

---

# DIREITO COMUNITÁRIO, DIREITO INTERNACIONAL CLÁSSICO E A PRIMAZIA DO DIREITO SUPRANACIONAL SOBRE A LEGISLAÇÃO NACIONAL DA UNIÃO EUROPEIA

---

## *COMMUNITY LAW, CLASSIC INTERNATIONAL LAW AND THE PRIMACY OF SUPRANATIONAL LAW IN EUROPEAN UNION*

*Pedro Alexandre Menezes Barbosa*

*Procurador Federal atuando no Serviço de Matéria Administrativa da Procuradoria  
Federal no Estado do Rio Grande do Norte, especialista em direito do Estado pelo  
Instituto de Educação Superior Unyahna de Salvador/BA*

*Ricardo Macedo Duarte*

*Procurador da Fazenda Nacional, atuando na PFN/RN, Especialista em Direito  
Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina e em Direito Público pela  
Universidade Anhanguera – UNIDERP, autor de Direito Tributário – Estudos Temáticos*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Direito internacional clássico e direito comunitário (supranacional); 2 A primazia do direito comunitário sobre a legislação nacional na União Europeia; 3 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo tem por objetivo apresentar o direito comunitário europeu, esclarecendo a distinção entre este e o direito internacional clássico. Serão, ainda, estudados, os conflitos ocorridos entre este direito comunitário e a legislação interna de cada Estado-membro e, conseqüentemente os mecanismos de compatibilização de tais ordenamentos, com foco na análise dos respectivos tratados internacionais e da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia que consolidou o princípio da primazia do direito comunitário, dando maior efetividade à ordem jurídica da UE e cumprindo relevante papel na integração dos Estados europeus, tendo inclusive influenciado os tratados mais recentes que dispõem sobre o funcionamento do bloco.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Internacional. Direito Comunitário. União Europeia. Primazia da Aplicabilidade.

**ABSTRACT:** This article aims to present the european community law, clarifying its differences to classic international law. It also examines the conflicts between this community law and the internal law of each Member State and, consequently, the mechanisms of compatibility of those legal orders, focusing on the analysis of the respective international treaties and the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, which consolidated the principle of community law primacy, providing effectivity to the EU legal order and playing a relevant role on the european States integration, even influencing the more recent treaties about the Union operation.

**KEYWORDS:** International Law. European Union Law. European Union. Primacy of Applicability.

## **INTRODUÇÃO**

O presente estudo busca, com base na doutrina nacional e internacional, trazer conceitos acerca do direito comunitário europeu – também tratado como direito supranacional, em contraposição ao direito internacional clássico – e esclarecer como se dá sua relação com o direito interno dos Estados-membros da União Europeia.

Serão também analisados tratados internacionais a respeito do tema, bem como será realizado um apanhado histórico da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e como ela influenciou as normas comunitárias ulteriores.

Por fim, o estudo em tela acrescenta o entendimento de autores no que diz respeito à aplicação do princípio da primazia do direito comunitário para resolução de conflitos entre ordenamentos internos e o supranacional, no âmbito da União Europeia.

### **1 DIREITO INTERNACIONAL CLÁSSICO E DIREITO COMUNITÁRIO (SUPRANACIONAL)**

Primeiramente, será tratado sucintamente sobre o direito internacional, para, em seguida, serem tecidos comentários atinentes ao direito comunitário.

O direito internacional geral pode ser conceituado como o conjunto de princípios e normas que representam direitos e deveres aplicáveis no âmbito internacional, abrangendo no estudo de tal espécie jurídica os acordos e tratados internacionais, por exemplo. Por sua vez, o direito internacional público trata das normas que vão regulamentar as relações jurídicas entre os diferentes Estados soberanos.

Sobre a origem da nomenclatura direito comunitário, assim leciona Borges (2013, p. 1):

A denominação “direito comunitário” está originalmente ligada à criação e desenvolvimento da União Européia, praticamente não se vislumbrando outros esforços de integração regional em igual sentido em outros lugares, com avanços semelhantes no sentido da supranacionalidade. Nisso, portanto, distingue-se do Direito Internacional Público (DIP) aplicado em boa parte dos blocos regionais para reger as relações entre Estados membros, como no próprio Mercosul, aí se utilizando de procedimentos intergovernamentais.

Com efeito, o direito comunitário ou supranacional tem suas origens diretamente ligadas ao período posterior à segunda guerra mundial,

bem como à segunda metade do século XX, quando se busca uma maior integração dos Estados europeus. É dentro deste contexto que ocorre a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como a elaboração, em 1948, da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH).

Em 1950, ocorre a assinatura da Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (CEDH), sendo prevista, ainda, a criação do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), apenas efetivamente criado em 1959.

Em 1952 é então criado o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, com sede em Luxemburgo, cujas decisões serão objeto de estudo deste trabalho mais adiante. A este Tribunal compete decidir em última análise sobre matéria relativa à interpretação da legislação europeia (direito comunitário) e zelar para que esta seja obedecida pelos Estados-membros. É, portanto, peça chave na integração e harmonização jurídica da União Europeia.

A comprovação da estreita ligação entre direito comunitário e a União Europeia é percebida no recorrente termo inglês *European Union law*. Por sua vez, com a gradativa evolução do supranacionalismo na Europa, cria-se o cenário perfeito para o desenvolvimento do direito comunitário, também chamado de supranacional.

Antônio Augusto Cançado Trindade (2003, p. 33-34) assim leciona:

O termo “Direito comunitário” refere-se à ordem jurídica própria das Comunidades Européias. Trata-se de uma ordem jurídica específica, fundada em tratados internacionais, emanada da vontade de certos Estados e fruto de um processo político de integração econômica. Por possuir características e princípios próprios, a doutrina toma o termo emprestado, com frequência, para referir-se a esse conjunto de princípios consagrados na ordem jurídica européia.

O direito comunitário pode ainda ser assim conceituado como (BORGES, 2013) “conjunto normativo emanado por órgãos de caráter supranacional a quem os Estados-membros delegaram parte de seus poderes. Está intimamente ligado ao processo de integração em seu estágio mais avançado.” O autor lembra, entretanto, que “os Estados-membros conservam sua soberania, havendo a delegação de poderes para órgãos previamente determinados, os quais contarão com estrutura, procedimentos e processualísticas delimitadas e de caráter permanente.”

Continuando o breve estudo da União Europeia (UE), podemos descrevê-la como organização político-econômica composta atualmente por 28 Estados-membros independentes, quase todos localizados na Europa (porém, ressalta-se que o Reino Unido está em processo de saída). Alguns

dos principais tratados relativos à União Europeia são o de Maastrich (1993), que trouxe um viés mais político à supracitada organização, antes bastante focado na questão econômica, e o de Lisboa (2009).

A União Europeia é composta por diversas instituições supranacionais independentes, como, por exemplo, a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia, o Conselho Europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Parlamento Europeu.

A principal fonte do direito comunitário é o tratado internacional realizado entre os Estados-membros. Tal fonte está no topo da hierarquia jurídica, como as normas constitucionais estão no direito interno.

No que tange aos princípios aplicáveis nas relações regulamentadas pela União Europeia podem ser citados os da liberdade, da democracia, do homem e das liberdades fundamentais e do Estado de direito, como reza o Tratado da União Europeia, em seu o artigo 6º:<sup>1</sup>

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.

De forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados.

Os direitos, as liberdades e os princípios consagrados na Carta devem ser interpretados de acordo com as disposições gerais constantes do Título VII da Carta que regem a sua interpretação e aplicação e tendo na devida conta as anotações a que a Carta faz referência, que indicam as fontes dessas disposições.

2. A União adere à Convenção Europeia para a Proteção 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 para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF)>. Acesso em: 3 out. 2017.

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) teve sua criação com o Tratado de Roma, em 1957, na época, como Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), tendo seu nome modificado para Tribunal de Justiça da União Europeia com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, de 2007.

Entretanto, atualmente o TJUE é composto por três órgãos, como dispõe o artigo 19 do Tratado da União Europeia sobre o mesmo:

1. O Tribunal de Justiça da União Europeia inclui o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e tribunais especializados. O Tribunal de Justiça da União Europeia garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados.

Os Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efectiva nos domínios abrangidos pelo direito da União.

2. O Tribunal de Justiça é composto de um juiz por cada Estado-Membro. O Tribunal de Justiça é assistido por advogados-gerais.

O Tribunal Geral é composto de, pelo menos, um juiz por cada Estado-Membro.<sup>2</sup>

Ainda sobre o Tribunal de Justiça, o artigo 263 do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (antigo artigo 230 do Tratado da Comunidade Europeia (TCE))<sup>3</sup>, por sua vez, trata das atribuições e do funcionamento do Tribunal:

O Tribunal de Justiça fiscaliza a legalidade dos actos adoptados em conjunto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, dos actos do Conselho, da Comissão e do BCE, que não sejam recomendações ou pareceres, e dos actos do Parlamento Europeu destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.

Para o efeito, o Tribunal de Justiça é competente para conhecer dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação do presente Tratado ou de qualquer norma jurídica

<sup>2</sup> Disponível em: <[https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-11/pt\\_extrait\\_cour.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-11/pt_extrait_cour.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2017.

<sup>3</sup> Disponível em: <[https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-11/pt\\_extrait\\_cour.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-11/pt_extrait_cour.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2017.

relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder, interpostos por um Estado-Membro, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho ou pela Comissão.

O Tribunal de Justiça é competente, nas mesmas condições, para conhecer dos recursos interpostos pelo Tribunal de Contas e pelo BCE com o objectivo de salvaguardar as respectivas prerrogativas.

Qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor, nas mesmas condições, recurso das decisões de que seja destinatária e das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito.

Os recursos previstos no presente artigo devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar, conforme o caso, da publicação do acto, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do acto”.

Tendo sido tratado acerca do direito internacional público e estudada a União Europeia, bem como o direito comunitário, a seguir se adentra na questão das resoluções de conflitos entre o direito comunitário e o direito da legislação nacional dos Estados-membros na UE, e a evolução do entendimento que determinou a primazia do primeiro sobre o último.

## **2 A PRIMAZIA DO DIREITO COMUNITÁRIO SOBRE A LEGISLAÇÃO NACIONAL NA UNIÃO EUROPEIA**

Ao passo em que o processo de constitucionalização da UE incentivou uma melhor articulação das relações entre o ordenamento da União e o interno de seus Estados-membros, surgiu o desafio de resolver conflitos entre tais regramentos jurídicos. Tal correlação de forças exigiu um novo meio de resolução de contradições.

Isso porque a criação da comunidade europeia findou por originar um direito autônomo (comunitário), que constitui um ordenamento jurídico próprio, apartado do de seus membros. Esse novo direito tem materialmente natureza constitucional, possuindo “primazia”, ou supremacia sobre o direito interno dos Estados-membros da UE.

Nesse sentido, afirma Canotilho Gomes (1998, p. 616):

[...] a Comunidade Europeia constitui uma associação específica, à qual foi atribuído um poder originário supranacional, sendo uma das

manifestações mais exuberantes deste poder a competência normativa. Daí a importância desta nota: o ordenamento estadual abre-se a fontes de direito supranacionais, alterando-se radicalmente o monopólio estadual de criação do direito.

Na implementação do direito comunitário, muitas vezes em choque com o direito interno dos Estados-membros, surge como protagonista o Tribunal de Justiça da União Europeia, que exerce uma função jurídica dentro de uma construção política. É uma das instituições da União Europeia, responsável por conferir expressão judicial aos princípios fundadores da UE.

O Tribunal exerce um poder autônomo, tendo o direito inclusive de anular os atos legais das demais instituições da UE, caso tenham sido proferidos em desrespeito às competências das mesmas. Sua criação objetivou a resolução conflitos por meio de instituições comuns e métodos legais de negociação, exercendo uma jurisdição transicional em um ambiente de colaboração e cooperação entre inimigos antigos no período pós-guerra mundial.

Vê-se, portanto, que a própria criação do Tribunal deriva da tentativa de se desenvolver uma maior integração europeia, tendo como função primordial interpretar o que é o Direito da UE, tendo por fonte seus tratados e regulações.

Foi o Tratado de Roma do ano 1957 que, em seu artigo 173, estabeleceu a função de controle de constitucionalidade pelo Tribunal. Através deste Tratado o princípio de legalidade do Direito da UE se fez realidade, assegurando a compulsoriedade dos atos jurídicos emanados das instituições da UE com poder legislativo.

É a jurisprudência do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia que introduz o conceito de primazia do direito comunitário, segundo o qual há prevalência deste frente às normas do ordenamento interno dos Estados-membros da UE que lhe sejam contrárias.

O *leading case* relativo à aplicação do Princípio da Primazia do Direito da UE é o célebre *Van Gend en Loos c. Netherlands Inland Revenue Administration*, de 1963, proposto por uma companhia de transporte holandesa que questionava o respectivo Estado por ter incluído tributo sobre um produto importado da Alemanha.

A decisão então proferida foi especialmente emblemática por ter ocorrido em momento crítico de consolidação da fundação da EU, que trazia a discussão sobre a disposição da soberania nacional em favor da comunidade internacional. Prevaleceu o entendimento de que Estado-membro devia respeito ao Artigo 12 do Tratado Constitutivo da União

Europeia (Tratado de Roma), de 1957, o qual determinava que deveria abster-se de criar ou majorar impostos aduaneiros de importação ou de exportação entre si.

Ali foi também resolvido um conflito entre o ordenamento holandês, o mesmo Artigo 12 do Tratado de Roma e disposição do Protocolo de Bruxelas do ano 1958, ratificado pelos Países Baixos, criando novo imposto para a União Aduaneira do Benelux, que entrara em vigor após o Tratado de Roma. Na decisão ficou estabelecido que o Tratado prevaleceria sobre qualquer obrigação internacional assumida posteriormente.

O Tribunal, ao interpretar o dispositivo do Tratado de Roma, confirmou a aplicabilidade direta do Direito da UE no ordenamento jurídico dos Estados-membros.

O que se seguiu, então, foi uma série de decisões que corroboraram o princípio da Primazia do Direito da UE, como no famoso caso Costa c. ENEL, de 1964, em que o Tribunal estabeleceu que o efeito direto do direito comunitário não poderia ser limitado pelos Estados-membros. Ali foi decidido que os Estados-membros franquearam seus direitos soberanos à Comunidade, cujo direito não podia ser sufocado pelo Direito Interno (TAMM, 2013, p. 25). Tal decisão foi utilizada como precedente para diversas outras a partir de então proferidas pela Corte.

O que se percebe, portanto, é que a construção jurisprudencial foi fundamental na consolidação da prevalência do direito comunitário. Atualmente, entretanto, encontra-se positivada no art. 288 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *in verbis*:

Art. 288

Para exercerem as competências da União, as instituições adotam regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. O regulamento tem caráter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros. 26.10.2012 Jornal PT Oficial da União Europeia C 326/171 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. A decisão é obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes. As recomendações e os pareceres não são vinculativos.

Além disso, quando da assinatura do Tratado de Lisboa, também conhecido como Tratado Reformador, foram anexadas declarações, dentre elas a de número 17, com o seguinte teor:

### 17. Declaração sobre o primado do direito comunitário

A Conferência lembra que, em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia, os Tratados e o direito adotado pela União com base nos Tratados primam sobre o direito dos Estados Membros, nas condições estabelecidas pela referida jurisprudência.

Além disso, a Conferência decidiu anexar à presente Ata Final o parecer do Serviço Jurídico do Conselho sobre o primado do direito comunitário constante do documento 11197/07 (JUR 260):

«Parecer do Serviço Jurídico do Conselho de 22 de junho de 2007

Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o primado do direito comunitário é um princípio fundamental desse mesmo direito. Segundo o Tribunal, este princípio é inerente à natureza específica da Comunidade Europeia. Quando foi proferido o primeiro acórdão desta jurisprudência constante (acórdão de 15 de julho de 1964 no processo 6/64, *Costa contra ENEL*<sup>4</sup>), o Tratado não fazia referência ao primado. Assim continua a ser atualmente. O facto de o princípio do primado não ser inscrito no futuro Tratado em nada prejudica a existência do princípio nem a atual jurisprudência do Tribunal de Justiça.

Percebe-se, pois, que a jurisprudência do Tribunal foi fundamental na concretização da integração europeia, tendo combatido a resistência de alguns Estados-membros que, receosos de ceder em sua soberania, evitaram implementar em sua plenitude o conteúdo do Tratado de Roma.

Entretanto, ainda que tenha tido origem jurisprudencial, o princípio da primazia do direito comunitário findou por ser positivado por tratados ulteriores, que explicitaram o desejo de efetivar a harmonia entre o Direito Comunitário e o Direito Interno dos Estados-membros.

## 3 CONCLUSÃO

O direito da União Europeia se diferencia do direito internacional clássico, apresentando um carácter supranacional, estando ligado a um

---

4 “Resulta [...] que ao direito emergente do Tratado, emanado de uma fonte autónoma, em virtude da sua natureza originária específica, não pode ser oposto em juízo um texto interno, qualquer que seja, sem que perca a sua natureza comunitária e sem que sejam postos em causa os fundamentos jurídicos da própria Comunidade.”»

avanzado processo de integração regional em que os Estados-membros delegaram parte de seus poderes à UE.

As normas jurídicas elaboradas pelos órgãos supranacionais possuem aplicação imediata não apenas aos Estados-membros, mas também a seus cidadãos, estabelecendo uma ordem jurídica comunitária autônoma, permitindo que sejam alcançados os objetivos traçados pelo bloco regional.

A existência deste conjunto de regras supranacionais importa no desafio da compatibilização dos ordenamentos jurídicos internos e suas normas eventualmente conflitantes ou que não satisfaçam adequadamente as metas buscadas pela UE e definidas nas diretivas, regulamentos e decisões que emanem de seus órgãos.

Buscando essa harmonização, o Tribunal de Justiça da União Europeia, localizado em Luxemburgo, proferiu, no célebre caso Van Gend en Loos c. Netherlands Inland Revenue Administration, de 1963, decisão que deu aplicabilidade ao Tratado de Roma em detrimento de norma do ordenamento holandês. Entendimento semelhante foi utilizado no caso Costa c. ENEL, de 1964, em que o Tribunal estabeleceu que o efeito direto do direito da União Europeia não poderia ser limitado pelos Estados-membros. Tal decisão foi utilizada como precedente em diversas outras que se seguiram, ratificando o que passou a ser conhecido como princípio da primazia do direito comunitário.

A jurisprudência da corte, assim, deu maior efetividade à ordem jurídica da UE e tem tido grande importância no sucesso da integração dos Estados europeus, tendo inclusive influenciado os tratados mais recentes que dispõem sobre o funcionamento do bloco, e que consagram expressamente a primazia do direito comunitário.

## REFERÊNCIAS

BORGES, Antonio Carlos Pontes. Direito Comunitário Europeu. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13609&revista\\_caderno=16](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13609&revista_caderno=16)>. Acesso em: out 2017.

CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de direito comunitário*. 4. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004.

CANOTILHO GOMES, J. J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

SARMENTO, Daniel. O Sistema Normativo da União Europeia e sua incorporação às ordens jurídicas dos Estados-Membros. In: PEREIRA, Ana Cristina Paulo; AMBOS, Kai. (organizadores). *Mercosul e União Europeia: perspectivas da integração regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

TAMM, D. The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin, em COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*. The Hague: Asser Press, 2013.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. *O direito internacional em um mundo em transformação*. São Paulo: Renovar, 2002.