
O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA UNIÃO EUROPÉIA

THE REGIONAL INTEGRATION PROCESS OF THE EUROPEAN UNION

Fernanda Teixeira de Souza Villalva
Procuradora da Fazenda Nacional na PFN/Bahia
Especialista em Direito Tributário pelo IBET
Pós-graduanda em Planejamento Tributário pela UNIFACS

“Não é possível destruir conquistas sociais acumuladas ao longo de décadas por métodos democráticos”.¹

SUMÁRIO: 1 O Processo de Integração Regional da União Européia; 1.1 Contexto Histórico; 2 A Zona de Livre Comércio e União Aduaneira; 3 O Mercado Comum e as Quatro Liberdades Fundamentais; 4 Etapa Final: A União Econômica e Monetária; 5 Incorporação do Direito Comunitário ao Ordenamento Jurídico Interno dos Países Membros;

¹ LEITE, Paulo Moreira. Colunista da Revista Época. Artigo jornalístico publicado em 14/2/2012. Disponível em <<http://colunas.revistaepoca.globo.com/paulomoreiraite/2012/02/14/>>

6 A Constituição Européia e o Déficit Democrático; 7 Conceito de Soberania; 8 A Caminho de um Estado Federal ou uma Confederação a Longo Prazo? 9 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo tem como enfoque o estudo do processo de integração regional da União Européia, delineando cada uma de suas etapas e ainda fazendo um comparativo com o processo de integração de outros blocos econômicos, a partir da diferenciação entre os sistemas interregionais e o sistema supranacional, cujo modelo único é a União Européia. Aborda ainda a relação entre o direito interno dos Estados-membros e o direito comunitário produzido pela União Européia, e como é feita a compatibilidade desses direitos sem afetar a soberanias dos Estados. Também diferencia federalismo e confederação, apontando em qual das duas classificações está enquadrada a União Européia. Traz ainda o tema do déficit democrático para a promulgação de uma constituição européia. E, por fim, traz a questão de como a crise econômica mundial pode ou não afetar o processo de integração européia.

PALAVRAS CHAVES: União Européia. Integração Regional. Modelo Supranacional. Direito Comunitário. Incorporação. Estados-Membros.

ABSTRACT: This article focuses on the study of the regional integration process of the European Union, outlining each of your steps and still making a comparison with the process of integration of other economic blocs, from the differentiation between systems inter-regional and system inter-supranational, whose unique model is the European Union. Also addresses the relationship between the law of the Member States and the Community law produced by the European Union, and how is doing the compatibility of these rights without affecting the sovereignty of States. Also differs from federalism confederation, pointing in which the two ratings is framed the Eroepean Union. It also brings the issue of democratic deficit for the enactment of a European constitution. And, finally, brings the question of how the global economic crisis may or may not affect the process of European integration.

KEYWORDS: European Union. Regional Integration. Supranational Model. Community Law. Incorporation. Members States.

1 O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA UNIÃO EUROPÉIA

1.1 CONTEXTO HISTÓRICO

No final da segunda guerra mundial, o mundo se viu bipolarizado em dois grandes blocos econômicos, o eixo capitalista do livre mercado, liderado pelos Estados Unidos, e o eixo social da economia planificada, financiado pela antiga União Soviética – URSS. Desde esse momento já se pode falar na formação de grupos econômicos e culturais entre países que possuem objetivos compatíveis.

Com a derrocada do socialismo, veio à tona a era da globalização e a disputa de mercado entre países tornou-se cada vez mais forte. Os Estados, além de terem que concorrer entre si, passaram a rivalizar também com empresas multinacionais. Essas megas companhias comerciais, ao ultrapassarem as fronteiras dos seus países, já não podiam mais ser controladas por um único Estado de forma isolada, pois, estruturadas na forma de cartéis ou trustes, ameaçavam a economia global, concorrendo de forma desleal por uma fatia de mercado.

Assim, os Estados viram-se obrigados a unir-se para colaborar entre si com as suas economias e junção de interesses. No entanto, o receio de perder as rédeas do seu poder político fez com que a maioria dos países preferisse realizar pactos de coordenação de forma horizontal, onde somente é possível tomar decisões com base na unanimidade, utilizando as regras do modelo intergovernamental, o qual assegura que só haverá deliberação se todos os países concordarem com a orientação, sem correr o risco de perder nenhuma parcela de sua soberania, mantendo-se a igualdade soberana entre eles.

Na experiência internacional, somente a Europa permitiu um real compartilhamento de soberania, transferindo parcela do seu poder decisório a um organismo supranacional legitimado para tanto. Seguindo essa linha, criou um modelo de integração de forma verticalizada, chamado de supranacional, onde a supremacia do interesse coletivo de todos os povos integrantes da comunidade passou a prevalecer aos interesses individuais de cada Estado-membro.

Até o presente momento, já se viu no mundo alguns processos de integração regional, no entanto somente a União Européia atingiu o nível mais profundo de integração, passando antes, entretanto, por várias etapas até a conclusão do processo.

Seguindo o modelo europeu, podemos destacar quatro etapas graduais no processo de integração regional: a Zona de Livre Comércio, a União Aduaneira, o Mercado Comum e a União Econômica e Monetária,

até atingir a etapa da supranacionalidade, só conquistada pelo bloco europeu.

2 A ZONA DE LIVRE COMÉRCIO E A UNIÃO ADUANEIRA

Na Zona de Livre Comércio, a característica principal é a eliminação das tarifas alfandegárias internas para a circulação de mercadorias entre os países pertencentes à zona. Objetiva-se com isso a proteção do mercado desses países em face da concorrência dos mercados externos, por meio do fortalecimento do intercâmbio comercial entre si. No entanto, não há qualquer restrição para o comércio com terceiros, mantendo os países livres na atuação em mercados externo, podendo praticar livremente as suas tarifas de importação.

Já na fase da União Aduaneira, ultrapassada a etapa de eliminação das barreiras interpartes, passa-se à fixação de uma tarifa única para importações de produtos oriundos de mercados de terceiros países, formando-se assim um único território aduaneiro. Nessa fase, portanto, os países pertencentes ao grupo perdem o poder de negociação da tarifa aduaneira, passando essa força para os organismos transnacionais delegados, que estabelece uma política aduaneira comum, com o fito de preservar o interesse comum do grupo que visa o desenvolvimento e o fortalecimento do mercado intra-comunitário.

Após essa etapa, com a padronização de uma tarifa exterior comum, chega-se à fase do estabelecimento de um Mercado Comum, quando se exige a livre circulação de todos os fatores de produção, abrangendo, assim, além das mercadorias, os serviços, as pessoas e os capitais. Pode-se dizer, portanto, que, para atingir a etapa do Mercado Comum, é necessário instituir quatro liberdades fundamentais, a livre circulação de bens, a livre circulação de pessoas, a livre prestação de serviços e a livre circulação de capitais.

3 O MERCADO COMUM E AS QUATRO LIBERDADES FUNDAMENTAIS

A livre circulação de bens, etapa já conquistada nas fases anteriores, consiste na eliminação de todos os entraves alfandegários internos e no estabelecimento de uma tarifa externa comum, harmonizando-se as legislações alfandegárias dos países membros.

Para possibilitar a livre circulação de pessoas, é necessário suprimir todos os obstáculos para a entrada, permanência e permissão de trabalho entre os Estados-membros, uniformizando-se a política de imigração. Para tanto deve ser proibido qualquer tipo de discriminação

em razão da nacionalidade, que devem ser tratados em igualdade de condições com os nacionais.

A livre circulação de serviços permite que se realize serviços de maneira transfronteiriça, o que não implica necessariamente no deslocamento da pessoa permanentemente para o outro país, pois o estabelecimento pode ser situado em um país e só o serviço ser prestado em outro.

Na livre circulação de capitais, permite-se a movimentação de capitais de um país a outro sem discriminação em razão da nacionalidade. Nessa etapa, é necessária uma forte regulamentação, para fins de evitar a evasão de divisas em momentos de crises financeiras. Considera-se essa etapa um princípio para a União Monetária que ocorre com a fixação de uma moeda única.

4 ETAPA FINAL: A UNIÃO ECONÔMICA E MONETÁRIA

A última etapa no processo de integração, só atingida atualmente pela União Européia, é a União Econômica e Monetária, quando é atribuída a uma autoridade supranacional a competência de uniformização da política monetária e cambial. Na União Européia, essa etapa foi atingida com a criação do Banco Central Europeu com sede em Frankfurt, na Alemanha, e o estabelecimento de uma moeda única que passou a circular com exclusividade no ano de 1992 pelos países que aderiram à união monetária.

Com a decisão de implantação de uma única moeda, concretiza-se visualmente um processo de integração que dificilmente irá retroagir, pois a moeda é um atributo nacional, que, quando passa a ser compartilhada, representa um forte símbolo de harmonização entre países que buscam objetivos comuns e querem cooperar entre si da melhor forma para atingi-los. Chega-se com isso à supranacionalidade, também chamada de soberania compartilhada, quando se passa parte das atribuições dos Estados-membros para a competência de órgãos supranacionais, que irão por em prática a supremacia do interesse coletivo da comunidade em detrimento dos interesses particulares de cada um dos Estados.

Traçando um paralelo com o processo desenvolvido pelos países federalistas, a autora italiana Maria Romana Allegri traz a mesma conclusão²:

[...] de acordo com a interpretação que resulta das leis da Federação, os estados que compõem as instituições federais devem delegar alguns de seus poderes, acreditando que em algumas áreas - sobretudo as

2 ALLEGRI, Maria Romana. *“Orientamenti sociali delle Costituzioni Contemporanee”*. Milão/Itália: SEAM, 2000.

relativas às relações externas, à segurança e a moeda - a ação do poder supranacional é mais eficaz e produz melhores resultados do que poderia ser individualmente realizado pelos membros das Federações de si.³ (tradução nossa)

Deste modo, após ter passado por todas essas etapas do processo integracionista, a União Européia desenvolveu uma verdadeira organização jurídica *sui generis* com uma estrutura inovadora, autônoma, independente e ainda vinculante para os Estados participantes.

5 INCORPORAÇÃO DO DIREITO COMUNITÁRIO AO ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNOS DOS PAÍSES MEMBROS

Na União Européia, o direito comunitário sustenta-se em três primados fundamentais: o princípio da primazia do direito comunitário, o princípio da aplicabilidade direta e o princípio da subsidiariedade na repartição de competências funcionais.

Segundo o princípio da primazia, quando uma norma de direito comunitário entra em choque com uma norma de direito interno, deve prevalecer a norma comunitária, em face da supremacia do interesse coletivo. Esse primado é um mecanismo de garantia de que o direito comunitário será observado pelas ordens jurídicas internas de cada país membro, mesmo que as suas normas nacionais conflitem com as normas comunitárias. É importante ressaltar ainda que, além da necessidade de ser aplicado pelos juízes nacionais nos julgamentos de casos concretos quando houver conflito entre normas preexistentes e igualmente válidas, o direito comunitário também deve ser observado pelo legislador nacional, no momento da internalização da norma comunitária ao direito nacional, pois, ao ser positivada no ordenamento interno, a norma comunitária dever ter sua redação respeitada na íntegra, sob pena de mudar o sentido almejado e não atender ao interesse regional.

A importância de observar as regras ditadas pelo direito comunitário é importante não só para garantir a sua estrutura jurídica em relação ao direito interno dos países, mas também como uma forma de segurança jurídica aos cidadãos europeus de que a norma comunitária irá prevalecer em qualquer país membro da União Européia onde

3 [...] secondo l'interpretazione che si desume dagli ordinamenti delle Federazioni, gli Stati che le compongono delegano alle istituzioni federali una parte delle proprie competenze, ritenendo che in determinati campi – soprattutto quelli relativi alle relazioni esterne, alla sicurezza e alla moneta – l'azione da parte del potere sovrastatale sia più efficace ed otenga migliori risultati rispetto a quanto potrebbe essere realizzato singolarmente dai membri della Federazioni, stessa.

esteja. Os direitos e obrigações serão os mesmos para qualquer dos cidadãos europeus, pois o direito comunitário deve ser aplicado de forma padronizada em todos os Estados membros.

Além disso, os cidadãos podem exigir diretamente o cumprimento das normas comunitárias, em decorrência do segundo princípio fundamental, o da aplicabilidade direta. Deste modo, os cidadãos europeus podem recorrer diretamente aos tribunais nacionais para garantir a aplicação de uma norma comunitária, mesmo que esteja conflitando com uma norma interna do país. Com isso, amplia-se o arcabouço jurídico protetivo dos direitos fundamentais dos cidadãos europeus, que são os destinatários primeiros das normas criadas pelo direito comunitário.

O princípio da subsidiariedade na repartição de competências funcionais, também chamado de princípio da soberania compartilhada, somente passou a existir explicitamente por meio do Tratado de Maastricht, tratado constitutivo da União Européia, quando foram expressamente repartidas as competências entre os órgãos supranacionais e os Estados-membros.

O princípio da soberania compartilhada é norteador por três critérios, o primeiro é de caráter objetivo, referente à atribuição de funções e competências, o qual delimita a ação comunitária a áreas de atuação predeterminadas. No entanto, o Tratado de Maastricht previu em seu artigo 235 as chamadas competências implícitas, ao permitir que a Comunidade intervenha em assuntos que não fazem parte da sua competência, quando julgar necessária a sua atuação para tutelar um interesse comunitário. Essa cláusula de abertura do rol de competências comunitárias alargou o poder de ação do organismo supranacional, permitindo a sua atuação mesmo em casos em que a competência seja expressamente prevista com exclusividade para os Estados-membros, quando o órgão regional julgar necessário. É um permissivo que deve ser utilizado com muita prudência, sob pena do bloco imiscuir em questões de competência interna dos Estados-membros, restringindo a liberdade de atuação política dos países.

O segundo critério que deve ser observado pelo princípio da repartição de competências é o primado da máxima eficiência, pois a Comunidade só deve agir quando verificado que o objetivo a ser buscado será melhor alcançado com a sua participação coordenada do que por meio da atuação isolada de cada Estado.

O terceiro critério é a proporcionalidade que deve ser observada na escolha dos meios empregados para a obtenção de um resultado pretendido, devendo sempre ser evitadas medidas desproporcionadas e

abusivas quando meios menos evasivos forem suficiente para o alcance dos fins almejados.

Em verdade, a ação da União Européia em assuntos que podem ser resolvidos internamente pelos países só deve ocorrer de forma residual, e, portanto, o atendimento a esse três critérios é importante para legitimar a condução do bloco regional pelos órgãos supranacionais. Ao atuar paralelamente às estruturas soberanas dos Estados-membros, a União Européia deve respeitar a política interna de cada país para que possa desempenhar o seu papel de forma harmônica e coordenada, sempre visando a cooperação, com o mínimo possível de subordinação pelos países integrados.

O medo de perder a soberania, sempre latente nos Estados que formam o bloco europeu, fez com que a França e a Holanda não referendassem o Tratado de Lisboa, que previa a criação da Constituição Européia. Com isso, foi colocado um freio no processo de integração regional, que, não mais avançou desde que firmado o Tratado de Lisboa, e logo após, estourou a crise européia que até então não foi controlada.

No entanto, a Constituição Européia não tinha a intenção de esvaziar a soberania dos países integrados. Pretendia, primordialmente, reunir o emaranhado de tratados e convenções, simplificando o acesso e a compreensão do direito comunitário aos cidadãos europeus. Nela as competências funcionais haviam sido classificadas em quatro categorias. No art. I-13 eram previstas as competências exclusivas da União Européia para legislar e adotar atos típicos vinculantes referentes à união aduaneira, política monetária, política comercial comum, regime da concorrência e conservação dos recursos biológicos do mar no âmbito da política da pesca. No art. I-14 constavam as competências partilhadas de forma concorrente pela União Européia e Estados membros para legislar sobre o mercado interno, o meio ambiente, a energia, o transporte, a política social, e outros. No art. I-17 constavam as competências de apoio, nas quais a União Européia poderia atuar apenas de forma complementar para auxiliar os Estados a atingir seus objetivos comuns em assuntos como turismo, indústria, cultura, etc. E, por último, os art. I-15 e I-16 previam as competências de coordenação, nas quais a União Européia estabeleceria as orientações gerais para coordenar as ações dos Estados, correspondente às políticas econômicas e de emprego e à política exterior de segurança comum (PESC).

Em que pese a boa intenção do tratado de Lisboa, o texto constitucional atribuiu uma quantidade muito extensa e taxativa de competências à União Européia, transmudando a sua natureza residual e subsidiária para passar a concentrar nas mãos do órgão comunitário o poder de decisões de grande parte dos assuntos que poderiam ser

resolvidos pelos Estados-membros, mais próximos da realidade dos problemas e particularidades de seus países.

O princípio da proporcionalidade ou subsidiariedade também é aplicado internamente pelos países europeus federais, ou ainda pelos Estados unitários, conforme explica a doutrinadora italiana Maria Romana Allegri⁴:

As Constituições de quase todos os países europeus dão algum grau de autonomia para os entes locais em que o Estado é dividido, o que pode ser puramente administrativo, como no caso dos municípios ou províncias, ou mesmo legislativos ou políticos, como no caso das Regiões onde um estado unitário é dividido ou no caso de Estados reunidos na Federação. Essas unidades têm certas competências específicas mais ou menos acentuadas, e fazem uso de sua própria equipe administrativa, cuja interdependência com os órgãos do poder do Estado é fundamental para vários graus da autonomia, sempre levando em conta a aplicação do princípio da subsidiariedade nas decisões sobre quais matérias devem ser tomadas pelo nível mais oportuno - geralmente o mais próximo possível dos interesses dos cidadãos - para a sua melhor execução. (tradução nossa)⁵

6 A CONSTITUIÇÃO EUROPÉIA E O DEFICIT DEMOCRÁTICO

Outro problema para a promulgação de uma constituição europeia decorre da existência do “déficit democrático”, que, em outras palavras, significa a ausência de participação popular na tomada de decisões relacionadas a assuntos comunitários.

O poder constituinte originário deve ser a voz do povo, e no caso da Constituição Europeia, a carta fundamental seria elaborada por técnicos delegados por cada Estado-membro para compor uma conferência intergovernamental e não por representantes políticos eleitos democraticamente.

⁴ idem

⁵ Quasi tutte Le Costituzione dei Paesi europei attribuiscono un certo grado di autonomia agli enti territoriali in cui lo Stato si articola, Che può essere di carattere esclusivamente amministrativo, come nel caso delle comuni o delle province, oppure anche politico o legislativo, come nel caso delle Regioni in cui uno Stato unitario si divide o in quello dei singoli Stati riuniti in una Federazione. Tali unità territoriali godono di alcune competenze specifiche più o meno accentuate e si avvalgono di organi amministrativi propri. La cui interdipendenza con gli organi Del potere statale centrale è in misura variabile orientata verso una sempre più evidente autonomia, in attuazione Del principio di sussidiarietà, secondo Il quale Le decisioni relative alle diverse materie devono essere prese AL livello più opportuno - in genere Il più vicino possibili agli interessi dei cittadini - per una loro migliore esecuzione.

Conforme explica Habermas:

Na União Européia, o processo decisório constitui ótimo exemplo para esse déficit democrático que surge com a transferência dos grêmios decisórios nacionais para as comissões interestatais, formadas por representantes dos governos⁶.

Segundo Canotilho, o conceito de constituição compreende três elementos básicos: (1) a declaração de um elenco de direitos e garantias fundamentais, (2) a organização política do Estado, e (3) a legitimação do poder constituinte pelo povo⁷. Ao refletir sobre qual tipo, a União Européia se enquadraria, Canotilho traz o seguinte questionamento:

[...] em todas as Constituições há princípios, regras, programas, normas de direito, normas de organização e de competência. O problema central que está na base da nossa comunicação é, porém, o de saber que *tipo-base* de Constituição foi forjado pela Convenção encarregada de elaborar um texto Constitucional europeu⁸.

No caso da Constituição Européia, se atenderia perfeitamente os elementos materiais exigidos, ou seja, quando se trata de conteúdo, a carta elaborada se assemelha a uma constituição analítica, ao tratar de diversos temas considerados constitucionalmente relevantes e dentro de um território delimitado. No entanto, a deficiência não se encontra no conteúdo, mas na forma como foi elaborada, por meio de um tratado e sem a legitimação material advinda de um poder constituinte originário que representasse concretamente a vontade do povo, o que não poderia ser sanado por meio da realização de referendos *a posteriori*.

De acordo com Ferdinand Lassale:

De nada servirá o que se escrever numa folha de papel, se não se justifica pelos fatos reais e efetivos do poder. Os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder, a verdadeira constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país reagem, e as constituições

6 HABERMAS, Jürgen. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 105

7 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A Constituição Européia entre o programa e a norma. In. *Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004

8 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *A Constituição Européia entre o programa e a norma*. Renovar: Rio de Janeiro, 2002.

escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que expressem fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social⁹.

O tema inclusive já foi discutido pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão que concluiu pela limitação da legitimidade democrática do Parlamento Europeu, uma vez que não é atendido o princípio da igualdade eleitoral, pois os povos dos Estados menores possuem um maior grau de representação quando comparados aos povos dos Estados maiores. Assim, o Parlamento Europeu não pode ser considerado um órgão de representação da vontade popular do povo europeu¹⁰.

Também não é o caso de se afirmar que a Europa possuiria desde já uma constituição aberta, prescindindo da existência de um texto constituição, visto que adviria do processo histórico e do conjunto de tratados já ratificados. Essa tese também esbarraria na ausência de atendimento do requisito da legitimação direta do povo, que, sem desejar romper com a ordem jurídica posta em seus países, não haveria estabelecido um poder constituinte originário com autonomia para criar uma nova carta fundamental com legitimidade para subverter o sistema jurídico político existente.

Outro ponto relevante está relacionado ao direito fundamental à identidade nacional, que garante aos cidadãos de cada país que não irão perder a sua identidade de pátria, historicamente conquistada, pois o direito de autodeterminação do povo é atributo nacional inalienável.

Não se pode deixar de lado ainda que o organismo supranacional não atende a um outro princípio fundamental, o da tripartição dos poderes, pois sua estrutura não confere o equilíbrio constitucionalmente exigido entre as três esferas de poderes, o já historicamente consagrado sistema de freios e contrapesos, o que retira ainda mais da União Européia a roupagem de um Estado constitucional.

Nessa linha de raciocínio, a atividade dos Superiores Tribunais Nacionais, ao desempenharem seus papéis de guardiões da Constituição, é de extrema relevância para conferir fundamento de validação constitucional ao processo de integração, reproduzindo no sistema comunitário o modelo de controle político existente em seus países.

9 LASSALE, Ferdinand. *Que é uma Constituição?* Edições e Publicações Brasil: São Paulo, 1933.

10 BORCHARDT, Klaus-Dieter. *O ABC do Direito Comunitário*. Comunidades Europeias, 2000.

7 CONCEITO DE SOBERANIA

Conclui-se, portanto, que, como não há que se falar em vontade popular para a promulgação de uma constituição comunitária, também não há que se falar em enfraquecimento das soberanias estatais por força da centralização de algumas decisões pela União Européia.

Na verdade, a própria legitimidade da União Européia para tomar decisões de forma autônoma advém de um processo de coordenação de interesses de Estados-membros igualmente soberanos que permitiram a criação de uma estrutura comunitária, delegando parte de suas competências para um organismo considerado por eles estrategicamente mais indicado para decidir em relação a certos temas de interesse comum aos países.

Os Estados-membros não podem esquecer que a União Européia é da autoria deles, ou seja, foi criada por eles para caminhar com suas próprias pernas, podendo, para isso, utilizar-se de normas diretamente aplicáveis e muitas vezes com primazia em relação ao direito interno dos países, mas, no entanto, deve seguir um regramento preestabelecido e de comum acordo entre os países constitucionalmente soberanos, e somente existirá enquanto houver o interesse comum para tanto.

Vale dizer ainda que os poderes soberanos dos Estados-membros somente são transferidos para a União Européia após passarem pelo processo de internalização em cada país, ou seja, a delegação somente ocorre quando uma lei de aprovação interna é promulgada, certificando que a norma comunitária é compatível com a constituição do país. Assim, o direito comunitário somente será hierarquicamente superior ao direito interno se tiver sido recepcionado por meio do processo constitucional de incorporação ao ordenamento jurídico do Estado, ou seja, há um mecanismo de controle prévio de constitucionalidade que preserva a ordem constitucional do país, mesmo tendo delegado uma parcela da sua soberania ao órgão comunitário.

O único órgão com legitimidade democrático indiscutível é o Parlamento Nacional, e é por esse motivo que os representantes legislativos devem sempre aferir a constitucionalidade das normas comunitárias antes delas entrarem em vigor no país. Sempre que há ampliação das competências da União Européia, o Parlamento Nacional de cada Estado deve aferir se o tratado está de acordo com as normas constitucionais de direito interno. Alguns assuntos, inclusive, são considerados de soberania absoluta do Estado Nacional, como, por exemplo, o monopólio civil e militar do uso das forças armadas, as finanças e os gastos públicos.

Assim, o grau de legitimação da União Européia depende do atendimento dos requisitos exigidos pelas Constituições dos países membros, o que torna o organismo comunitário perenemente amarrado e subordinado às legislações constitucionais dos países que a integram.

Ressalta-se também que cada Estado-membro manteve em seu poder o direito de retirada, que, em face da soberania intacta que cada país detém, pode ser exercido por cada um, dentro de certas regras preestabelecidas¹¹.

8 A CAMINHO DE UM ESTADO FEDERAL OU UMA CONFEDERAÇÃO A LONGO PRAZO?

O modelo mais autêntico de Estado Federal existente no mundo atual é aquele seguido pelos Estados Unidos da América, constituído quando as trezes colônias da América, ao se reunirem na Confederação da Filadélfia para assinar um pacto de independência, não se contentaram em ter que escolher entre os dois modelos de organização de Estados até então existentes: Estado Unitário, cujo poder era centralizado em uma única esfera, ou Confederação de Estados independentes, e resolveram criar uma nova forma de organização de Estado, qual seja, o Estado Federal.

Nesse modelo alternativo de organização do Estado, idealizou-se a figura dos entes federativos autônomos e descentralizados ligados por meio de uma Constituição, que representaria a soberania do povo, e por ele é legitimada para fazer a repartição de competências entre os entes políticos autônomos (União, Estados, e, por vezes, Municípios) e ainda entre as três esferas de poderes, o Legislativo, o Judiciário e o Executivo. Outra característica marcante do Estado Federal é a garantia da legitimidade democrática ao estruturar-se o Poder Legislativo utilizando o sistema bicameral, no qual, o Senado é constituído por representantes de cada estado federado autônomo, assegurada em sua Casa a igualdade de membros de cada ente federativo, e a Câmara de Deputados é a representante do povo-nação, em composição variável de acordo com o tamanho da população de cada Estado-membro.

11 Há quem diga que a cessão de poderes nacionais ao organismo comunitário trata-se de uma transferência irreversível de poderes, e em outra vertente, há quem defenda a viabilidade jurídica do direito de retirada por se tratar de uma delegação revogável. Indica-se a leitura de PATRÃO Afonso. "O direito de abandonar a União Européia à luz do Tratado de Lisboa: a extinção do direito de livremente abandonar a União". Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias. Vol. IV. pp. 755 a 794.

Na Europa, o primeiro modelo de Estado federal foi criado pela Constituição de Weimar em 1919¹²:

O exemplo típico de um Estado federal é a República Federal da Alemanha, cuja primeira constituição federal remonta a 16 de abril de 1871, após a união feita ao Reino da Prússia por obra de Bismark, monarca do Estado alemão, com exceção da Áustria, e das cidades hanseáticas republicanas de Hamburgo, Bremen e Lübeck. No entanto, se a primeira constituição federal republicana foi aprovada pela Assembleia Constituinte, na cidade de Weimar, em 1919, os eventos da Segunda Guerra Mundial, resultando na divisão da Alemanha em duas zonas de influência, levou no dia 23 de maio de 1949 à promulgação da Lei Básica, que, ainda em vigor, por mais de 40 anos encontrou aplicação apenas nas dez *Länder* da Alemanha Ocidental e que, em 31 de agosto de 1990, após a reunificação, foi estendido para toda a Alemanha, que atualmente é composto por quinze *Länder*¹³. (tradução nossa)

A diferença entre o modelo federal e o Estado Unitário é que neste existe um único organismo político, com um só governo, um só Legislativo e um só Poder Judiciário, podendo haver apenas uma descentralização administrativa, mas sem autonomia política. São Estados Unitários a França e Portugal.

Já nas confederações os países continuam independentes e soberanos e se reúnem em torno de interesses comuns. Já foram confederações, a Grécia, quando, na luta para se libertar do domínio persa, as cidades gregas se uniram, promovendo uma revolução (guerra greco-persa), e também os EUA, que, a princípio, era uma confederação formada pelas ex-colônias inglesas do leste, e após, se transformou em um Estado Federal com um alto nível de descentralização.

12 ALLEGRI, Maria Romana. *“Orientamenti sociali delle Costituzioni Contemporanee”*. Milão/Itália: SEAM, 2000.

13 L'esempio tipico di Stato federale è costituito dalla Repubblica federale tedesca, la cui prima costituzione federale risale AL 16 aprile 1871, in seguito all'unione realizzata dal Regno di Prussia per opera di Bismark degli Stati monarchici tedeschi, Ed eccezione dell'Austria, e delle città repubblicane anseatiche di Amburgo, Brema e Lubecca. Se, comunque, la prima Costituzione federale repubblicana venne approvata da un'Assemblea Costituente nella città di Weimar nel 1919, Le vicende della seconda guerra mondiale, provocando La spartizione della Germania in due zone di influenza, hanno portato, Il 23 maggio 1949, Allá promulgazione della legge fondamentale, tuttora in vigor, Che per oltre quaranta ani há trovato applicazione unicamente Nei dieci Länder della Germania occidentale e Che, a partire dal 31 agosto 1990, in seguito Allá riunificazione, è stata estesa a tutto Il território tedesco, Che è attualmente composto di quindici Länder.

Partindo-se então desses três modelos de organização de Estado, conclui-se que a União Européia é uma confederação, pois preenche todas as características inerentes a esse tipo de organização: os Estados-membros são autônomos e igualmente soberanos, não possui uma Carta Constitucional hierarquicamente superior, e não é indissolúvel, pois sobrevive o direito de retirada inerente à soberania de cada Estado membro. Já a federação é indissolúvel, só podendo ter a sua estrutura modificada por meio de um movimento revolucionário que motive o surgimento de um Poder Constituinte Originário com forças para alterar a forma de Estado. No Brasil, por exemplo, a forma federativa e a separação de poderes são consideradas cláusulas pétrea, não podendo ser alteradas sequer pelo processo rigoroso de uma emenda constitucional.

9 CONCLUSÃO

A crise européia deflagrada inicialmente na Grécia colocou um freio no processo de integração regional no continente europeu, que, até então, se desenvolvia de forma progressiva e galopante.

No entanto, até mesmo na crise, a atuação coordenada dos países-membros da União Européia pode dar uma resposta positiva e ajudar a fortalecer ainda mais o processo de integração. Seguindo a antiga e famosa premissa “a União faz a força”, é possível criar programas de estímulo, capazes de fazer os Estados de economias mais enfraquecidas saírem da UTI e, com o passar do tempo, caminharem com as próprias pernas.

O que não se pode permitir é que uma crise econômica desestabilize todo um Continente que sempre serviu de exemplo de civilização para todo o mundo, com sua política de Bem-Estar social construída ao longo de décadas.

REFERÊNCIAS

ALLEGRI, Maria Romana. *“Orientamenti sociali delle Costituzioni Contemporanee”*. Milão/Itália: SEAM, 2000.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. *O ABC do Direito Comunitário*. Comunidades Européias, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A Constituição Européia entre o programa e a norma. In. NUNES, António José Avelãs. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19 ed. Atual. SP: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Thiago José Milet Cavalcanti. “*As Etapas do Processo de Integração Regional: Uma Análise a Partir do Modelo Europeu*”. Artigo publicado em 05/2009. Disponível em < <http://jus.com.br/revista/texto/12833/as-etapas-do-processo-de-integracao-regional>>

HABERMAS, Jürgen. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

JELLINEK, Georg. *Teoria Geral do Estado*. Fundo de Cultura Econômica. México: 2002.

LASSALE, Ferdinand. *Que é uma Constituição?* Edições e Publicações Brasil: São Paulo, 1933.

MARCHIORI NETO, Daniel Lena; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso. “Constituição Européia: Dilemas da Consolidação de uma Soberania Supranacional”. *Revista dos Alunos do Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana, UFSM*, v. 2, n. 2, 2006. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/mila/publicacoes/reppilla/edicao02-2006/2006%20%-20artigo%201.pdf>>

PATRÃO Afonso. “*O direito de abandonar a União Européia à luz do Tratado de Lisboa: a extinção do direito de livremente abandonar a União*”. *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, v. IV. p. 755 - 794.

PATRONO, Mario. “*I Diritti Dell’Uomo nel Paese d’Europa*”. Pádova/Itália: CEDAN, 2000.

SOUZA, André Barbieri. “*A União Européia e o Déficit Democrático: Um estudo a partir de Jürgen Habermas*”. Disponível em < http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/andre_barbieri_souza.pdf>