
CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA NORMATIVO DA UNIÃO EUROPEIA

ANALYSIS OF THE NORMATIVE SYSTEM OF EUROPEAN UNION

Marcelo Polo
Procurador da Fazenda Nacional
Mestre em Direito Privado

SUMÁRIO: Introdução; 1. Da Competência Normativa; 1.1 Da Evolução das Competências e os Princípios Reitores; 1.1.1 As três espécies de Competência; 1.1.2 As Competências Exclusivas ; 1.1.3 As Competências Concorrentes; 1.1.4 As Competências Coordenadas; 2 Das Instituições Com Capacidade Normativa; 2.1 Das instituições da UE; 2.2 Das instituições com Poder Normativo; 2.2.1 O Parlamento Europeu; 2.2.2 O Conselho; 2.2.3 O Conselho Europeu; 2.2.4 A Comissão; 3 Das Espécies Normativas; 3.1 Direito Primário; 3.1.1 Os Tratados da Ue; 3.1.2 Os Princípios Gerais do Direito; 3.1.3 A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; 3.2 Direito Secundário; 3.2.1 Os Regulamentos 3.2.2 As Diretivas; 3.2.3 As Decisões; 4 Das Características Dos Atos Normativos; 4.1 Quanto Aos Sujeitos Destinatários; 4.2 Quanto à Eficácia e à Aplicabilidade; 5 Conclusão; Referências.

RESUMO: A UE detém, porque lhe é cedida, parcela da soberania dos EE membros, que exerce por meio da emissão de atos administrativos, atos normativos e mesmo atos de natureza jurisdicional (por meio da sua Corte de Justiça) dentro das competências estabelecidas no seu tratado constitutivo. O objeto do presente estudo recai sobre os atos normativos emitidos pela UE. Tem-se como meta fornecer uma visão geral das espécies normativas emanadas pela UE dentro da competência que lhe é própria, das características desses atos no que tange à sua eficácia em relação ao direito interno dos EE membros e dos princípios reitores de sua aplicação. Com efeito, os atos normativos da UE, porque vinculam não apenas os EE membros, mas os cidadãos dos EE membros da União, alteram profundamente a ordem normativa interna desses EE. Assim, estudar as espécies normativas emanadas da UE importa para o conhecimento do ordenamento jurídico-normativo que rege a organização internacional UE, mas é igualmente necessário para a compreensão da alteração, de regra imediata e direta, que se dá nos ordenamentos jurídico-normativos internos dos EE que compõem a UE.

PALAVRAS-CHAVE: Direito europeu. Atos Normativos. Quadro Institucional. Classificação. Regulamentos. Diretivas.

ABSTRACT: The EU has, because it is given to it, a portion of the sovereignty of EU member countries, which is exercised through the issuance of administrative acts, normative acts and even acts of a judicial nature (through its Court of Justice) within the competences that figures in EU creation treatise. The object of this study is on the normative acts issued by the EU. It has a goal to provide an overview of the species regulations issued by the EU within the competence of its own, the characteristics of those acts with regard to their effectiveness in relation to the law of EU member countries and guiding principles of its application. Indeed, the normative acts of the EU, not only because they vinctuate EU member countries, but also the citizens of them, profoundly change the order of these internal legal system. Thus, studying the species regulations issued by the EU matter to the knowledge of the legal-regulatory organization e change, immediate and direct rule, of the legal system of EU member countries.

KEYWORDS: European Law. Normative Acts. Institucional Organization. Classification. Regulation.

INTRODUÇÃO

A União Europeia (UE) nasce da junção de três comunidades europeias já constituídas e em funcionamento: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), instituída pelo Tratado de Paris de 12 de abril de 1951; a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEEa), estas duas instituídas pelo Tratado de Roma de 25 de março de 1957. Na medida em que essas Comunidades parciais desenvolvem, cada qual em seu campo de atuação, com competência e estrutura próprias, um projeto de integração dos países Europeus aderentes (signatários dos Tratados constitutivos) no campo econômico e de uso e produção de energia atômica, surge a ideia de União dessas três Comunidades em um projeto maior, abarcando as competências próprias e acrescentando outras competências de integração comunitária. Assim, uma primeira racionalização das três Comunidades, com o estabelecimento de instituições que fossem comuns a elas foi dada pelo Tratado firmado em Maastricht em 17 de fevereiro de 1992, em que se cunhou o termo União Europeia, justamente para denotar instituições e procedimentos que serviriam às três Comunidades (TUE). O processo de integração comunitária restou finalizado com a instituição definitiva da União Europeia como organismo internacional em substituição à Comunidade Europeia (maior das três Comunidades), sendo que a CECA teve fim em 2002, diante da não renovação do seu Tratado próprio. Tal se deu com o Tratado de Lisboa de 13 de dezembro de 2007.

O Tratado de Lisboa, então, altera completamente o TUE (Maastricht, 1992), passando a dar-lhe configuração própria de constituição de um órgão novo, ou renovado, a UE, com uma disciplina normativa uniforme, que é a disciplina que atualmente rege o funcionamento da UE. No TEU, reformulado pelo Tratado de Lisboa, constam as *normas gerais* de organização da UE: atribuição de competências, estabelecimento das instituições que apresentam a União, normas procedimentais de adoção de atos de natureza administrativa e legislativa, enunciação de direitos e garantias e disposições finais e transitórias. O TCE (Roma, 1957) também é alterado para servir de continente às *normas específicas* de organização da UE, passando a se chamar Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE). Seriam as normas de execução do TUE; algo como um Decreto regulamentador. O TEU, nos moldes dados pelo Tratado de Lisboa, faz às vezes de uma Constituição; aliás, o Tratado de Lisboa tem origem próxima no projeto de adoção de uma Constituição europeia, passo ainda mais ousado tentado pelo comissariado europeu, mas que foi rejeitado por uma série

de Estados membros, por não ter passado pelo crivo do controle interno de constitucionalidade desses países, que consideraram a adoção de uma Constituição como um ato exagerado de perda de soberania. Assim, o projeto foi repensado e transmutado em um Tratado de reforma que organizou estruturas comuns e definiu competências sem pretender arvorar-se em uma nova Constituição, a sinalar a existência de um novo Estado federado.

Nesse panorama, tem-se a UE como organismo internacional, dotado de personalidade jurídica internacional própria, criado por meio de um tratado internacional a que aderiram, originariamente, 27 países europeus, mas que não forma um Estado federado próprio. Ou seja, os EE membros continuam sujeitos de direito no plano internacional, dotados de soberania própria em seu território e em relação aos seus cidadãos. Reconhece-se, contudo, que a UE forma um organismo internacional diferenciado, *sui generis*, por lhe ser delegada parte da soberania dos EE membros para que desenvolva os objetivos institucionais. Os EE membros, de forma livre, em razão da adesão a um tratado internacional, concordam em ceder parte de sua soberania à UE para que ela possa agir dentro das competências definidas por esses mesmos EE membros do tratado constitutivo¹.

A UE detém, portanto, porque lhe é cedida, parcela da soberania dos EE membros, que exerce por meio da emissão de atos administrativos, atos normativos e mesmo atos de natureza jurisdicional (por meio da sua Corte de Justiça) dentro das competências estabelecidas no seu tratado constitutivo. O objeto do presente estudo recai sobre os atos normativos emitidos pela UE. Tem-se como meta fornecer uma visão geral das espécies normativas emanadas pela UE dentro da competência que lhe é própria, das características desses atos no que tange à sua eficácia em relação ao direito interno dos EE membros e dos princípios reitores de sua aplicação. Com efeito, os atos normativos da UE, porque vinculam não apenas os EE membros, mas os cidadãos dos EE membros da União, alteram profundamente a ordem normativa interna desses EE. Assim, estudar as espécies normativas emanadas da UE importa para o conhecimento do

1 Nas palavras do Professor Luigi DANIELE, em importante e destacada obra sobre o Direito da UE: "Il quid pluris che sembra distinguere l'Unione (e prima di essa le Comunità e, in particolare, la CE) è costituito dal fatto che, in suo favore, gli Stati membri avrebbero trasferito 'setori' o 'porzioni' della propria sovranità. L'Unione sarebbe pertanto un ente titolare di una sua sovranità, pur trattandosi di una sovranità parziale, perché limitata alle materie previste dai trattati, e derivata, perché frutto di un conferimento ad opera degli Stati membri e non di un atto o fatto autonomo". *Diritto Dell'Unione Europea: sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*. 4. ed. Milão: Giuffrè, 2010.

ordenamento jurídico-normativo que rege a organização internacional UE, mas é igualmente necessário para a compreensão da alteração, de regra imediata e direta, que se dá nos ordenamentos jurídico-normativos internos dos Estados que compõem a UE.

Não é objetivo do presente estudo, até pelos limites próprios do artigo, analisar atos normativos específicos e os procedimentos próprios para sua aprovação (separação dos atos por matérias e do quorum e procedimento próprios para sua aprovação). O objetivo é traçar um quadro geral em que se possa visualizar as competências próprias da UE, as instituições com capacidade de editar atos normativos, as diversas espécies de atos normativos e as suas características próprias em termos de eficácia e aplicabilidade nos ordenamentos jurídicos dos EE membros.

De referir que se utiliza, no presente artigo, o conceito ato normativo como o ato jurídico dotado de generalidade, ou seja, vinculante *erga omnes*, seja para todos os EE membros, seja para os cidadãos europeus. Isso porque, na terminologia adotada pelo TFUE, ato legislativo é o ato normativo promulgado com observância do procedimento legislativo previsto no tratado (que pode ser procedimento ordinário ou especial)². Tem-se uma definição, pelo TFUE, formal do que seja ato legislativo. Assim, há regulamentos e diretivas que são classificados ora como atos legislativos, ora como não legislativos, a depender da observância do procedimento previsto no TFUE. O termo ato normativo é, pois, mais abrangente e será esse o nosso objeto de estudo.

1 DA COMPETÊNCIA NORMATIVA

1.1 DA EVOLUÇÃO DAS COMPETÊNCIAS E OS PRINCÍPIOS REITORES

Nota-se que à medida em que a experiência de integração comunitária se mostra bem sucedida, tem-se maior adesão de EE membros e um alargamento das competências de atuação da UE. Tal fenômeno é mesmo natural: sempre que uma instituição passa a funcionar bem e atende, com êxito, a reclamos de intervenção em campos antes inexplorados, passa a agregar mais competências. Luigi DANIELE faz um interessante resumo dos acréscimos de competência havidos desde a CE:

Così l'AUE introduce quattro nuovi settori di intervento comunitario: la ricerca scientifica e tecnologica, l'ambiente, l'ambiente di lavoro e la politica regionale. Il TUE ne aggiunge altri sette: cooperazione

² Art. 289, parágrafo 3, TFUE: "Os actos jurídicos adoptados por processo legislativo constituem actos legislativos."

allo sviluppo, protezione dei consumatori, reti transeuropee, sanità pubblica, industria, cultura e, soprattutto, l'Unione Economica e Monetaria. Con il Trattato di Amsterdam l'intero settore dei visti, diritto di asilo, immigrazione e circolazione dei cittadini di Paesi terzi è ricondotto alla competenza comunitaria, così come quelli dell'occupazione e della cooperazione doganale. Il Trattato di Nizza aggiunge un'ulteriore competenza comunitaria in materia di cooperazione economica e finanziaria con Paesi terzi. Anche il Trattato di Lisbona attribuisce alla competenza dell'Unione nuovi settori: politica spaziale (art. 188 TFUE), energia (art. 194 TFUE), turismo (art. 195 TFUE), protezione civile (art. 196 TFUE), cooperazione amministrativa (art. 197 TFUE)³.

São princípios reitores no campo da atribuição de competências à UE, de acordo com o quanto expressamente positivado no TUE (art. 5º), os seguintes: princípio da atribuição, princípio da subsidiariedade e princípio da proporcionalidade.

O princípio da atribuição deixa claro a natureza derivada da UE, que age somente na medida das competências que lhe são atribuídas pelos EE membros no tratado constitutivo e nos que lhe seguirem (de revisão e modificação).

O princípio da subsidiariedade, de extremo relevo no ordenamento jurídico-político comunitário, dispõe que “nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União” (art. 5º, parágrafo 3, TUE).

Por fim, o princípio da proporcionalidade dispõe que “o conteúdo e a forma da acção da União não devem exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados” (art. 5º, parágrafo 4, TUE).

1.1.1 AS TRÊS ESPÉCIES DE COMPETÊNCIA

No TFUE é que se encontra o elenco das competências normativas atribuídas à UE. A distribuição de competências é de três espécies:

- (i) competências exclusivas da UE;

3 DANIELE, op. cit., p. 22-23.

(ii) competências concorrentes (que a tradução portuguesa do TFUE nomina de “competências partilhadas”) e

(iii) competências de coordenação.

1.1.2 AS COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS

A competência exclusiva da UE é assim definida no art. 2º, parágrafo 1, TFUE:

1. Quando os Tratados atribuem à União competência exclusiva em determinado domínio, só a União pode legislar e adoptar actos juridicamente vinculativos; os próprios Estados-Membros só podem fazê-lo se habilitados pela União ou a fim de dar execução aos actos da União.

É o mesmo que ocorre quanto à distribuição de competências legislativas exclusivas pela Constituição brasileira. O rol de competências que cabem exclusivamente à UE é dado pelo art. 3º do TFUE:

1. A União dispõe de competência exclusiva nos seguintes domínios:

- a) União aduaneira;
- b) Estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno;
- c) Política monetária para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro;
- d) Conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas;
- e) Política comercial comum.

2. A União dispõe igualmente de competência exclusiva para celebrar acordos internacionais quando tal celebração esteja prevista num acto legislativo da União, seja necessária para lhe dar a possibilidade de exercer a sua competência interna, ou seja susceptível de afectar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas.

O rol de competências exclusivas da UE é taxativo.

1.1.3 AS COMPETÊNCIAS CONCORRENTES

Assim é definido o que seja competência concorrente no âmbito comunitário europeu (art. 2º, parágrafo 2, TFUE):

2. Quando os Tratados atribuem à União competência partilhada com os Estados-Membros em determinado domínio, a União e os Estados-Membros podem legislar e adoptar actos juridicamente vinculativos nesse domínio. Os Estados-Membros exercem a sua competência na medida em que a União não tenha exercido a sua. Os Estados-Membros voltam a exercer a sua competência na medida em que a União tenha decidido deixar de exercer a sua.

Veja-se que a distribuição de competências concorrentes na UE é diferente da que se tem no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro. Não há uma divisão entre a edição de normas gerais e normas específicas. Na UE, tem-se primazia da atividade normativa da UE. Os EE membros só podem agir na medida em que a UE não tenha agido normativamente e perdem essa competência sempre que a UE venha a exercê-la. Assim, a UE pode legislar exaustivamente sobre um tema de competência concorrente, não deixando qualquer espaço para a normação nacional. Ou pode legislar apenas parcialmente ou estabelecendo normas gerais, com o que se abre espaço para a normação nacional.

O rol de competências concorrentes é dado pelo art. 4º, parágrafo 2, TFUE:

2. As competências partilhadas entre a União e os Estados-Membros aplicam-se aos principais domínios a seguir enunciados:

- a) Mercado interno;
- b) Política social, no que se refere aos aspectos definidos no presente Tratado;
- c) Coesão económica, social e territorial;
- d) Agricultura e pescas, com excepção da conservação dos recursos biológicos do mar;
- e) Ambiente;

- f) Defesa dos consumidores;
- g) Transportes;
- h) Redes transeuropeias;
- i) Energia;
- j) Espaço de liberdade, segurança e justiça;
- k) Problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública, no que se refere aos aspectos definidos no presente Tratado.

O rol não é exaustivo, o que se infere da expressão “os principais domínios” do parágrafo 2 e do quanto dispõe o parágrafo 1 do mesmo art. 4º: “A União dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros quando os Tratados lhe atribuem competência em domínios não contemplados nos artigos 3º o e 6º”. O art. 6º é destinado às competências coordenadas. Ou seja, a competência residual, dentro dos princípios e objetivos comuns de integração europeia, é exercida de forma concorrente.

1.1.4 AS COMPETÊNCIAS COORDENADAS

O parágrafo 5 do art. 2º, TFUE, dispõe o que sejam as competências coordenadas:

5. Em determinados domínios e nas condições previstas pelos Tratados, a União dispõe de competência para desenvolver acções destinadas a apoiar, a coordenar ou a completar a acção dos Estados-Membros, sem substituir a competência destes nesses domínios.

Os actos juridicamente vinculativos da União adoptados com fundamento nas disposições dos Tratados relativas a esses domínios não podem implicar a harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.

Trata-se de espécie diferente das utilizadas pelo ordenamento jurídico-constitucional brasileiro na distribuição de competências, aproximando-se, contudo, do que temos por competência comum no âmbito administrativo. Veja-se que, nas competências coordenadas,

a primazia é dos EE membros; a UE atua simplesmente para apoiar, coordenar ou complementar a atuação dos EE membros. Aqui se está mais próximo de competências administrativas que propriamente legiferantes ou normativas.

O rol de competências coordenadas é dado pelo art. 6º, TFUE:

A União dispõe de competência para desenvolver acções destinadas a apoiar, coordenar ou completar a acção dos Estados-Membros. São os seguintes os domínios dessas acções, na sua finalidade europeia:

- a) Protecção e melhoria da saúde humana;
- b) Indústria;
- c) Cultura;
- d) Turismo;
- e) Educação, formação profissional, juventude e desporto;
- f) Protecção civil;
- g) Cooperação administrativa.

Ainda, há previsão de competência coordenada nas áreas de desenvolvimento tecnológico e espacial (art. 4º, parágrafo 3, TFUE), ajuda humanitária (art. 4º, parágrafo 4, TFUE) e políticas sociais (art. 5º, parágrafo 3, TFUE).

O rol das competências coordenadas é considerado taxativo.

2 DAS INSTITUIÇÕES COM CAPACIDADE NORMATIVA

2.1 DAS INSTITUIÇÕES DA UE

A UE, como pessoa jurídica de direito internacional que é, e por possuir particular complexidade diante das muitas competências que lhe são atribuídas, desempenha o seu mister por meio de órgãos, dotados de função próprias. São chamados de instituições.

De acordo com o art. 13, parágrafo 1, são as seguintes as instituições da UE:

1. A União dispõe de um quadro institucional que visa promover os seus valores, prosseguir os seus objectivos, servir os seus interesses, os dos seus cidadãos e os dos Estados-Membros, bem como assegurar a coerência, a eficácia e a continuidade das suas políticas e das suas acções.

As instituições da União são:

- o Parlamento Europeu;
- o Conselho Europeu;
- o Conselho;
- a Comissão Europeia (adiante designada «Comissão»);
- o Tribunal de Justiça da União Europeia;
- o Banco Central Europeu;
- o Tribunal de Contas.

Dessas instituições, são consideradas pela doutrina instituições políticas, porque dotadas de poder administrativo e normativo, o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia⁴.

Nota-se que o Banco Central Europeu possui poder regulamentador próprio, porém limitado à regulação do sistema monetário e financeiro da UE. A Corte de Justiça, termo mais comum para a ela se referir, não obstante na tradução para a língua portuguesa conste Tribunal de Justiça, possui, como cediço, natureza jurisdicional. O Tribunal de Contas é o órgão julgador das contas da UE, de modo similar aos Tribunais de Contas do ordenamento jurídico brasileiro.

2.2 DAS INSTITUIÇÕES COM PODER NORMATIVO

Convém estudar separadamente as instituições dotadas de competência para a produção de atos normativos.

⁴ DANIELE, op. cit., p. 48 e ss.

2.2.1 O PARLAMENTO EUROPEU

É o órgão legislativo por excelência no sistema jurídico-político instituído pelo TUE. Dispõe o art. 14, parágrafo 1, do TUE, que o Parlamento exerce a função legislativa juntamente com o Conselho⁵. O Parlamento Europeu é o órgão representativo do povo europeu. Trata-se de órgão criado justamente para reduzir o chamado “déficit democrático” de que se ressentia qualquer entidade internacional. No caso da UE, a recepção da parte da soberania exercida pelos EE membros exige, tanto quanto possível, legitimação na adoção de atos normativos, atos esses vinculantes não apenas aos EE membros, mas aos cidadãos europeus.

O Parlamento passou a ser escolhido por sufrágio universal por meio da Decisão nº 76/787, de 20 de setembro de 1976, emanada do Conselho (decisão é uma espécie de ato normativo, como será visto *infra*, cap. 3). Atualmente, a escolha dos membros do Parlamento europeu por meio de sufrágio universal direto, livre e secreto está positivada no art. 14, parágrafo 3, do TUE⁶. O Parlamento é composto de 750 membros, havendo distribuição proporcional das vagas de acordo com a população dos EE membros, não podendo cada Estado eleger menos de 6 e mais de 96 parlamentares⁷.

O Parlamento, respeitado o procedimento legislativo próprio, tem competência para a edição de regulamentos, diretivas e decisões (ver *infra*, cap. 3).

Conquanto não seja especificamente o objeto do presente estudo, importa referir que o procedimento legislativo ordinário (existe um procedimento legislativo especial) exige que a aprovação de um ato normativo (regulamento, diretiva ou decisão) seja submetido ao Parlamento e ao Conselho. É uma espécie de sistema bicameral, em

5 “1. O Parlamento Europeu exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa e a função orçamental. O Parlamento Europeu exerce funções de controlo político e funções consultivas em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Compete-lhe eleger o Presidente da Comissão.”

6 “3. Os membros do Parlamento Europeu são eleitos, por sufrágio universal directo, livre e secreto, por um mandato de cinco anos.”

7 Art. 14, parágrafo 2:

“2. O Parlamento Europeu é composto por representantes dos cidadãos da União. O seu número não pode ser superior a setecentos e cinquenta, mais o Presidente. A representação dos cidadãos é degressivamente proporcional, com um limiar mínimo de seis membros por Estado-Membro. A nenhum Estado-Membro podem ser atribuídos mais do que noventa e seis lugares.

O Conselho Europeu adopta por unanimidade, por iniciativa do Parlamento Europeu e com a aprovação deste, uma decisão que determine a composição do Parlamento Europeu, na observância dos princípios referidos no primeiro parágrafo.”

que o Parlamento representa o povo e o Conselho, os EE membros. O procedimento legislativo ordinário é regulado pelo art. 294, do TFUE.

2.2.2 O CONSELHO

O Conselho é órgão representativo dos EE membros. É composto por representantes dos EE membros que sejam Ministros em seus respectivos Estados (em geral, pelo Ministro das Relações Exteriores de cada Estado membro)⁸.

Em razão da específica competência que exerça, o Conselho é dividido em dois: Conselho dos Assuntos Gerais e Conselho dos Negócios Estrangeiros⁹. Interessante notar que a Presidência do Conselho dos Assuntos Gerais é alternada por representantes de cada Estado membro a cada seis meses. Por outro lado, o Conselho dos Negócios Estrangeiros, que trata da política externa e de segurança, é presidido pelo Alto Representante da União (cargo próprio), que o exerce de modo permanente (é nomeado e será destituído por deliberação do Conselho Europeu). Isso para que a UE tenha uma política externa com continuidade e coerência.

Como dito, o Conselho atua no procedimento legislativo ordinário como uma segunda Câmara, a da representação dos EE membros, na votação de atos de natureza legislativa¹⁰.

2.2.3 O CONSELHO EUROPEU

O Conselho Europeu é também órgão de representação dos EE membros. É órgão de representação máxima, porque composto

8 Art. 16, parágrafo 2, TUE:

“2. O Conselho é composto por um representante de cada Estado-Membro ao nível ministerial, com poderes para vincular o Governo do respectivo Estado-Membro e exercer o direito de voto.”

9 Art. 16, parágrafo 6, TUE:

“6. O Conselho reúne-se em diferentes formações, cuja lista é adoptada nos termos do artigo 236.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O Conselho dos Assuntos Gerais assegura a coerência dos trabalhos das diferentes formações do Conselho. O Conselho dos Assuntos Gerais prepara as reuniões do Conselho Europeu e assegura o seu seguimento, em articulação com o Presidente do Conselho Europeu e com a Comissão.

O Conselho dos Negócios Estrangeiros elabora a acção externa da União, de acordo com as linhas estratégicas fixadas pelo Conselho Europeu, e assegura a coerência da acção da União.”

10 Art. 16, parágrafo 1, TUE:

“1. O Conselho exerce, juntamente com o Parlamento Europeu, a função legislativa e a função orçamental. O Conselho exerce funções de definição das políticas e de coordenação em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados.”

pelos Chefes de Estado ou de Governo dos EE membros. Não é órgão permanente. Reúne-se duas vezes por semestre.

O Conselho Europeu atua como órgão de direção da UE, de apontamento das prioridades, de avaliação do que tem sido feito e do que precisa ainda ser feito, além de possuir prerrogativas de escolha de ocupantes de altos cargos no quadro institucional da UE¹¹. Faz às vezes, portanto, de uma Chefia de Estado da UE.

Assumindo, portanto, uma função mais consultiva e de controle, é limitada a sua atuação na produção de atos normativos. Aliás, está expresso no TUE que não exerce função legislativa¹². A despeito de tal previsão, a doutrina aponta que, de fato, o Conselho Europeu emana atos de caráter normativo, porque gerais e vinculantes, especialmente quanto ao modo de funcionamento da UE como instituição.

In altre ipotesi, il Consiglio europeo si attegga come *organo dotato di poteri di tipo costituzionale*, essendo chiamato ad assumere decisioni che integrano o danno attuazione a talune disposizioni dei trattati e, in altri casi, hanno addirittura l'effetto di sostituirsi ad alcune loro disposizioni. Esempi di decisioni del primo tipo sono stati già esaminati: la decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo (art. 14, par. 2, secondo comma, TUE, *supra*, par. 2.1), La decisione che stabilisce l'elenco delle formazioni del Consiglio (art. 16, par. 6, primo comma, TUE; *supra*, par. 3.1); la decisione con la quale viene stabilito il sistema di rotazione della presidenza del Consiglio (art. 16, par. 9, TUE; *supra*, par. 3.2)¹³.

2.2.4 A COMISSÃO

É órgão de representação de indivíduos, que devem atuar com independência em relação aos seus EE de origem, balizando sua atuação pela convicção própria do que seja o melhor para a integração

11 É lição de Luigi DANIELE:

“La definizione contenuta nell’art. 15 cit., presenta il Consiglio europeo come il supremo organo di indirizzo dell’intera Unione.

Tale funzione è ribadita nel campo dell’azione esterna dall’art. 22, par. 1, TUE, a norma Del quale: ‘il Consiglio europeo individua gli interessi e gli obiettivi strategici dell’Unione sulla base dei principi e degli obiettivi enunciati all’art. 21’.” Op. cit., p. 73.

12 Art. 15, parágrafo 1, TUE:

“1. O Conselho Europeu dá à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e define as orientações e prioridades políticas gerais da União. O Conselho Europeu não exerce função legislativa.”

13 DANIELE, op. cit., p. 74.

comunitária¹⁴. A composição da Comissão é no número de EE participantes da UE, limitado a 27, pela regra atual. O TUE prevê que, a partir de 1º de novembro de 2014, a Comissão seja composta por três quartos do número de EE membros. A forma de nomeação dos membros da Comissão é bastante complexa. Há um procedimento próprio para a escolha do Presidente da Comissão, dada a importância do cargo, e outro para a escolha dos demais componentes da Comissão. O Presidente é eleito pelo Parlamento Europeu e deve ser aprovado e nomeado pelo Conselho Europeu. Depois, o Presidente, juntamente com o Conselho, montam a “chapa” dos demais componentes. Essa “chapa” deve ser aprovada ou rejeitada integralmente pelo Parlamento Europeu depois de realizar sabatina individual de cada nominado. Por fim, a “chapa” precisa ser aprovada e é nomeada pelo Conselho Europeu.

As funções da Comissão estão elencadas no art. 17, parágrafo 1, TUE, a cujo teor:

1. A Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito. A Comissão vela pela aplicação dos Tratados, bem como das medidas adoptadas pelas instituições por força destes. Controla a aplicação do direito da União, sob a fiscalização do Tribunal de Justiça da União Europeia. A Comissão executa o orçamento e gere os programas. Exerce funções de coordenação, de execução e de gestão em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Com excepção da política externa e de segurança comum e dos restantes casos previstos nos Tratados, a Comissão assegura a representação externa da União. Toma a iniciativa da programação anual e plurianual da União com vista à obtenção de acordos interinstitucionais.

A Comissão, portanto, faz às vezes de Governo e Administração no quadro institucional da UE.

No que toca à atuação legislativa, a Comissão é a responsável pela elaboração e encaminhamento de projetos de atos legislativos ao

14 Art. 17, parágrafo 3, TUE:

“3. O mandato da Comissão é de cinco anos.

Os membros da Comissão são escolhidos em função da sua competência geral e do seu empenhamento europeu de entre personalidades que ofereçam todas as garantias de independência.

A Comissão exerce as suas responsabilidades com total independência. Sem prejuízo do nº 2 do artigo 18º, os membros da Comissão não solicitam nem aceitam instruções de nenhum Governo, instituição, órgão ou organismo. Os membros da Comissão abstêm-se de toda e qualquer acção que seja incompatível com os seus deveres ou com o exercício das suas funções.”

Parlamento Europeu¹⁵. Independentemente de o ato normativo passar pelo processo legislativo (como visto na Introdução), a Comissão é o órgão que mais comumente edita atos normativos não legislativos – na classificação adotada pelo TFUE – como regulamentos, diretivas e decisões.

3 DAS ESPÉCIES NORMATIVAS

É corrente na doutrina que estuda o direito europeu, classificá-lo em direito primário e direito secundário¹⁶. O direito primário é o direito fundante ou constitutivo da UE; possui hierarquia superior e, desse modo, fornece o fundamento de validade do direito secundário. São as seguintes as fontes de direito primário da UE: os tratados constitutivos e os tratados de modificação ou revisão que lhe seguirem; os princípios gerais de direito e a Carta dos direitos fundamentais da União Europeia.

O direito secundário é o direito que deriva do direito primário, a partir das normas de competência estabelecidas por aquele. São hierarquicamente inferiores, portanto. O direito secundário está sujeito a um controle de validade formal e material diante do direito primário, controle esse exercido pela Corte de Justiça europeia. São as seguintes as fontes de direito secundário da UE: os regulamentos, as diretivas e as decisões. É o que consta no rol dos atos típicos do art. 288, TFUE¹⁷. Constam ainda nesse rol os pareceres e as recomendações: ocorre que tais atos, por não serem considerados vinculantes, não são classificados como atos normativos para os fins do presente estudo.

Ainda como direito secundário, tem-se os atos de atuação e os atos de execução adotados pela Comissão e pelo Conselho. São atos de natureza regulamentar, que se reportam aos atos base (regulamentos, diretivas e decisões).

De referir que não há hierarquia jurídica entre os atos normativos típicos de direito secundário, de modo que entre eles (regulamentos, diretivas e decisões), em caso de conflito, se aplicam as regras clássicas

15 Art. 17, parágrafo 2, TUE:

“2. Os actos legislativos da União só podem ser adoptados sob proposta da Comissão, salvo disposição em contrário dos Tratados. Os demais actos são adoptados sob proposta da Comissão nos casos em que os Tratados o determinem.”

16 Ver, por todos, a obra de: DANIELE, Luigi. *Diritto Dell’Unione Europea: sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*. 4ª Ed. Milão: Giuffrè Editore, 2010. p. 133 e ss.

17 Art. 288, primeira parte, TFUE: “Para exercerem as competências da União, as instituições adoptam regulamentos, directivas, decisões, recomendações e pareceres.”

de solução de conflitos de leis: (i) lei posterior revoga lei anterior e (ii) lei especial prevalece sobre lei geral.

3.1 DIREITO PRIMÁRIO

3.1.1 OS TRATADOS DA UE

Referimo-nos aos tratados que deram origem à UE, que lhe dão a atual formação jurídica e os vindouros, de revisão e modificação dos tratados atualmente vigentes (TUE e TFUE: Tratado de Lisboa, 2007).

Os tratados constitutivos da UE, como dito, fazem às vezes de uma Carta Constitucional, estabelecendo competências, procedimentos, direitos e garantias individuais, princípios comuns e objetivos a serem alcançados pela UE.

3.1.2 OS PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO

Aqui, admite-se a divisão entre os princípios gerais de direito da UE e os princípios gerais de direito comuns aos ordenamentos jurídicos dos EE membros.

Os princípios gerais de direito da UE são aqueles princípios expressos ou implícitos presentes nos tratados constitutivos, decorrentes da prática institucional da UE nesses anos de vivência do modelo integrativo comunitário e, especialmente, os reconhecidos pelas decisões da Corte de Justiça europeia. São princípios implícitos do direito comunitário: princípio da vedação à discriminação, da liberdade de circulação de pessoas e bens e da tutela jurisdicional efetiva¹⁸. São princípios expressos no art. 5º, TUE: princípio da atribuição, princípio da subsidiariedade, princípio da proporcionalidade.

Os princípios gerais de direito comuns aos ordenamentos jurídicos dos EE membros partem da matriz compartilhada pela maioria dos ordenamentos jurídicos europeus, qual seja, a romano-germânica. Assim, no campo do direito público, consolidaram-se os princípios do Estado Democrático de Direito, da certeza do direito, da segurança jurídica, da dignidade da pessoa humana na relação vertical (Estado x cidadão), da presunção de certeza dos atos administrativos, da proibição do confisco, da capacidade contributiva, entre outros. No campo do direito privado, podem-se citar os princípios da dignidade da pessoa humana na relação

18 DANIELE, op. cit., p. 161-163.

horizontal (cidadão x cidadão), da boa-fé objetiva, da autonomia privada, da responsabilidade civil, da compensação¹⁹, entre outros.

3.1.3 A CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

Os direitos fundamentais, como em todos os ordenamentos jurídicos ocidentais, possuem especial proteção jurídica no direito europeu. De fato, uma das razões para a integração europeia reside justamente na garantia de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana em qualquer Estado membro independentemente da nacionalidade, cor, raça, origem ou sexo da pessoa. Isso como reação jurídica à triste realidade vivenciada pelos europeus com a ascensão do regime nazista na Alemanha, que provocou a II Guerra.

A Carta dos direitos fundamentais da UE foi redigida com ampla participação das instituições da UE e, ainda, com membros de Parlamentos nacionais, tendo sido proclamada pelo Conselho Europeu na reunião havida em Nizza, em 7 de dezembro de 2000. O seu *status* jurídico, contudo, só foi positivado com o Tratado de Lisboa ao art. 6º, parágrafo 1, primeira parte, a cujo teor:

1. A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados.

Além da Carta europeia, a UE adere aos direitos fundamentais enunciados na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, além dos direitos fundamentais comuns aos seus EE membros. É o que dispõem os parágrafos 2 e 3 do art. 6º, TUE:

2. A União adere à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Essa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados.

3. Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia

19 Reconhecido como princípio geral de direito comum aos ordenamentos jurídicos dos EE membros no acórdão da Corte de Justiça proferido no Processo C-87/01, de 10 de julho de 2003, *Conseil des communes et régions d'Europe v. Comissão*.

para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

3.2 DIREITO SECUNDÁRIO

3.2.1 OS REGULAMENTOS

O regulamento é diploma normativo que regula exaustivamente uma dada matéria²⁰. Assim, são atos normativos classificados como de eficácia direta e aplicabilidade direta (classificação que será retomada no cap. 4). Ou seja, tão logo entrem em vigor, são de observância obrigatória pelos EE membros e pelos seus cidadãos e não dependem da adoção de qualquer ato normativo complementar para que, desde logo, suas normas passem a regular relações jurídicas.

Ou seja, são atos normativos dotados de completude, que regulam inteiramente a matéria que constitui o objeto da normativa.

3.2.2 AS DIRETIVAS

A sua vez, as diretivas são atos normativos que estabelecem objetivos a serem alcançados por meio de regulação jurídica a ser realizada pelos EE membros no prazo assinalado pela diretiva. Na definição do art. 288, terceira parte, TFUE: “A directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios”.

Assim, são atos normativos de aplicabilidade indireta ou mediata, justamente porque dependem de ato jurídico complementar a ser adotado pelos EE membros, com discricionarietà, para que tenham densidade normativa suficiente a regular relações jurídicas. Evidente que a discricionarietà que cabe ao Estado membro tem como bitola os princípios gerais, as metas, os objetivos previamente definidos na diretiva.

3.2.3 AS DECISÕES

As decisões, tais como os regulamentos, apresentam normação completa, suficiente²¹. A diferença está no fato de que as decisões podem

²⁰ Na definição do art. 288, segunda parte, TFUE: “O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.”

²¹ Art. 288, quarta parte, TFUE: “A decisão é obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes.”

ser vinculativas a apenas um ou alguns dos EE membros. Nesse sentido, tem-se decisões ditas individuais. Não consideramos, pelos critérios que adotamos na Introdução, decisões individuais como atos normativos.

Assim, seriam atos normativos as decisões ditas gerais. O mais comum é que as decisões gerais sejam adotadas para regular alguns pontos relativos ao funcionamento próprio da UE, como as emanadas pelo Conselho Europeu (vide cap. 2.2.3).

4 DAS CARACTERÍSTICAS DOS ATOS NORMATIVOS

4.1 QUANTO AOS SUJEITOS DESTINATÁRIOS

Os atos normativos adotados pela UE podem ter como destinatários:

- (i) Apenas os EE membros: no que se assemelham aos demais tratados internacionais.
- (ii) Além dos EE membros, os cidadãos nacionais de cada Estado membro: nesse caso, os atos normativos podem ser dirigidos à regulação da relação vertical Estado x administrado (pessoa física ou jurídica) ou da relação horizontal, de direito privado, entre duas pessoas (físicas e/ou jurídicas).

Quando não houver especificação de se tratar de ato dirigido unicamente aos EE membros ou quando tal não for o objeto específico da norma, a eficácia do direito europeu se estende aos nacionais dos EE membros, criando posições jurídicas atributivas de direitos ou de obrigações exigíveis em cada espécie de relação jurídica normada. É este o chamado *quid pluris*, a especificidade própria da UE, que a distingue das demais formas de organização internacional.

4.2 QUANTO À EFICÁCIA E À APLICABILIDADE

A doutrina distingue eficácia de aplicabilidade. A eficácia, assim com a aplicabilidade, é classificada em direta e indireta. A eficácia é a capacidade de um ato normativo europeu de regular a relação jurídica objeto da norma. A aplicabilidade é a situação de dependência da adoção, pelos EE membros, de ato normativo complementar para viabilizar a aplicação do ato normativo europeu. São conceitos bastante próximos; a diferença é sutil. A razão para esta distinção recai sobre

a especificidade das diretivas: as diretivas, conquanto de aplicabilidade mediata ou indireta, podem possuir eficácia direta.

A eficácia direta depende da análise de dois requisitos do diploma normativo: a suficiente precisão e a incondicionalidade²². A análise da suficiente precisão aponta para, em cada caso, buscar se o diploma, na sua inteireza ou em parte dele, possui densidade normativa suficiente para regular uma relação jurídica. Assim, se for clara a atribuição de um direito ou a instituição de uma obrigação e a definição dos seus titulares, entende-se que a norma emanada de uma instituição da UE, desde a sua entrada em vigor, produz efeitos diretamente, ou seja, admite o exercício de um direito ou a pretensão a que a outra parte cumpra uma obrigação. A incondicionalidade exige que a norma não esteja sujeita a uma condição para produzir efeitos: se estiver sujeita, deve-se aguardar o implemento da condição.

Nesse sentido, de regra e a princípio, as diretivas não possuem eficácia direta. Pode-se, contudo, modo excepcional, analisando a sua densidade normativa, desde logo o aplicador atribuir eficácia direta à norma. Tal se dá, por exemplo, com o *efeito de oposição* da diretiva no ordenamento jurídico interno. O efeito de oposição impede que seja aplicada uma norma interna que contrarie os princípios gerais traçados em uma diretiva.

Mesmo a eficácia indireta, a sua vez, produz dois efeitos: (i) a obrigação de interpretação conforme e (ii) o dever de reparação do dano. Assim, mesmo quando se estiver diante de uma norma europeia sem eficácia direta, exige-se do juiz nacional que interprete o direito interno do modo mais conforme possível aos princípios gerais ou diretrizes traçados na norma europeia²³.

O dever de reparação de dano é efeito que se extrai diante da inércia do Estado membro em editar as normas complementares necessárias ao pleno gozo dos direitos conferidos pela diretiva. Assim, atingido o termo final fixado na diretiva para que haja a adaptação do direito interno, ou melhor, a edição das normas complementares necessárias à sua aplicabilidade integral no plano do direito interno, sem que o Estado membro tenha se desincumbido do seu mister, tal gera ao particular prejudicado uma pretensão de ressarcimento pelos danos causados pela não fruição do direito contra o Estado membro negligente²⁴.

²² DANIELE, op. cit., p. 225 e ss.

²³ Idem, p. 246-248.

²⁴ Ibid., p. 252-255.

5 CONCLUSÃO

O estudo do quadro normativo próprio da UE nos permite chegar as seguintes conclusões, dispostas articuladamente em relação a cada capítulo objeto do presente artigo:

1. A UE é organismo internacional a que se atribui uma série vasta de competências. O rol de competências é, no mais das vezes, definido por meio de conceitos amplos, elásticos. Daí a necessidade de cuidado, no que tange ao aspecto normativo (objeto do presente estudo), quanto ao exercício exacerbado de competências normativas que ingressam, imediata ou mediatamente, nos ordenamentos jurídicos nacionais, vinculando mesmo os particulares nas suas relações com os demais particulares.

O cuidado que se requer é de duas ordens. A primeira é no sentido do prolixismo normativo, da edição de uma profusão de normas vinculantes, de diversas espécies, como sejam regulamentos, diretivas e decisões, a reduzir a certeza do direito, princípio tão caro aos ordenamentos jurídicos nacionais, que pode ser elencado como princípio comum aos ordenamentos jurídicos de matriz romano-germânica.

A segunda é no sentido do desnecessário e exagerado engrandecimento da UE, retirando dos EE membros competências administrativas e, especialmente, normativas que poderiam exercer autonomamente. Aqui a especial atenção deve ser dada à atuação da Corte de Justiça europeia no que tange à avaliação da adaptação do direito interno ao direito europeu, especialmente no que tange à eficácia de diretivas e princípios gerais contidos nos tratados. É preciso que a Corte aja com parcimônia, dando sempre interpretação restritiva a normas abertas, como princípios e diretivas europeias, de modo a não agir inovando demasiadamente na ordem jurídica nacional, no que diga respeito à atribuição de direitos, especialmente na relação horizontal, entre particulares, tanto numa relação de direito privado, quanto numa relação de direito público, como o direito concorrencial.

Nesse sentido, vai importar sobremaneira a atuação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, princípios tidos como reitores de todo o sistema normativo e administrativo comunitário.

2. A UE se organiza, grosso modo, de forma similar à organização de um Estado nacional pela teoria da divisão dos poderes. Com efeito, a divisão de poderes, conquista da modernidade, é a experiência que se tem na criação e funcionamento de instituições políticas a que se pretenda conferir legitimidade.

Assim, o Parlamento europeu atua como os Parlamentos nacionais. O Conselho faria às vezes do Senado num sistema de aprovação de leis bicameral. A Comissão responde pelas funções de Administração e Governo, ao passo que o Conselho Europeu atua como uma Chefia de Estado.

3. A UE dispõe de uma série de espécies normativas para exercer a competência de instituição de um direito comum europeu.

Destacam-se, como fontes de direito secundário, os regulamentos e as diretivas. Os regulamentos são diplomas normativos exaurientes que, tão logo em vigor, vinculam juridicamente os EE membros e os particulares. As diretivas são diplomas normativos de eficácia indireta (de regra) e aplicabilidade mediata, que dependem, pois, de normação estatal complementar para regularem satisfatoriamente relações jurídicas objeto da normação.

4. A UE, no que tange à relação entre direito comunitário e direito interno dos EE membros, é regida pelo princípio do primado do direito europeu.

Assim, uma norma europeia com densidade normativa suficiente produz, tão logo em vigor, efeitos no ordenamento jurídico interno dos EE membros, revogando direito anterior em sentido contrário e impedindo a edição de direito posterior em sentido contrário, que será, então, ineficaz diante do direito europeu.

REFERÊNCIAS

BORGES, José Souto Maior. *Curso de direito comunitário: instituições de direito comunitário comparado*: União Européia e Mercosul. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DANIELE, Luigi. *Diritto Dell'Unione Europea*: sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze. 4. ed. Milão: Giuffrè, 2010.

