

BREVÍSSIMO EXCURSO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO DA UNIÃO EUROPÉIA

João Pedro Arsénio de Oliveira

RESUMO

Pretende dar a conhecer, sucintamente, o ordenamento jurídico da União Européia. Inicia com um pequeno esboço histórico no qual percorrem os momentos mais marcantes da União, com especial destaque para os tratados institutivos das Comunidades Européias e da União Européia.

Atravessa os mais relevantes eixos caracterizadores da ordem normativa da União Européia e menciona os princípios que a distinguem dos ordenamentos internos, internacional e os que mais primariamente a enformam.

Examina a estrutura institucional da União e os poderes inerentes a cada um dos órgãos componentes e apresenta as principais fontes do Direito da União Européia.

PALAVRAS-CHAVE

Direito da União Européia; Comunidade Européia; Conselho da União Européia, Comissão Européia; Parlamento Europeu; Tribunal de Justiça das Comunidades Européias; União Européia; Direito Internacional.

O Direito da União Européia, herdeiro do Direito Comunitário, é fruto da concórdia germano-francesa alcançada após a Segunda Grande Guerra e do maior período de paz que a Europa viveu nos últimos séculos.

Com efeito, a devastação humana e econômica e os perigos militares e políticos gerados pelo mais horrendo dos conflitos armados que assolou o mundo alertaram as mentes dos ideólogos e dos pensadores europeus da segunda metade da vigésima centúria para a necessidade de batalharem, pacífica e conjuntamente, na resolução dos problemas comuns que os afetavam numa altura particularmente difícil da vivência européia.

Ainda que os fundamentos teóricos e os primeiros esforços de criação de movimentos paneuropeus se possam encontrar nos letrados dos séculos XVIII e XIX e, sobretudo, nas idéias de Luigi Einaudi, Countenhove-Kalergi ou Briand, coube a Winston Churchill, por via da alocução proferida na Universidade de Zurique, em 1946, lançar o mote para, ao início da construção integracionista européia, afirmar que se deveria *recriar a família europeia num quadro regional que se chamará – talvez – os Estados Unidos da Europa*¹, idéia magistralmente aproveitada por Schuman e Monnet na famosa declaração que ostenta o nome do primeiro e que deu início efetivo à aventura comunitária. Côncio de que a paz no Velho Continente dependia visceralmente do entendimento entre os gauleses e os alemães, de que as indústrias do aço e do carvão haviam revestido uma importância crucial nos esforços de guerra e que podiam ser a plataforma de comunicação necessária ao estabelecimento de uma comunhão jurídico-filosófica duradoura, o Ministro dos Negócios Estrangeiros francês Jean Monnet propôs aos seus parceiros teutônicos a instituição de uma alta autoridade européia incumbida de gerir esses dois vitais setores industriais, emanando decisões obrigatórias para os seus destinatários. Ao aceitar a proposta gizada por Monnet e Schuman (ou mais por este que por aquele), Konrad Adenauer, Chanceler da República Federal Alemã, e os dirigentes da Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo (que, entretanto, ficaram aliciados pela solução conciliadora de origem francesa) construíram os alicerces da primeira (e mais

integrativa) comunidade européia – a do Carvão e do Aço (CECA), cujo Tratado institutivo – o Tratado de Paris, seria assinado em 18 de abril de 1951 e entraria em vigor a 25 de julho do ano subsequente.

Apesar de alguns desaires e imprevistos², o projeto de unificação das estruturas européias manteve o seu rumo. Assim, em 1957, são assinados dois novos tratados institutivos, menos integracionistas e detalhados que o inaugural, um de cariz setorial – o Tratado da Comunidade da Energia Atômica (CEEA ou Eurátomo) – e um de natureza mais abrangente e generalista, ainda que basicamente centrado nos assuntos econômicos – o Tratado da Comunidade Econômica Européia (TCEE), mais tarde³ amputado do primeiro “E” e encurtadamente designado como “Tratado da Comunidade Européia” (TCE), fruto do alargamento do escopo material de tal unificação de esforços a matérias extra-econômicas.

Três décadas se passaram até que os Tratados institutivos sofressem a sua primeira revisão, efetuada pelo Ato Único Europeu, projeto lançador do Mercado Comum⁴ e pioneiro, ao nível dos Tratados, na afirmação da Cooperação Política Européia, muito incipiente, mas, ainda assim, demonstrativa de alguma vontade de coordenação nesse domínio⁵.

Todavia, só na década de 90 da centúria passada se efetuou uma verdadeira remodelação dos Tratados fundadores das Comunidades Européias, graças ao Tratado da União Européia (TUE) que, para além de reformular profundamente os tratados preexistentes, subsistiu como Tratado autónomo regulador de uma nova entidade jurídica – a União Européia que, abraçando as Comunidades, parte para além delas, abarcando realidades que fogem ao escopo estritamente comunitário. O Tratado de Maastricht (nome da cidade dos Países-Baixos onde foi aposta a assinatura dos plenipotenciários dos Estados-membros) criou não só as estruturas jurídico-institucionais indispensáveis à emergência da integração monetária (que culminaria com a criação da moeda única européia), como instituiu a nova realidade – a União Européia – que, englobando sob um chão único – as disposições comuns – e um teto também unificado – as disposições finais e transitórias –, adicionou ao existente pilar comunitário (englobando as três Comunidades à altura vigentes) dois outros alicerces intergovernamentais – a Polí-

tica Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Justiça e Assuntos Interiores (JAI)⁶. Por outro lado, o novo Tratado alargou a influência a domínios outrora estranhos ao ambiente comunitário, tais como a educação, a juventude ou a saúde, e instituiu um conjunto de direitos de cidadania européia, que, não substituindo a cidadania nacional, a esta se adita.

O Tratado de Amesterdã reviu pela primeira vez, simultaneamente, os tratados comunitários e o Tratado da União Européia (TUE). Deu um cunho mais social à União Européia, ao mesmo tempo que exportava para o primeiro pilar muitas das matérias outrora integradas no terceiro. Gerou mecanismos de cooperação reforçada, permitiu que o Tribunal de Justiça passasse a conhecer de matérias que anteriormente lhe estavam vedadas (sobretudo nos pilares intergovernamentais) e criou novas regras de votação no âmbito PESC.

Confrontada com uma muito próxima adesão de dez novos Estados, a União Européia procurou resolver os problemas institucionais que se lhe iriam futuramente deparar, mediante o Tratado de Nice, ensaio jurídico que deixa a desejar pelos débeis consensos alcançados e pelo adiamento de muitas das questões que afligiam os estudiosos dos assuntos comunitários. Estes só serão definitivamente resolvidos, espera-se, com a expectável entrada em vigor do Tratado que institui uma Constituição para a Europa que, ao contrário do sabido, é mais político nas intenções que jurídico, porque, apesar de algumas alterações de relevo, não é tão inovador ou revolucionário quanto alguns pretendem fazer transparecer.

2 O ORDENAMENTO JURÍDICO COMUNITÁRIO

A ordem jurídica unionista (pois é de um ordenamento jurídico que curamos e não de um ramo do Direito) difere quer dos ordenamentos internos dos Estados-membros que compõem a União Européia, quer da constelação jurídica internacional, pautando-se pelo princípio da autonomia.

O Direito Comunitário é distinto do Direito dos Estados-membros, pois define por si as relações mantidas com as ordens jurídicas nacionais dos Estados integrados na União. É, simultaneamente, distinto do Direito Internacional porque possui uma origem diversa, finalidades

dísparas das prosseguidas pelo Direito das Gentes, destinatários não-coincidentes com os do ordenamento internacional, órgãos não-idênticos aos da estrutura administrativo-internacionalista e princípios reguladores próprios do seu ordenamento⁷.

Essa diversidade peculiar do Direito da União Européia manifesta-se, *inter alia*, no conjunto idiossincrático de princípios que o regem e que revelam uma sintomatologia jurídica pré-federalista das Comunidades, num primeiro passo e da União, atualmente⁸.

O princípio do primado é, nas sábias palavras de Pierre Pescatore, *uma exigência existencial* do Direito Comunitário, pois a sua ausência implicaria a assinatura da sentença de morte dos desígnios comunitários. Construído jurisprudencialmente pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, por via do famigerado Acórdão *Costa EneP*, essa verdadeira pedra-de-toque do Direito da União Européia impõe *a prevalência hierárquica do direito comunitário originário ou derivado sobre qualquer regra de direito nacional contrária quer seja anterior quer posterior, de natureza constitucional ou infraconstitucional*¹⁰. O primado supraconstitucional não é pacificamente aceito pela doutrina, ainda que a vastíssima maioria dos autores tenda a evitar a prevalência do Direito da União sobre as fontes ordinárias de Direito nacional.

O princípio do efeito direto determina que os titulares de direitos e das obrigações de origem comunitária os possam invocar junto das autoridades jurisdicionais ou administrativas nacionais. Só faz sentido que se invoquem direitos quando estes constam de normas prioritárias na hierarquia normativa, pelo que tal princípio se encontra intimamente relacionado com o anteriormente exposto. O efeito direto tanto pode ser vertical (nas relações jurídicas mantidas entre os particulares e o Estado) como horizontal (nas relações entre privados).

O princípio da aplicabilidade direta prescreve que a aplicação do Direito da União Européia não necessita de qualquer medida nacional de transposição, valendo as regras comunitárias diretamente nos ordenamentos jurídicos nacionais. Os tratados institutivos e de revisão, assim como as diretivas, revelam-se exceções a esta norma básica, visto os primeiros carecerem de percorrer a tramitação constitucional específica

de cada Estado em termos de vinculação internacional e as segundas, pela sua natureza e definição, pressuporem uma atuação nacional de transposição.

Além desses princípios basilares e de matriz jurisprudencial, a ordem jurídica comunitária é conformada por múltiplos outros.

O princípio das competências por atribuição, expresso no art. 5.º, § 1º, TCE indica que a *Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos* pelo Tratado, ou seja, pelos Estados-membros. Por outras palavras, essa norma básica retira da Comunidade qualquer veleidade de se transformar numa entidade plurifinalística, detentora do poder de autogestão e definição de objetivos (*Kompetenz-kompetenz*), argumento principal na destruição das teorias que estabelecem a União como um Estado federal.

O princípio da especialidade postula a especificidade dos meios para os fins atribuídos à União pelos Estados. Em face do princípio antecedente, o eixo desloca-se das atribuições para os poderes, dos objetivos para as competências.

O princípio da subsidiariedade serve para regular a repartição do exercício de atribuições entre os Estados-membros e a União Européia¹¹. Parafraseando o § 2º do art. 5º, TCE, *nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da acção encarada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros e possam, pois, devido à dimensões ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário*.

O princípio do equilíbrio institucional substitui, em termos comunitários, o ausente princípio da separação de poderes. Na União avultam conveniências, pelo que o princípio em análise pretende respeitar nas relações entre os diversos órgãos um equilíbrio entre os vários interesses em presença, respeitando reciprocamente a sua competência e a relação que entre eles se estabelece por via dos tratados¹².

O princípio da lealdade ou da cooperação leal, plasmado no art. 10, TCE, desdobra-se numa vertente positiva e numa vertente negativa. Segundo aquela, os Estados-membros tomarão todas as medidas gerais ou especiais, capazes de assegurar o

A Comissão Européia é o órgão que, com mais profundidade, revela o ânimo supranacional do projeto europeu, funcionando como a marca institucional distintiva da União, uma vez que lhe compete zelar pelos interesses comunitários, atuando, muitas vezes, como contraponto às investidas dos Estados-membros em prol dos interesses nacionais.

cumprimento das obrigações decorrentes dos tratados ou resultantes de atos das instituições, ao mesmo tempo que facilitarão à União o cumprimento de sua missão. Na sua feição negativa, a lealdade impõe que os Estados-membros se abstenham de tomar quaisquer medidas suscetíveis de pôr em perigo a realização dos objetivos das Comunidades ou da União.

O princípio da proporcionalidade assume, no campo unionista, o mesmo sentido que no domínio nacional, postulando necessidade, adequação e racionalidade.

3 ARQUITETURA ORGÂNICO- INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPÉIA

A criação temporalmente defasada e convencionalmente diferenciada das três Comunidades impulsoras da epopéia integracionista na Europa impediu, num primeiro momento, que existisse um corpo institucional comum. Foi graças ao Tratado de Fusão¹³ que se procedeu à junção do (tríplice) Conselho e da (tripla) Comissão em instituições unificadas para o trio comunitário, já que o Parlamento Europeu (à altura Assembléia Parlamentar) e o Tribunal já haviam sido objeto de unificação, por via da Convenção Relativa a Cer-

tas Instituições Comuns às Comunidades Européias¹⁴. A partir da entrada em vigor daquele acordo internacional, passou a existir uma só Comissão, um só Tribunal, um só Parlamento e um só Conselho para as três Comunidades, ainda que os poderes a exercer variassem consoante o tratado em função do qual se moviam.

Ao estabelecerem uma União Européia, os decisores europeus não pretenderam cometer uma cisão institucional. Por isso, o art. 3.º, TUE, determinou quadro institucional unificado para as Comunidades e para a União, com poderes variáveis, consoante a atuação se dê no quadro comunitário ou no contexto intergovernamental.

Na moldura institucional da União Européia, é usual distinguir as instituições dos órgãos, ainda que, na verdade, todas as instituições sejam órgãos. Ao fazer apelo a um conceito de "instituição", os Comunitaristas pretendem referir-se aos *órgãos que na estrutura orgânica das Comunidades, ocupam uma posição dominante – no sentido de que lhes cabe desempenhar com inteira autonomia, na respectiva esfera de competências, um papel de maior importância na elaboração e expressão daquilo que poderemos chamar a "vontade comunitária"*¹⁵.

As instituições comunitárias são, a nosso ver¹⁶, sete, a saber: o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Européia, a Comissão, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas e o Banco Central Europeu.

O Conselho Europeu tanto pode ser considerado instituição autônoma, como um dos modos de composição do Conselho. Pela importância que reveste, em razão dos poderes detidos e pela consagração jurídica autonomizada no art. 4.º da TUE, consideramo-lo instituição diversa do Conselho (da União Européia)¹⁷. Ao Conselho Europeu compete dar os impulsos necessários ao desenvolvimento da União Européia e definir as respectivas políticas gerais. Nele têm assento os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros, assim como o Presidente da Comissão. O Conselho reúne-se, pelo menos, duas vezes ao ano, sob a presidência do Chefe de Estado ou de Governo que exerça a presidência do Conselho¹⁸. Cuida-se de um órgão manifestamente político, ao qual cabe a direção (política)¹⁹ da União. Funciona como instância de apelo, quando não for possível encontrar solução em

âmbito ministerial. É, concomitantemente, um órgão de decisão que delibera por consenso, isto é, sem necessidade de votação. Tem relevantes poderes no que se refere à PESC, definindo os seus princípios e orientações gerais (art. 13, TUE).

O Conselho da União Européia²⁰ é composto por um representante de cada Estado-membro a nível ministerial, com poderes para vincular o Governo desse Estado-membro, esclarece o art. 203 da TCE. A composição (variável em função das matérias em discussão) espelha a sua vertente intergovernamental: no Conselho refletem-se e tentam coadunar-se os interesses nacionais.

De acordo com o (vago) art. 202, TCE, o Conselho assegura a coordenação das políticas gerais dos Estados-membros, dispõe de poder de decisão, atribui à Comissão, nos atos que adota, as competências de execução das normas que estabelece, ainda que as possa submeter a certas modalidades ou reservar-se o direito de exercê-las diretamente. O Conselho possui o mais assinalável poder de decisão ao nível da União, atuando em parceria com o Parlamento ou com a Comissão, mas muitas vezes solitariamente, com poderes que atingem qualquer dos pilares. Exerce relevantes competências no domínio PESC e usufrui de importantes atributos no campo da vinculação internacional da União.

A presidência do Conselho da União Européia é assegurada pelos Estados-membros, num sistema de rotatividade semestral. A Presidência desempenha um papel de destaque nas relações internacionais da União, uma vez que a representa no domínio PESC²¹.

A votação no Conselho faz-se pela regra da maioria simples. Algumas matérias exigem unanimidade (nomeadamente, no segundo e no terceiro pilares) e outras precisam ser votadas segundo um sistema de maioria qualificada (estabelecida no art. 205, TCE), que efetua uma distribuição de votos em função, sobretudo, mas não só²², de critérios demográficos. Segundo esse modelo de adoção, uma proposta provinda da Comissão é aceita pelo Conselho caso obtenha, no mínimo, 169 votos que exprimam a opinião favorável da maioria dos membros (atualmente 13). Quando a autoria da proposta não for imputável à Comissão, esta só vingará reunindo, no mínimo, 169 votos que exprimam a posição favorável de, pelo menos, dois terços dos mem-

bro (atualmente, 17 Estados), podendo, ainda, ser exigida por qualquer Estado-membro a verificação de que os Estados-membros que constituem a maioria qualificada representam, pelo menos, 62% da população total da União. Trata-se, em suma, no limite, de uma maioria triplamente qualificada, em função do número de votos expressos, da quantidade de Estados concordantes e do nível de representatividade populacional.

O Parlamento Europeu expressa, na mais etérea forma, a natureza democrática da União Européia. É composto pelos representantes dos povos europeus eleitos por sufrágio direto e universal. De acordo com as modificações introduzidas pelo Tratado de Nice, não poderá albergar mais de 732 deputados, repartidos em função da população de cada Estado-membro. Os parlamentares europeus são eleitos por um período de cinco anos e organizam-se por grupos políticos de matriz ideológica e não nacional.

O Parlamento Europeu e a doutrina têm reclamado um aumento dos poderes da assembléia representativa dos povos europeus. Parte das reivindicações foi atendida mediante a reformulação institucional operada pelo Tratado assinado em Nice, que reforçou os poderes legislativos do hemiciclo de Estrasburgo (cidade francesa na qual se encontra o edifício-sede do Parlamento, ainda que os trabalhos das Comissões Parlamentares e as sessões plenárias extraordinárias decorram em Bruxelas e os serviços administrativos funcionem em Luxemburgo). As competências parlamentares repartem-se pelas áreas legislativa, de controle e pela área orçamentária.

O Parlamento Europeu exerce uma relevantíssima competência de ordem normativa, apesar de não possuir exclusivos poderes legislativos. A atividade legiferante da estrutura institucional representativa dos povos europeus pode ser exercida de diversos modos: a) mediante a emissão de pareceres não-vinculativos; b) mediante a adoção de pareceres favoráveis (ou seja, vinculativos, uma vez que o ato subordinado ao poder consultivo do Parlamento depende da sua aprovação para que possa ser aprovado pelo Conselho); c) pelo processo de co-decisão (verdadeira "jóia da coroa" no acervo de poderes parlamentares²³, por via do qual o Parlamento Europeu "co-legisla"²⁴ com o Conselho e determina que um ato só possa ser adotado caso o Conselho e o Parlamento Europeu deliberem

conjuntamente ser esse o caminho a seguir – art. 251, TCE); d) por meio do processo de cooperação (art. 252, TCE); e) por meio do poder de impulso de iniciativas legislativas comunitárias (art. 192, § 2º, TCE).

Sendo um órgão de natureza eminentemente política, ao Parlamento foram atribuídos poderes de fiscalização política que se expressam na investidura do Presidente da Comissão e dos demais membros daquela instância no poder de questionar a Comissão e o Conselho sobre quaisquer assuntos, na possibilidade de dirigir uma moção de censura à Comissão, fazendo-a cessar antecipadamente o seu mandato, no poder de, sob algumas circunstâncias, acionar mecanismos de controle contencioso junto do Tribunal de Justiça da Comunidade Européia, no poder de receber petições dos cidadãos europeus e na constituição de comissões de inquérito.

A competência orçamentária do Parlamento Europeu traduz-se na aprovação definitiva (ou na rejeição) do orçamento da União, após um complexo e participativo processo de elaboração que envolve o Conselho e a Comissão.

A Comissão Européia é o órgão que, com mais profundidade, revela o ânimo supranacional do projeto europeu, funcionando como a marca institucional distintiva da União, uma vez que lhe compete zelar pelos interesses comunitários, atuando, muitas vezes, como contraponto às investidas dos Estados-membros em prol dos interesses nacionais.

A Comissão é um órgão colegiado, composto, desde o início, de funções da Comissão presidida pelo português José Manuel Durão Barroso, por um Comissário de cada Estado-membro. O mandato dos membros da Comissão (independentes dos Estados-membros de onde provêm e do Conselho – art. 213, n. 2) tem a duração de cinco anos. Todavia, a Comissão é politicamente dependente do Parlamento Europeu (junto ao qual responde). As decisões da Comissão são adotadas por maioria (art. 219, TCE).

A Comissão funciona segundo um modelo hierárquico, encabeçado pelo Presidente, seguido pelos Vice-Presidentes e demais comissários. Sob a orientação dessa instituição opera um conjunto vasto de organismos que forma a denominada Administração Pública comunitária.

A Comissão pugna pela aplicação das disposições dos Tratados,

formula recomendações ou pareceres sobre as medidas que são objeto dos Tratados, quer quando estes o prevejam expressamente, quer quando considerado necessário. Dispõe de poder decisório próprio, participando da formação dos atos do Conselho e do Parlamento, e exerce a competência que o Conselho lhe atribua para a execução das regras por ele estabelecidas (art. 211, TCE). Além do mais, à Comissão pertence, a mais das vezes, o importantíssimo poder de iniciativa (que desencadeia o processo legislativo), não sendo também de descurar as pujantes competências contenciosas que lhe são facultadas, razão que justifica o epíteto de “guardiã” dos Tratados (ou, mais vastamente, do Direito da União Européia). Segundo Maria Luísa Duarte, a Comissão possui competência de iniciativa, competências de controle, de execução e em matéria de relações externas (que incluem poderes ao nível da vinculação internacional das Comunidades e poderes de representação)²⁵.

No entanto, o poder da Comissão varia muito em função dos pilares nos quais se move. Com efeito, é no pilar comunitário que seu poderio mais avulta (nomeadamente, no domínio das atuações internacionais), já que, em sede de PESC e Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal, seu papel é relativamente apagado.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (TJCE)²⁶ garante o respeito do Direito na interpretação e aplicação dos Tratados, juntamente com o Tribunal de Primeira Instância (art. 220, TCE), jurisdição que lhe foi possível associar desde a entrada em vigor do Ato Único Europeu. Ao separar o Tribunal de Primeira Instância (TPI) do TJCE, o renovado art. 220, TCE, parece querer atribuir papel de maior destaque ao que, até agora, era considerado como uma jurisdição associada, mas não autônoma, do TJCE. O TJCE e o TPI funcionam como verdadeiros tribunais, de jurisdição permanente.

Em sentido estrito, apenas o TJCE e o TPI formam o poder judicial das Comunidades Européias. Mas, se adotarmos uma postura mais ampla, teremos de incluir os tribunais nacionais como tribunais do poder judicial comunitário, uma vez que a eles compete muito da aplicação e interpretação do Direito da União^{27, 28}.

Os juízes do TJCE e do TPI são escolhidos entre personalidades que ofereçam todas as garantias de

A doutrina é unânime em considerar os princípios gerais de Direito (...) como fontes não consagradas do Direito da União, revestindo enorme importância na formação e na elaboração do sistema jurídico-comunitário, enquadrando-se logo a seguir aos tratados no ordenamento hierárquico das fontes de Direito.

independência e reúnam as condições exigidas, nos respectivos países, para o exercício das mais altas funções jurisdicionais, ou que sejam jurisconsultos de reconhecida competência (art. 223, TCE). Cada Estado-membro designa um Juiz. Os Tribunais da União Européia são assistidos por uma figura peculiar – o Advogado-Geral – ao qual cabe apresentar publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre as causas submetidas ao Tribunal de Justiça, para assisti-lo no desempenho de suas atribuições (art. 222, TCE).

O Tribunal de Justiça tem competência sobre um vasto conjunto de matérias que vão desde os aspectos constitucionais da União aos administrativos, passando pelo funcionalismo público europeu e por temas do foro internacional. O contencioso comunitário (que, infelizmente, não poderemos abordar) é muito rico e altamente interessante, englobando variados, curiosos e inéditos meios contenciosos, acionáveis tanto pelas instituições e órgãos comunitários como pelos Estados-membros e, em menor medida, pelos particulares.

O Tribunal de Contas incumbese da fiscalização das contas da União Européia (art. 246, TCE), ou seja, da totalidade das despesas e das receitas da União, assim como

dos organismos criados no seu seio, como prevê o seu ato constitutivo. Seus membros gozam de total independência, não recebendo, portanto, quaisquer instruções dos governos dos Estados-membros. Ao Tribunal é possível apresentar observações sobre os assuntos que entender pertinentes²⁹.

O Banco Central Europeu, com sede em *Frankfurt*, é responsável, entre outros objetivos, pela estabilidade dos preços e pela definição e execução da política monetária da Comunidade (art. 105, TCE, e arts. 2º e 3º dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais/Banco Central Europeu), tarefas cruciais no âmbito da União econômica e monetária, marco distintivo da grandiosidade européia.

Nem todos os autores estão de acordo sobre a natureza institucional do Banco Central Europeu. Quanto a nós, atenta a personalidade jurídica de que goza, os seus variadíssimos objetivos e as competências de que é titular, o poder normativo que lhe é reconhecido no âmbito da política monetária, as competências contenciosas similares às das restantes instituições comunitárias, a sua independência e exclusiva capacidade de idealização, condução e concretização da política monetária (e cambial) única da Comunidade, não podemos deixar de considerá-lo uma verdadeira instituição da União Européia.

4 FONTES DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Como qualquer outro ordenamento jurídico, também a ordem jurídica unionista dispõe de fontes próprias de produção e revelação de suas normas jurídicas.

Nesta sede, é vulgar distinguir o Direito Comunitário (ou Direito da União Européia) original ou primário do Direito Comunitário derivado ou secundário.

O primeiro compreende o *Direito criado pelos Estados membros através de tratados internacionais, constituído pelas normas que criaram as Comunidades e a União Europeia, conferindo-lhe as suas atribuições e regulando a sua organização e funcionamento internos, bem como por aquelas normas que, de forma parcelar ou global, específica ou geral, vêm modificando e completando o sentido dos tratados originários*³⁰, noção que permite englobar, dentre as fontes do Direito, não só os tratados institutivos que elencamos na resenha

histórica, como também os tratados revisores, os tratados de adesão e os demais atos modificativos, tenham tido a forma ou a designação de protocolos, decisões etc.³¹.

O Direito Comunitário derivado (ou secundário) é, na noção de Miguel Gorjão-Henriques, constituído dos atos adotados pelos órgãos comunitários e da União, no desenvolvimento das competências que os tratados lhes conferem³².

Entre os atos constantes do Direito Comunitário derivado assumem especial relevância os enumerados no art. 249, TCE, a saber: o regulamento, a diretiva, a decisão, as recomendações e os pareceres.

O regulamento tem caráter geral, no dizer do segundo parágrafo do inciso ora mesmo citado; é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-membros. A aplicabilidade direta a que faz alusão a definição legal é um conceito jurídico comunitário com o qual já deparamos anteriormente. Se pudéssemos efetuar um paralelismo entre as fontes unionistas do Direito e as fontes nacionais, diríamos que o regulamento equivale à lei³³. É, por isso mesmo, geral, na medida em que se dirige a todos os que estejam enquadrados (ou possam vir a estar) nas categorias por ele utilizadas e obrigatório em todos os seus elementos, para além de diretamente aplicável.

Na concepção do TCE, a diretiva *vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios* (art. 249, § 2, TCE). Trata-se de uma obrigação de fim, não de meios. A diretiva destina-se única e exclusivamente aos Estados-membros, ainda que, segundo o princípio do efeito direto, possa vir a ser invocada pelos particulares nas suas relações com o Estado ou com outros particulares. Impõe ao Estado a persecução de determinado objetivo, permitindo-lhe, contudo, seleccionar a forma e os meios que considere serem mais adequados ao objetivo visado.

A decisão é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar (§ 3º do art. 249, TCE), podendo ser tanto Estados, empresas, cidadãos ou quaisquer outras pessoas (físicas ou jurídicas) que fiquem obrigados, por contraponto com a noção de diretiva, tanto ao resultado como aos meios e à forma. A decisão corresponde, gros-

seiramente falando, ao ato administrativo das ordens jurídicas internas, sendo, por isso um ato individual e concreto, mesmo se na forma de ato plural^{34:35}.

As recomendações e os pareceres não são vinculativos, exprimindo o ponto de vista das instituições e dos órgãos comunitários sobre determinadas questões.

Fora do elenco do art. 249, TCE, encontramos outras fontes de Direito Comunitário derivado.

As decisões-quadro são adotadas no específico âmbito do pilar intergovernamental, que é a Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal. Nos termos do art. 34, n. 2, b, TUE, a adoção de decisões-quadro visa aproximar as disposições legislativas e regulamentares dos Estados-membros, vinculando-os quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. *Dir-se-ia, prima facie, equivalerem ipsa verbis à noção de diretiva, não fosse o Tratado retirar-lhes expressamente qualquer possibilidade de gozarem de efeito direto.*

Ainda no quadro do terceiro pilar, merecem referência as posições comuns, que são atos não-vinculativos, as decisões (específicas deste pilar) que, ao contrário das anteriormente definidas, não surtem efeito direto, e as decisões de execução, que, como o nome indica, almejam executar as decisões ora mencionadas³⁶.

A jurisprudência é particularmente relevante no Direito da União Européia, não só num sentido interpretativo das normas existentes, como também num sentido criador. O TJCE foi (hoje ainda o é, porém mais apagadamente) um indelével construtor da coluna vertebral jurídica unionista, afirmando ou erigindo à categoria da fundamentalidade muitos dos valores jurídicos que atualmente damos como certos quando procedemos ao estudo das matérias comunitárias.

A doutrina é unânime em considerar os princípios gerais de Direito (Interno, Internacional ou próprios do Direito da União Européia)³⁷ como fontes não consagradas do Direito da União, revestindo enorme importância na formação e na elaboração do sistema jurídico-comunitário, enquadrando-se logo a seguir aos tratados no ordenamento hierárquico das fontes de Direito³⁸. A eles tem espontânea e frequentemente recorrido a jurisdição comunitária para a resolução dos diferendos e das questões jurídicas

que lhe são subordinadas; deles deriva boa parte da jurisprudência edificante do ordenamento jurídico da União³⁹.

REFERÊNCIAS

- 1 O discurso pode ser encontrado em CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995. p. 39.
- 2 Falamos, concretamente, do infeliz episódio da Comunidade Política Européia e da Comunidade Européia de Defesa propostas pela França, as quais, no seguimento do Plano Pleven, visavam criar um Exército Europeu sob a autoridade de um Ministro Europeu da Defesa e instituir uma estrutura federativa que gerisse, nomeadamente, a política externa dos Estados envolvidos, mas acabaram por ser recusadas pela Assembleia Nacional gaulesa, desferindo o primeiro golpe na construção europeia e demonstrando ser ainda prematuro avançar com uma integração de caráter marcadamente político.
- 3 Com o Tratado da União Européia.
- 4 O Mercado Interno (por muitos considerado como um embelezamento ou um retoque estilístico do Mercado Comum, estadiário clássico de integração econômica) caracteriza-se pelo aperfeiçoamento frente a este (uma vez que abrange medidas de caráter ambiental, fitossanitário e administrativas que poderiam ser consideradas como óbices à livre circulação das mercadorias) e pelo acabamento, visto pretender finalizar esse nível de aproximação comunitário entre os Estados-membros.
- 5 Sobre o Ato Único Europeu, veja-se, entre outros, PORTO, Manuel Lopes. Do ato único europeu à nova fronteira para a Europa, estudos em homenagem ao Professor Doutor Afonso Rodrigues Queiró. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 1986.
- 6 A intergovernamentalidade diverge do espírito comunitário basicamente por ser exigida a unanimidade na adoção dos atos que, diferentemente dos comunitários, não vinculam obrigatoriamente os Estados-membros e, por regra, escapam ao controle dos tribunais comunitários.
- 7 CAMPOS, *op. cit.*, p. 223 e ss.
- 8 Muitos outros indícios metajurídicos revelam a ambição federalizante da União: assim, a criação de uma moeda única europeia e do correspondente Banco Central Europeu; agregada à alusão anterior, a condução unificada das políticas monetária e da política cambial frente ao Euro; a criação de uma Comissão, embrião de um futuro governo europeu federal, guardião dos interesses comunitários, independente dos Governos nacionais, detentora quase exclusiva do poder de iniciativa e armazenadora da essência integrativa comunitária; a existência (ora plasmada em texto com força jurídica) de símbolos da União (a bandeira, o hino, a moeda, o dia e o lema).
- 9 *Recueil*, p. 1.141, 1964.
- 10 ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. *Lições de Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra ed., 1992. p. 243.
- 11 QUADROS, Fausto de. *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Européia*. Coimbra: Almedina, 1995. p. 11.
- 12 _____, *Direito da União Européia*. Coimbra: Almedina, 2004. p. 107.
- 13 Assinado em Bruxelas, em 8 de abril de 1965.
- 14 Assinada em Roma, em 25 de março de 1957.
- 15 CAMPOS, *op. cit.*, p. 132.
- 16 A nosso ver, porque nem todos os autores consideram o Banco Central Europeu como uma instituição (conforme discussão que mais tarde se efetuará).
- 17 Para dirimir essas dúvidas, o Tratado Constitucional distingue, claramente, o Conselho Europeu (art. I-21.) do Conselho de Ministros (art. I-23.).
- 18 Por força da Agenda de Lisboa, tornou-se também obrigatório um Conselho da Primavera, algo diverso dos Conselhos do final das Presidências, no qual se procura analisar a evolução das questões sociais e econômicas e definir metas nestes domínios, visando ao objetivo definido no Conselho Europeu de Lisboa (23 e 24 de Março de 2000) de fazer da Europa a *economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento econômico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social* (Conclusões da Presidência, p. 2, Disponível em: <<http://www.europa.eu.int>>. Acesso em 27 de outubro de 2004).
- 19 GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito Comunitário*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 95.
- 20 Muitas vezes designado simplesmente Conselho ou Conselho de Ministros, para que se distinga do Conselho Europeu.
- 21 Em parceria com a Comissão, o Alto Representante para a PESC e, por vezes, o Estado-membro que assumirá a presidência no semestre subsequente.
- 22 QUADROS, *op. cit.*, p. 265.
- 23 DUARTE, Maria Luísa. *Direito da União Européia e das Comunidades Européias*. Lisboa: Lex, 2001.v. 1. t. 1.p.155.
- 24 QUADROS, *op. cit.*, p. 243.
- 25 *Idem*, p. 148 e ss.
- 26 Com a (eventual) entrada em vigor do Tratado Constitucional, passará a designar-se Tribunal de Justiça da União Européia, o que torna a sua denominação mais consentânea com a realidade, ainda que os poderes do Tribunal nos pilares intergovernamentais sejam bastante cerceados.
- 27 Daí serem conhecidos como os tribunais comuns do Direito Comunitário.
- 28 Sobre esse ponto, QUADROS, Fausto; MARTINS, Ana Maria Guerra. *Contencioso Comunitário*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 286 e ss.
- 29 Curiosamente, com o Tratado Constitucional, o Tribunal de Contas parece ter sido despromovido, uma vez que já não consta do rol de instituições comunitárias, o que, além de demonstrar algum desprezo pela relevante atividade por ele exercida, parece não ter sido considerado o estatuto jurisdicional do organismo.
- 30 GORJÃO-HENRIQUES, *op. cit.*, p. 221.
- 31 QUADROS, *op. cit.*, p. 344.
- 32 *Idem*, p. 234.
- 33 Tanto assim é, que a nova tipologia de atos unionistas urdida pelo Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa substitui a designação "Regulamento" pela de "lei europeia" (arts. I-33 e I-34), ainda que tenha mantido (para nós, confusa e desnecessariamente) a designação de regulamento, para uma nova figura de seu nome completo "regulamento europeu delegado" (art. I-33, § 4º).
- 34 QUADROS, *op. cit.*, p. 365.
- 35 O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa arrola os seguintes atos jurídicos principais: a lei europeia (que equivale ao atual regulamento), a lei-quadro europeia (assimilável às diretivas), o regulamento europeu (que não deve ser confundido, repete-se, com o presente regulamento), a decisão europeia, as recomendações, os pareceres e os regulamentos europeus delegados (arts. I-33. e ss.).
- 36 Na PESC, encontramos vários atos que convivem com atuações de natureza internacional (art. 24, TUE, ao qual se deve acrescentar a Declaração n. 4 do mesmo Tratado), como sejam, as decisões, as recomendações, as estratégias comuns, as posições comuns que incidirão sobre situações específicas em que se considere necessária uma ação operacional por parte da União – art. 14, n. 1, TUE, e as posições comuns que definirão a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União – art. 15 TUE.
- 37 Seguimos aqui a trilogia de Rui Moura RAMOS, Comunidades Européias – enquadramento jurídico-institucional. *In Das Comunidades à União Européia – estudos de Direito Comunitário*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1997. p. 90 e ss.
- 38 QUADROS, *op. cit.*, p. 348.
- 39 A doutrina assume no âmbito comunitário pouca importância em termos de fonte do Direito, assim como o costume, ainda que algumas das regras consuetudinárias vigentes (ou já revogadas) não sejam de se menosprezar.

Artigo recebido em 23/3/2005.

ABSTRACT

The author intends to shortly bring forward the legal system of the European Union. He starts by outlining a short historical draft, in which the most outstanding facts are related, with special focus on the treaties that instituted the European Communities and the European Union.

He continues up through the most relevant specific aspects of the European Union jurisprudence and he mentions the principles that distinguish it from the domestic legal systems, the international one, as well as those principles which most contributed to its formation.

Finally, he examines the institutional structure of the Union and the powers inherent to each of its comprising organs, with a view to presenting the main sources of the European Union Law.

KEYWORDS – European Union Law; European Community; European Union Council; European Commission; European Parliament; Court of Justice of the European Communities; European Union; International Law.

João Pedro Arsénio de Oliveira é Consultor no Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça português.