ensina: *“Segundo o Tribunal das Comunidades, diversamente do que sucede com os tribunais internacionais ordinários, o Tratado CE institui uma ordem jurídica própria, integrada na ordem jurídica dos Estados-membros e que se impõe às suas jurisdições; com efeito, ao instituir uma Comunidade de duração ilimitada, dotada de atribuições próprias, de personalidade, de capacidade jurídica, de uma capacidade de representação internacional e, mais precisamente, de poderes*

²⁵ CAMPOS, João Mota de. Op. cit., 1997, p. 332.

reais resultantes de uma limitação de competências ou de uma transferência de atribuições dos Estados para a Comunidade, estes limitaram, embora em domínios restritos, os seus direitos soberanos e criaram, assim, um corpo de direito aplicável aos seus súbditos e a eles próprios”²⁶

Para se obter melhor compreensão do Direito Comunitário, deve-se inicialmente observar duas características. A primeira é a de que os tratados internacionais que instituíram a Comunidade Européia são instrumentos do Direito Internacional, não se confundindo com a Constituição dos Estados. Outrossim, esses tratados continuam subordinados à vontade comum dos Estados-membros quer quanto à sua modificação ou à sua ab-rogação. A segunda característica é concernente às suas normas, que não regulam unicamente a relação entre os Estados, como previsto no Direito Internacional Público, mas disciplinam também as relações entre as instituições comunitárias e entre os particulares (pessoas naturais ou jurídicas), devendo por conseguinte, integrar nos ordenamentos jurídicos nacionais.

Portanto, a principal diferença entre o Direito Comunitário e o Direito Internacional Público está em seu ordenamento jurídico, com suas características pioneiras e ousadas, quais sejam: a autonomia, a aplicabilidade, o efeito direto, a primazia, e a uniformidade de interpretação e aplicação do Direito Comunitário. Assim, afirmar que o Direito Comunitário confunde-se com o Direito Internacional Público, trata-se de uma posição enfraquecida pelos próprios fatos do dia-a-dia, pois com base nesta idéia não consegue se explicar questões como: transferência de soberania, poder normativo do Direito Comunitário sobre os demais, adoção da regra de votação por maioria, consideração das pessoas naturais como sujeitos de direito, desenvolvimento das competências comunitárias com exclusão dos poderes nacionais que deixam de atuar nesses domínios e autonomia das instituições para legislar.

A problemática concernente ao relacionamento do Direito Internacional Público e os ordenamentos nacionais não é nova. No âmbito do DIP, não é possível falar em hierarquias de regras e nem em centralização de um poder que possa impor coerção às normas avançadas, pois como assinala Rezek *“não existe autoridade superior nem milícia permanente (...), a coordenação é o princípio que preside a convivência organizada de tantas soberanias”*,²⁷ afastando-se por completo, de qualquer espécie de poder normativo.

O magistrado Mestre Edson Câmara, em recente publicação na Revista Consulex, se refere à fragilidade do Direito Internacional Público, sustentando: *“...DIP é uma utopia, uma grande falácia e que não existe senão na cabeça de mestres sonhadores que nunca pararam para pensar que esse ‘direito’ não é Direito, eis que, mais que não determinador de sanções, é totalmente destituído de coercibilidade...”*²⁸

O ordenamento jurídico da Comunidade Européia é composto pelo direito originário, que engloba o Tratado de Roma, o Ato Único Europeu, e o Tratado da União Européia; e pelo direito derivado, que abrange os regulamentos, as diretivas, decisões, recomendações e pareceres. Como traduz a própria nomenclatura, o direito originário é aquele que, através dos tratados, deu origem ao Direito Comunitário, enquanto que o direito derivado é aquele que foi criado e deriva dos tratados institutivos da União Européia.

Conforme visto, os Tratados Comunitários compõem o direito originário das Comunidades, e embasam a ordem jurídica comunitária, sendo obrigatórios para os Estados-membros e instituições comunitárias, em todos os seus elementos e disposições. É no direito originário que estão contidas as normas fundamentais relativas aos objetivos, organização e modo de funcionamento da

²⁷ REZEK, J. Francisco. **Direito internacional público**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 2.

²⁸ CAMARA, Edson de Arruda. **Direito Internacional Público existe?** São Paulo: **Revista Consulex**, Ano VII - nº 150 - 15 abr. 2003, p. 24.

Comunidade. Campos sustenta que: *“Os tratados, fonte primária ou originária de direito comunitário, são convenções internacionais de tipo clássico, produto exclusivo da vontade soberana dos Estados contratantes, que foram concluídas na conformidade das regras do direito internacional e das respectivas normas constitucionais”*.²⁹ E o mesmo autor continua mais adiante: *“Mas como o próprio Tribunal Constitucional alemão reconheceu, na sua decisão de 18 de Outubro de 1967, esses tratados representam, de certo modo, a Constituição da Comunidade e portanto a base de toda a ordem jurídica comunitária”*.³⁰

Desta maneira, as fontes primárias representam os atos jurídicos instituidores da União Européia, ditando regras absolutamente novas e que não encontram fundamento em nenhuma disposição normativa anterior. Trata-se de um direito que serve de fundamento para os atos ulteriores adotados pelas instituições e órgãos comunitários. Através dos tratados, realizou-se uma submissão dos Estados à Comunidade Européia em determinadas matérias.

Todavia, apesar dos Tratados institutivos serem autênticos instrumentos do Direito Internacional Público, não servem para qualificar a União Européia de igual modo. Assim explica Charles Vallée: *“...mesmo que o direito comunitário proceda, na origem, de tratados internacionais, estes criaram uma ordem de subordinação das soberanias estatais ao interesse comunitário; além disso, a ordem jurídica comunitária procede igualmente do conjunto das normas que constituem o direito comunitário derivado, ‘legislação’ muito diferente das normas internacionais habituais...”*.³¹

Logo, é indubitável que se faz necessário a obediência dos Tratados Comunitários, já que foram os próprios Estados-membros que, exercendo o seu poder soberano, os ratificaram em conformidade com as regras de Direito Internacional clássico.

²⁹ CAMPOS, João Mota de. Op. cit., 1997, p. 21.

³⁰ CAMPOS, João Mota de. Op. cit., 1997, p. 21.

³¹ VALLÉE, Charles, *apud* STELZER, Joana. Op. cit., 2001, p. 99.

O direito derivado, por sua vez, é constituído pelo conjunto de disposições e atos emanados das instituições comunitárias, com vista ao cumprimento das metas traçadas nos Tratados institutivos. Para a produção do Direito Comunitário derivado, além das convenções internacionais, a UE utiliza-se sobretudo dos chamados atos unilaterais. Logo, por ser uma organização com poderes soberanos próprios, compreende-se facilmente que os atos unilaterais ou autoritários das instituições sejam amplamente empregados. A utilização de tais atos pelas instituições e órgãos da União Européia, decorre da extensão das tarefas consignadas nos Tratados.

Contido no direito derivado, o regulamento é a lei da Comunidade sendo obrigatório em todos os seus elementos, pois consiste num poder normativo perfeito que permite à Autoridade Comunitária impor por si só, a observância da totalidade das disposições desse ato. O regulamento tem aplicabilidade direta, ou seja, passam a compor a ordem jurídica dos Estados-membros imediatamente, uniformemente e automaticamente, uma vez publicados no Jornal Oficial da UE e decorrida a *vacatio legis*, independe de qualquer ato de recepção ou de publicação por parte destes. Desta forma, podem ser desde logo invocados pelos interessados, contra os Estados-membros ou particulares. O art. 189 do Tratado da Comunidade Económica Européia dispõe sobre o carácter geral e imediato do regulamento: “*O regulamento é um acto essencialmente normativo, obrigatório em todas as suas disposições, que enuncia regras gerais e abstractas, directamente integradas na ordem jurídica interna de todos os Estados-Membros, que aí automaticamente se substituem a quaisquer regras nacionais contrárias...*”.

Os regulamentos são considerados os atos jurídicos mais importantes no sistema normativo comunitário. Com efeito, por intermédio destes diplomas legais, as instituições podem interferir eficazmente nas ordens nacionais, tendo em vista as suas três principais características: carácter geral, obrigatoriedade e aplicabilidade direta. Campos, em relação aos regulamentos, acrescenta: “...os regulamentos

comunitários são equiparáveis às leis nacionais. Tal como estas, o regulamento estabelece uma regra, impõe uma obrigação ou confere direitos a todos os que se incluem ou possam vir no futuro a incluir-se na categoria de destinatários que o regulamento define em abstracto e segundo critérios objectivos. (...) Conseqüentemente, o regulamento sem visar quem quer que seja individualmente, impõe-se a todos aqueles - Comunidades e suas instituições, Estados-membros e seus órgãos, indivíduos ou empresas sujeitos à jurisdição comunitária - que possam ser considerados como visados, no presente ou no futuro, pela estatuição normativa”³²

A diretiva, consoante o art. 189 do TCEE, vincula os Estados-membros destinatários quanto ao resultado a ser obtido, mas deixa aos governos nacionais a competência de decidir quanto às formas e aos meios. Isto tem por finalidade, a obtenção de uma harmonização das leis comunitárias, diferentemente do regulamento, que objetiva uniformiza-las. O Estado é então livre quanto à forma e aos meios de transpor a diretiva, só sendo obrigatória e vinculativa quanto ao resultado, significando que o Estado pode optar pela forma jurídica mais adequada à produção do resultado a atingir, bem quanto aos meios que melhor lhe aprouver. Em outras palavras, a função da diretiva é a de tornar obrigatório somente a produção de determinado resultado, tendo em vista que cada Estado-membro poderá dispor sobre a forma e o meio para atingir o objetivo. A “forma” são as técnicas legislativas, regulamentares ou administrativas de cada Estado-membro, ao passo que o “meio” significa quais as instituições suscetíveis de implementar o objetivo determinado na diretiva.

Outrossim, a diretiva não é um ato de alcance geral, pois obriga unicamente os destinatários que ela própria determina, que são exclusivamente os Estados-membros. Desta forma, entende Campos que *“mesmo que a directiva seja dirigida à todos os Estados nem*

por isso deixa de ser um acto de carácter individual: os seus destinatários são certos e determinados, sem poderem ser outros..."³³ Deste modo, excepcionalmente, quando uma diretiva é endereçada a todos os Estados-membros, tem-se a diretiva geral. As diretivas mais comuns e importantes, contudo, são as diretivas individuais ou particulares, que têm poder de vincular Estados específicos às suas determinações.

A diretiva tem efeito direto, mas não dispõe de aplicabilidade direta. Faz-se necessário a sua transposição para a ordem jurídica interna dos Estados, para que ela possa alcançar os particulares, criando os direitos e obrigações que os tribunais nacionais estariam habilitados a salvaguardar ou a impor. Uma diretiva somente poderá ser invocada diretamente, quando um Estado-membro não a transpuser para a ordem interna no prazo previsto, ou se vier a transpô-la de forma incorreta. Tal efeito direto, consiste na possibilidade dos cidadãos europeus invocarem em tribunais nacionais uma disposição dos tratados comunitários ou de um ato de direito derivado que não se beneficie de aplicabilidade direta. O efeito direto só pode ser reivindicado do particular para o Estado-membro e não a outro cidadão diretamente.

Para melhor compreensão, Joana Stelzer explica as razões da criação e da utilização das diretivas no Direito Comunitário: *"Nem sempre há necessidade de uma legislação uniformizada através dos regulamentos, pois em grande parte dos casos, os países possuem disparidades econômicas, políticas, normativas, etc, que precisam ser contornadas pela via da harmonização. A busca por um diploma jurídico que procurasse preservar estas diferenças fez surgir a diretiva e permitiu um progresso realista de entrosamento, notadamente, entre as instituições e os Estados-Membros frente ao surgimento da UE. Os autores comunitários - conscientes das profundas modificações possíveis nos ordenamentos nacionais com a aplicação dos Tratados - entenderam acertadamente que, em muitas situações, os Estados-*

³³ Id., *ibid.*, 1997, p. 122.

Membros estão muito mais capacitados a decidir pela melhor forma de conciliar as questões nacionais e comunitárias, haja vista o conhecimento da sua própria realidade.”³⁴

A decisão, a teor do art. 189 do TCEE, é um ato obrigatório em todos seus elementos, que vincula apenas o destinatário individualmente, tanto o Estado-membro como o particular notificado, tendo por finalidade aplicar as regras dos Tratados a determinados casos particulares. As decisões dirigidas aos indivíduos ou empresas, resultam diretamente direitos e obrigações a favor de seus destinatários, o que determina a aplicabilidade direta na ordem interna, e também podem se destinar a um ou vários Estados-membros. Neste caso, desde que ela imponha ao Estado uma obrigação precisa e incondicional, poderá ser suscetível de produzir efeito direto nas relações entre os Estados-membros e os particulares. De acordo com isto, decidiu o TJCE: *“obrigação incondicional e suficientemente precisa para poder ser aplicada por si própria, tal decisão deve ser considerada como susceptível de produzir efeitos directos nas relações entre os Estados-Membros e os particulares (efeito vertical)”*³⁵

E por último, as recomendações e os pareceres são atos dirigidos entre as instituições comunitárias e os Estados-membros, de carácter não vinculativo, específico ou geral, que apenas sugerem aos destinatários um determinado comportamento, exprimindo-lhes pontos de vista sobre determinadas questões, com o intuito de prevenir possíveis sanções. Desta forma, não impõem uma obrigação, seja na ordem interna ou comunitária, mas têm um significado político e psicológico.

As recomendações e os pareceres são instrumentos que objetivam aproximar e adaptar as legislações nacionais ao Direito

³⁴ STELZER, Joana. Op. cit., 2001, p. 107.

³⁵ Ac. de 06.10.70, proc. n° 9/70, caso Franz Grad, Col. p. 825 *apud* CAMPOS, João Mota de. Op. cit., 1997.

Comunitário e aos interesses da União Européia, buscando superar as possíveis dificuldades no avanço da integração, respeitando as diferenças existentes na pluralidade dos países envolvidos.

Entretanto, pelo fato das recomendações e pareceres em regra, não serem vinculativos, não significa que sejam desprovidos de efeitos jurídicos. Nesse passo, os juizes nacionais levam em consideração seus ditames ao resolverem os litígios que lhes são enviados, mormente, quando facilitam a interpretação da matéria a ser apreciada ou quando buscam completar disposições comunitárias com caráter vinculativo. Quanto aos efeitos jurídicos, Campos compreende: *“...as recomendações não podem ser consideradas como desprovidas de qualquer efeito jurídico, os juizes nacionais deverão toma-las em consideração para resolver os litígios que lhe são submetidos, nomeadamente quando elas facilitem a interpretação das disposições nacionais adoptadas com a finalidade de assegurar a respectiva execução, ou ainda quando se destinam a completar disposições comunitárias com caráter vinculativo (...) o Tribunal comunitário se reserva a competência, sempre que tenha a oportunidade de a exercer, de verificar se sob a capa de um parecer da autoridade comunitária se não oculta um acto de caráter decisório para, se assim for, exercer plenamente o controlo de legalidade”*.³⁶

Importante, contudo, ressaltar as sensíveis diferenças entre a recomendação e o parecer: a primeira tem por função aconselhar um comportamento reclamado pelo interesse comunitário, apontando medidas e soluções sobre determinada matéria, enquanto que o segundo reflete a opinião de uma instituição relativamente a um assunto. O parecer ainda possui uma única exceção à regra do caráter não vinculativo, que ocorre quando o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias é consultado sobre a compatibilidade de um projeto de acordo internacional a ser firmado pela UE com

³⁶ CAMPOS, João Mota de. Op. cit., 1997, p. 148.

terceiros Estados ou organizações internacionais. Neste caso, se o parecer resultar negativo, então se torna vinculante em seus termos.

Sabe-se, em decorrência do que já foi abordado até o momento, que TJCE exerce um controle jurisdicional dotado de sanções suficientemente eficazes para levar adiante a empreitada européia. Porém, analisar de que maneira ocorre este controle jurisdicional é imprescindível para concluir a compreensão do Direito Comunitário. Trata-se do contencioso comunitário, que pode ser dividido em contencioso de interpretação, de plena jurisdição e de legalidade.

O primeiro engloba o Processo de Reenvio Prejudicial, via pelo qual o TJCE mais tem contribuído para o progresso do Direito Comunitário. Embora o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias seja, pela sua natureza, o guardião supremo da legalidade comunitária, não é a única jurisdição habilitada a aplicar o Direito Comunitário. Os tribunais de cada um dos Estados-membros são também órgãos jurisdicionais comunitários, na medida em que: permanece no âmbito das suas competências, a fiscalização da execução administrativa do Direito Comunitário, que é no essencial confiada aos órgãos da administração dos Estados-membros; e um grande número de disposições dos Tratados e do direito derivado criam diretamente direitos individuais em benefício dos nacionais, que os tribunais de cada Estado têm obrigação de garantir.

Assim, para assegurar a aplicação efetiva da legislação comunitária e evitar que as disparidades entre as normas de interpretação aplicáveis pelos diferentes tribunais nacionais levem a uma interpretação divergente do Direito Comunitário, os Tratados instituíram o processo de reenvio prejudicial que, sem criar vínculos hierárquicos, institucionalizou uma cooperação frutuosa entre o TJCE e os órgãos jurisdicionais nacionais. Assim, nos processos em que o Direito Comunitário esteja em causa, os juizes nacionais, em caso de dúvida sobre a interpretação ou a validade desse direito,

podem dirigir-se ao Tribunal de Justiça para lhe submeter questões no quadro de um reenvio prejudicial. Este sistema, cujas vantagens são largamente demonstradas pelo grande número de processos de reenvio prejudicial submetidos ao Tribunal de Justiça desde a sua criação, garante ao Direito Comunitário uma interpretação uniforme e uma aplicação homogênea em toda a Comunidade.

Este processo, ao assegurar uma cooperação permanente entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, demonstra, de maneira muito precisa, que os órgãos jurisdicionais nacionais garantem igualmente o Direito Comunitário. É também no âmbito do processo de reenvio prejudicial que qualquer cidadão europeu pode conseguir que sejam precisadas as regras comunitárias que lhe dizem respeito.

Com relação aos efeitos de um acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça sobre um pedido de decisão prejudicial, o TJCE pronuncia-se quanto ao direito, o que significa que define qual é a situação do ponto de vista do Direito Comunitário. O órgão jurisdicional nacional destinatário da resposta deverá aplicar ao litígio que deve decidir o direito, tal como este foi interpretado pelo Tribunal de Justiça, sem o modificar nem deformar. Um acórdão do Tribunal de Justiça, que decida uma questão de interpretação, é também suscetível de guiar outros órgãos jurisdicionais aos quais seja submetido um problema substancialmente idêntico à questão que já foi objeto de uma decisão prejudicial.

No contencioso de plena jurisdição, aos juizes é conferida a plenitude dos seus poderes, incluindo-se a análise das impugnações pecuniárias impostas pela União Européia (art. 172 do TCEE); as ações de indenização com base na responsabilidade extracontratual da UE (arts. 176, 178 e 215 do TCEE); as ações dos funcionários e agentes contra a UE (art. 179 do TCEE); e as ações instauradas na Corte em virtude de uma cláusula compromissória (arts. 181 e 182 do TCEE). Assim ocorre porque o TJCE também tem

competência para controlar as sanções impostas ou a inobservância de procedimentos obrigatórios, anulando, confirmando ou reformando as cominações. Enfim, o contencioso de plena jurisdição funciona similarmente a qualquer sistema jurídico, onde se requer ao Juiz comunitário utilizar a totalidade dos seus poderes jurisdicionais em serviço do restabelecimento do direito.

A competência da legalidade corresponde à fiscalização que o TJCE exerce relativamente ao cumprimento das obrigações pelos Estados-membros, através da ação por incumprimento ou por violação do Tratado; e ao controle das instituições, por meio do recurso de anulação, exceção de ilegalidade e ação por omissão, de acordo com os procedimentos contidos nos arts. 169, 170 e 171 do TCEE.

Havendo violação da legalidade comunitária por algum Estado-membro, esta pode ocorrer numa ação ou omissão contrária ao Direito Comunitário. A fiscalização do cumprimento das obrigações dos Estados-membros se processa em duas fases. Na primeira, chamada pré-contenciosa, a Comissão, que tem o dever de fiscalizar o cumprimento dos Tratados e do direito derivado, recolhe elementos de prova da infração. Na sequência há uma notificação de incumprimento enviada pela Comissão, convidando o Estado-membro a apresentar explicações. Se após isto, a Comissão se convencer das alegações do Estado-membro, ou este venha a repor a legalidade, a Comissão suspende e arquiva o processo. Se ainda assim, o Estado-membro não responder ou prosseguir com a ilegalidade, entra-se na fase contenciosa.

A Comissão então pode demandar o Estado-membro infrator perante o TJCE, e o processo seguirá a tramitação normal de um processo comum até a sentença. Há ainda a possibilidade de serem requeridas e deferidas pela Corte, providências cautelares (art. 186 do TCEE), com o objetivo de não permitir determinadas consequências negativas em virtude do comportamento do Estado demandado.

A ação por incumprimento resulta, ao final, na verificação de existência ou não de violação ao Direito Comunitário. O TJCE entendendo que realmente houve violação, deverá condenar o Estado-membro réu ao pagamento de uma quantia fixa ou progressiva correspondente a uma sanção pecuniária. Tal sanção, para facilitar o entendimento, é similar às astreintes aplicadas no Direito Civil. Este procedimento, está consubstanciado no art. 171 do TCEE *in verbis*: “1. Se o Tribunal de Justiça declarar verificado que um Estado-membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força do presente Tratado, esse Estado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça. 2. Se a Comissão considerar que o Estado-membro em causa não tomou as referidas medidas, e após ter dado a esse Estado a possibilidade de apresentar as suas observações, formulará um parecer fundamentado especificando os pontos em que o Estado-membro não executou o acórdão do Tribunal de Justiça. Se o referido Estado-membro não tomar as medidas necessárias para a execução do acórdão do Tribunal de Justiça dentro do prazo fixado pela Comissão, esta pode submeter o caso ao Tribunal de Justiça. Ao fazê-lo indicará o montante da quantia fixa ou progressiva correspondente à sanção pecuniária, a pagar pelo Estado-membro que considerar adequada às circunstâncias. Se o Tribunal de Justiça declarar verificado que o Estado-membro em causa não deu cumprimento ao seu acórdão, pode condena-lo ao pagamento de uma quantia fixa e progressiva correspondente a uma sanção pecuniária”.

Finalmente, o projeto inicial desde a ratificação dos tratados de cooperação, em 1957, foi o de estabelecer uma coesão entre os povos europeus, visando à preservação da paz, da democracia e o progresso econômico. Com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, ocorreu uma nova fase, com ambições bem maiores, como a de estabelecer uma moeda única, instituir uma cidadania europeia, e a criação de uma política externa e de segurança comum. A União Europeia é um exemplo único de uma comunidade de nações que estão subordinadas a um poder supranacional - um conjunto de instituições e um ordenamento jurídico complexo - criado para satisfazer os seus próprios anseios e necessidades.