

A publicação da quarta edição da obra *MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA - Estrutura Jurídico-Institucional*, de autoria de Elizabeth Accioly, coincide com o momento histórico em que a *Europa Unida* finalmente consegue destravar o impasse da malfadada Constituição Europeia em virtude da entrada em vigor, recentemente, do Tratado de Lisboa, instrumento regulador da integração do velho continente.

Nesse contexto, a autora analisa as inovações dos Tratados que regem a União Europeia, ao mesmo tempo em que apresenta estudo comparativo com os Tratados e Protocolos que regem o Mercosul.

A obra traz a lume relevantes reflexões num momento igualmente histórico do Mercosul, que está no limiar de comemorar duas décadas de existência, com marchas e contramarchas, acertos e desacertos, alguns períodos de euforia e outros de estagnação. E esse descompasso não é de ser interpretado como crítica às integrações entre Estados, mas sim como demonstração de que tanto o Mercosul quanto a União Europeia são blocos pujantes, com vida, razão pela qual enfrentam momentos de bonança e de tempestades.

*MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA - Estrutura Jurídico Institucional* atende aos anseios da comunidade jurídica e acadêmica do Brasil e do exterior, nomeadamente porque, ao comparar as duas estruturas, esclarece, em linguagem didática e informativa, os caminhos do Mercosul e da União Europeia.

Elizabeth Accioly está estabelecida em Portugal, onde exerce o magistério e a advocacia, e a atualização de sua obra vem com a marca de sua experiência europeia, o que a torna uma das mais respeitadas internacionalistas em nosso país e no Velho Continente.

Portanto, é com renovado orgulho que a Juruá Editora apresenta à comunidade jurídica e acadêmica do Brasil e de Portugal a quarta edição da obra *MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA - Estrutura Jurídico-Institucional*, reflexo do sucesso alcançado nas três primeiras edições, que agora ultrapassam as fronteiras d'além-mar, para o nosso regozijo e imensa satisfação.

O editor



Duília David Scrook

Elizabeth Accioly

MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

Elizabeth Accioly

MERCOSUL  
E  
UNIÃO EUROPEIA  
Estrutura Jurídico-Institucional



4ª Edição - Revista e Atualizada  
TRATADO DE LISBOA



entre as duas partes, considerando os diferentes níveis de desenvolvimento”.

Nos dias 5 e 6 de Novembro de 2006 realizou-se a 6ª Conferência do Foro Empresarial Mercosul-UE, na cidade de Buenos Aires, Argentina, ocasião em que foi assinada a Declaração de Buenos Aires, com o propósito de se concretizar a harmonização da aplicação de medidas *anti dumping*; a liberalização do comércio de serviços; a instituição de um marco de previsibilidade para os investimentos estrangeiros; e a eliminação de barreiras e subsídios agrícolas. Paralelamente a esta conferência, foi realizada a Reunião Negociadora para um Acordo de Associação Bi-regional Mercosul-União Européia, nos dias 6 e 7 de Novembro do mesmo ano, na cidade do Rio de Janeiro.

A tentativa de novas reuniões entre os dois blocos econômicos foram infrutíferas, já que há um novo entendimento das partes envolvidas para desbloquear as negociações entre o Mercosul e a União Européia, passa pela conclusão da Rodada Doha, da OMC.

Todavia, houve recentemente uma reaproximação entre dois blocos regionais, com a realização da Reunião de Cúpula União Européia-Mercosul, realizada em Madrid, em 17 de maio de 2010, no quadro da presidência espanhola do Conselho da União Européia. Esta reunião traz uma lufada de esperança na tentativa de que este Acordo, firmado há quinze anos, saia finalmente do papel, para que se concretize o principal acordo comercial da UE, englobando um mercado com mais de 750 milhões de pessoas<sup>70</sup>.

O Presidente do Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, comemorou a oficialização da retomada das negociações entre os dois blocos econômicos: *“Espero que prevaleça o interesse maior e compartilhado de construir riqueza e prosperidade, de gerar mais comércio e investimentos, mais trabalho para os europeus e mais trabalho para os cidadãos dos países do Mercosul”*.

<sup>70</sup> Ver Anexo V. Documentos Históricos da União Européia e do Mercosul.

## ESTRUTURA ORGÂNICA DO MERCOSUL E DA UNIÃO EUROPÉIA

*A União não se pode basear unicamente na boa vontade, são necessárias regras... Os homens passam, outros virão substituir-nos. O que poderemos deixar-lhes não é a nossa experiência pessoal, essa desaparecerá conosco; o que podemos deixar-lhes são as instituições. A vida das instituições é mais longa do que a dos homens, pelo que podem, se forem bem construídas, acumular e transmitir a sabedoria às sucessivas gerações<sup>71</sup>.*

**Jean Monnet**

O Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, conhecido por Protocolo de Ouro Preto – POP, definiu a estrutura institucional do Mercosul com os seguintes órgãos: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta – que foi substituída pelo Parlamento do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa.

A União Européia é composta pelas seguintes instituições, previstas no art. 13 do TUE: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão, o Tribunal de Justiça, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas. O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão serão assistidos por um Comitê Econômico e Social e pelo Comitê das Regiões, com funções consultivas. Cada instituição atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelo Tratado.

Analisaremos, comparativamente, os órgãos da União Européia e do Mercosul.

<sup>71</sup> Discurso pronunciado em Estrasburgo, em setembro de 1952.

## 4.1 O PARLAMENTO EUROPEU E O PARLAMENTO DO MERCOSUL

### a) O Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu (arts. 14 do TUE e 223 a 234 do TFUE<sup>72</sup>), que assim se intitula desde 1958, mas que aparece designado no Tratado de Roma por *Assembléia*, representa os povos da União. Está constituído legislatura por 736 deputados, denominados de eurodeputados, eleitos por sufrágio universal direto. A partir da próxima eleição, em 2014, estará formado por 751 parlamentares, já sob as novas regras estabelecidas no Tratado de Lisboa.

O Parlamento europeu na atual legislatura está assim distribuído: Alemanha, 99; Áustria, 17; Bélgica, 22; Bulgária, 17; Chipre, 6; Dinamarca, 13; Eslováquia, 13; Eslovênia, 7; Espanha, 50; Estónia, 6; Finlândia, 13; França, 72; Grécia, 22; Holanda, 25; Hungria, 22; Irlanda, 12; Itália, 72; Letónia, 8; Lituânia, 12; Luxemburgo, 6; Malta, 5; Polónia, 50; Portugal, 22; Reino Unido, 72; República Checa, 22; Romênia, 33; e Suécia, 18. Reúnem-se em Estrasburgo, em Bruxelas e no Luxemburgo.

De se ressaltar que os deputados europeus não se encontram agrupados por delegações nacionais, mas por grupos políticos, que são plurinacionais<sup>73</sup>.

O Parlamento Europeu exerce, ao lado do Conselho, o papel de co-legislador, tendo ainda competência para aprovar o orçamento comunitário e aprovar a Comissão, enquanto colégio, com poderes para obrigá-la a demitir-se em bloco através de uma moção de censura. Esta última atribuição do PE deve ser levada a cabo apenas como último recurso, o que até então nunca aconteceu. Lembre-se que na esteira do voto de desconfiança do PE relativamente à Comissão Jacques Santer, em 1999, por suspeita de fraude, a Comissão se adiantou à moção, tendo se demitido em bloco.

A legislação derivada, estabelecida ainda na então CEE, com o Tratado de Roma, era elaborada segundo um processo triangular: a Comissão tinha a iniciativa da proposta legislativa, que levava à aprovação do Conselho, após parecer do Parlamento Europeu, que não era vinculativo.

As competências do Parlamento Europeu foram alargadas no Tratado da União Européia, em 1992, que instituiu o procedimento de co-decisão, um duo Conselho-Parlamento, onde este último, em conjunto com o primeiro, adota regulamentos, diretivas e decisões, sendo o parecer vinculativo na maioria das matérias. A este procedimento antes intitulado

<sup>72</sup> V. Anexo I – TUE e TFUE.

<sup>73</sup> Grupo do Partido dos Socialistas Europeus; Grupo do Partido Popular Europeu; Grupo Liberal, Democrático e Reformista; Grupo dos Verdes no Parlamento Europeu; Grupo da Aliança dos Democratas Europeus; Grupo Arco-Iris; Grupo Técnico das Direitas Europeias; Coligação de Esquerda; não inscritos

de co-decisão, o art. 289 do TFUE vem alterar a sua designação para “*processo legislativo ordinário*”<sup>74</sup>. Há também a nova figura do “*processo legislativo especial*”, disposto no artigo 289, n. 2 do TFUE e ainda a unanimidade, que passa a ser exceção, limitada a poucas questões como, por exemplo, a aprovação dos tratados de revisão (art. 48, TFUE) ou na aprovação da adesão de novos sócios (art. 49, TFUE).

O Parlamento Europeu atua na grande maioria das vezes pela via do processo legislativo ordinário, como veremos em capítulo próprio. Maria Luisa Duarte distingue o processo legislativo ordinário do processo legislativo especial, enfatizando o importante papel do PE:

*O processo legislativo especial designa as modalidades de decisão unilateral do Parlamento Europeu, com participação do Conselho, ou do Conselho, com participação do Parlamento Europeu.*

*O Parlamento Europeu que, por via do processo legislativo ordinário, é co-decisor de 95% das decisões europeias, apenas em duas situações está autorizado a deliberar autonomamente em processo legislativo especial: 1) na definição por meio de regulamentos do estatuto e condições gerais de exercício das funções pelos seus membros (art. 223, 2, TFUE); 2) definição por meio de regulamentos do estatuto e condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu (art. 228, 4, TFUE)*<sup>75</sup>

Ao Parlamento Europeu compete ainda a possibilidade de constituir uma comissão de inquérito temporário para analisar alegações de infração ou de má administração na aplicação do Direito da União (art. 226, TFUE), bem como o direito de petição direta, conferido aos cidadãos da União Européia (art. 227, TFUE). Esse direito encontra-se mais próximo do Parlamento Europeu pelo fato de ser a única instituição com legitimidade democrática – lembre-se que os eurodeputados são escolhidos por sufrágio universal direto – e por tal razão exerce um papel de mediador entre o cidadão e as instituições da União. E para além do direito de petição, há o direito de queixa perante o Provedor de Justiça, em caso de má administração por parte de uma das instituições europeias (art. 228, TFUE).

No domínio orçamental, o Parlamento Europeu dispõe de reais poderes, aprovando as despesas de funcionamento das instituições, créditos do Fundo Social Europeu, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, de ajudas à investigação entre outras.

<sup>74</sup> V. Anexo I – TFUE

<sup>75</sup> Estudos sobre o Tratado de Lisboa. Coimbra: Ed. Almedina, 2010, p. 71.

Embora não se reconheça ao Parlamento Europeu o direito de legislar, os Tratados de Maastricht, Amsterdã, Nice e Lisboa aumentaram consideravelmente os poderes desta Instituição, reduzindo assim o tão criticado défice democrático que lhe era atribuído, pese embora ter ainda frustrada a expectativa do direito de iniciativa legislativa.

Todavia, não se pode deixar de enaltecer o reforço democrático instituído no Tratado de Lisboa, através de uma nova engrenagem que visa aproximar as Instituições e os cidadãos da União, através dos princípios da democracia participativa e representativa, estabelecidos nos artigos 9º e 11 do TUE.

O direito de iniciativa popular, que permite aos cidadãos desencadear no seio da Comissão uma proposta legislativa de seu interesse, desde que preencha os requisitos estipulados no art. 11, 4, TUE, é um dos exemplos mais emblemáticos da nova dinâmica europeia.

#### **b) O Parlamento do Mercosul**

É de se destacar antecedentes importantes do trabalho legislativo no âmbito da integração Latino-americana: o Parlamento Andino, criado em 1979 com sede em Santafé de Bogotá, Colômbia, como um dos órgãos da Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Peru, Venezuela e Equador), cuja função é auxiliar a integração econômica, sendo composto por cinco parlamentares de cada país, enquanto não se institui a eleição direta, seguindo o modelo do Parlamento Europeu; e o Parlamento Latino-Americano, conhecido por Parlatino – criado em 1987, cujos países signatários são: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Tem por objetivo fortalecer os parlamentos sub-regionais, promovendo e cooperando com a integração Latino-americana, voltados precipuamente para o respeito aos direitos humanos, a liberdade e a paz. Está sediado na capital do Estado de São Paulo-Brasil, onde funciona desde 1993, num belo edifício, projetado por Oscar Niemayer.

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD), firmado em 29 de novembro de 1988, entre Argentina e Brasil, em seu art. 8º, dispunha sobre a composição de uma Comissão Parlamentar Conjunta:

*Os projetos dos Acordos específicos negociados pelos Governos dos Estados-partes, antes de seu envio aos respectivos Poderes Legislativos, serão apreciados por uma Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, de caráter consultivo, que será composta por doze parlamentares de cada país, designados pelos respectivos Poderes Legislativos, com mandato de dois anos.*

A ALALC e a ALADI não consideraram a criação de um Parlamento no seu processo integrador, concluindo-se que isso ocorreu devido às circunstâncias políticas durante as décadas de sessenta a oitenta, uma vez que, por serem a maioria de seus governos dirigida por regimes ditatoriais e antidemocráticos, não existiam Poderes Legislativos nesses países; por esse motivo, obviamente, não se poderia esperar sua participação em acordos interlegislativos.

O Capítulo IV do POP (arts. 22 a 30) cumpriu o disposto no art. 24 do Tratado de Assunção, que previa o estabelecimento de uma Comissão Parlamentar Conjunta para facilitar o tratamento legislativo que a implementação do Mercado Comum requer. Foi assim que, logo após ter entrado em vigor o Tratado de Assunção (26.11.1991), as delegações parlamentares da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai se reuniram em Montevideu (Uruguai), em 06.12.1991, aprovando o Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, com o propósito de

*estabelecer a união cada vez mais estreita entre os povos da América do Sul; garantir mediante uma ação comum o progresso econômico e social, eliminando barreiras que dividem nossos países e nossos povos; favorecer as condições de vida e emprego, criando condições para um desenvolvimento auto-sustentável que preserve nosso entorno e que se construa em harmonia com a natureza; salvaguardar a paz, a liberdade, a democracia e a vigência dos direitos humanos; fortalecer o espaço parlamentar no processo de integração, com vistas a futura instalação do Parlamento do Mercosul; apoiar a adesão dos demais países latino-americanos ao processo de integração e suas instituições.*

Na Reunião dos Chefes de Estado e de Governo do Mercosul, levada a cabo em 15 de dezembro de 2004 foi tomada a decisão de criar o Parlamento do Mercosul (CMC/Dec. 49/04), conforme previsto no regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta acima citado, com o prazo de 2 anos para a sua instalação.

Em 14 de dezembro de 2006 foi realizada a Sessão de Constituição do Parlamento do Mercosul, no plenário do Senado Federal brasileiro, entrando em vigor o Protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul (CMC/Dec. 23/05).

O Parlamento do Mercosul tem como missão representar os povos do Mercosul, respeitando sua pluralidade ideológica e política; assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz; promover o desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações; garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração; estimular a for-

mação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração; contribuir para consolidar a integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do Mercosul; e promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional.

Segundo a redação do art. 1º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul<sup>76</sup>, os parlamentares passam a ser eleitos por sufrágio universal direto, com mandato de 4 anos. O Parlamento do Mercosul terá uma primeira etapa de transição, que compreenderá o período entre 31.12.2006 a 31.12.2010, e uma segunda etapa, entre 01.01.2011 e 31.12.2014.

Quanto à sua composição, optou-se pelo critério da proporcionalidade, nos moldes do Parlamento Europeu, com a seguinte divisão: Brasil, 75; Argentina, 33; Venezuela, 27; Paraguai, 18; e Uruguai, 18. Porém, na primeira etapa de transição, o Parlamento do Mercosul será constituído por uma representação igualitária, composta por 18 parlamentares de cada Estado-parte.

Porém, ao contrário do Parlamento Europeu, os pareceres emanados do Parlamento do Mercosul não tem caráter vinculativo. Ressalte-se, porém, a manutenção, no referido Protocolo, da importante tarefa conferida ao Parlamento do Mercosul, de agilizar o processo de internalização das suas normas para a ordem interna dos Estados (art. 4º do Protocolo)<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> **Art. 1º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**

**Constituição.** Constituir o Parlamento do MERCOSUL, doravante o Parlamento, como órgão de representação de seus povos, independente e autônomo, que integrará a estrutura institucional do Mercosul.

O Parlamento substituirá à Comissão Parlamentar Conjunta.

O Parlamento estará integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte e as disposições do presente Protocolo.

O Parlamento será um órgão unicameral e seus princípios, competências e integração se regem de acordo com o disposto neste Protocolo.

A efetiva instalação do Parlamento realizar-se-á até 31 de dezembro de 2006.

A constituição do Parlamento realizar-se-á através das etapas previstas nas Disposições Transitórias do presente Protocolo

<sup>77</sup> **Art. 4º, 11 do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.**

**Competências.** Emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, por iniciativa própria ou por solicitação de outros órgãos do MERCOSUL.

**Art. 4º, 12.** Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes da sua aprovação.

## 4.2 O CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA E DO MERCOSUL

### a) O Conselho da União Européia

O Conselho da União Européia, que o Tratado de Lisboa denomina apenas de Conselho (art. 16 do TUE e 237 a 243 do TFUE<sup>78</sup>) está representado pelos governos dos Estados-membros, e, ao lado do Parlamento Europeu, é o legislador da União e um dos responsáveis pela autoridade orçamentária. O Conselho é formado por um representante de cada Estado-membro, em nível ministerial. A presidência do Conselho é exercida pelo Estado-membro que estiver na presidência da União, que ocorre de seis em seis meses, por ordem alfabética dos Estados.

O Conselho é assistido pelos Ministros das Relações Exteriores dos Estados-membros e pelo Comitê dos Representantes Permanentes – Coreper (art. 240 do TFUE). É formado, como o próprio nome sugere, por representantes permanentes dos Estados-membros junto da União, cuja função primordial é de preparar as deliberações dos ministros e analisar qualquer proposta ou projeto de ato submetido à aprovação do Conselho.

O Conselho toma as suas decisões, em regra geral, por maioria qualificada, pelo inovador sistema de ponderação dos votos, tendo por base um critério populacional, segundo o qual os Estados-membros com maior população detêm um maior número de votos. O Tratado de Lisboa altera este critério, criando uma nova fórmula para o cálculo da maioria qualificada, que passa a ter em conta as pessoas e os Estados. Ou seja, a partir de 2014, para se aprovar uma decisão no Conselho, terão que votar favoravelmente 55% dos Estados-membros, representando pelo menos 65% da população. Este critério passa a ser denominado de “*dupla maioria*”<sup>79</sup>.

Questões de extrema importância continuam a ser decididas por unanimidade, hoje porém restritas a poucas matérias, como por exemplo

Se o projeto de norma do MERCOSUL for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco (45) dias, contados a partir da sua aprovação.

Nos casos em que a norma aprovada não estiver em de acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente literal a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação.

Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do Mercosul que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior.

<sup>78</sup> V. Anexo I – TUE e TFUE.

<sup>79</sup> Art. 238, 3. V. Anexo I – TFUE.

a admissão de um novo membro, previsto no art. 49 (primeira parte) do TUE: “qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2º e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União. O Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais são informados desse pedido. O Estado requerente dirige o seu pedido ao Conselho, que se pronuncia por unanimidade, após ter consultado a Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronunciará por maioria absoluta dos membros que o compõem”.

A competência implícita, que atribui poder chamado de “quase constituinte” ao Conselho, disposto no art. 352 do TFUE, também prevê a unanimidade: “Se uma ação da União for considerada necessária para atingir um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados, sem que estes tenham previsto os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adotará as disposições adequadas”.

Ao abrigo do artigo supra citado, que é uma cláusula de integração de lacunas, foram criados alguns poderes em matérias importantes para a concretização do mercado comum, tais como as políticas do meio ambiente, a política tecnológica e dos consumidores, dentre outras. O objetivo é evitar a paralisação da integração, por força de uma lacuna nos tratados.

Por oportuno, recorde-se que durante o período de transição, nos primórdios da CE (1958/1965), era exigida a unanimidade para a maior parte das decisões do Conselho. Em 1966, no início da sua fase definitiva, com a consolidação da união aduaneira, tentou-se inverter as decisões, aplicando-se a regra da maioria. Isso gerou uma crise no seio da Comunidade, liderada pela França, que na ocasião era contrária ao federalismo, que fatalmente seria acelerado pela mudança da regra da unanimidade, daí surgindo o Acordo de Luxemburgo<sup>80</sup>. No final dos anos 70, o recurso sistemático à unanimidade do Conselho e os constantes desacordos em temas de vital importância para o andamento do projeto integracionista trouxeram um período de estagnação e de bloqueio à então CEE. Essa insatisfação fez nascer a necessidade de revisão e um novo impulso ao Tratado de Roma. Assim, em 1986 surge a primeira revisão, com o Ato Único Europeu, que consagrou o regresso à votação por maioria no Conselho, dando enfoque especial no domínio da consolidação do mercado interno.

Também de se salientar que a revisão levada a cabo com o Tratado de Nice, alargou ainda mais o processo de decisão pela maioria qualificada, já que previa a adesão de doze Estados, e uma Europa alargada corria o risco de ficar paralisada com a regra da unanimidade. Portanto cerca de

<sup>80</sup> Ver Anexo V. Documentos Históricos da União Européia e do Mercosul.

trinta disposições do Tratado de Amsterdã, que até então eram regidas pela unanimidade, passam a ser tomadas por maioria qualificada.

Mais o grande salto dá-se com o Tratado de Lisboa, ao encerrar o ciclo dos pilares, nascido no Tratado de Maastricht, em 1992. Como já explicado atrás, a União Européia abarcava três pilares: dois intergovernamentais e um supranacional, sendo que os pilares intergovernamentais eram guiados pela regra da unanimidade, ao passo que o pilar supranacional era regido, pela maioria qualificada.

Pois bem, o Tratado de Lisboa abandona a estrutura dos pilares. A PESC e a CPJP são a partir de agora, absorvidas pela União Européia, e as matérias previstas no antigo pilar da CPJP passam a ser decididas pela regra da maioria qualificada. A PESC ainda permanece sob o manto da votação por unanimidade, por ser esta uma matéria muito sensível e ainda muito cara aos Estados.

O artigo 1º, 3 do TUE anuncia o desaparecimento das Comunidades: “A União substitui-se e sucede à Comunidade Européia”. Portanto, a Comunidade Européia é incorporada no seio da União Européia, e por consequência, grande parte das decisões passam a ser tomadas por maioria qualificada, nomeadamente no que pertine ao pilar da Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal (CPJP), como acima referido.

Maria Luisa Duarte alerta para o fato de ainda persistirem alguns domínios em que a unanimidade resiste:

*Em rigor, podemos afirmar que a União, em domínios mais diretamente ligados ao exercício de atributos típicos de estadualidade, como sejam a política externa, a política de defesa, os serviços de polícia, preservou, em parte e por enquanto, a lógica intergovernamental dos pilares<sup>81</sup>.*

O Conselho Europeu, órgão não previsto no Tratado de Roma, que ganha alguma importância com o Ato Único Europeu e com os Tratados que lhe sucederam é promovido a instituição no Tratado de Lisboa.

O Conselho Europeu (art. 15, TUE e 223 a 234, TFUE<sup>82</sup>) é o fórum dos Chefes de Estado e de Governo, criado na Reunião de Cúpula de Paris, em 1974. A sua primeira reunião deu-se em 1975, sendo o responsável pela concertação política do bloco, definindo orientações gerais acerca de questões relevantes na cena internacional, e tomando posição sobre problemas que, pela sua importância política, não possam ser solucionados pelas demais instituições, como por exemplo o alargamento da

<sup>81</sup> Estudos sobre o Tratado de Lisboa. Coimbra: Ed. Almedina, 2010, p. 28.

<sup>82</sup> V. Anexo I – TUE e TFUE.

União, a revisão dos Tratados, o reforço dos recursos financeiros entre outros.

O Conselho Europeu teve sua competência institucionalizada com o advento do Ato Único Europeu (AUE), que foi assinado no Luxemburgo, em 17 de fevereiro de 1986, e na Haia, em 28 de fevereiro do mesmo ano, que dispôs em seu art. 2º: “*O Conselho Europeu reúne os chefes de Estado ou de governo dos Estados-membros e o presidente da Comissão das Comunidades Europeias, que são assistidos pelos ministros dos Negócios Estrangeiros e por um membro da Comissão. O Conselho Europeu reúne-se pelo menos duas vezes por ano*”. O Conselho Europeu limitava-se a ser um Conselho de Assuntos Gerais até o advento do Ato Único Europeu.

O Tratado de Lisboa trouxe inovações significativas ao Conselho Europeu. A primeira delas foi integrá-lo no rol das instituições da União (art. 13, TUE). Mas as inovações não ficam por aí. O Tratado cria a figura do Presidente da União, agora com mandato fixo, pelo prazo de 2 anos e meio, podendo ser reconduzido por igual período.

O Conselho Europeu está atualmente representado por quem, em cada um dos 27 Estados, tenha a direção suprema da política externa. Está composto por todos os representantes dos Estados-membros, sob a regência do seu Presidente, que será eleito pelos seus pares, pelo presidente da Comissão e pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política Externa, cargo este também criado no novel tratado, de que nos ocuparemos mais tarde.

Apenas para deixar registrado, até porque serão nomes que ficarão gravados na história da União, as primeiras personalidades eleitas para ocupar os cargos de Presidente do Conselho Europeu e de Alto Representante da União são, respectivamente: Herman Van Rompuy, ex-primeiro ministro belga e a britânica Catherine Ashton, que ocupava o cargo de Comissária Europeia responsável pela política comercial, desde outubro de 2008. A repercussão destas escolhas não foi, a primeira vista, bem recebida na mídia europeia<sup>83</sup>. O futuro dirá se as críticas serão infundadas ou não.

<sup>83</sup> “A Europa ficou pasmada”, constata o diário austriaco, *Die Presse*, incrédulo perante a nomeação de dois “desconhecidos” – dois “figurantes”, escreve *Der Spiegel*, para os lugares cimeiros da União Europeia. “Dupla quase anônima passa a assumir destinos da EU”, ecoa o *Diário de Notícias*, segundo o qual “hora e meia” bastou para os 27 elegerem dois dirigentes “quase desconhecidos fora das fronteiras dos seus próprios países”.

“Para chegarem a acordo, os líderes europeus optaram pela estratégia suicida do mínimo denominador comum”, lamenta *La Repubblica*, para quem “a Europa, para utilizar a expressão de Henry Kissinger, tem um número de telefone. Mas temos de ter em conta que qualquer um pode precisar de o marcar. Se a Europa assumiu um rosto e um número de telefone, é o de Angela Merkel e não, seguramente, o de Herman Van Rompuy e muito menos o da baronesa Ashton”, anuncia o diário italiano. “Caros americanos, eis o Sr. Europa 2009: Herman Van

Oportuno fazermos uma distinção entre o Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia, que o TUE chama apenas de “Conselho”. Enquanto no Conselho Europeu tem assento os mais altos representantes dos Estados-membros, no Conselho tomam assento os representantes dos Estados em nível ministerial e que por óbvio estão atrelados de forma indireta ao Conselho Europeu, pois deles dependem no quadro ministerial dos respectivos Estados.

O forlalecimento do Conselho Europeu, promovido à Instituição da União, com a criação do cargo de presidente fixo, que antes era exercido pelo Chefe de Governo ou de Estado que se encontrava na presidência rotativa da UE, pode trazer algum descompasso na dinâmica integracionista se não houver uma boa afinização entre Conselho/Conselho Europeu, segundo alerta Mota Campos:

*A criação do Conselho Europeu reduziu o prestígio do Conselho que deixou de ser o órgão dominante no quadro institucional da União. O Conselho Europeu funciona, na prática, como uma instância de recurso onde são levados os problemas que pelo seu melindre ou importância política não encontram solução no escalo inferior, de nível ministerial – e não encontram solução na medida em que os ministros têm tendência para deixar arrastar os problemas difíceis, devolvendo aos Chefes de Estado ou de Governo, reunidos em Conselho Europeu, a responsabilidade de resolvê-los.*

*A dinâmica da integração poderá deste modo ser afetada no caso de os Chefes de Governo não revelarem um forte empenhamento no avanço do processo de integração: a divisão de responsabilidades nem sempre é a melhor forma de assegurar a boa marcha de um projeto<sup>84</sup>.*

*Rompuy. Telefonem apenas para tratar de assuntos da guerra contra o terrorismo, da redução das emissões de dióxido de carbono e da crise económica.*, ironiza o polaco *Rzeczpospolita*. “Será que isto obrigava a uma batalha pelo Tratado de Lisboa, para atribuir dois novos cargos a figuras insignificantes?”, pergunta a *Gazeta Wyborcza*.

No mesmo comprimento de onda, *El País* critica a ausência de visibilidade e projecção dos candidatos: “Uma UE demasiado cinzenta”, titula, ao considerar que “os 27 optam por um presidente sem carisma e oferecem de bandeja a Londres a política externa. O resultado é triste para os eurófilos e irá agravar o alheamento dos cidadãos para com as instituições”. “A Europa perdeu a primeira grande oportunidade de provar que o Tratado de Lisboa lhe daria finalmente os instrumentos políticos necessários para exercer na cena internacional todo o seu peso”, lamenta o Público”. In *Presseurop*, 20.11.2009, Disponível em: <<http://www.presseurop.eu/pl/content/article/142011-herman-e-catherine-que>>, consultado no dia 02.08.2010.

<sup>84</sup> **Manual de Direito Europeu**. Coimbra: Ed. Coimbra, 2010, p. 117.

## b) O Conselho do Mercosul

O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul (POP, arts. 3º a 7º), responsável pela condução política e pelas decisões que assegurem o cumprimento de seus objetivos, mantendo a mesma hierarquia e funcionamento que se lhe outorgava nos arts. 10, 11 e 12 do Tratado de Assunção.

O art. 8º do Protocolo prevê as funções e competências do Conselho do Mercado Comum, quais sejam: velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito; formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum; exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul; negociar e firmar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais.

Estas funções podem ser delegadas ao Grupo Mercado Comum por mandato expresso, nas condições estipuladas no inc. VII do art. 14: manifestar-se sobre as propostas que sejam levadas pelo Grupo Mercado Comum; criar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos pelas mesmas; criar os órgãos que estime pertinentes, assim como modificá-los ou extingui-los; esclarecer, quando estime necessário, o conteúdo e o alcance de suas decisões; entre outras.

O Conselho do Mercosul é composto pelos Ministros de Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia ou seus equivalentes, e, ao menos uma vez por semestre participam das reuniões os Presidentes dos Estados-partes, nesse aspecto fazendo papel análogo ao do Conselho Europeu, antes das grandes inovações trazidas com o Tratado de Lisboa.

O art. 9º dispõe que o Conselho se manifestará mediante decisões, as quais serão obrigatórias para os Estados-partes.

Quanto ao sistema de tomada de decisões, estas se darão por consenso, como estipulado no art. 37 do POP: *“As decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados-partes”*. Vimos acima que o Conselho da União Européia, em sua fase transitória, decidia basicamente por unanimidade, sendo que atualmente decide, com raras exceções, sempre por maioria qualificada.

Fazendo um exercício de comparação entre as instituições do Mercosul e da União Européia fica evidente que o primeiro procura seguir os passos iniciais da então CEE, porém, em vez de se servir unicamente do critério da unanimidade para a tomada de decisões, – que deu a tônica na UE quando alguns Estados estavam reticentes com o excesso de poder das instituições comunitárias –, o Mercosul optou pelo consenso, que acaba por permitir as abstenções, num mecanismo um pouco mais leve e ágil, no contexto desta integração.

A presidência do Conselho que antes obedecia a ordem alfabética dos Estados-membros, e era rotativa, de seis em seis meses, desde janeiro de 2007 tem um novo sistema de Presidência tripartida, que tem por base estabelecer um programa conjunto para 18 meses, com o objetivo de dar continuidade às presidências rotativas, permitindo que os Estados trabalhem com maior proximidade e enjagamento nas causas comunitárias. Atualmente encontram-se na presidência tripartida: a Espanha, a Bélgica e a Hungria (janeiro de 2010/julho de 2011, respectivamente).

O Conselho do Mercado Comum criou, em 06.10.2003, pela decisão CMC 11/03, a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), com sede em Montevideu (Uruguai).

A CRPM está composta por representantes de cada um dos Estados-parte, com a função de apresentar iniciativas ao CMC sobre temas que digam respeito à integração, e preparar os trabalhos para as reuniões do CMC. A CRPM inspirou-se na sua homóloga, o COREPER, que é considerado um dos braços fortes do Conselho. Tem por função apresentar e preparar todos os trabalhos do Conselho.

A CRPM é presidida por uma personalidade política destacada de um dos Estados-membros, com mandato de dois anos, que pode ser renovado por mais um ano. O Presidente, para além de coordenar os trabalhos da CRPM, passa a ser o representante do Mercosul para questões internacionais, assemelhando-se, guardadas as devidas proporções, ao cargo de Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança, criado pelo Tratado de Lisboa. O primeiro presidente da CRPM foi o ex-presidente da Argentina, Eduardo Duhalde. Desde 8.12.2005, o cargo é ocupado pelo ex-vice presidente da Argentina, Carlos Álvarez.

## 4.3 A COMISSÃO E O GRUPO MERCADO COMUM

### a) A Comissão

A Comissão (art. 17 do TUE e 244 a 250 do TFUE<sup>85</sup>) tem por missão representar, com total independência, os interesses da União. É composta por 27 comissários, funciona como um órgão colegiado e depende da aprovação do Parlamento Europeu para assumir as suas funções, conforme estabelece o art. 17, n. 7, do TUE. O mandato da Comissão é de 5 anos. Atualmente é presidida pelo Comissário português, José Manuel Durão Barroso, que foi reconduzido no cargo em 2009, permanecendo até 2014.

Dentre as competências da Comissão, destaque-se:

<sup>85</sup> V. Anexo I – TUE e TFUE.

– A Comissão assegura, em larga medida, a aplicação dos Tratados e a execução dos atos normativos adotados no quadro da União, para o que lhe foram conferidos largos poderes autônomos de decisão e execução;

– Mesmo quando caiba ao Conselho o poder de decidir, como em princípio sucede, a Comissão dispõe de um fundamental poder de iniciativa legislativa;

– Dispõe ainda a Comissão de importantes poderes de controlo no âmbito da sua missão de “guardiã” dos Tratados;

– Exerce também relevantes poderes de administração e gestão;

– Participa ativamente na elaboração e execução da política externa da União e bem assim na aplicação das disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal<sup>86</sup>.

Como pode-se depreender a partir das competências acima elencadas, a Comissão é uma das instituições mais importantes desta sofisticada engrenagem europeia, sendo considerada o motor da União.

No que toca à sua tarefa legislativa, de se ressaltar que a legislação derivada europeia (regulamentos, diretivas e decisões) nasce na Comissão, que detém o direito de iniciativa da proposta legislativa. Após esta etapa, a Comissão encaminha a proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho para votação, por maioria qualificada, na grande maioria dos casos.

Cabe ainda à Comissão assegurar a aplicação das políticas comuns, executar o orçamento e gerir os programas da União. Por fim, mas não menos importante, a Comissão é a “guardiã dos tratados”, com a nobre missão de velar pela correta aplicação dos Tratados e da sua legislação derivada. A Comissão é a grande defensora dos interesses da União. Nesta vertente, a Comissão zela para que as regras, os princípios e as decisões sejam corretamente implementados. Se a Comissão constatar que o Direito da União foi desrespeitado, tem o poder de desencadear uma ação de incumprimento perante o TJUE<sup>87</sup>, ou ainda sancionar as pessoas ou as empresas que tenham violado as leis da concorrência<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> CAMPOS, João Mota de.; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de Direito Europeu*. 6. Ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2010, p. 83.

<sup>87</sup> Art. 259. V. Anexo I – TFUE.

<sup>88</sup> Art. 105, TFUE. 1. Sem prejuízo do disposto no artigo 104, a Comissão velará pela aplicação dos princípios enunciados nos artigos 101 e 102 [regras de concorrência]. A pedido de um Estado-membro, ou oficiosamente, e em cooperação com as autoridades competentes dos Estados-Membros, que lhe prestarão assistência, a Comissão instruirá os casos de presumível infração a estes princípios. Se a Comissão verificar que houve infração, proporá os meios adequados para se lhe pôr termo.

O Tratado de Lisboa altera a composição da Comissão, reduzindo o número de comissários para 2/3 do número de Estados-membros, que atuarão em caráter rotativo, ou seja, a manter-se uma Europa a 27, os comissários serão reduzidos para 18. A nova composição da Comissão será assim constituída a partir de 1 de novembro de 2014, consoante o estabelecido no art. 17, 5, do TUE.

O Tratado de Lisboa cria uma figura híbrida para exercer a função de vice-presidente da Comissão Europeia e de presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros. O art. 18 do TUE<sup>89</sup> determina as suas competências. Trata-se do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, adiante designado de Alto Representante.

O Alto Representante é nomeado pelos Chefes de Estado e de Governo, no âmbito do Conselho Europeu, com a anuência do Presidente da Comissão. Daí a incerteza a respeito da sua total independência no exercício da vice-presidência da Comissão, por acumular também a presidência de uma das formações do Conselho – na sua função de Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros, tendo um pé na Comissão e outro no Conselho. Como alerta Maria Luisa Duarte:

*o Alto Representante será, porventura, a maior incógnita do regime instituído pelo Tratado de Lisboa, no que se refere à viabilidade do novo cargo no quadro institucional formado pelo Conselho Europeu, Conselho da União e Comissão.*

*O Alto representante, perdido no seu labirinto interno, tem elevadas probabilidades de manter a Política Externa no registo de irrelevância que, infelizmente, tem caracterizado a ação da União Europeia no cenário cada vez mais disputado do protagonismo internacional<sup>90</sup>.*

Para o cargo de Alto Representante foi nomeada a britânica Catherine Ashton, uma figura desconhecida na cena internacional<sup>91</sup>. De trazer à lembrança que o cargo de Alto Representante, de forma não institucional-

2. Se a infração não tiver cessado, a Comissão declarará verificada essa infração aos princípios, em decisão devidamente fundamentada. A Comissão pode publicar a sua decisão e autorizar os Estados-Membros a tomarem as medidas, de que fixará as condições e modalidades, necessárias para sanar a situação.

3. A Comissão pode adoptar regulamentos relativos às categorias de acordos a respeito dos quais o Conselho tenha adoptado um regulamento ou uma directiva em conformidade com a alínea b) do n. 2 do artigo 103.

<sup>89</sup> V. Anexo I – TUE.

<sup>90</sup> *Estudos sobre o Tratado de Lisboa*. Coimbra: Ed. Almedina, 2010, p. 61-62.

<sup>91</sup> V. nota 83.

lizada nos Tratados, era exercido por Javier Solana, conhecido por Sr. PESC, até a entrada em vigor do atual Tratado.

### b) O Grupo Mercado Comum

O Grupo Mercado Comum (GMC) é órgão executivo do Mercosul, assemelhando-se, assim, à Comissão. É composto por dezesseis membros, quatro titulares e quatro suplentes por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Ministérios da Economia (ou seus equivalentes) e dos Bancos Centrais, sendo o GMC coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores.

Suas funções e atribuições encontram-se enumeradas no art. 14, I a XIV, do POP, destacando-se, dentre elas:

*velar, nos limites de suas competências, pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito; propor projetos de decisão ao Conselho Mercado Comum; tomar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho Mercado Comum; fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum; criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos; manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do Mercosul no âmbito de suas competências; negociar com a participação de representantes de todos os Estados-partes, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum e dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos para esse fim, acordos em nome do Mercosul com terceiros países e organismos internacionais. O Grupo Mercado Comum, quando dispuiser de mandato para tal fim, procederá à assinatura dos mencionados acordos. O Grupo Mercado Comum, quando autorizado pelo Conselho do Mercado Comum, poderá delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do Mercosul; aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa do Mercosul; adotar Resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações emanadas do Conselho do Mercado Comum; submeter ao Conselho do Mercado Comum seu Regimento Interno; organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicitar; dentre outras.*

O GMC pronuncia-se mediante Resoluções, as quais vinculam os Estados-partes (POP, art. 15).

Porque a Comissão de Comércio do Mercosul está encarregada de assistir o Grupo Mercado Comum, inserimos neste capítulo algumas considerações a seu respeito.

Compete à CCM velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países. É integrada por quatro membros titulares e quatro membros suplentes por Estado-parte, sob a coordenação dos Ministérios das Relações Exteriores.

Entre as funções e atribuições previstas no art. 19, I a XI, do POP, destacam-se:

*velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio; considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados-partes com respeito à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum; acompanhar a aplicação dos instrumentos de política comercial comum nos Estados-partes; analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular Propostas a respeito ao Grupo Mercado Comum; tomar as decisões vinculadas à administração e à aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-partes; informar ao Grupo Mercado Comum sobre a evolução e a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, sobre o trâmite das solicitações recebidas e sobre as decisões adotadas a respeito delas; propor ao Grupo Mercado Comum novas normas ou modificações às normas existentes referentes à matéria comercial e aduaneira do Mercosul; propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum, inclusive para contemplar casos referentes a novas atividades produtivas no âmbito do Mercosul; estabelecer os comitês técnicos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, bem como dirigir e supervisionar as atividades dos mesmos; desempenhar as tarefas vinculadas à política comercial comum que lhe solicite o Grupo Mercado Comum; adotar o Regimento Interno que submeterá ao Grupo Mercado Comum para sua homologação.*

Conclui-se, da leitura das funções e atribuições outorgadas à CCM, que este órgão terá grande relevância no atual estágio de integração em que o Mercosul se encontra – a União Aduaneira, ainda não consolidada.

A CCM se manifesta mediante Diretrizes ou Propostas, a primeira obrigatória para os Estados-partes.

Para além das funções e atribuições citadas, o POP cria um procedimento geral para reclamações de particulares ante a CCM, sempre que estas estiverem dentro de sua área de competência. Mas, deste assunto trataremos no capítulo referente à solução de controvérsias no Mercosul.

#### 4.4 O COMITÊ ECONÔMICO-SOCIAL E O FORO CONSULTIVO ECONÔMICO-SOCIAL

##### a) O Comitê Econômico-Social

O Comitê Econômico e Social (arts. 301 a 304 do TUE<sup>92</sup>) é composto por 344 representantes da sociedade civil organizada, designadamente por produtores, agricultores, trabalhadores, comerciantes, artífices, profissionais liberais dentre outros, tendo por função emitir pareceres consultivos para as instituições da União. Os seus membros, chamados de conselheiros, têm um mandato de quatro anos, podendo ser reconduzidos.

O Comitê é consultado especialmente no domínio da política econômica e social, e, em que pese não serem seus pareceres vinculativos, é um órgão de extrema importância para a União Européia, pois consegue, na grande maioria das vezes, obter consenso sobre pareceres, apresentando aos demais órgãos a síntese das posições dos diversos grupos e fornecendo indicações sobre as alterações desejadas pelos destinatários mais diretamente interessados nas propostas legislativas.

##### b) Foro Consultivo Econômico e Social

O Foro Consultivo Econômico e Social surge, nos moldes do Comitê Econômico e Social da União Européia, como um órgão auxiliar, de representação dos setores econômicos e sociais, previsto nos arts. 28 a 30 do POP. É, portanto, um órgão inovador dentro da estrutura orgânica do Mercosul, que nasceu com base no art. 14 do Tratado de Assunção, *in fine*: “Ao elaborar e propor medidas concretas no desenvolvimento de seus trabalhos, até 31 de dezembro de 1994, o Grupo Mercado Comum poderá convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública e do setor privado”.

<sup>92</sup> V. Anexo I – TFUE

Integrado por igual número de representantes de cada Estado-parte, tem função consultiva, manifestando-se através de recomendações ao Grupo Mercado Comum. Suas proposições não são vinculativas, constituindo-se num canal de contatos à disposição dos empresários e trabalhadores de vital importância para a concretização da União Aduaneira, e se for caso disso, de um futuro Mercado Comum.

A seção brasileira do Foro Consultivo Econômico e Social foi instalada em março de 1996, após a ratificação do POP, que o instituiu. Está formada pelas centrais sindicais CUT, Força Sindical e CGT, confederações do Comércio, da Indústria, da Agricultura e dos Transportes, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) e entidades que reúnem profissionais liberais. É um canal importante que reflete as aspirações da sociedade, principalmente quanto aos direitos dos trabalhadores, a valorização do salário mínimo entre os sócios, e a defesa dos consumidores nesse espaço comum.

Daí que, com acerto, o POP instituiu o Foro Consultivo Econômico e Social, que certamente aproxima de modo muito positivo a sociedade mercosulina da integração regional.

#### 4.5 A SECRETARIA ADMINISTRATIVA DA UNIÃO EUROPÉIA E DO MERCOSUL

##### a) A Secretaria Administrativa da UE

Funcionam ambas as Secretarias como órgãos burocráticos, sendo que a Secretaria da União Européia está inserida na organização do Conselho e da Comissão, dirigida por um Secretário-Geral e constituída por diversas direções-gerais, cobrindo, praticamente, todas as áreas da atividade comunitária. Estão a seu encargo os Serviços Gerais de Coordenação e Controle, o Serviço Jurídico e o Serviço de Imprensa, que possui uma publicação oficial diária conhecida por Jornal Oficial da União Européia (JOUE), publicado em duas séries: série Legislação e série Comunicação e Informação.

##### b) A Secretaria Administrativa do Mercosul

O Tratado de Assunção já previa a Secretaria, porém não como órgão do Mercosul, mas sim, como um mero arquivo de documentos e informante das suas atividades [art. 15. “O Grupo Mercado Comum contará com uma Secretaria Administrativa cujas principais funções constituirão na guarda de documentos e comunicações de atividades do mesmo. Terá sua sede na cidade de Montevideu”].

O POP, em seus arts. 31 a 33, promove a Secretaria Administrativa a órgão do Mercosul [art. 31. “O Mercosul contará com uma Secretaria Administrativa como órgão de apoio operacional. A Secretaria Administrativa do Mercosul será responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul e terá sede permanente na cidade de Montevideu”].

A Secretaria esta a cargo de um Diretor, que deve ser nacional de um dos Estados-partes, escolhido pelo Grupo Mercado Comum e designado pelo Conselho do Mercado Comum, com mandato de dois anos, sendo-lhe vedada a reeleição (art. 33).

A Secretaria Administrativa tem sede em Montevideu-Uruguai.

Dentre as suas funções destacam-se: servir como arquivo oficial da documentação do Mercosul; publicar e difundir as suas normas no Boletim Oficial do Mercosul, nas duas línguas oficiais (português e espanhol).

#### 4.6 O COMITÊ DAS REGIÕES

O Comitê das Regiões (arts. 305 a 307, do TFUE<sup>93</sup>) tem natureza consultiva, e está composto por representantes das coletividades regionais e locais, exprimindo os interesses municipais, estaduais ou regionais. O mandato é de quatro anos, podendo ser reconduzidos nas suas funções. Cabe ao Conselho aprovar, por maioria qualificada a lista dos membros efetivos e suplentes estabelecida em conformidade com as propostas apresentadas pelos Estados-membros.

A sua composição é idêntica ao Comitê Econômico e Social, contando atualmente com 344. Os integrantes do Comitê das Regiões não podem estar vinculados a quaisquer instruções, exercendo suas funções com plena independência, no interesse geral da União.

O Comitê das Regiões será consultado pelo Conselho ou pela Comissão nos casos previstos no Tratado, ou em outros casos, precipuamente naqueles que afetam diretamente os poderes locais e regionais. Pode ainda apresentar pareceres, por iniciativa própria, à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento Europeu.

Este órgão terá um prazo, a ser estabelecido pelo Conselho ou Comissão, para apresentar o seu parecer, que não pode ser inferior a um mês. Se decorrido este prazo, não houver um parecer por parte do Comitê, poder-se-á prescindir deste, por não ter este parecer caráter vinculativo na elaboração da legislação derivada da UE.

<sup>93</sup> V. Anexo I – TFUE.

#### 4.7 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UE

O Tribunal de Contas foi criado em 22 de julho de 1975, e instalado em 1977, no Luxemburgo. Está elencado no rol das instituições da União, constante no art. 13 do TUE, e tem suas normas regulamentadas nos arts. 285 a 287 do TFUE<sup>94</sup>. É composto por vinte e sete membros (um de cada Estado), nomeados por um período de seis anos, pelo Conselho, após consulta ao Parlamento Europeu. Tem por função verificar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas da UE e garantir a boa gestão financeira. Deve exercer as suas funções com total independência, e sempre no interesse geral da União.

*Contrariamente aos órgãos congêneres dos Estados-membros, o Tribunal de Contas da CE não dispõe de competência legal para executar coercitivamente as suas tarefas de fiscalização ou para punir os responsáveis pelas infrações por si detectadas... A verdadeira arma do Tribunal de Contas é o efeito a nível da opinião pública. Os resultados da sua atividade de fiscalização são compilados, após o encerramento do ano orçamental, num relatório anual que é publicado no Jornal Oficial da UE, tornando-se assim conhecido da opinião pública<sup>95</sup>.*

O Tribunal de Contas representa o contribuinte europeu, com a responsabilidade de verificar a correta utilização do dinheiro da União Européia. A sua independência em relação às outras instituições europeias e aos Estados-membros garante a transparência do orçamento comunitário. As instituições europeias, as administrações nacionais, regionais e locais que participam na gestão dos fundos comunitários bem como os beneficiários das ajudas comunitárias em geral, tanto nos Estados-membros como nos países terceiros implicados, estão sujeitos ao controle deste Tribunal, que tem a obrigação de enviar todos os documentos e transmitir todas as informações.

Esta instituição é considerada a “consciência financeira” da União Européia, sendo a única fonte de informação que o contribuinte europeu tem para verificar o bom andamento financeiro da União. Dentre as suas funções está a de publicar um relatório anual sobre o orçamento geral, no Jornal Oficial da União Européia.

<sup>94</sup> V. Anexo I – TUE e TFUE.

<sup>95</sup> BORCHARDT, Klaus-Dieter. *ABC do Direito Comunitário*. 4. ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1994. p. 30.

#### 4.8 O BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO

O Banco Europeu de Investimento tem por missão contribuir, recorrendo ao mercado de capitais e utilizando os seus próprios recursos, para o desenvolvimento equilibrado e harmonioso do mercado comum no interesse da Comunidade (arts. 308 e 309, TFUE<sup>96</sup>).

O BEI é a instituição financeira da União Européia, concedendo empréstimos a longo prazo para investimentos de capital que promovam o desenvolvimento econômico e a integração equilibrados da União. Destinam-se, basicamente, a projetos que visem a reforçar o progresso econômico das regiões menos favorecidas; melhorar as redes transeuropeias de transportes e telecomunicações e de transporte de energia; melhorar a competitividade internacional da indústria e sua integração em nível europeu e apoiar as pequenas e médias empresas; proteger o ambiente e a qualidade de vida, promovendo o desenvolvimento urbano e salvaguardando o patrimônio arquitetônico da UE.

O BEI também concede empréstimos no exterior da União, apoiando projetos de desenvolvimento econômico nos países da Europa Central e Oriental; promove projetos transfronteiriços nos domínios das infraestruturas e do ambiente, desenvolvendo o setor produtivo privado nos países mediterrânicos terceiros; participa no processo de paz no Médio Oriente; intervém nos setenta países da África, Caribe e Pacífico, signatários da Convenção de Lomé, bem como financia projetos de interesse mútuo nas áreas de transferência de tecnologia, *joint ventures* e proteção do ambiente, em países da Ásia e da América Latina que celebraram, recentemente, acordos de cooperação com a União Européia.

Saliente-se que

*o BEI não é um banco em que se deposita dinheiro, mas um banco que proporciona uma melhoria da qualidade de vida a milhares de cidadãos. A sua tarefa prioritária consiste no reforço do desenvolvimento regional, pelo que mais da metade de seus financiamentos são canalizados para investimentos produtivos em regiões menos favorecidas ou que se defrontam com o declínio industrial.*

*Os financiamentos do BEI traduzem-se, para os cidadãos que deles se beneficiam, em novas empresas, mais postos de trabalho, melhores comunicações e maior proteção do ambiente. A concessão dos empréstimos não obedece a qualquer sistema de quotas, mas é determinada por prioridades de política geral e pelas necessidades dos operadores econômicos.*

*Os financiamentos do BEI para o desenvolvimento regional associam-se freqüentemente a subvenções dos fundos estruturais e do*

<sup>96</sup> V. Anexo I – TFUE.

*Fundo de Coesão da UE. Para garantir a complementaridade dos empréstimos com as subvenções, o BEI trabalha em estreita colaboração com a Comissão, participando na preparação e na implementação de programas de apoio cultural<sup>97</sup>.*

#### 4.9 O BANCO CENTRAL EUROPEU

O Banco Central Europeu (BCE) é uma das Instituições da União (art. 13 do TUE e 282 a 284 do TFUE)<sup>98</sup>. Foi criado no Tratado da União Européia, de 7.2.1992, sendo a instituição chave na construção da União Económica e Monetária. Está sediado em Frankfurt (Alemanha). O BCE goza de personalidade jurídica. Deve exercer as suas funções com total independência, não podendo solicitar ou receber qualquer instruções das instituições ou organismos comunitários, dos governos dos Estados-membros ou de qualquer outra entidade.

O BCE dispõe de um Conselho e de uma Comissão Executiva. O Conselho é composto pelos presidentes dos bancos centrais nacionais. A Comissão Executiva é composta por um Presidente, um Vice-Presidente e quatro vogais, que devem necessariamente ser nacionais de seus respectivos Estados-membros, nomeados dentre personalidades de reconhecida competência e com experiência profissional nos domínios monetário ou bancário, de comum acordo, pelos Estados-membros, sob recomendação do Conselho e após este ter consultado o Parlamento Europeu e o Conselho do BCE. O mandato é de oito anos não renováveis.

Compete ao Conselho do BCE: adotar as orientações e tomar as decisões necessárias ao desempenho das atribuições cometidas ao SEBC<sup>99</sup> pelo Tratado e pelos respectivos Estatutos; definir a política monetária da Comunidade; exercer as funções consultivas a que se refere o art. 4º dos Estatutos do SEBC; regular as condições de emprego dos membros da Comissão Executiva e solicitar ao Tribunal de Justiça, quando seja caso disso, a demissão de qualquer membro da Comissão Executiva; autorizar, no exercício do seu direito exclusivo, a emissão de notas de banco na Comunidade; entre outras.

<sup>97</sup> Ao serviço da União Européia – Guia do Cidadão para as Instituições da União Européia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1996.

<sup>98</sup> V. Anexo I – TUE e TFUE.

<sup>99</sup> O SEBC é composto por dezesseis bancos centrais da União Européia e pelo Banco Central Europeu. Seu objetivo está disposto no art. 127 do TFUE: O objetivo primordial do SEBC é a manutenção da estabilidade de preços. Sem prejuízo do objetivo da estabilidade dos preços, o SEBC apoiará as políticas económicas gerais na União tendo em vista contribuir para a realização dos objetivos da União tal como se encontram definidos no art. 3º do TUE. O SEBC atuará de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência, incentivando a repartição eficaz dos recursos e observando os princípios definidos no art. 119 do TFUE.

Do exposto depreende-se que o Banco Central Europeu é o único responsável pela política monetária. Deve sempre prestar contas ao Parlamento Europeu pelas ações que empreender – pelo mecanismo chamado de “diálogo monetário”. Assim, dentre as obrigações que compete ao Presidente do BCE, está a de comparecer perante a Comissão dos Assuntos Econômicos e Monetários do Parlamento Europeu, para responder perguntas sobre as perspectivas econômicas, bem como justificar a condução da política monetária na zona euro. Esta parceria denota o cuidado em tornar o BCE numa instituição transparente e mais próxima do cidadão da União.

## ORDENAMENTO JURÍDICO DA UNIÃO EUROPÉIA E DO MERCOSUL

*Ao contrário de outras tentativas de unificação do nosso continente, em que à força das armas coube a principal função, a presente forma de integração que na Europa se desenvolve desde os inícios da década de cinqüenta começa por dever a sua criação ao direito, ou a um instrumento jurídico, uma vez que ela é o resultado da vontade livre dos Estados soberanos manifestada nos tratados que a instituíram<sup>100</sup>.*

**Rui Manoel Moura Ramos**

### 5.1 O ORDENAMENTO JURÍDICO DA UNIÃO EUROPÉIA

A primeira característica do Direito da União é a de que

*os tratados que instituíram as Comunidades Europeias são tratados internacionais. Sem dúvida que eles apresentam, na sua interpretação e na sua aplicação, especialidades em relação ao Direito Comum dos Tratados; mas nada disso interfere com o princípio de base de que eles são instrumentos do Direito Internacional e não se confundem designadamente com a Constituição de um Estado. Para chegarmos a essa conclusão foi decisivo o fato de, de harmonia com o Direito Comunitário vigente, os tratados institutivos das Comunidades, que foram concluídos pelos Estados, continuarem subordinados à vontade comum dos Estados-membros quer quanto à sua modificação quer quanto à sua ab-rogação<sup>101</sup>.*

A segunda característica diz respeito às suas normas que não irão regular unicamente a relação entre os Estados, como previsto no Direito

<sup>100</sup> A Revisão do Tratado da União Européia. Coimbra: Ed. Almedina, 1996. p. 51.

<sup>101</sup> QUADROS, Fausto de. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*. Lisboa: Almedina, 1991. p. 196.

Internacional Público, vão além: regulam as relações entre os particulares, pessoas físicas ou jurídicas dos Estados-membros, devendo, para tanto, integrar nos ordenamentos jurídicos nacionais<sup>102</sup>.

Consoante Jorge Fontoura, essas duas características formam o direito comunitário, rebatizado, com o Tratado de Lisboa, de Direito da União, para quem essa ramificação “*não é um direito sui generis, revolucionário ou gratuitamente subvertedor de convicções jurídicas seculares. Corresponde, ao contrário, à necessidade que deriva da hegemonia das idéias, impondo-se a partir de um querer coordenado e coletivo dos Estados pactuantes*”<sup>103</sup>.

Fontoura evoca ainda duas clássicas lições de sociologia jurídica, comparando-as ao Direito da União:

*...a primeira delas é a que leciona nascer todo o direito sempre velho, já superado pelas necessidades e demandas sociais de seu tempo. Permito-me observar que o direito comunitário é, ao contrário, um direito que nasce totalmente permeável e aberto aos desafios do influxo social, fadado, por conseguinte, a permanecer indefinidamente jovem. A segunda dessas lições ensina que, se de uma civilização nos remanescesse apenas seu ordenamento jurídico, seria possível fazer saber ao pesquisador do futuro quais foram os seus valores essenciais. Pois bem, se por um exercício de imaginação desaparecesse ainda hoje o processo de integração e dele ficasse apenas seu ordenamento jurídico, seguramente seus valores fadados à posteridade não seriam meramente os farisaicos valores do lucro e das vantagens materiais, mas, com certeza, os valores da solidariedade, paz, compreensão, equilíbrio, igualdade e equidade*<sup>104</sup>.

Portanto, a *suma divisio* entre o Direito da União e o Direito Internacional Público está no seu ordenamento jurídico, com suas características ousadas e inovadoras, quais sejam: a autonomia; a aplicabilidade direta; o efeito direto; a primazia; e a uniformidade de interpretação e aplicação do Direito da União.

<sup>102</sup> “Por Direito Internacional clássico entendemos aqui a ordem jurídica que assenta na soberania indivisível dos Estados, no individualismo internacional dos Estados, e que, portanto, promove em relação às soberanias estaduais uma acção de mera coordenação. Trata-se, por conseguinte, de um Direito que só atribui direitos e impõe obrigações aos Estados”. (QUADROS, Fausto de. **Direito das Comunidades Européias e Direito Internacional Público**. Lisboa: Almedina, 1991. p. 174).

<sup>103</sup> Bases para um Direito de Comunidade Económica. Suplemento Direito & Justiça do Jornal **Correio Braziliense**, de 06 set. 1993.

<sup>104</sup> Fontes e formas para uma disciplina jurídica comunitária. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 33, n. 132, out./dez. 1996, p. 51.

O ordenamento jurídico da União é composto pelo direito originário (Tratado de Roma, Ato Único Europeu, Tratado da União Européia, Tratado de Amsterdã, Tratado de Nice e Tratado de Lisboa), e pelo direito derivado (Regulamentos, Diretivas, Decisões, Recomendações e Pareceres).

O Direito da União nasceu na Comunidade Económica Européia, quando da entrada em vigor do Tratado de Roma, em 1957, e é, sem dúvida, uma das grandes glórias e o pilar de toda a construção européia. Mas para que tal direito fosse respeitado foi preciso muita vontade política e muita seriedade por parte dos juizes da União, conjugada com a aceitação da partilha da soberania por parte dos Estados-membros, que se viram compelidos a acatar todas as normas emanadas das suas Instituições, pela via do direito derivado, para não por comprometer a integração.

Os Tratados Instituídos compõem o direito originário, e são base da ordem jurídica comunitária, obrigatórios para os Estados-membros e Instituições da União, em todos os seus elementos e disposições.

*Os tratados originários e as respectivas alterações, sobretudo as introduzidas pelo Ato Único Europeu e pelo Tratado da União Européia, contêm as normas fundamentais relativas aos objetivos, organização e modo de funcionamento da Comunidade, bem como partes do seu direito económico. São pois as disposições “constitucionais” da Comunidade que proporcionam às instituições comunitárias um quadro para o exercício das suas competências legislativas e administrativas no interesse da Comunidade. Uma vez que se trata de direito criado diretamente pelos Estados-membros, é designado por direito comunitário primário*<sup>105</sup>.

Não se questiona a obediência que os Estados devem ter com relação aos Tratados, mesmo porque são os próprios Estados-membros, no exercício do seu poder soberano que os negociam, aprovam e ratificam, em conformidade com as regras de direito internacional clássico, e até pela máxima da *pacta sunt servanda*, devem respeitá-los. Deteremo-nos, portanto, apenas à análise do direito derivado, tendo em vista a originalidade desse processo de criação normativa, que é formado pelo regulamento, diretiva, decisão, recomendações e pareceres.

É a redação do art. 288 do TFUE:

*O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-membros.*

<sup>105</sup> BORCHARDT. Klaus-Dieter. *Ob. cit.*, p. 34.

*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 para os destinatários que designar.*

*As recomendações e pareceres não são vinculativos.*

O regulamento é a lei da União, tendo aplicabilidade direta. “*Aplicabilidade direta significa que as normas comunitárias produzem a plenitude dos seus efeitos de modo uniforme em todos os Estados-membros, a partir da sua entrada em vigor e durante todo o período de vigência (...)*”<sup>106</sup>.

Sobre o regulamento, assim se pronuncia José de Oliveira Ascensão:

*O regulamento caracteriza-se pela sua generalidade e obrigatoriedade. E ainda por ser diretamente aplicável aos Estados-membros, independentemente de qualquer recepção ou mediação destes. Pela sua definição vemos que o regulamento é fonte de Direito – a generalidade caracteriza-o. A sua obrigatoriedade significa ainda que ao Estado-membro não foi deixada nenhuma possibilidade de escolha no que respeita à aplicação parcelar do regulamento.*

*Enfim, a aplicabilidade direta significará que os regulamentos passam a compor a ordem jurídica dos Estados-membros automaticamente, independentemente de qualquer ato de recepção ou até meramente de publicação por parte destes. Como tal vinculam as pessoas no âmbito dos Estados, e não apenas os respectivos Governos, podendo, desde logo ser invocados pelos interessados*<sup>107</sup>.

A diretiva vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado, deixando, porém, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios – aqui o que se pretende é uma harmonização das leis comunitárias, ao passo que o regulamento tem por finalidade uniformizá-las.

*Só com o ato expreso de transposição da diretiva no Direito nacional e, portanto, com adoção pelo Estado destinatário das medidas necessárias ao cumprimento da diretiva é que os efeitos desta se repercutem quanto aos particulares e a diretiva se insere na Ordem Jurídica estadual (...). Enquanto o regulamento é fator de integração, a diretiva procura respeitar e manter uma diversidade*

<sup>106</sup> Acórdão SIMMENTHAL II, de 9 de março de 1978, in: CAMPOS, João Mota de. **Manual de Direito Comunitário**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001. p. 361.

<sup>107</sup> **O Direito – Introdução e Teoria Geral – uma perspectiva luso-brasileira**. 2. ed. brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2001. p. 252.

*entre os Estados-membros: enquanto o regulamento é produto da atuação comunitária, a diretiva exprime a atuação nacional no seio das Comunidades*<sup>108</sup>.

A diretiva destina-se tão-somente aos Estados-membros, cuja finalidade precípua é a harmonização das legislações nacionais; portanto, o Estado é livre quanto à forma e aos meios de transpor a diretiva, só sendo vinculativa quanto ao resultado. Isso significa que o Estado poderá optar pela forma jurídica mais adequada à produção do resultado a atingir, bem como quanto aos meios que melhor lhe aprouver.

Destaque-se, por oportuno, a diferença entre a aplicabilidade direta e efeito direto, este último não previsto expressamente nos Tratados, mas largamente utilizado e aceito na doutrina e na jurisprudência comunitária, consoante explica didaticamente Fausto de Quadros:

*(...) o efeito direto consiste na possibilidade de os particulares invocarem em tribunais nacionais, se ‘a natureza, a economia e os termos da norma ou do ato o permitirem’, uma disposição dos tratados comunitários ou um ato de Direito derivado que não beneficie de aplicabilidade direta (isto é, as diretivas e decisões dirigidas a Estados), para afastarem a aplicação de uma norma estadual, apesar de essa norma ou esse ato de Direito Comunitário, não gozarem de aplicabilidade direta, nem terem visto ainda o seu conteúdo transposto para qualquer ato de Direito interno, legislativo ou administrativo. O efeito direto não se encontra, ao contrário da aplicabilidade direta, previsto nos tratados, mas foi uma criação da jurisprudência do TJUE, com apoio da doutrina, antes de tudo em relação a certas disposições dos tratados, mas sobretudo em relação às diretivas, como consequência direta do fato de o art. 189º [atual 288, TFUE] recusar claramente a aplicabilidade direta à diretiva pelo confronto da regulamentação que dá a esta e ao regulamento. O que se pretende com o efeito direto é assegurar o primado do Direito Comunitário sobre a ordem jurídica estadual e, dum modo geral, garantir a uniformidade na aplicação do Direito Comunitário*<sup>109</sup>.

Deduz-se daí que a diretiva goza de efeito direto e não de aplicabilidade direta, e que apenas pode ser reinvidicada quando não tiver sido

<sup>108</sup> QUADROS, Fausto de. **Direito das Comunidades Européias** – Sumários desenvolvidos das aulas dadas ao Curso do 5º ano (menção de Ciências Jurídico-Políticas) no ano letivo de 1982-83 dentro da disciplina de Direito Internacional Público II, ed. da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1983, p. 81 e 83.

<sup>109</sup> **Direito das Comunidades Européias e Direito Internacional Público**. Coimbra: Ed. Almedina, 1991. p. 420-421.

transposta no prazo previsto, desde que suas normas sejam incondicionais e não careçam de formalidades que possam travar a sua aplicação.

Esta também é a leitura de Ricardo Alonso Garcia:

*La eficacia directa de las directivas surge, pues, como un remedio provisional ante una situación patológica que cesa una vez que el Estado miembro procede a ejecutarlas correctamente, dado que producida tal correcta ejecución, es el Derecho nacional, y no la directiva, el que se aplica directamente en los litigios internos. De hecho, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia en el sentido de que la eficacia directa sólo constituye una 'garantía mínima' frente a la anómala situación provocada por el incumplimiento por los Estados miembros de su obligación de ejecutar correctamente las directivas en el plazo fijado*<sup>110</sup>.

A decisão é um ato obrigatório e vincula o destinatário individualmente, tanto o Estado-membro como o particular notificado. Se dirigida ao particular, condena, por exemplo, uma empresa que esteja atuando contrariamente ao art. 101 do TFUE (regras da concorrência) ou ao pagamento de multas ou adstricções, sendo que essa decisão constitui título executivo (art. 299, TFUE).

As decisões dirigidas a particulares – indivíduos ou empresas – resultam diretamente direitos e obrigações a favor de seus destinatários, o que determina a aplicabilidade direta na ordem interna. A decisão também pode se destinar a um ou vários Estados-membros. Neste caso, desde que ela imponha ao Estado uma obrigação precisa e incondicional, poderá ser suscetível de produzir efeito direto nas relações entre os Estados-membros e os particulares.

Por fim, as recomendações e os pareceres não são vinculativos; apenas sugerem aos destinatários um determinado comportamento, para prevenir possíveis sanções, e por consequência, não impõem uma obrigação, seja na ordem interna ou na ordem comunitária.

No que tange tanto ao direito originário como ao direito derivado, importante salientar que a doutrina e a jurisprudência comunitárias, inquestionavelmente, impulsionaram a integração europeia, não a desvirtuando de seus objetivos, ao reforçarem a aplicabilidade direta e o efeito direto, prevalecendo, assim, o Direito da União sobre o direito nacional. E, principalmente o TJUE, por intermédio de sua jurisprudência, conseguiu solidificar o projeto de construção europeia, ao reconhecer a primazia da

<sup>110</sup> Sistema Jurídico de la Unión Europea. Madrid: Thomson Civitas, 2007, p. 199.

ordem jurídica comunitária originária ou derivada sobre a ordem jurídica nacional.

Pergunta-se então: e se uma disposição comunitária criar para os cidadãos direitos ou obrigações diretas, cujo conteúdo esteja em contradição com uma norma de direito nacional?

Ora, tal conflito, por óbvio, só será sanado se uma das normas ceder perante a outra.

Os tratados não contêm qualquer disposição nessa matéria. Lembre-se que a finada Constituição Européia estabelecia no artigo I-6º o primado do Direito da União sobre o Direito Nacional, artigo este que foi suprimido aquando da nova versão consolidada no Tratado de Lisboa.

Podemos entretanto concluir que tal colisão entre esses dois direitos só poderá ser resolvida na medida em que for atribuída ao Direito da União o primado sobre o direito nacional, pois, de outra maneira, quase nada restaria àquele.

Se tais normas pudessem ser anuladas por uma qualquer lei nacional, estaria igualmente excluída a aplicação uniforme do Direito da União nos Estados-membros. Dessa maneira, o funcionamento da União Européia seria posto em causa, comprometendo sensivelmente toda a construção europeia.

Ao prever tais conseqüências, o TJUE, atempadamente, reconheceu o princípio do primado do Direito da União sobre o direito nacional, e, com isso, consolidou a pedra fundamental com relação à ordem jurídica comunitária. Na realidade, “o primado do Direito Comunitário é um corolário – o primeiro corolário – da delegação de poderes soberanos pelos Estados nas Comunidades. Ou seja, ao delegarem nas Comunidades seus poderes soberanos, os Estados aceitam, nas matérias a que aqueles poderes soberanos dizem respeito, o primado da ordem jurídica das Comunidades sobre os Direitos estaduais”<sup>111</sup>.

Ao longo dos anos, os acórdãos do TJUE teceram considerações muito significativas no tocante às relações entre o Direito da União e o direito nacional, conseguindo que os Estados-membros delegassem para a UE certos direitos soberanos, resultando assim que o então direito comunitário, nascido por força dos poderes previstos nos tratados, adquirisse o primado sobre qualquer norma jurídica de direito nacional a ele contrária.

No acórdão Simmenthal, de 09.03.1978, o Tribunal considerou que

*por força do princípio do primado do direito comunitário, as disposições do Tratado e os atos das instituições diretamente aplicá-*

<sup>111</sup> QUADROS, Fausto de. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*. Lisboa: Almedina, 1991. p. 420-421.

*veis têm como efeito, nas suas relações com o direito interno dos Estados-membros (...) tornar automaticamente inaplicável de pleno direito, pelo próprio fato da sua própria entrada em vigor, qualquer disposição em contrário da legislação nacional.*

Ainda sobre o assunto, o TJUE deparou-se com uma interessante questão que versava sobre o poder do juiz nacional suspender, a título cautelar, um ato nacional, alegadamente contrário ao Direito da União, até que o TJUE aprecie a questão pré-judicial, prevista no art. 267 do TFUE. O Tribunal manifestou-se no sentido de que

*seria incompatível com as exigências inerentes à própria natureza do direito comunitário qualquer disposição de uma ordem jurídica nacional ou qualquer prática, legislativa, administrativa ou judicial, que tivesse como efeito diminuir a eficácia do direito comunitário por recusar ao juiz competente para aplicar esse direito o poder de fazer, no momento exato dessa aplicação, tudo o que fosse necessário para afastar as disposições legislativas nacionais suscetíveis de obstar, ainda que temporariamente, à plena eficácia das normas comunitárias (...). Esta interpretação é corroborada pelo sistema instituído pelo art. 177 do TUE [atual 267], cujo efeito útil seria prejudicado se o órgão jurisdicional nacional que suspende a instância até que o Tribunal responda à sua questão pré-judicial não pudesse conceder providências cautelares até que seja pronunciada a sua decisão na sequência da resposta do Tribunal<sup>112</sup>.*

Com relação ao primado do Direito da União, Fausto de Quadros, em pronunciamento na Assembléia da República em 16 de outubro de 1992, enfatizou:

*A Comunidade Européia corresponde à concepção comunitária na classificação de Tonnes, contra a comunidade internacional, do direito internacional clássico, que é expressão da concepção societária. Enquanto no direito internacional clássico, justamente porque ele resulta de uma construção societária, os fatores de desagregação são superiores aos fatores de agregação, exatamente devido ao predomínio da soberania estadual sobre os interesses comuns aos Estados. Isso explica que seja co-natural ao direito internacional público o fato de ele ter nos 192 Estados-membros das Nações Unidas 192 maneiras diferentes da sua aplicação na ordem interna, porque 192 filtros diferentes nas respectivas Constituições regulam a vigência do direito internacional na ordem interna de cada um. É um direito, por definição, fragmentário.*

<sup>112</sup> Acórdão Factortame, Processo C-213/89, de 19.05.1990.

*Ao contrário, o direito comunitário, porque dá corpo à concepção comunitária, que exprime a superioridade da agregação sobre a desagregação, tem como característica intrínseca, para ser comunitário ou comum, a uniformidade da sua interpretação e da sua aplicação na ordem interna dos Estados-membros.*

*Portanto, para ele ser uniformemente aplicado na ordem interna e para tratar os cidadãos comunitários em pé de igualdade tem, para começar, de ter vigência igual na ordem interna de todos os Estados, o que só se consegue se o seu primado for absoluto e incondicional sobre todo o direito nacional; ou seja, como diz um grande nome da doutrina do direito comunitário, o Prof. Pierre Pescatore, que durante muitos anos marcou, de modo determinante, a jurisprudência do Tribunal das Comunidades, o primado supraconstitucional é uma 'exigência existencial do direito comunitário. Sem primado sobre a Constituição não há direito comunitário e não há Comunidade'<sup>113</sup>.*

A ordem jurídica da União só sobrevive na medida em que o seu respeito e a sua proteção sejam garantidos. Garantias essas constituídas pela aplicabilidade direta, pelo efeito direto e pelo primado do direito da União sobre o direito nacional. Esses princípios estiveram sempre na linha de frente das decisões do TJUE, que com a sua jurisprudência contribuiu, de forma decisiva, para uma interpretação e aplicação uniforme do Direito da União em todos os Estados-membros.

## 5.2 O ORDENAMENTO JURÍDICO DO MERCOSUL

Diante de toda essa estrutura comunitária, vê-se que, para a construção de um mercado comum, faz-se necessário um conjunto rigoroso de normas, que depende, antes de mais, do respeito às regras do jogo. Cabível, nesse ponto, a reflexão sobre o ordenamento jurídico do Mercosul, traçando um paralelo com o ordenamento da UE.

Anteriormente ao Protocolo de Ouro Preto – POP, havia dúvidas quanto à obrigatoriedade das normas emanadas pelos órgãos com capacidade decisória (Conselho e Grupo Mercado Comum), posto que o Tratado de Assunção não dispunha taxativamente quanto à obrigatoriedade das Decisões e Resoluções.

Porém, o POP, de 17 de dezembro de 1994, veio sanar definitivamente esse problema, ao dispor que os órgãos com capacidade decisória (O Conselho, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul), manifestar-se-ão mediante decisões, resoluções e diretrizes,

<sup>113</sup> III Revisão Constitucional – Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, Reunião do dia 16.10.1992. Diário da Assembléia da República, II Série, n. 9-RC, 17.10.1992.