

O **Serviço das Publicações da União Europeia** é a editora das instituições, agências e outras entidades da União Europeia. Proporciona um acesso directo e gratuito ao direito europeu e às publicações da União Europeia.

## O ABC do Direito da União Europeia

*pelo professor Klaus-Dieter Borchardt*

Em 1 de Dezembro de 2009, depois de ratificado pelos 27 Estados-Membros, entrou em vigor o Tratado de Lisboa, trazendo consigo alterações, não só para o direito da União Europeia mas também para as suas instituições.

Com *O ABC do Direito da União Europeia*, o professor Klaus-Dieter Borchardt traz-nos uma obra de referência que se debruça também sobre as origens da construção europeia e a sua evolução como ordem jurídica.

Nela, o autor não só nos apresenta aquilo que são as componentes da União Europeia, os princípios em que esta assenta e a ordem jurídica que lhe está subjacente, como estabelece também uma relação entre esta ordem jurídica e o direito dos Estados-Membros.

Esta obra destina-se a cidadãos europeus sem conhecimentos jurídicos específicos e que pretendam entender melhor o modo como o direito europeu influencia a sua vida quotidiana.



Serviço das Publicações

ISBN 978-92-78-40730-8



9 789278 407308

OA-81-07-147-PT-C

doi:10.2830/46413

O ABC do Direito da União Europeia

*pelo professor Klaus-Dieter Borchardt*

## O ABC do Direito da União Europeia

*pelo professor Klaus-Dieter Borchardt*



Serviço das Publicações



**Klaus-Dieter Borchardt** é, desde 1987, funcionário das instituições da União Europeia, tendo sido, entre 2004 e 2010, chefe de gabinete adjunto e, mais tarde, chefe de gabinete da comissária da Agricultura. É igualmente professor honorário na Universidade de Würzburg, onde rege, desde 2001, a cadeira de Direito Europeu.



Serviços em linha  
■ [bookshop.europa.eu](http://bookshop.europa.eu) • publicações da União Europeia  
■ [cordis.europa.eu](http://cordis.europa.eu) • investigação e desenvolvimento  
■ [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) • direito da União Europeia  
■ [ted.europa.eu](http://ted.europa.eu) • concursos públicos

2, rue Mercier  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

# O ABC do Direito da União Europeia

*pelo professor Klaus-Dieter Borchardt*

O conteúdo da presente publicação não reflecte necessariamente a posição oficial da União Europeia. As informações e opiniões nela expressas são da exclusiva responsabilidade do seu autor.

### **Créditos das fotos**

São indicados a seguir os locais de repositório das fotografias publicadas e/ou a fonte utilizada, bem como os detentores dos respectivos direitos.

Foram envidados todos os esforços possíveis para identificar os proprietários dos direitos das ilustrações e fotografias publicadas. Quaisquer questões devem ser dirigidas ao editor:

Serviço de Publicações da União Europeia  
2, rue Mercier  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Páginas 8, 23, 30, 38, 55, 75, 98 e 124:  
Mediateca da Comissão Europeia, Bruxelas  
© União Europeia, 2011

**Europe Direct é um serviço que responde às suas perguntas sobre a União Europeia.**

**Linha telefónica gratuita (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*): Alguns operadores de telefonia móvel não permitem o acesso aos números iniciados por 00 800 ou cobram estas chamadas.

Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Uma ficha catalográfica figura no final desta publicação

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011

ISBN 978-92-78-40730-8

doi:10.2830/46413

© União Europeia, 2011

Reprodução autorizada, mediante indicação da fonte

*Printed in Luxembourg*

IMPRESSO EM PAPEL BRANQUEADO SEM CLORO

## NOTA AO LEITOR

A presente publicação intitulada *O ABC do Direito da União Europeia* tem em consideração as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa. Com excepção de determinadas situações ou pontos em que o contexto histórico recomenda uma solução diferente, os artigos citados encontram-se nas versões consolidadas dos tratados europeus (*Jornal Oficial da União Europeia* C 83, de 30 de Março de 2010). Esta edição reflecte a situação em Março de 2010.

# Índice

- 007 INTRODUÇÃO**
- 009 DE PARIS A LISBOA VIA ROMA, MAASTRICHT, AMESTERDÃO E NICE**
- 019 OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA**
- 020 A União Europeia, um bastião de paz**
- 021 A unidade e a igualdade enquanto fios condutores**
- 022 As liberdades fundamentais**
- 022 O princípio da solidariedade**
- 024 O respeito da identidade nacional**
- 024 O anseio de segurança**
- 024 Os direitos fundamentais**
- 031 A «CONSTITUIÇÃO» DA UNIÃO EUROPEIA**
- 031 A natureza jurídica da União Europeia**
- 035 As competências da União Europeia**
- 041 Os poderes da União Europeia**
- 046 As instituições da União Europeia**
- 049 As instituições: Parlamento Europeu — Conselho Europeu — Conselho — Comissão Europeia — Tribunal de Justiça da União Europeia — Banco Central Europeu — Tribunal de Contas**
- 081 As instituições consultivas: O Comité Económico e Social Europeu — o Comité das Regiões**
- 084 O Banco Europeu de Investimento**
- 085 A ORDEM JURÍDICA DA UNIÃO EUROPEIA**
- 085 A União Europeia, uma criação do direito e uma comunidade pelo direito**
- 086 As fontes do direito da União Europeia**
- 087 Os tratados originários: direito primário da União — Os actos jurídicos da União Europeia: direito derivado da União — Os acordos internacionais celebrados pela União Europeia — Os princípios gerais do direito — O direito consuetudinário — Acordos entre os Estados-Membros da União Europeia**

- 093 Os instrumentos de acção da União Europeia**
- 094** Regulamentos — Directivas — Decisões — Recomendações e pareceres — Resoluções, declarações e programas de acção — Publicação e divulgação
- 104 O processo legislativo na União Europeia**
- 106** O processo legislativo ordinário — O processo de parecer favorável — O processo simplificado
- 110 O sistema de protecção jurídica da União Europeia**
- 112** Acção por incumprimento dos tratados — Recurso de anulação — Acção por omissão — Acção de indemnização — Recurso dos funcionários — Litígios sobre patentes da União — Processo de recurso — Protecção jurídica provisória — Pedido de decisão prejudicial
- 120 A responsabilidade dos Estados-Membros por violações do direito da União Europeia**
- 121** A responsabilidade por actos normativos ou omissões dos Estados-Membros — A responsabilidade por violação do direito da União Europeia pelo poder judicial
- 125 O DIREITO DA UNIÃO NO CONTEXTO DO SISTEMA JURÍDICO**
- 125 A autonomia da ordem jurídica da União Europeia**
- 126 A interacção entre o direito da União Europeia e o direito nacional**
- 128 O conflito entre o direito da União Europeia e o direito nacional**
- 128** A aplicabilidade directa do direito da União no direito nacional — O primado do direito da União sobre o direito nacional — A interpretação do direito nacional em conformidade com o direito da União
- 137 CONCLUSÃO**
- 139 ANEXO**



# Introdução

A ordem jurídica subjacente à União Europeia já hoje faz parte integrante da nossa realidade política e social. Todos os anos, os tratados da União estão na origem de milhares de decisões que influenciam decisivamente a realidade dos Estados-Membros da União Europeia e a vida dos seus cidadãos. Desde há muito que os indivíduos não são apenas cidadãos das suas localidades, das suas cidades ou dos seus Estados, mas também igualmente cidadãos da União. Ora, é por isso de grande relevância que os cidadãos da União estejam também informados acerca de uma ordem jurídica que determina a sua vida quotidiana. A compreensão da União Europeia no seu conjunto, e da sua ordem jurídica, não parece facilmente acessível ao cidadão comum. Parte da dificuldade reside, desde logo, nos próprios textos dos tratados, que são, por vezes, pouco claros e cujo alcance é difícil de apreender. Para além disto, há a singularidade de muitos dos conceitos com que os tratados procuram gerir situações novas e pouco habituais. Procuraremos mostrar seguidamente em que consiste a construção da União Europeia e os pilares da ordem jurídica europeia, de modo a tentarmos reduzir o défice de compreensão destas questões entre os cidadãos da União.





*Haia, 7 de Maio de 1948*

*Calorosa recepção a Winston Churchill no Congresso do Movimento pela Unificação Europeia. O antigo primeiro-ministro britânico, na altura líder da oposição, conduz a sessão de abertura do Congresso Europeu. Em 19 de Setembro de 1946, tinha apelado, no seu famoso discurso de Zurique, à unificação da Europa.*

# De Paris a Lisboa via Roma, Maastricht, Amesterdão e Nice

Até pouco depois do fim da Segunda Guerra Mundial, o funcionamento dos Estados e a vida política dos nossos países assentavam ainda, quase exclusivamente, nas constituições e leis nacionais. Estas fixavam, nos nossos países democráticos, as regras de comportamento a respeitar pelos indivíduos, pelos partidos e também pelo Estado e suas instituições. Foi preciso o colapso total da Europa e o declínio económico e político do velho continente para se lançar as bases da renovação e para que a ideia de uma nova ordem europeia ganhasse renovado ímpeto.

Na sua globalidade, os esforços de unificação europeia dão uma imagem desconcertante de uma panóplia de organizações complexas e difíceis de apreender. Assim, coexistem sem grandes ligações entre si organizações como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE), a União da Europa Ocidental (UEO), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), o Conselho da Europa e a União Europeia. O número de países que integram estas organizações varia entre 10 (UEO) e 47 (Conselho da Europa).

Esta diversidade de instituições europeias só adquire uma estrutura quando se atenta nos objectivos concretos das diferentes organizações, sendo então possível dividi-las em três grandes grupos.

## **PRIMEIRO GRUPO: AS ORGANIZAÇÕES EURO-ATLÂNTICAS**

As organizações euro-atlânticas resultam da aliança concluída após a Segunda Guerra Mundial entre os Estados Unidos da América e a Europa. Não é, pois, um mero acaso que a primeira organização europeia do pós-guerra, a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), fundada em 1948, tenha sido criada por iniciativa dos Estados Unidos. O então ministro dos Negócios Estrangeiros deste país, George Marshall, convidou, em 1947, os países europeus a unirem esforços para a reconstrução económica, garantindo-lhes o apoio dos Estados Unidos, apoio esse que se concretizou

com o Plano Marshall, lançando as bases para a rápida reconstrução da Europa Ocidental. A primeira missão da OECE consistiu essencialmente na liberalização das trocas comerciais entre os países. Em 1960, os países membros da OECE, aos quais entretanto se tinham juntado os Estados Unidos e o Canadá, decidiram alargar o campo de acção da organização à ajuda aos países do Terceiro Mundo. A OECE tornou-se então na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE).

A criação da OECE foi seguida, em 1949, pela da NATO, sob forma de uma aliança militar com os Estados Unidos e o Canadá. A União da Europa Ocidental (UEO) foi instituída em 1954, com o intuito de reforçar a colaboração em matéria de política de segurança entre os países europeus. A UEO nasce do Tratado de Bruxelas, já celebrado entre o Reino Unido, a França, a Bélgica, o Luxemburgo e os Países Baixos, aos quais se juntaram depois a República Federal da Alemanha e a Itália. Mais tarde, foi a vez de Portugal, da Espanha e da Grécia. A UEO marcou, em 1954, o início do desenvolvimento de uma política de segurança e defesa na Europa. No entanto, o seu papel não foi ampliado porque a maioria das suas competências foi transferida para outras instituições internacionais, sobretudo a NATO, o Conselho da Europa e a União Europeia. A UEO continuou, porém, a ter a tarefa da defesa colectiva, uma vez que esta ainda não foi assumida pela União Europeia.

## SEGUNDO GRUPO: O CONSELHO DA EUROPA E A OSCE

As organizações europeias que integram o segundo grupo caracterizam-se por uma estrutura que possibilita a cooperação do maior número possível de países, tendo sido deliberadamente acordado que estas organizações não iriam mais além da *cooperação tradicional entre Estados*.

Deste grupo faz parte o *Conselho da Europa*, organização política fundada em 5 de Maio de 1949. Os Estatutos do Conselho da Europa não fazem qualquer referência à criação de uma federação ou de uma união, nem prevêem qualquer transferência ou exercício em comum de partes da soberania nacional. Todas as decisões do Conselho da Europa sobre questões importantes são tomadas por unanimidade. Nesta perspectiva, qualquer país pode opor um veto à adopção de uma decisão, regra esta que vigora também no Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU). O Conselho da Europa foi, pois, concebido como um organismo de cooperação internacional. A ele se deve a conclusão de *inúmeras*

*convenções* em domínios como a economia, a cultura, a política social e o direito. O exemplo mais importante e mais conhecido é o da *Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais* (CEDH), assinada em 4 de Novembro de 1950, a qual, na prática, permitiu instaurar nos Estados signatários não apenas um nível mínimo mais significativo de protecção dos direitos humanos, mas também um sistema de garantias jurídicas que habilitam os órgãos instituídos em Estrasburgo pela Convenção, a saber, a Comissão Europeia dos Direitos do Homem e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a condenar, no âmbito das suas disposições, quaisquer violações da Convenção dos Direitos do Homem nos países signatários.

Deste grupo faz ainda parte a *Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa* (OSCE), instituída em 1994 e saída da Conferência para a Segurança e a Cooperação na Europa. A OSCE está vinculada aos princípios e objectivos consagrados na Acta Final de Helsínquia (1975) e na Carta de Paris (1990), dos quais fazem parte, designadamente, a promoção de medidas geradoras de confiança entre os países europeus e a criação de uma «rede de segurança» para a resolução pacífica dos conflitos. A história recente mostrou que, precisamente neste domínio, existe ainda um longo caminho a percorrer pela Europa.

### TERCEIRO GRUPO: UNIÃO EUROPEIA

O terceiro grupo de organizações europeias constitui a União Europeia, que se distingue das tradicionais associações entre Estados por um aspecto fundamental: reúne países que renunciaram a uma parte da respectiva soberania em favor da União Europeia, tendo conferido a esta última poderes próprios e independentes dos Estados-Membros. O exercício destes poderes confere à União competências para promulgar actos europeus de efeito equivalente aos actos nacionais.

A primeira pedra da construção da União Europeia foi lançada pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Robert Schuman, com a sua *Declaração de 9 de Maio de 1950*, em que apresentou um projecto elaborado conjuntamente com Jean Monnet para a unificação da indústria europeia do carvão e do aço numa Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Tratou-se de uma iniciativa histórica a favor de uma «Europa organizada e viva», que é «indispensável à civilização» e sem a qual a «paz no mundo não seria salvaguardada». O «plano Schuman» tornou-se uma realidade com

a conclusão do Tratado que institui a *Comunidade Europeia do Carvão e do Aço* (CECA), que foi assinado a 18 de Abril de 1951 pelos seis Estados fundadores (Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e República Federal da Alemanha) em Paris (Tratado de Paris), e entrou em vigor no dia 23 de Julho de 1952. Esta Comunidade foi instituída por um período de 50 anos, e quando esse prazo previsto no Tratado fundador chegou ao seu fim, em 23 de Julho de 2002, foi «integrada» na Comunidade Europeia. No seu seguimento, foram alguns anos mais tarde instituídas pelos tratados de Roma de 25 de Março de 1957 a *Comunidade Económica Europeia* (CEE) e a *Comunidade Europeia da Energia Atómica* (CEEA ou Euratom), que iniciaram as respectivas actividades com a entrada em vigor dos tratados, em 1 de Janeiro de 1958.

A criação da União Europeia (UE) pelo *Tratado de Maastricht* constituiu um novo marco no processo da união política europeia. Este Tratado, assinado em 7 de Fevereiro de 1992 em Maastricht, mas que teve de vencer alguns obstáculos na fase de ratificação (foram precisos dois referendos na Dinamarca para a sua aprovação e na Alemanha foi interposto um recurso no Tribunal Constitucional contra a aprovação parlamentar do Tratado) até à sua entrada em vigor em 1 de Novembro de 1993, definiu-se a si próprio como «*uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa*». Comporta o acto constitutivo da União Europeia, sem, contudo, nele colocar a última pedra, e é um primeiro passo em direcção a uma Constituição europeia definitiva.

A União Europeia deu um novo passo em frente com os tratados de *Amsterdão* e *Nice*, entrados em vigor, respectivamente, em 1 de Maio de 1999 e em 1 de Fevereiro de 2003. O objectivo destas reformas dos tratados era manter a capacidade de actuação da União Europeia numa União alargada de 15 para 27 ou mais Estados-Membros. Por isso, os dois tratados conduziram em primeira linha a reformas institucionais e, em comparação com reformas anteriores, a vontade política de aprofundamento da integração europeia era relativamente mais fraca.

As muitas críticas daí resultantes levaram a que se encetasse um debate sobre o futuro da União Europeia e a sua configuração institucional. Daqui resultou a aprovação de uma *Declaração sobre o futuro da União Europeia* pelos chefes de Estado e de Governo, a 5 de Dezembro de 2001, em Laeken. Nela, a UE comprometeu-se a tornar-se mais democrática, transparente e eficiente, assim como a abrir caminho a uma Constituição. Como primeiro passo para

a realização destes objectivos, confiou-se a elaboração de uma Constituição Europeia a uma Convenção sobre o Futuro da Europa, presidida pelo antigo presidente francês *Valéry Giscard d'Estaing*. Em 18 de Julho de 2003, o presidente entregou oficialmente, em nome da Convenção, ao presidente do Conselho Europeu o projecto de «Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa» elaborado pela Convenção. Este projecto, com determinadas alterações introduzidas após a adesão à União Europeia de dez novos Estados-Membros, em 1 de Maio de 2004, e depois das eleições para o Parlamento Europeu de meados de Junho de 2004, viria a ser aprovado pelos chefes de Estado e de Governo em Bruxelas, a 17 e 18 de Julho do mesmo ano.

Com esta Constituição, a União Europeia e a Comunidade Europeia, até então existentes, deveriam dar lugar a uma nova e única União Europeia que assentasse num único Tratado Constitucional. Paralelamente, apenas a Comunidade Europeia da Energia Atómica deveria continuar a ter existência autónoma, devendo, no entanto — e tal como anteriormente — continuar a manter a estreita articulação com a nova União Europeia.

Esta abordagem constitucional fracassou, contudo, no processo de ratificação. Depois de ter obtido votações inicialmente positivas em 13 dos 25 Estados-Membros, o Tratado Constitucional da União Europeia foi rejeitado nos referendos realizados em França (54,68% de votos contra, com uma participação de 69,34%) e nos Países Baixos (61,7% de votos contra, com uma participação de 63%).

Decorrido um período de reflexão de quase dois anos, foi possível, no primeiro semestre de 2007, apresentar um novo pacote de reformas. Este pacote de reformas abandona formalmente o conceito de Constituição europeia, devendo todos os tratados existentes ser revogados e substituídos por um texto único designado por «Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa». Delineou-se, em vez disso, um tratado reformador que retoma toda a tradição das modificações de fundo introduzidas pelos tratados de Maastricht, Amesterdão e Nice nos tratados da União Europeia existentes, no sentido de aumentar tanto a capacidade de actuação interna como externa da União, reforçar a legitimidade democrática e, de um modo geral, melhorar a eficiência da acção da UE. Igualmente de acordo com a tradição, baptizou-se este tratado reformador de *Tratado de Lisboa*. A elaboração do Tratado de Lisboa avançou de uma forma invulgarmente rápida, o que se ficou sobretudo a dever ao facto de os próprios chefes de Estado e de Governo, nas conclusões do Conselho Europeu realizado em Bruxelas em 21 e 22 de Junho de 2007, terem determinado em pormenor de que modo e com que

alcance as inovações, negociadas relativamente ao Tratado Constitucional, deviam ser incorporadas nos tratados já existentes. Neste processo agiram de forma bastante atípica, não se limitando, como habitual, a tarefas genéricas, a aplicar subsequentemente, na prática, por uma conferência intergovernamental, tendo antes projectado eles próprios a estrutura e o conteúdo das modificações a introduzir, tendo inclusive redigido muitas vezes o texto exacto de algumas disposições. Neste contexto, foram particularmente controversos os limites das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros, a progressão da Política Externa e de Segurança Comum, o novo papel dos parlamentos nacionais no processo de integração, a inclusão da Carta dos Direitos Fundamentais no direito da União e os possíveis avanços no domínio da cooperação policial e judicial em matéria penal. A conferência intergovernamental convocada em 2007 viu, por isso, a sua própria margem de manobra muito reduzida e foi-lhe unicamente atribuída competência para aplicar tecnicamente as modificações pretendidas. Os trabalhos da conferência intergovernamental puderam assim terminar, logo a 18 e 19 de Outubro de 2007, tendo recebido a aprovação política no Conselho Europeu informal que decorria simultaneamente em Lisboa. O Tratado teve finalmente a sua assinatura solene, a 13 de Dezembro de 2007, pelos chefes de Estado e de Governo dos 27 Estados-Membros da União Europeia, reunidos em Lisboa. No entanto, também o processo de ratificação deste Tratado viria a revelar-se particularmente difícil. Embora o Tratado de Lisboa tenha, ao contrário do Tratado Constitucional, ultrapassado os obstáculos à ratificação na França e nos Países Baixos, a ratificação veio a fracassar seguidamente na Irlanda, num primeiro referendo realizado a 12 de Junho de 2008 (com 53,4% de votos contra e uma participação de 53,1%). Só depois de terem sido dadas algumas garantias jurídicas quanto ao alcance (limitado) do novo Tratado é que os cidadãos da Irlanda foram, em Outubro de 2009, chamados a pronunciar-se num segundo referendo sobre o Tratado de Lisboa. Desta vez o Tratado recolheu uma ampla concordância por parte da população irlandesa (67,1%, com uma participação de 59%). O sucesso do referendo irlandês abriu também o caminho à ratificação do Tratado de Lisboa na Polónia e na República Checa. Na Polónia, o presidente Kaczyński tinha feito depender a sua assinatura deste documento dos bons resultados do referendo irlandês. Também o presidente checo, Václav Klaus, quis primeiro aguardar o referendo irlandês e acabou igualmente por fazer ainda depender a aceitação do instrumento de ratificação da garantia de que os chamados «decretos Beneš», de 1945, que excluía quaisquer exigências territoriais relativas a antigos territórios alemães incorporados na República Checa, pudessem de algum modo ser afectados pelo Tratado de Lisboa, e sobretudo pela Carta dos

Direitos Fundamentais introduzida no Tratado UE. Depois de também se ter encontrado uma solução para esta exigência, o presidente checo assinou, em 3 de Novembro de 2009, o instrumento de ratificação, o que permitiu que no último dos 27 Estados-Membros se pudesse concluir com êxito o processo de ratificação, de modo a que o Tratado de Lisboa entrasse em vigor a 1 de Dezembro de 2009.

Com o Tratado de Lisboa, a União Europeia e a Comunidade Europeia fundiram-se numa única *União Europeia*. A expressão «Comunidade» irá ser sistematicamente substituída pela expressão «União». A União ocupará o lugar da Comunidade Europeia e será a sua sucessora, embora o direito da União continue a ser marcado pelos *três tratados* seguintes:

### **Tratado da União Europeia**

O Tratado da União Europeia (Tratado UE ou TUE) sofre uma remodelação completa, encontrando-se subdividido em seis títulos: «Disposições comuns» (I), «Disposições relativas aos princípios democráticos» (II), «Disposições relativas às instituições» (III), «Disposições relativas às cooperações reforçadas» (IV), «Disposições gerais relativas à acção externa da União e «Disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum» (V) e «Disposições finais» (VI).

### **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Tratado FUE ou TFUE) resulta do Tratado que institui a Comunidade Europeia. O Tratado FUE segue essencialmente a organização do Tratado CE. As mudanças fulcrais são a acção externa da União Europeia e a introdução de novos capítulos, sobretudo relativos à política energética, cooperação entre autoridades policiais e judiciárias em matéria penal, viagens aeroespaciais ou desporto e turismo.

### **Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica**

O Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Tratado Euratom ou Tratado CEEA) foi apenas modificado pontualmente. As modificações específicas foram incluídas nos protocolos inseridos em anexo ao Tratado de Lisboa.



O Tratado UE e o Tratado FUE têm o *mesmo valor jurídico*. Esta clarificação jurídica é necessária porque o novo título do antigo Tratado CE (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) e o tipo de densidade regulamentar em ambos os tratados dão a sensação de que o Tratado UE seria uma espécie de lei fundamental ou tratado fundador, ao passo que o Tratado FUE parece ter antes sido concebido como tratado de execução. Ora, nem o TUE nem o TFUE têm qualquer carácter constitucional. A terminologia utilizada no conjunto dos tratados reflecte esta alteração face ao anterior projecto constitucional: o termo «Constituição» não é usado, a expressão «ministro dos Negócios Estrangeiros da União» dá lugar a «alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança» e as designações «lei» e «lei-quadro» são abandonadas. De igual modo, os tratados modificados não contêm qualquer artigo em que seja feita referência a símbolos da União Europeia como a bandeira, o hino ou o lema. O primado do direito da União Europeia não é consagrado de forma expressa numa disposição do Tratado, mas resulta, tal como no passado, da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, sendo feita referência a esta questão numa declaração.

O Tratado de Lisboa abandona, além disso, o *«modelo de três pilares»* da União Europeia. O primeiro pilar, composto essencialmente pelo mercado interno e as políticas da Comunidade Europeia, é fundido com o segundo pilar, constituído pela política externa e de segurança comum, e com o terceiro pilar, da cooperação policial e judiciária em matéria penal. Permanecem, no entanto, em vigor os procedimentos especiais no domínio da política externa e de segurança comum, incluindo a defesa europeia, salientando as declarações da conferência intergovernamental anexadas ao Tratado o carácter específico desta política e a especial responsabilidade dos Estados-Membros quanto a ela.

A União Europeia tem neste momento 27 Estados-Membros. Contam-se, em primeiro lugar, os seis países fundadores da Comunidade Económica Europeia (CEE), a saber, a *Alemanha* (que com a reunificação dos dois Estados alemães, em 3 de Outubro de 1990, passou a integrar o território da ex-RDA), a *Bélgica*, a *França*, a *Itália*, o *Luxemburgo* e os *Países Baixos*. Em 1 de Janeiro de 1973, a *Dinamarca* (com excepção da Gronelândia, que em Fevereiro de 1982 se pronunciou por escassa maioria contra a adesão da ilha à Comunidade Europeia), a *Irlanda* e o *Reino Unido* ingressaram na Comunidade. A prevista adesão da Noruega acabou por não se concretizar devido aos resultados do referendo de Outubro de 1972 (53,5% de votos contra).

O chamado «alargamento a Sul» da União Europeia realizou-se com a adesão da *Grécia*, em 1 de Janeiro de 1981, e terminou com a adesão da *Espanha* e de *Portugal*, em 1 de Janeiro de 1986. A este alargamento seguiu-se, em 1 de Janeiro de 1995, a adesão da *Áustria*, da *Finlândia* e da *Suécia* à União Europeia. Na Noruega mais uma vez falhou a adesão, à semelhança do que acontecera 22 anos antes, com a população a pronunciar-se contra, por uma escassa maioria de 52,4% de votos. Em 1 de Maio de 2004, aderiram à União Europeia os Estados bálticos *Estónia*, *Letónia* e *Lituânia*, os países da Europa Central e Oriental *República Checa*, *Hungria*, *Polónia*, *Eslovénia* e *Eslováquia*, bem como as duas ilhas mediterrânicas de *Chipre* e *Malta*. Apenas dois anos mais tarde, a adesão da *Bulgária* e da *Roménia*, em 1 de Janeiro de 2007, viria encerrar provisoriamente o alargamento a leste. O número de Estados-Membros da União Europeia passou assim de 15 para 27, e o número de cidadãos da União aumentou em cerca de 90 milhões de pessoas para um total de 474 milhões de habitantes. Este alargamento histórico da União Europeia constituiu o cerne de um longo processo que veio permitir a reunião de povos europeus que haviam estado separados durante mais de cinquenta anos pela «cortina de ferro» e a «guerra fria». Por detrás deste quinto alargamento da União surge sobretudo o desejo de promover a paz, a estabilidade e o bem-estar económico num continente europeu unido.

Estão já em curso outras negociações de adesão, por exemplo com a *Turquia*, que apresentou o seu pedido de adesão em 14 de Abril de 1987. As relações entre a União Europeia e a Turquia têm, no entanto, um historial ainda mais longo. Em 1963 havia sido já assinado um acordo de associação entre a CEE e a Turquia em que era referida uma perspectiva de adesão. Em 1995, foi criada uma união aduaneira, e, em Dezembro de 1999, foi atribuído oficialmente à Turquia, pelo Conselho Europeu de Helsínquia, o estatuto de país candidato à adesão. Era este o resultado da convicção de que o país possuía os pressupostos de base de um sistema democrático, ainda que com muito a fazer em matéria de respeito pelos direitos humanos e de protecção das minorias. Com base numa recomendação da Comissão, o Conselho deu finalmente luz verde, em Dezembro de 2004, para se iniciarem as negociações de adesão com a Turquia. Estas negociações iniciaram-se em Outubro de 2005, tendo como objectivo último a adesão. Não há, no entanto, qualquer garantia de que este objectivo venha a ser alcançado. Existe também consenso na União Europeia de que uma possível adesão não poderá ocorrer antes de 2014, e que esta deverá ser preparada com o maior cuidado possível, de modo a que a integração

se realize de uma forma suave e sem pôr em risco aquilo que a integração europeia já alcançou em mais de 50 anos. Outros países candidatos à adesão são a *Croácia*, país que, em Outubro de 2005, viu facilitado o caminho para o início das negociações de adesão, e a *antiga República jugoslava da Macedónia*, que em Dezembro de 2005 passou a ter o estatuto de país candidato à adesão sem que, no entanto, estivesse à vista uma data concreta para o início das negociações. Em 17 de Julho de 2009, a *Islândia* apresentou o seu pedido de adesão. Em 24 de Fevereiro de 2010, a Comissão Europeia recomendou ao Conselho que iniciasse as negociações para a adesão da Islândia.

A União Europeia vira-se agora também, de forma resoluta, para os Estados dos *Balcãs Ocidentais*. A União decidiu utilizar nos países dos Balcãs Ocidentais a mesma estratégia que usou para os novos países de adesão, ou seja, um processo alargado de estabilização e associação que irá proporcionar o quadro alargado para uma aproximação dos países dos Balcãs Ocidentais à UE até à sua adesão no futuro. Um primeiro passo importante neste contexto são as «parcerias europeias» existentes com a Albânia, a Bósnia e Herzegovina e a Sérvia e Montenegro, incluindo o Kosovo <sup>(1)</sup>. As parcerias europeias, que, em casos específicos, necessitam de ser adaptadas às necessidades concretas, dão resposta ao objectivo de prestar ajuda aos países dos Balcãs Ocidentais para que a preparação de uma eventual adesão se possa verificar num quadro ordenado e consensual. Além disso, proporcionam também um quadro para a elaboração de planos de acção dotados de calendários para as reformas a executar e no âmbito dos quais devem ser definidas com rigor as verbas que os países prevêem utilizar para darem resposta aos desafios de uma integração mais forte na União Europeia.

Mas também são tomadas providências relativamente a uma saída da União: no Tratado UE foi introduzida uma *cláusula de saída* que permite a um Estado-Membro abandonar a União Europeia. A saída da União não está associada a qualquer condição, requerendo apenas um acordo entre a UE e o Estado-Membro em questão sobre as modalidades de saída, ou, caso este acordo não se verifique, o cumprimento de um prazo de dois anos contados após a notificação da intenção de saída para que esta se concretize mesmo sem acordo. Falta, no entanto, uma disposição sobre a exclusão de um Estado-Membro da União Europeia, em caso de graves e repetidas violações do Tratado.

---

(1) De acordo com o estatuto definido na Resolução 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

# Os princípios fundamentais da União Europeia

## *Artigo 2.º do Tratado UE (valores da União)*

A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

## *Artigo 3.º do Tratado UE (objectivos da União)*

1. A União tem por objectivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos.

2. A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.

3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico.

A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a protecção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a protecção dos direitos da criança.

A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros.

A União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu.

4. A União estabelece uma união económica e monetária cuja moeda é o euro.

5. Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a protecção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a protecção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas.

[..]

A construção de uma Europa unida assenta em princípios fundamentais a que os Estados-Membros reconhecem estar obrigados e cuja concretização cabe aos órgãos executivos da União Europeia. Entre estes valores fundamentais figuram a garantia de uma paz duradoura, a unidade, a igualdade, a liberdade, a solidariedade e a segurança. A União Europeia assume o compromisso expresso de garantir todos os princípios, comuns a todos os Estados-Membros, da democracia e do Estado de direito, bem como a protecção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais. Estes valores constituem também directrizes para Estados que pretendam futuramente aderir à União. Além disso, uma violação grave e duradoura destes valores e princípios, por parte de um Estado-Membro, poderá dar origem a uma sanção. Se os chefes de Estado e de Governo, sob proposta de um terço dos Estados-Membros ou da Comissão e após parecer favorável do Parlamento Europeu, verificarem a existência de uma violação grave e persistente dos valores e princípios da União, o Conselho pode decidir por maioria qualificada suspender alguns dos direitos decorrentes do TUE e do TFUE ao Estado-Membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado-Membro no Conselho. Os deveres decorrentes dos tratados continuarão, pelo contrário, a vincular o Estado-Membro em questão. Também os efeitos sobre os direitos e respectivas obrigações dos cidadãos e das empresas serão especialmente tomados em consideração.

## **A UNIÃO EUROPEIA, UM BASTIÃO DE PAZ**

Nenhum motivo foi mais poderoso para a unificação europeia do que a necessidade de paz. No século XX, duas guerras mundiais opuseram Estados

europeus que hoje fazem parte da União Europeia. Por isso, fazer política europeia significa também fazer política de paz, e com a criação da União Europeia conseguiu-se o elemento essencial para o estabelecimento de uma ordem pacífica europeia, que torna impossível qualquer guerra entre Estados-Membros, e 50 anos de paz provam isso mesmo. Esta ordem pacífica tornar-se-á tanto mais forte quanto mais Estados europeus a ela aderirem. Neste sentido, os dois últimos alargamentos da União a 12 Estados localizados sobretudo na Europa Central e Oriental vieram dar um importante contributo para o reforço da ordem pacífica europeia.

## A UNIDADE E A IGUALDADE ENQUANTO FIOS CONDUTORES

A *unidade* é o fio condutor da União Europeia. Só quando os Estados europeus avançarem no caminho para a unidade é que poderão superar os problemas actuais. E muitos são aqueles que pensam que a paz na Europa e no mundo, a democracia e o Estado de direito, a prosperidade económica e o bem-estar social não poderiam ser assegurados, no presente e no futuro, sem a integração europeia e a União Europeia. O desemprego, o crescimento insuficiente e a poluição deixaram há muito de ser problemas nacionais e não podem também ser resolvidos com soluções a nível nacional. Só no quadro da União Europeia se pode estabelecer uma ordem económica estável, só através de um esforço europeu comum se pode realizar uma política económica internacional que aumente a competitividade da economia europeia e ajude a fortalecer os fundamentos sociais do Estado de direito. Sem coesão interna, a Europa não pode afirmar a sua independência política e económica face ao resto do mundo, nem reencontrar a sua influência na cena internacional e ter um papel interveniente na política mundial.

A unidade só pode existir se predominar a *igualdade*, e nenhum cidadão da União pode ser colocado em desvantagem pela sua nacionalidade, isto é, «discriminado». É necessário combater a discriminação baseada no género, raça, origem étnica, religião ou ideologia, deficiência, idade ou orientação sexual. A Carta dos Direitos Fundamentais não permaneceu imutável face a estes aspectos. Também a discriminação em virtude da cor da pele, de características genéticas, da língua, das opiniões políticas ou de outro cariz, da pertença a uma minoria nacional, da fortuna ou do local de nascimento é doravante proibida. Todos os cidadãos da União Europeia são também iguais perante a lei. Em relação aos Estados-Membros, nenhum deve beneficiar de posições privilegiadas, e o princípio da igualdade exige que as diferenças que

a natureza gera, como a superfície, o número de habitantes de um país e as disparidades estruturais, sejam tratadas à luz do princípio da igualdade.

## AS LIBERDADES FUNDAMENTAIS

Corolário da paz, da igualdade e da unidade é a liberdade. A criação de um espaço mais vasto, composto agora por 27 Estados, implica simultaneamente uma série de liberdades que vão além das fronteiras nacionais: a liberdade de circulação de trabalhadores, a liberdade de estabelecimento, a liberdade de prestação de serviços, a liberdade de circulação de mercadorias e a liberdade de circulação de capitais. Estas liberdades fundamentais permitem ao empresário decidir livremente, ao trabalhador escolher o seu local de trabalho e ao consumidor escolher livremente entre uma diversidade enorme de produtos. A livre concorrência permite às empresas orientarem a sua oferta para um círculo incomparavelmente maior de consumidores. O trabalhador escolhe ou muda de emprego em função das suas expectativas e interesses em todo o espaço da União Europeia. O consumidor consegue, devido a uma concorrência mais forte, ter uma oferta consideravelmente maior dos melhores e mais baratos produtos.

Nos casos dos cidadãos de Estados-Membros que aderiram à União Europeia em 1 de Maio de 2004 e 1 de Janeiro de 2007 encontram-se ainda parcialmente em vigor disposições transitórias. No Tratado de Adesão à União Europeia foram previstas derrogações quanto à liberdade de circulação de trabalhadores e à liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços. Posteriormente, os Estados-Membros podem ainda restringir a liberdade de circulação dos trabalhadores que sejam nacionais de um destes países durante um máximo de sete anos, baseando a emissão de autorizações de trabalho no direito nacional e/ou em disposições bilaterais.

## O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

A solidariedade é o necessário elemento correctivo da liberdade. A utilização desmedida desta faz-se sempre em detrimento de outrem. Por isso, uma ordem comunitária, para ser duradoura, tem de reconhecer também a solidariedade entre os seus membros como princípio fundamental e repartir uniforme e equitativamente as vantagens, isto é, a prosperidade, repartindo igualmente os custos.



**Taormina (Itália), 1 a 3 de Junho de 1955**

*Joseph Bech, Paul-Henri Spaak e Johan Willem Beyen no jardim do hotel que os alojou durante a Conferência de Messina. Os três ministros dos Negócios Estrangeiros elaboraram o Memorando Benelux, que seria depois discutido pelos representantes dos seis países durante a conferência.*



## O RESPEITO DA IDENTIDADE NACIONAL

Deverá ser respeitada a identidade nacional dos Estados-Membros. Os Estados-Membros não devem fundir-se na União Europeia, mas antes trazer para ela a sua identidade nacional. É à diversidade das características e das identidades nacionais que a União vai buscar a sua força espiritual e moral, colocando-a ao serviço de todos.

## O ANSEIO DE SEGURANÇA

Todos estes valores fundamentais dependem em última instância da segurança. Sobretudo depois dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada passou também de novo para primeiro plano na Europa. A cooperação policial e judiciária está a ser permanentemente aprofundada, enquanto se reforça a protecção das fronteiras externas comuns da União Europeia.

Mas a segurança do continente europeu implica também uma segurança social para todos os cidadãos que vivem na União Europeia, a segurança dos postos de trabalho e também dos acordos comerciais que sejam concluídos no âmbito da confiança na estabilidade do enquadramento económico. Nessa medida, os órgãos da União Europeia são chamados a criar condições necessárias para que os cidadãos e as empresas possam encarar com segurança o futuro.

## OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Entre os valores e princípios fundamentais em que a União Europeia assenta figuram também os direitos fundamentais de cada cidadão da União. A história europeia caracteriza-se, há mais de dois séculos, por esforços constantes para reforçar a protecção dos direitos fundamentais. Desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, no século XVIII, que os direitos e as liberdades fundamentais estão consagrados na maior parte das constituições dos países civilizados. É o que acontece de especial modo nos Estados-Membros da União Europeia, cujas ordens jurídicas assentam na salvaguarda dos direitos, assim como no respeito pela dignidade, liberdade e possibilidades de realização da pessoa humana. Existem numerosos acordos internacionais sobre esta matéria, entre os quais se destaca, pela importância excepcional

de que se reveste, a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH).

A salvaguarda dos direitos fundamentais pela ordem jurídica comunitária foi assegurada por uma jurisprudência constante, ainda que algo tardia do Tribunal de Justiça da União Europeia (Tribunal de Justiça), designadamente a partir de 1969. Com efeito, o Tribunal de Justiça começou por rejeitar todas as acções relativas a direitos fundamentais, alegando que as questões de direito constitucional nacional não eram da sua competência. Esta posição acabou por ter de ser revista, e designadamente por força de um princípio que o próprio Tribunal de Justiça estabeleceu, a saber, o do primado do direito da União sobre o direito nacional, já que este primado só vale se o direito da União puder garantir uma salvaguarda dos direitos fundamentais equivalente à das constituições nacionais.

Ponto de partida para esta evolução jurisprudencial foi o processo *Stauder*, no qual um beneficiário de uma pensão de guerra considerou um atentado à sua dignidade pessoal e ao princípio da igualdade o facto de ter de se identificar para poder comprar manteiga a preços reduzidos (*Weihnachtsbutter*). Embora o Tribunal de Justiça tenha começado por considerar que, de acordo com as disposições comunitárias, não era obrigatória a identificação, e que por isso se tornava desnecessário examinar o modo como o direito fora violado, acabou por reconhecer que o respeito pelos direitos fundamentais fazia parte dos princípios gerais da ordem jurídica comunitária e que lhe competia fazê-los respeitar. O Tribunal reconheceu assim, e pela primeira vez, a existência de um regime autónomo de direitos fundamentais na União Europeia.

O Tribunal de Justiça começou por fixar salvaguardas pontuais dos direitos fundamentais com base numa série de disposições do Tratado, tendo sobretudo procedido desta forma em relação às inúmeras *proibições de discriminação*, as quais constituem emanações dos diferentes aspectos do princípio geral da igualdade. Merecem referência a proibição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade (artigo 18.º do TFUE), o combate a qualquer discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual (artigo 10.º do TFUE), a igualdade de mercadorias e pessoas no domínio das quatro liberdades fundamentais (circulação de mercadorias, artigo 34.º do TFUE; circulação de pessoas, artigo 45.º do TFUE; liberdade de estabelecimento, artigo 49.º do TFUE; livre prestação de serviços, artigo 57.º do TFUE), livre concorrência (artigo 101.º e seguintes

do TFUE), bem como a igualdade de remuneração entre trabalhadores masculinos e femininos (artigo 157.º do TFUE). As quatro liberdades fundamentais da Comunidade Europeia, que garantem as liberdades essenciais da vida profissional, podem também ser consideradas como um direito comunitário fundamental à *livre circulação e exercício de uma actividade profissional*. São além disso ainda garantidas expressamente a *liberdade de reunião* (artigo 153.º do TFUE), o *direito de petição* (artigo 24.º do TFUE) e a *protecção do segredo comercial e profissional* (artigo 339.º do TFUE).

O Tribunal de Justiça prosseguiu paulatinamente o desenvolvimento de uma ordem jurídica comunitária de salvaguarda dos direitos fundamentais, à qual foi aditando novos direitos fundamentais. Para tal, reconheceu princípios jurídicos gerais e aplicou-os, inspirando-se nas tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros e nas convenções internacionais sobre protecção dos direitos do Homem, de que estes são partes signatárias. Entre estes textos conta-se, em primeira linha, a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), que determinou o conteúdo dos direitos fundamentais da Comunidade relativamente aos mecanismos de salvaguarda. Partindo desta base, o Tribunal de Justiça reconheceu o *direito de propriedade*, a *liberdade de exercício de uma actividade profissional*, a *inviolabilidade da habitação*, a *liberdade de opinião*, o *direito moral de cariz geral*, a *protecção da família* (por exemplo no domínio do direito de reunião para familiares de trabalhadores imigrantes), a *liberdade económica*, a *liberdade religiosa e de culto*, bem como uma série de *direitos processuais fundamentais* como o princípio fundamental do direito de acção judicial, o princípio fundamental da «common law» de garantia da confidencialidade da correspondência trocada com o advogado (o chamado «legal privilege»), a proibição da dupla punição ou o dever de fundamentação dos actos jurídicos da União através dos direitos fundamentais previstos na ordem jurídica da União Europeia.

Um princípio de grande significado, que é frequentemente evocado em litígios de direito comunitário, é o da *igualdade de tratamento*. Em termos gerais, esse princípio dispõe que factos equiparáveis não podem ser objecto de tratamento diferenciado, a não ser que seja provada objectivamente a existência de uma diferenciação. No entanto, esse princípio não pode impedir, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, que sejam adoptadas a nível nacional medidas para os cidadãos e os produtos nacionais que sejam mais restritivas do que as aplicáveis a cidadãos de outros Estados-Membros ou a produtos de importação. Esta chamada *discriminação*

*inversa* não pode ser resolvida pelo direito da União, pois resulta de uma competência limitada da União Europeia. O princípio da liberalização resultante das liberdades fundamentais abrange designadamente, segundo a jurisprudência até aqui fundamentalmente aplicada pelo Tribunal de Contas, apenas processos de âmbito transfronteiriço. Em contrapartida, as disposições relacionadas com a produção e comercialização de produtos nacionais, bem como o estatuto jurídico dos cidadãos de cada Estado-Membro, só são abrangidos pelo direito comunitário quando já existe alguma acção de harmonização a nível da União.

Mercê da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o direito da União tem vindo a consagrar um número considerável de *princípios do Estado de direito relacionados com os direitos fundamentais*, e neste contexto adquire um eminente significado prático o princípio da proporcionalidade. Este princípio inclui o princípio do equilíbrio dos produtos e interesses, que por sua vez abarca os aspectos da adequação e necessidade da medida e da proibição de uma acção excessiva. Há também que incluir nos direitos fundamentais os princípios gerais do direito administrativo e das garantias processuais dos administrados (*due process*), como por exemplo a garantia da confidencialidade, a proibição da retroactividade das disposições mais gravosas e a proibição de anular ou declarar retroactivamente nulos actos constitutivos de direitos ou benefícios, bem como o direito de acção judicial, que está consubstanciado tanto nos procedimentos administrativos da Comissão Europeia como na possibilidade de recorrer ao Tribunal de Justiça. Ganha particular relevo, neste contexto, a exigência de transparência acrescida, que implica que as decisões sejam tomadas de uma forma tão aberta e próxima do cidadão quanto possível. Um elemento essencial desta transparência é que qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa colectiva estabelecida num Estado-Membro tem direito de aceder aos documentos do Conselho e da Comissão Europeia. Além disso, todos os pagamentos provenientes do orçamento da União Europeia e que se destinem a pessoas singulares ou colectivas devem ser divulgados, existindo para isso bases de dados que qualquer cidadão da União pode consultar livremente.


Embora se reconheça o trabalho realizado pelo Tribunal de Justiça na definição dos direitos fundamentais não escritos, forçoso é constatar que este processo de determinação dos «direitos fundamentais europeus» apresenta uma grande lacuna: o Tribunal tem de se limitar a casos concretos. É por isso que não conseguiu deduzir direitos fundamentais de princípios gerais do

Direito em todos os domínios onde isso parece ser necessário ou desejável. Também não lhe é possível determinar a extensão e os limites da protecção destes direitos procedendo às generalizações e diferenciações necessárias. Este sistema não permite, por isso, aos órgãos da União Europeia estarem suficientemente seguros de que correm ou não o risco de violar um direito fundamental. Da mesma forma, é impossível para qualquer cidadão da União determinar facilmente em cada caso se houve uma violação dos seus direitos fundamentais.

Uma solução encarada desde há muito seria a *adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem* (CEDH). No parecer 2/94, o Tribunal de Justiça considerou que, no estado actual do direito da União, a UE não tinha competência para aderir à referida convenção. A este propósito, o Tribunal salientou que, embora a salvaguarda dos direitos do Homem constituísse um requisito da legalidade dos actos da União Europeia, a adesão à CEDH exigiria uma alteração substancial do regime da União nesse momento, na medida em que teria implicado a inserção da União Europeia num sistema institucional distinto de direito internacional, que é o da Convenção, e a transposição de todas as disposições da CEDH para a ordem jurídica da União. O Tribunal considerou ainda que uma tal modificação do regime de protecção dos direitos do Homem na União Europeia, pelas suas implicações institucionais tanto para a União como para os Estados-Membros, revestiria uma envergadura constitucional que, pela sua natureza, ultrapassava os poderes conferidos pelo artigo 352.º do TFUE. A adesão da União Europeia à CEDH foi, por isso, expressamente prevista pelo Tratado de Lisboa no artigo 6.º, n.º 2, do TUE.

O Tratado de Lisboa representou, contudo, um novo e muito decisivo passo na criação de uma ordem jurídica de direitos fundamentais para a União Europeia, e colocou numa nova base a protecção dos direitos fundamentais na União. O novo artigo sobre os direitos fundamentais (artigo 6.º) inscrito no TUE refere que a *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia* é vinculativa na actuação dos órgãos e Estados-Membros da UE desde que estes apliquem e executem o direito da União. Esta Carta dos Direitos Fundamentais resulta de um texto elaborado por uma Convenção composta por 16 representantes dos chefes de Estado e de Governo, o presidente da Comissão Europeia, 16 deputados do Parlamento Europeu e 30 deputados nacionais (dois de cada um dos Estados-Membros antigos), sob a presidência de Roman Herzog, que viria a ser oficialmente proclamado pelos presidentes

do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia, na abertura do Conselho Europeu de 7 de Dezembro de 2000 realizado em Nice, como «Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia». No decurso das consultas sobre uma constituição europeia, esta Carta dos Direitos Fundamentais viria a ser revista, tornando-se parte integrante do Tratado Constitucional de 29 de Outubro de 2004. Após o fracasso do Tratado Constitucional, a Carta dos Direitos Fundamentais foi de novo oficialmente proclamada como acto jurídico autónomo pelos presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia em 12 de Dezembro de 2007 em Estrasburgo. O TUE remete agora para o texto da Carta de uma forma vinculativa, conferindo-lhe um carácter vinculativo e estabelecendo simultaneamente o âmbito de aplicação dos direitos fundamentais no direito da União. No entanto, esta disposição não se aplica à Polónia e ao Reino Unido. Estes dois Estados-Membros não puderam, ou não quiseram, subordinar o regime dos direitos fundamentais à Carta por recearem que, com a aplicação dos direitos fundamentais consagrados na Carta, determinadas posições nacionais, designadamente em questões de religião ou crença, ou do tratamento dado a minorias, poderiam ter de deixar de existir ou ser, pelo menos, alteradas. Para estes dois Estados-Membros o carácter vinculativo dos direitos fundamentais não resulta da Carta dos Direitos Fundamentais mas, tal como antes, da jurisprudência do Tribunal em matéria de direitos fundamentais.



Bruxelas, 27 de Setembro de 1964  
Automóvel com matrícula europeia em frente ao estaleiro de construção  
do edifício «Joyeuse entrée», futura sede da Comissão Europeia.

# A «Constituição» da União Europeia

Todas as sociedades têm uma Constituição. É através dela que é definida a estrutura do seu sistema político, isto é, a Constituição rege as relações dos membros da sociedade entre si e face ao todo, fixa os objectivos comuns e define o processo a seguir para a adopção das decisões vinculativas. A «Constituição» da União Europeia, que é uma união de Estados para a qual foram transferidas tarefas e funções bem definidas, deve, por isso, poder responder às mesmas questões que a Constituição de um Estado.

As comunidades de Estados regem-se por dois princípios fundamentais: o primado do direito («rule of law») e a democracia. Toda a acção da União, para ser consonante com os princípios fundamentais do direito e da democracia, deve ter legitimidade jurídica e democrática: criação, organização, competências, funcionamento, papel dos Estados-Membros e suas instituições, papel do cidadão.

A «Constituição» da União Europeia, depois do fracasso do Tratado Constitucional de 29 de Outubro de 2004, e tal como antes acontecia, não foi como a maioria das constituições dos seus Estados-Membros consagrada num documento constitucional coerente. Resulta antes da soma de normas e valores fundamentais que os responsáveis encaram como vinculativos. Estas normas resultam quer dos próprios textos dos tratados europeus e dos actos jurídicos aprovados pelas instituições da União quer de usos e costumes consagrados.

## A NATUREZA JURÍDICA DA UNIÃO EUROPEIA

Determinar a *natureza jurídica* significa classificar juridicamente, em termos gerais, uma organização com base nas respectivas características. Foi isto que foi feito em dois acórdãos fundamentais de 1963 e 1964 que fazem parte da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e que, apesar de terem sido proferidos quando existia a CEE, continuam a ter como antes validade jurídica para a União Europeia na sua actual configuração.



### O PROCESSO *VAN GEND & LOOS*

Neste processo, a empresa de transporte neerlandesa Van Gend & Loos intentara uma acção num tribunal dos Países Baixos contra a administração aduaneira neerlandesa, por esta ter cobrado direitos aduaneiros majorados à importação de um produto químico proveniente da República Federal da Alemanha. A empresa considerava haver uma violação do artigo 12.º do Tratado CEE, que proíbe a introdução de novos direitos aduaneiros e o aumento dos já existentes no mercado comum. O tribunal neerlandês suspendeu o procedimento e apresentou um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça, para que este esclarecesse o alcance e a interpretação jurídica do artigo invocado do Tratado CE.

O Tribunal de Justiça aproveitou a ocasião para fixar certos aspectos fundamentais da natureza jurídica da Comunidade Europeia. No acórdão proferido a propósito pode ler-se:

«O objectivo do Tratado CEE, que consiste em instituir um mercado comum cujo funcionamento diz directamente respeito aos nacionais da Comunidade, implica que este Tratado seja mais do que um acordo meramente gerador de obrigações recíprocas entre os Estados contratantes. Esta concepção é confirmada pelo preâmbulo do Tratado, que, além dos governos, faz referência aos povos e, mais concretamente, pela criação de órgãos investidos de poderes soberanos cujo exercício afecta quer os Estados-Membros quer os seus nacionais... Daqui deve concluir-se que a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional, a favor da qual os Estados limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos são não só os Estados-Membros, mas também os seus nacionais [...].»

### O PROCESSO *COSTA/ENEL*

Um ano mais tarde, o processo *Costa/ENEL* deu ao Tribunal de Justiça a possibilidade de aprofundar ainda a sua análise. Este caso assentava nos seguintes factos: em 1962, a Itália nacionalizou a produção e a distribuição de electricidade, tendo transferido o património das empresas do sector para a sociedade ENEL. Enquanto accionista da sociedade atingida pela nacionalização, a Edison Volta, Flaminio Costa viu-se privado de dividendos a que tinha direito e recusou-se a pagar uma factura de electricidade de 1 926 liras italianas. Perante o *giudice conciliatore* de Milão, Flaminio Costa justificou

a sua conduta fazendo valer, designadamente, o facto de que a lei da nacionalização violava uma série de disposições do Tratado CEE. O Tribunal de Milão apresentou então ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial relativamente à interpretação de algumas disposições do Tratado CEE. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça estabeleceu, a propósito da natureza jurídica da CEE:

«Diversamente dos tratados internacionais ordinários, o Tratado CEE institui uma ordem jurídica própria que é integrada no sistema jurídico dos Estados-Membros a partir da entrada em vigor do Tratado e que se impõe aos seus órgãos jurisdicionais nacionais. Efectivamente, ao instituírem uma Comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, de capacidade jurídica, de capacidade de representação internacional e, mais especialmente, de poderes reais resultantes de uma limitação de competências ou de uma transferência de atribuições dos Estados para a Comunidade, estes limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos e criaram, assim, um corpo de normas aplicável aos seus nacionais e a si próprios.»

O Tribunal de Justiça sintetiza do modo que se segue as conclusões finais alcançadas na sequência de pormenorizadas deliberações:

«Resulta do conjunto destes elementos 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. A transferência efectuada pelos Estados, da sua ordem jurídica interna em benefício da ordem jurídica comunitária, dos direitos e obrigações correspondentes às disposições do Tratado implica, pois, uma limitação definitiva dos seus direitos soberanos, sobre a qual não pode prevalecer um acto unilateral ulterior incompatível com o conceito de Comunidade [...].»

À luz destes dois acórdãos fundamentais do Tribunal de Justiça, são os seguintes os elementos que conjuntamente conferem características específicas e singularidade à natureza jurídica da União Europeia:

- a *estrutura institucional*, que garante que o processo de elaboração das decisões na União Europeia é também marcado ou influenciado pelo interesse geral da Europa, isto é, os interesses da União que emergem dos objectivos;

- a *transferência de competências verificada* para as instituições da União num grau mais importante do que em outras organizações internacionais e que abrange domínios nos quais os Estados-Membros geralmente conservam a respectiva soberania;
- a *criação de uma ordem jurídica própria*, independente da dos Estados-Membros;
- a *aplicabilidade directa do direito da União Europeia*, que garante que as regras do direito da União devem desenvolver a plenitude do seu efeito de uma forma completa e uniforme em todos os Estados-Membros e que tais disposições são fonte de direitos e de obrigações, quer para os Estados-Membros quer para os respectivos cidadãos;
- o *primado do direito da União Europeia*, que impede qualquer revogação ou alteração da legislação da União pelo direito nacional e garante o primado do direito comunitário em caso de conflito com o direito nacional.

A União Europeia constitui, pois, uma entidade autónoma, dotada de direitos soberanos e de uma ordem jurídica independente dos Estados-Membros que se impõe, quer aos Estados-Membros quer aos respectivos cidadãos nos domínios da competência da União Europeia.

As características da União Europeia deixam também claro os seus *pontos comuns* e as suas *diferenças em relação às organizações internacionais* tradicionais e às *estruturas de tipo federal*.

A União Europeia não é uma estrutura acabada, mas antes um «sistema em construção» cujos contornos finais não estão ainda definidos.

O único ponto comum entre as organizações internacionais tradicionais e a União Europeia reside no facto de a União também ter nascido de um tratado internacional. No entanto, a UE já se afastou bastante destas raízes do direito internacional. Com efeito, os actos fundadores da União Europeia, que assentam também em tratados internacionais, levaram à criação de uma União autónoma dotada de direitos soberanos e competências próprias. Os Estados-Membros renunciaram a uma parte da respectiva soberania em favor desta União. Acresce que as tarefas confiadas à União Europeia se distinguem claramente das que incumbem às outras organizações internacionais. Enquanto estas últimas assumem essencialmente missões de carácter técnico

bem determinadas, executadas por uma instituição internacional, o campo de acção da União incide, na sua globalidade, em aspectos essenciais para a existência dos Estados.

As diferenças da União Europeia em relação às organizações internacionais correntes aproximam-na de uma estrutura estatal. A renúncia por parte dos Estados-Membros a uma parte da respectiva soberania em favor da União constitui um dos elementos que permitiram concluir que a estrutura da UE já se identificava com a de um Estado federal. Todavia, esta concepção não atende ao facto de as competências das instituições da União Europeia estarem circunscritas à realização dos objectivos consagrados pelos tratados e a certos domínios para os quais possuem competências definidas especificamente. Estas instituições não podem, por isso, fixar livremente os respectivos objectivos nem responder a todos os desafios que a um Estado moderno hoje se colocam. À União Europeia falta a plenitude de competências que caracteriza um Estado e a faculdade de instituir novas competências (a chamada competência das competências).

Em consequência, a União Europeia não é nem uma organização internacional «clássica» nem uma associação de Estados, mas uma entidade que se situa a meio caminho entre estas formas tradicionais de associação entre Estados com direitos de soberania. Em termos jurídicos, consagrou-se a delimitação desta posição especial graças ao conceito de «organização supranacional».

## AS COMPETÊNCIAS DA UNIÃO EUROPEIA

As competências da União Europeia aproximam-na muito do ordenamento constitucional de um Estado. Não se trata, contrariamente, à maior parte das outras organizações internacionais, de uma transferência de competências técnicas exactamente delimitadas, mas de domínios de actividade na sua globalidade essenciais para a existência dos Estados.

As competências da União Europeia são previsivelmente muito diversificadas, abrangendo competências económicas, sociais e políticas.

No cerne das *competências económicas* está a criação de um mercado comum que reúna no seu seio os «mercados nacionais» dos Estados-Membros e no qual todas as mercadorias e serviços possam ser vendidos e comercializados

nas mesmas condições que num mercado interno, ao qual todos os cidadãos da União devem aceder livremente e em igualdade de circunstâncias.

O conceito de criação de um mercado comum foi iniciado pelo antigo presidente da Comissão Europeia, *Jacques Delors*, e realizado essencialmente até 1992 através do «Programa para a realização do mercado interno», aprovado pelos chefes de Estado e de Governo. As instituições da União conseguiram criar o quadro jurídico necessário para o bom funcionamento do mercado interno. Entretanto, este quadro foi amplamente preenchido com as medidas nacionais de transposição e o mercado interno tornou-se já uma realidade, visível inclusivamente no quotidiano, sobretudo quando as pessoas se deslocam dentro da União Europeia sem terem de se sujeitar a controlos de identificação nas fronteiras nacionais, abolidos há muito tempo.

O mercado interno foi acompanhado pela *União Económica e Monetária*.

As competências da União Europeia em matéria de *política económica* não consistem, porém, em estabelecer e fazer funcionar uma política económica europeia, mas sim coordenar de tal forma as políticas económicas que as decisões económicas de um ou mais Estados-Membros não tenham efeitos negativos no funcionamento do mercado interno. Com esta finalidade, decidiu-se o estabelecimento de um Pacto de Estabilidade e Crescimento que fixasse critérios específicos a cada um dos Estados-Membros que lhes servissem de orientação na tomada das suas decisões no âmbito da política orçamental. Quando tal não acontece, a Comissão Europeia pode formular advertências, e em caso de défice orçamental excessivo e duradouro, o Conselho da União Europeia pode aplicar sanções.

As competências tarefa da União Europeia em matéria de *política monetária* consistem em introduzir uma moeda única na União e gerir de uma forma centralizada as questões monetárias. Já se alcançou um primeiro êxito parcial neste domínio com a introdução, em 1 de Janeiro de 1999, do *euro* como moeda única europeia nos Estados-Membros que cumpriam já os critérios de convergência definidos com esse objectivo. Esses países foram a *Alemanha, a Áustria, a Bélgica, a Espanha, a Finlândia, a França, a Irlanda, a Itália, o Luxemburgo, os Países Baixos e Portugal*. Em 1 de Janeiro de 2002 as moedas nacionais desses países foram substituídas por moedas e notas de euro, e desde então todos os pagamentos e negócios quotidianos são efectuados exclusivamente em euros. A Grécia e a Suécia não cumpriam os critérios de convergência.

A *Grécia* foi aceite em 1 de Janeiro de 2001. A *Suécia*, que essencialmente não conseguiu cumprir os critérios por não pertencer ao mecanismo de taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu (SME), «antecâmara» do euro, está sujeita a uma derrogação, na medida em que a Comissão e o Banco Central Europeu (BCE), pelo menos de dois em dois anos, têm de elaborar um relatório de convergência sobre este país, no qual podem recomendar ao Conselho a entrada da *Suécia*. Caso tal recomendação seja feita e o Conselho actue em conformidade, a *Suécia* não terá em princípio qualquer oportunidade de recusar essa participação. No entanto, a adesão à zona euro não tem, de momento, qualquer apoio junto da população sueca. Num referendo sobre o euro, realizado em 2003, 55,9% dos participantes rejeitaram a sua introdução. Segundo um inquérito feito em Dezembro de 2005, esta rejeição era ainda de 49%, com 26% dos inquiridos a concordarem com a adopção da moeda única. A situação é diferente caso da *Dinamarca* e do *Reino Unido*. Estes Estados-Membros decidiram adoptar uma cláusula de exclusão (*opting out*) que lhes permite escolherem por si próprios se e quando desejam iniciar o processo de avaliação para a adesão à moeda única. Também os novos Estados-Membros estão obrigados a introduzirem o euro como moeda nacional logo que respeitarem os critérios de convergência. Nenhum dos novos Estados-Membros beneficia de uma cláusula «*opting out*», e a maioria pretende adoptar o euro assim que possível. Já o conseguiram a *Eslovénia* (1 de Janeiro de 2007), *Chipre* (1 de Janeiro de 2008), *Malta* (1 de Janeiro de 2008), a *Eslováquia* (1 de Janeiro de 2009) e a *Letónia* (1 de Janeiro de 2011). A chamada «zona euro», isto é, a zona onde o euro é a moeda em circulação, abrange actualmente 17 Estados-Membros. <sup>(2)</sup>.

Para além da política económica e da política monetária, são também da competência da União Europeia outras áreas da política económica, designadamente a política agrícola e de pescas, a política de transportes, a política de defesa do consumidor, a política estrutural e de coesão, a política de investigação e desenvolvimento, a política aeroespacial, a política ambiental, a política de saúde, a política comercial e a política energética.

Em termos de *política social*, a União Europeia tem a missão de zelar para que as vantagens da integração económica não se limitem aos activos económicos e permitam também moldar o mercado interno na sua dimensão

---

<sup>(2)</sup> Ao adoptar a moeda única europeia em 1 de Janeiro de 2011, a *Eslovénia* tornar-se-á o décimo sétimo membro da zona euro.



*Bruxelas, 6 de Dezembro de 1977*

*Manifestação a favor de eleições directas  
para o Parlamento Europeu e de uma moeda  
única, durante o Conselho Europeu de 5  
e 6 de Dezembro de 1977.*

social. Um primeiro ponto de partida nesta matéria é, por exemplo, a introdução de um sistema de segurança social para trabalhadores migrantes. Este sistema garante que nenhum trabalhador que tenha exercido uma actividade profissional, em mais de um Estado-Membro e, em virtude disso, tenha estado inscrito em diferentes sistemas de segurança social, seja prejudicado por esse facto nas suas regalias sociais (pensão de velhice, pensão de invalidez, cuidados de saúde, prestações familiares, subsídio de desemprego). Um outro ponto de partida também importante para uma missão urgente no domínio da política social é o facto de, perante a situação do desemprego na União Europeia, que suscita preocupação desde há vários anos, se ter dado prioridade à definição de uma estratégia europeia de emprego. Os Estados-Membros e a União Europeia são chamados a desenvolver uma *estratégia de emprego*, e sobretudo a promover a qualificação, formação e flexibilidade dos trabalhadores, adaptando além disso os mercados de trabalho às necessidades da transformação económica. A promoção do emprego é entendida como uma oportunidade para o bem comum, que requer dos Estados-Membros a coordenação, no seio do Conselho, das suas actividades nacionais. A União Europeia deve contribuir para que se atinjam níveis elevados de emprego, incentivando a cooperação entre Estados-Membros, apoiando e, sempre que necessário, completando a sua acção, no pleno respeito das competências dos Estados-Membros nesta matéria.

No *domínio político* as competências da União Europeia situam-se no contexto da cidadania da União, da política de cooperação judicial em matéria penal e da Política Externa e de Segurança Comum. A cidadania da União permite reforçar ainda mais os direitos e interesses dos cidadãos dos Estados-Membros no seio da União Europeia. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular livremente na União Europeia (artigo 21.º do TFUE), eleger e ser eleito nas eleições municipais (artigo 22.º do TFUE), e beneficia, no território de países terceiros, de protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro (artigo 23.º do TFUE), goza do direito de petição ao Parlamento Europeu (artigo 24.º do TFUE) e, de harmonia com o princípio da não discriminação, goza do direito de ser tratado em qualquer Estado-Membro em plano de igualdade com os nacionais desse Estado-Membro (artigo 20.º, n.º 18, conjugado com o artigo 18.º do TFUE). No âmbito da



*Política Externa e de Segurança Comum* as competências da União Europeia abrangem os seguintes domínios:

- salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União Europeia;
- reforço da segurança da União Europeia e dos seus Estados-Membros;
- salvaguarda da paz mundial e o reforço da segurança internacional;
- promoção da cooperação internacional;
- reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais;
- construção de uma defesa comum.

Uma vez que a União Europeia não é um Estado, a realização destes objetivos só pode ser feita gradualmente. Tradicionalmente, a política externa, e sobretudo a de segurança, fazem parte das áreas em que os Estados-Membros dão uma especial atenção à preservação da sua soberania (autoridade). Nesta perspectiva, é difícil definir interesses comuns nesta área, já que, na União Europeia, só a França e o Reino Unido possuem armas nucleares. Outro problema é o facto de nem todos os Estados-Membros da União Europeia pertencerem aos pactos de defesa que são a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e a União da Europa Ocidental (UEO). Actualmente, as decisões em matéria de Política Externa e de Segurança Comum são, por isso, tomadas ainda predominantemente no âmbito da *cooperação entre Estados*. No entanto, desenvolveu-se um *conjunto de instrumentos de acção* autónomo, através do qual a cooperação entre Estados adquiriu contornos jurídicos definidos.

No domínio da *cooperação judiciária em matéria penal*, trata-se sobretudo do exercício pela União Europeia de competências que são de interesse europeu, e que incluem em especial a luta contra a criminalidade organizada e tráfico de seres humanos, bem como a sua punição. Já não é possível lutar sozinho e com eficácia contra a criminalidade organizada a nível nacional, sendo necessária uma actuação conjunta ao nível da União. As primeiras medidas promissoras neste domínio foram já tomadas com a directiva relativa à luta contra o branqueamento de capitais e a criação de um serviço europeu de polícia, a Europol (artigo 88.º do TFUE), cuja actividade se

iniciou em 1998. Além disso, trata-se neste contexto de facilitar e acelerar a cooperação nos processos judiciais e na aplicação de decisões, facilitar as extradições entre Estados-Membros, estabelecer regras mínimas quantos aos elementos constitutivos das infracções penais e das penas nos domínios da criminalidade organizada, terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais e corrupção (artigo 83.º do TFUE). Um dos progressos mais significativos na cooperação judicial na União Europeia é a criação da Eurojust em Abril de 2003 (artigo 85.º do TFUE). A Eurojust, sediada em Haia, inclui juízes e procuradores-gerais de todos os Estados-Membros da União Europeia. Compete-lhe facilitar a cooperação entre o trabalho de investigação e a acção penal em processos relativos a delitos transfronteiriços graves. A fim de combater as infracções lesivas dos interesses financeiros da União Europeia, o Conselho pode instituir uma procuradoria europeia a partir da Eurojust (artigo 86.º do TFUE). Outro progresso é, desde Janeiro de 2004, o mandado de detenção europeu. O mandado de detenção pode ser emitido assim que se verifique uma infracção para a qual se aplique uma pena mínima de mais de um ano de prisão. O mandado de detenção europeu deverá permitir acabar com os longos processos de extradição.

## OS PODERES DA UNIÃO EUROPEIA

Os tratados fundadores da União Europeia não concedem às instituições da União qualquer competência geral para adoptarem todas as medidas necessárias à concretização dos objectivos do Tratado, mas estabelecem para os diferentes capítulos o âmbito dos poderes para uma actuação em pormenor. O princípio fundamental é de que a União Europeia e as suas instituições não podem tomar por si próprias decisões sobre as suas bases jurídicas e competências. Aplica-se também o *princípio fundamental da atribuição de competências específicas limitadas* (artigo 2.º do TFUE). Os Estados-Membros optaram por esta via para manterem uma visão de conjunto da renúncia aos seus próprios poderes e controlar esse processo.

A extensão material destes poderes específicos varia consoante as atribuições da União Europeia. Desde que não tenham sido transferidas para a União, as competências continuam a pertencer exclusivamente aos Estados-Membros. O TUE refere expressamente que as questões

da «segurança nacional» permanecerão na competência exclusiva dos Estados-Membros.

Isso coloca naturalmente a questão da delimitação das competências da União Europeia em relação às dos Estados-Membros. Esta delimitação é feita de acordo com *três categorias de competências*:

- *competência exclusiva da União Europeia* (artigo 3.º do TFUE) nos domínios em que exista uma presunção de que uma medida ao nível da União é mais eficaz do que uma medida não coordenada de qualquer Estado-Membro. Estes domínios estão exactamente delimitados e abrangem a união aduaneira, o estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno, a política monetária para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro, a política comercial comum e partes da política comum das pescas. Nestas diferentes áreas de actuação só a União Europeia pode actuar legislativamente e aprovar actos jurídicos vinculativos. Os Estados-Membros podem apenas intervir quando a União Europeia lhes conferir poderes para isso ou para aplicar actos jurídicos da União Europeia (artigo 2.º, n.º 1, do TFUE);
- *competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros* (artigo 4.º do TFUE) nos domínios em que uma intervenção da União tenha uma vantagem acrescida face a uma intervenção dos Estados-Membros. Uma tal competência partilhada está prevista na regulamentação do mercado interno, na coesão económica, social e territorial, na agricultura e pescas, no ambiente, nos transportes, nas redes transeuropeias, na energia, no espaço de liberdade, segurança e justiça, assim como em problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública, investigação e desenvolvimento tecnológico, espaço, cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária. Em todos estes domínios a União Europeia será a primeira a exercer essa competência, que aliás se estende apenas às componentes regulamentadas do acto jurídico da União em questão e não a toda a política visada. Os Estados-Membros exercem as suas competências na medida e desde que a União Europeia não tenha exercido a sua, ou a tenha decidido deixar de exercer (artigo 2.º, n.º 2, do TFUE). Esta última situação verifica-se quando as instituições competentes da União Europeia decidem revogar um acto legislativo, sobretudo

para respeitarem os princípios de subsidiariedade e proporcionalidade. O Conselho pode também, por iniciativa de um ou mais dos seus membros, solicitar à Comissão que apresente propostas para a revogação de um acto jurídico;

- *competências de apoio* (artigo 6.º do TFUE): no exercício das competências de apoio, a União Europeia pode exclusivamente coordenar ou completar as medidas dos Estados-Membros. Em nenhum caso a União poderá proceder a uma harmonização das disposições jurídicas nacionais nos domínios sujeitos à competência de apoio (artigo 2.º, n.º 5, do TFUE). A responsabilidade pela forma jurídica cabe, assim, aos Estados-Membros, que para tal dispõem de uma margem considerável de acção. Abrangidas por esta categoria de competências estão a protecção e melhoria da saúde humana, a política industrial, a cultura, o turismo, o ensino, a juventude, o desporto e a formação profissional, a protecção contra catástrofes e a cooperação administrativa. Nos domínios da política económica e de emprego, os Estados-Membros reconhecem expressamente que as suas medidas nacionais devem ser coordenadas no âmbito da União Europeia.

Merece registo o facto de as competências da União Europeia no domínio da coordenação da política económica e de emprego, assim como no domínio da política externa e de segurança comum, não poderem ser incluídas em nenhuma destas três categorias. Ficam, por conseguinte, excluídas desta lista de competências. Contudo, uma declaração anexa aos tratados esclarece que a política externa e de segurança comum da União não interfere com as competências dos Estados-Membros no que se refere à sua própria política externa e imagem nacional no mundo.

Para além destes poderes especiais de acção, os tratados da União Europeia abrem também a possibilidade, às instituições da União Europeia, de intervirem quando tal for indispensável para a realização e funcionamento do mercado interno e garantia de uma concorrência leal (comparar com o artigo 352.º do TFUE, a chamada *competência para o preenchimento de lacunas ou cláusula de flexibilidade*). Todavia, as instituições não têm poderes de acção generalizados para agir em domínios que ultrapassam os objectivos previstos nos tratados, do mesmo modo que não podem alargar as suas próprias competências em detrimento dos Estados-Membros, invocando estes poderes de acção. Na prática, as possibilidades que estas

competências oferecidas foram muito utilizadas no passado, uma vez que a União Europeia é hoje chamada a intervir em novas situações que não estavam previstas quando foram concluídos os tratados fundadores, não lhe tendo por isso sido atribuído nos tratados as respectivas competências. Este aspecto está sobretudo patente nos domínios da protecção do ambiente e da defesa do consumidor, ou na criação do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional, que deverá contribuir para diminuir a distância entre as regiões desenvolvidas e menos desenvolvidas da União Europeia. Para os referidos domínios foram, porém, entretanto previstas competências especiais. Com estas regulamentações claras diminuiu consideravelmente a relevância prática da competência para o preenchimento de lacunas. O exercício desta competência requer o aval do Parlamento Europeu.

Por último, as instituições da União Europeia têm poderes para tomar medidas nos casos em que estas sejam necessárias ao exercício eficaz e ponderado dos poderes expressamente atribuídos (*poderes implícitos*). É principalmente no domínio das relações externas que estas competências adquiriram uma especial relevância. A União Europeia pode também contrair obrigações face a países não membros ou outras organizações internacionais em domínios correspondentes às suas atribuições. Um exemplo ilustrativo é o do processo *Kramer*, que o Tribunal de Justiça teve de analisar e que tratava da competência da União Europeia para, com o intuito de se estabelecerem quotas de capturas para a pesca em alto mar, cooperar com organizações de direito marítimo internacional e, eventualmente, assumir as correspondentes obrigações em matéria de direito internacional. O Tribunal de Justiça fez derivar a competência externa da União Europeia, indispensável para este efeito, da competência interna em matéria de política de pescas no domínio da política agrícola comum em virtude da ausência de uma regulamentação expressa no Tratado.

O exercício de tais competências por parte da União Europeia está subordinado ao *princípio de subsidiariedade* tomado de empréstimo à doutrina católica social, que, por estar consagrado no Tratado UE (artigo 5.º, n.º 3), adquiriu um estatuto constitucional. Este princípio tem duas facetas, uma positiva e outra negativa: a *positiva*, isto é, a que estimula a existência de competências comunitárias, dispõe que a União Europeia deve agir quando os *objectivos pretendidos possam ser melhor alcançados* ao nível comunitário. A *negativa*, isto é, a faceta limitativa do princípio da subsidiariedade, significa que a União Europeia não deve actuar quando

a acção dos Estados-Membros é suficiente para alcançar os objectivos pretendidos. Na prática, isto significa que todas as instituições da União, mas sobretudo a Comissão, estão sistematicamente obrigadas a demonstrar que são, de facto, necessárias uma regulamentação e uma acção comunitárias. Adaptando o que disse *Montesquieu*: quando não é necessário aprovar um regulamento da União Europeia é necessário não aprovar nenhum. Se houver efectivamente necessidade de uma regulamentação ao nível da União, há que colocar a questão da intensidade e do tipo da medida da União Europeia a adoptar. A resposta é aqui dada pelo *princípio da proporcionalidade*, que através da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia foi assimilado pela ordem jurídica da União e, no quadro da regulamentação de competências, foi também consagrado no Tratado UE (artigo 5.º, n.º 4, do Tratado UE). Subsequentemente, deve analisar-se em pormenor se é necessário um instrumento jurídico e se outro meio de acção não seria suficiente em termos de eficácia. Tal significa que há que dar preferência sobretudo a leis-quadro, a regulamentações mínimas e ao reconhecimento mútuo das disposições nacionais e evitar disposições legais que sejam exageradamente pormenorizadas.

O respeito pelos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade pode agora ser também verificado pelos Parlamentos nacionais. Para isso, introduziu-se um *sistema de alerta rápido* segundo o qual os parlamentos nacionais podem emitir um parecer fundamentado, no prazo de oito semanas após receberem uma proposta legislativa, onde expliquem as razões pelas quais a proposta legislativa em questão não está em consonância com os requisitos de subsidiariedade e proporcionalidade. Caso tal parecer fundamentado seja apoiado por pelo menos um terço dos votos atribuídos aos parlamentos nacionais (dispondo cada Parlamento nacional de dois votos e cada sistema de câmaras de um voto por câmara), a proposta legislativa deverá ser novamente analisada pelo seu autor (que é, regra geral, a Comissão Europeia). Com base nesta avaliação, a proposta poderá ser mantida, modificada ou retirada. Caso a Comissão Europeia decida manter o projecto, terá de elaborar um parecer fundamentado para justificar a razão pela qual, no seu entender, o projecto está em consonância com o princípio da subsidiariedade. Este parecer fundamentado será transmitido com os pareceres fundamentados dos Parlamentos nacionais ao legislador da União Europeia para ser levado em consideração no processo legislativo. Caso o legislador da União, recolhendo uma maioria de 55% dos membros

do Conselho ou uma maioria dos votos expressos no Parlamento Europeu, entenda que a proposta não está em consonância com o princípio da subsidiariedade, cessará a apreciação da proposta legislativa.

## AS INSTITUIÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

### *Artigo 13.º do Tratado UE (quadro institucional)*

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

As instituições da União são:

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

2. Cada instituição actua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos tratados, de acordo com os procedimentos, condições e finalidades que estes estabelecem. As instituições mantêm entre si uma cooperação leal.

3. As disposições relativas ao Banco Central Europeu e ao Tribunal de Contas, bem como as disposições pormenorizadas sobre as outras instituições, constam no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

4. O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão são assistidos por um Comité Económico e Social e por um Comité das Regiões, que exercem funções consultivas.

## PERSPECTIVA SOBRE TODAS AS INSTITUIÇÕES (TFUE)



<sup>(2)</sup> Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de Dezembro de 2009, aumentou provisoriamente para 754 o número de deputados. O número máximo de 751 deputados deverá, porém, ser atingido através dos correspondentes ajustamentos nas próximas eleições em 2014.



<b>ESTADO-MEMBRO</b>	<b>VOTOS NO CONSELHO</b>	<b>LUGARES NO PARLAMENTO EUROPEU</b>
ALEMANHA	29	99
FRANÇA	29	78
ITÁLIA	29	78
REINO UNIDO	29	78
ESPAÑA	27	54
POLÓNIA	27	54
ROMÉLIA	14	35
PAÍSES BAIXOS	13	27
BÉLGICA	12	24
GRÉCIA	12	24
HUNGRIA	12	24
PORTUGAL	12	24
REPÚBLICA CHECA	12	24
SUÉCIA	10	19
ÁUSTRIA	10	18
BULGÁRIA	10	18
DINAMARCA	7	14
ESOVÁQUIA	7	14
FINLÂNDIA	7	14
IRLANDA	7	13
LITUÂNIA	7	13
LETÓNIA	4	9
ESLOVÉNIA	4	7
CHIPRE	4	6
ESTÓNIA	4	6
LUXEMBURGO	4	6
MALTA	3	5

Outra questão que se levanta acerca da «Constituição» da União Europeia é a da sua organização. Quais são as instituições da União Europeia? Uma vez que exerce funções que habitualmente só os Estados exercem, cabe perguntar se a União tem um governo, um parlamento, autoridades administrativas e órgãos jurisdicionais tal como existem nos Estados-Membros. O exercício das atribuições conferidas à União Europeia e a coordenação do processo

de integração não foram deliberadamente deixados exclusivamente à iniciativa dos Estados-Membros ou da cooperação internacional. Pelo contrário, a União Europeia assenta num sistema institucional que lhe permite conferir novos impulsos e novas metas para a União Europeia e, ao mesmo tempo, desenvolver, nas matérias da sua competência, normas jurídicas igualmente vinculativas para todos os Estados-Membros.

Os principais actores do sistema institucional da União são as instituições da União Europeia, designadamente o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas. Como instituições complementares surgem ainda no sistema institucional da União Europeia o Banco Europeu de Investimento, o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões.

## AS INSTITUIÇÕES

### *O Parlamento Europeu (artigo 14.º do Tratado UE)*

O Parlamento Europeu (PE) representa os povos dos Estados reunidos na União Europeia. O PE nasceu da fusão da Assembleia Comum da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) com a Assembleia da CEE e a Assembleia da Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA), consagrada na Convenção de 1957 relativa a certas instituições comuns às Comunidades (primeiro Tratado de Fusão), e que deu uma origem a uma única «Assembleia». A designação oficial «Parlamento Europeu» surgiu com o Tratado que institui a União Europeia, que se limitou a usar uma designação de uso já generalizado que teve a sua origem na alteração do próprio nome da Assembleia para «Parlamento Europeu» em 1958.

### **Composição e eleição**

Com a entrada em vigor, em 1 de Dezembro de 2009, do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu passou a ter 754 lugares. Esse número ultrapassa o número máximo de deputados previsto no Tratado UE (artigo 14.º, n.º 2), que é de 751, mas foi necessário aceitar este facto na legislatura de 2009-2014 porque não era possível deixar de reconhecer a deputados eleitos os mandatos que ganharam. Nas próximas eleições, em 2014, o número máximo de deputados terá, no entanto, de ser respeitado. Os lugares estão repartidos

pelos Estados-Membros de uma forma tal que cada deputado de um Estado-Membro mais populoso representa mais cidadãos do que um deputado de um país menos populoso, mas simultaneamente nenhum Estado com menos população dispõe de mais lugares do que um Estado com mais habitantes. Como limite mínimo estão, em princípio, previstos seis lugares e como limite máximo 96 por Estado-Membro, sendo que na legislatura 2009-2014, e em virtude da entrada em vigor tardia do Tratado de Lisboa, a Alemanha beneficia ainda de uma derrogação que lhe permite continuar a dispor de 99 deputados (um deputado eleito em Junho de 2009 não pode perder o seu mandato por causa da entrada em vigor do Tratado de Lisboa).

A composição exacta deverá ainda ser determinada pelo Conselho, algo que devia ter ocorrido oportunamente antes das eleições directas para o Parlamento Europeu em Junho de 2009. Uma vez que o Tratado de Lisboa não entrou em vigor, como previsto, antes das eleições directas para o PE de Junho de 2009, as novas regras relativas à composição do PE na legislatura 2009-2014 não puderam ainda ser aplicadas. Em vez disso adoptou-se ainda, nestas eleições para o PE, a mesma distribuição de lugares que havia sido decidida na sequência da adesão da Bulgária e da Roménia. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de Dezembro de 2009, o PE recebeu mais 18 deputados e passou a ter um total de 754, sendo os novos deputados originários de 12 Estados-Membros diferentes.

A *composição do Parlamento Europeu* deverá ficar clara através da repartição que se mostra no quadro a seguir, a qual reflecte as condições vigentes para a *actual legislatura 2009-2014*, sendo especialmente assinaladas as modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa.

**PRESIDENTE**

**14 vice-presidentes**

**5 questores (papel consultivo)**

O presidente, o vice-presidente e os questores compõem a *Mesa* do Parlamento Europeu, eleita pelo Parlamento Europeu para um mandato de dois anos e meio. A Mesa Alargada inclui ainda os presidentes dos grupos parlamentares, dispondo de competência para questões relacionadas com a organização interna do Parlamento Europeu, as relações interinstitucionais e as relações com organismos extracomunitários.

## SESSÃO PLENÁRIA DO PARLAMENTO EUROPEU COM 754 DEPUTADOS

ESTADO-MEMBRO	LUGARES NO PARLAMENTO EUROPEU
ALEMANHA	99
FRANÇA	72+2
ITÁLIA	72+1
REINO UNIDO	72+1
ESPAÑA	50+4
POLÓNIA	50+1
ROMÉNIA	33
PAÍSES BAIXOS	25+1
BÉLGICA	22
GRÉCIA	22
HUNGRIA	22
PORTUGAL	22
REPÚBLICA CHECA	22
SUÉCIA	18+2
ÁUSTRIA	17+2
BULGÁRIA	17+1
DINAMARCA	13
ESLOVÁQUIA	13
FINLÂNDIA	13
IRLANDA	12
LITUÂNIA	12
LETÓNIA	8+1
ESLOVÉNIA	7+1
CHIPRE	6
ESTÓNIA	6
LUXEMBURGO	6
MALTA	5+1

Até 1979, o Parlamento Europeu era composto por deputados dos parlamentos nacionais, escolhidos pelos respectivos colegas de bancada, e que eram enviados para o PE. A *eleição dos deputados do Parlamento Europeu* pela população dos Estados-Membros por *sufrágio universal directo*, já prevista nos tratados, só em 1979 se tornou realidade, após várias tentativas infrutíferas. As primeiras eleições directas para o PE tiveram lugar em

Junho desse ano e a partir de então de cinco em cinco anos, no termo de cada legislatura. Após dezenas de anos de esforços foi introduzido um *processo eleitoral uniforme*, com o acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, de 20 de Setembro de 1976, alterado pela última vez pelas decisões do Conselho de 25 de Junho e 23 de Setembro de 2002 (o chamado «*acto relativo ao sufrágio directo*»). Desde então cada Estado-Membro estabelece o seu próprio processo eleitoral mas utiliza as mesmas regras democráticas fundamentais: sufrágio directo e universal, representação proporcional, voto livre e secreto, idade mínima (para se ter o direito de voto todos os Estados-Membros requerem a idade mínima de 18 anos, à excepção da Áustria, onde a idade mínima foi baixada para os 16 anos), mandatos de cinco anos renováveis, incompatibilidade com o exercício de outros cargos (os deputados do PE não podem exercer simultaneamente outros cargos, como por exemplo magistrado, procurador-geral, ministro, estando ainda sujeitos à legislação do seu país, que pode impor restrições adicionais no que diz respeito à acumulação de mandatos ou cargos), data do escrutínio e igualdade entre homens e mulheres. Em alguns países o exercício do voto é obrigatório (Bélgica, Grécia e Luxemburgo). Além disso, em 14 de Julho de 2009 entrou em vigor um novo *estatuto único do deputado*, que torna mais transparentes as condições de trabalho dos deputados e comporta regras claras. Introduce também um vencimento único para todos os deputados que é suportado pelo orçamento da União Europeia.

Com o sufrágio universal, o Parlamento Europeu ganhou legitimidade democrática e pode agora aspirar a ser o «representante dos cidadãos dos Estados-Membros da União Europeia». Porém, a mera existência de um parlamento directamente eleito não basta para responder à exigência fundamental de uma Constituição democrática, nos termos da qual todos os poderes do Estado emanam do povo. Entre estes figuram, além da transparência no processo de tomada de decisões e da representatividade nos órgãos responsáveis pela adopção de decisões, também a supervisão pelo Parlamento da legitimidade das instituições da União Europeia que participam no processo de tomada de decisões. Nesta matéria foram obtidos progressos consideráveis nos últimos anos. Deste modo não só foram sendo constantemente aumentados os direitos do Parlamento Europeu como também, com o Tratado de Lisboa, o funcionamento da União Europeia no seu conjunto passou a ter a obrigação expressa de respeitar o princípio

fundamental da *democracia representativa*. Assim sendo, todos os cidadãos da União estão directamente representados no Parlamento Europeu e têm o direito de participarem activamente na vida democrática da União Europeia. Pretende-se deste modo garantir que as decisões ao nível da União sejam tomadas com toda a transparência e proximidade dos cidadãos que for possível. Os partidos políticos ao nível da União Europeia devem contribuir para a formação de uma consciência europeia e articular as aspirações dos cidadãos da União Europeia. Se quisermos falar de um défice ainda existente no actual ordenamento democrático da União Europeia poderemos referir o facto de o Parlamento Europeu, ao contrário do que acontece no modelo nacional de democracia parlamentar, não escolher um governo que seja responsável perante o Parlamento.

#### *Artigo 10.º do Tratado UE (democracia representativa)*

1. O funcionamento da União baseia-se na democracia representativa.
2. Os cidadãos estão directamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu.  
  
Os Estados-Membros estão representados no Conselho Europeu pelo respectivo chefe de Estado e de Governo e no Conselho pelos respectivos governos, eles próprios democraticamente responsáveis, quer perante os respectivos parlamentos nacionais, quer perante os seus cidadãos.
3. Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.
4. Os partidos políticos ao nível europeu contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União.

Este «défice» explica-se, aliás, pelo simples facto de não existir na União Europeia um governo na sua forma convencional. Em vez disso, as *funções equiparáveis à governação* previstas nos tratados da União são repartidas entre o Conselho e a Comissão Europeia. No entanto, ao Parlamento Europeu foram concedidos recentemente pelo Tratado de Lisboa amplos poderes na designação da Comissão Europeia, que vão desde a escolha do

presidente da Comissão Europeia pelo Parlamento Europeu, por proposta do Conselho Europeu, até à aprovação pelo Parlamento Europeu de todo o elenco da Comissão Europeia (o chamado «*voto de confiança*»). Em contrapartida, o Parlamento Europeu não dispõe de influência comparável na composição do Conselho, pois este apenas está sujeito a uma supervisão parlamentar idêntica àquela a que está sujeito cada membro, na sua qualidade de ministro, por parte do Parlamento do seu país de origem.

O *papel do Parlamento Europeu no processo legislativo da União Europeia* foi consideravelmente reforçado. Através da inclusão do processo de co-decisão no processo legislativo ordinário, o Parlamento Europeu tornou-se, em conjunto com o Conselho, um quase «co-legislador».

No âmbito do processo legislativo ordinário o Parlamento Europeu pode apresentar em várias leituras alterações aos actos jurídicos e, dentro de determinados limites e em certos casos, impô-las com êxito ao Conselho da União Europeia. Sem acordo entre o Conselho e o Parlamento Europeu um acto jurídico da União não pode entrar em vigor.

Tradicionalmente o Parlamento desempenha também um papel determinante no *processo orçamental*. Com o Tratado de Lisboa os poderes orçamentais do Parlamento Europeu viram-se ampliados na medida em que o PE deve autorizar o quadro financeiro plurianual e participar na co-decisão no que respeita a todas as despesas (deixa de existir a distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias).

O Parlamento Europeu dispõe de um *direito de emissão de parecer favorável* em todos os acordos internacionais importantes que incluam algum domínio sujeito à co-decisão, bem como nos tratados de adesão assinados com novos Estados-Membros e que estabeleçam as condições de adesão.

Também as *funções de supervisão* do Parlamento Europeu foram, ao longo do tempo, substancialmente alargadas. A supervisão consiste sobretudo na obrigatoriedade para a Comissão de se *justificar* perante o Parlamento Europeu, defender as suas posições nas sessões plenárias públicas e elaborar anualmente um «Relatório Geral sobre a actividade da União Europeia» destinado ao Parlamento Europeu. Nesse momento o Parlamento



**Estrasburgo, 20 de Julho de 1979**  
*Simone Veil será presidente do primeiro Parlamento Europeu eleito por sufrágio universal.*



pode apresentar uma *moção de censura* que, se for aprovada por maioria de dois terços, implicará a demissão da Comissão Europeia (artigo 234.º do TFUE). Até agora já foram apresentadas diversas moções de censura no Parlamento Europeu, mas contudo nenhuma se aproximou sequer da maioria necessária. A demissão da «Comissão Santer» em 1999 foi desencadeada pela recusa de quitação pela execução orçamental, tendo sido rejeitada a moção de censura que também foi apresentada, embora por uma margem relativamente pequena. Uma vez que o Conselho tem, na prática seguida pela União, de responder às perguntas do Parlamento Europeu, este tem a possibilidade de realizar um debate político directo com duas importantes instituições da União Europeia do ponto de vista constitucional. Estas possibilidades de supervisão política por parte do Parlamento Europeu foram entretanto ainda complementadas por outros mecanismos de controlo. O Parlamento pode também constituir comissões de inquérito para examinar casos de alegadas infracções ou má gestão administrativa na União Europeia. Assim aconteceu quando se tratou de apurar a responsabilidade da Comissão Europeia na reacção tardia à doença das «vacas loucas» que se declarou no Reino Unido e constituiu uma ameaça para a saúde pública e a vida humana. Acresce que o Tratado garante às pessoas singulares e colectivas o direito de apresentarem petições ao Parlamento, sendo as mesmas examinadas pela Comissão das Petições, que é uma comissão permanente do PE. Por fim, o Parlamento fez valer o seu direito de designar um Provedor de Justiça Europeu (*Ombudsmann*) encarregado de examinar queixas sobre as actividades das instituições ou dos órgãos comunitários, com excepção do Tribunal de Justiça. O provedor pode ordenar a realização de inquéritos e dirigir-se à instituição em causa, e presta contas da sua actividade elaborando um relatório destinado ao Parlamento Europeu.

### **Métodos de trabalho**

O Regimento fixa os princípios fundamentais que regem os métodos de trabalho do Parlamento Europeu.

Os deputados do PE estão organizados em *grupos políticos*. Tendo em conta as características do Parlamento Europeu como uma das instituições da União, os grupos políticos não têm cariz nacional e são antes associações de partidos políticos ao nível da União Europeia.

As *sessões plenárias* do Parlamento Europeu realizam-se uma vez por mês em Estrasburgo, excepto em Agosto, e duram uma semana, a que podem somar-se sessões adicionais, sobretudo dedicadas ao orçamento. Há ainda sessões mais curtas (de um ou dois dias) em Bruxelas. Em virtude de questões actuais podem ainda ser convocadas *sessões com carácter de urgência* que permitem ao Parlamento Europeu tomar sem demora uma posição sobre questões importantes (como por exemplo assuntos da União Europeia, assuntos internacionais, violações de direitos humanos, etc.). Em princípio, as sessões plenárias são públicas.

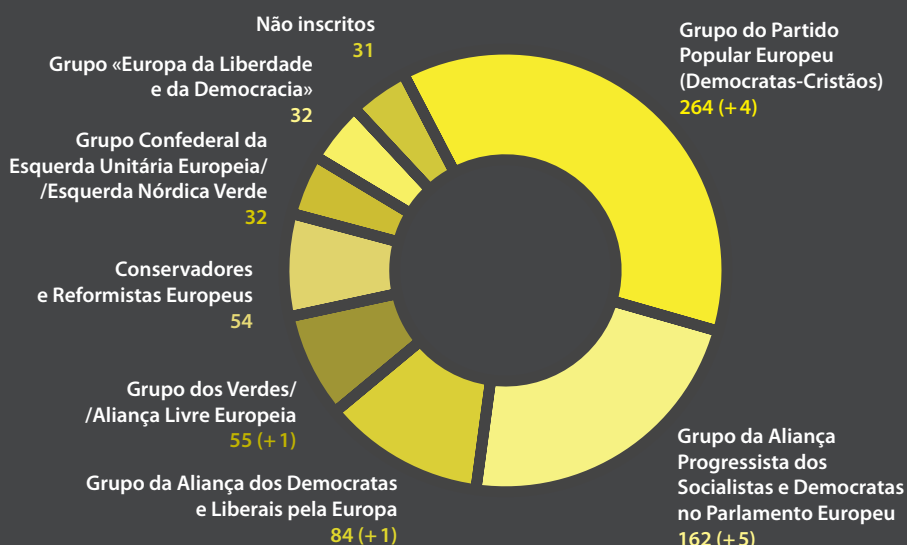
### Tomada de decisões

Regra geral, para que as decisões do Parlamento Europeu sejam válidas é suficiente a *maioria absoluta dos votos expressos*. Contudo, com a crescente importância do Parlamento Europeu, os requisitos quanto à presença obrigatória dos deputados estão a tornar-se cada vez mais rigorosos. O Tratado prevê agora toda uma série de decisões que só podem ser tomadas por *maioria absoluta do número legal de deputados* do Parlamento Europeu. Acresce que a votação de uma moção de censura à Comissão exige não apenas a maioria dos deputados, mas também dois terços dos votos expressos.

### Sede

Ao confirmar Estrasburgo como sede do PE, o Conselho Europeu de Edimburgo pôs fim a uma situação provisória com mais de 30 anos. A prática consagrou a realização das sessões plenárias em Estrasburgo e Bruxelas, as reuniões dos grupos políticos e das comissões parlamentares em Bruxelas nas semanas em que não há sessão plenária e a localização no Luxemburgo dos serviços do Secretariado-Geral do Parlamento. A decisão do Conselho Europeu de Edimburgo confirmou esta prática e exigiu a realização em Estrasburgo de 12 sessões plenárias por ano. Um resultado pouco satisfatório desta decisão é que os deputados do Parlamento Europeu, bem como uma parte dos seus funcionários e agentes, vêem-se obrigados a deslocações frequentes a Estrasburgo, Bruxelas e ao Luxemburgo, o que é muito dispendioso.

**GRUPOS DO PARLAMENTO EUROPEU <sup>(4)</sup>**



<sup>(4)</sup> Segundo as informações disponíveis, os 18 deputados adicionais após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa foram distribuídos pelos grupos; não estavam ainda disponíveis as designações de sete deputados dos seguintes Estados-Membros: França, Itália, Polónia e Reino Unido.

***O Conselho Europeu (artigo 15.º do Tratado UE)***

O Conselho Europeu tem como antecessor as cimeiras de chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros da União Europeia. Na cimeira de Dezembro de 1974, em Paris, os chefes de Estado e de Governo decidiram passar a reunir-se três vezes por ano em Conselho Europeu. O Conselho Europeu tornou-se entretanto uma *instituição autónoma da União Europeia* (artigo 13.º do TUE).

O Conselho Europeu reúne, pelo menos duas vezes por semestre, os chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros e o presidente da Comissão Europeia. Quando a ordem de trabalhos o exija, os membros do Conselho Europeu podem decidir que cada um será assistido por um ministro e, no

**COMISSÕES PERMANENTES DO PARLAMENTO EUROPEU**

Comissão dos Assuntos Externos (inclui as subcomissões «Direitos do Homem» e «Segurança e Defesa»)

Comissão do Desenvolvimento

Comissão do Comércio Internacional

Comissão dos Orçamentos

Comissão do Controlo Orçamental

Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

Comissão do Emprego e Assuntos Sociais

Comissão do Ambiente, Saúde Pública e Segurança Alimentar

Comissão da Indústria, Investigação e Energia

Comissão do Mercado Interno e Protecção dos Consumidores

Comissão dos Transportes e Turismo

Comissão do Desenvolvimento Regional

Comissão da Agricultura e Desenvolvimento Rural

Comissão das Pescas

Comissão da Cultura e Educação

Comissão dos Assuntos Jurídicos

Comissão das Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos

Comissão dos Assuntos Constitucionais

Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros

Comissão das Petições

caso do presidente da Comissão, por um membro da Comissão (artigo 15.º, n.º 3, do TUE).

O Tratado de Lisboa veio instituir o cargo de *presidente do Conselho Europeu* <sup>(5)</sup>. Este presidente, ao contrário da presidência que até então existia, dispõe de um *mandato europeu*, e não nacional como acontecia até agora, válido por dois anos e meio e que é exercido a tempo inteiro. Deverá ser designada para presidente uma personalidade destacada, sendo eleito por maioria qualificada dos membros do Conselho Europeu, e podendo ser reeleito uma vez. A sua tarefa é a preparação e o seguimento a dar às sessões do

<sup>(5)</sup> Como primeiro presidente do Conselho Europeu foi designado, com efeitos a partir de 1 de Dezembro de 2009, Herman van Rompuy, que tinha sido até então o primeiro-ministro belga.

Conselho Europeu, representando também a União Europeia nas cimeiras internacionais no domínio da política externa e de segurança.

A verdadeira função do Conselho Europeu é estabelecer as directrizes políticas gerais para a actuação da União Europeia. Para executar as suas tarefas, o Conselho Europeu aprova decisões políticas de fundo e formula directrizes e recomendações relacionadas com o trabalho do Conselho ou da Comissão Europeia. Assim, a União Económica e Monetária, o sistema monetário europeu, a eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, acções de política social e as questões da adesão contam-se entre as áreas de acção do Conselho Europeu.

### *O Conselho (artigo 16.º do Tratado UE)*



## Composição e presidência

No Conselho estão representados os governos dos Estados-Membros. Os 27 Estados-Membros enviam um representante e, de uma forma regular mas não obrigatória, os ministros responsáveis pelas previstas para debate e/ou os respectivos secretários de Estado. É importante que o representante de cada Estado-Membro tenha poderes para vincular o seu governo. As diferentes possibilidades de representação de um governo de um Estado-Membro tornam claro que *não existe um membro permanente do Conselho*, pois o Conselho reúne com nove diferentes configurações em termos de pessoas e matérias: 1) Conselho «Assuntos Gerais e Relações Externas»: como Conselho «Assuntos Gerais» este órgão procura conferir coerência ao trabalho do Conselho nas suas diferentes composições e prepara, em conjunto com os presidentes do Conselho Europeu e da Comissão, as reuniões do Conselho Europeu. Como Conselho «Assuntos Externos» configura a actuação externa da União Europeia face aos objectivos estratégicos do Conselho Europeu e procura conferir coerência à actuação da União. No Conselho «Assuntos Gerais e Assuntos Externos» os ministros dos Negócios Estrangeiros reúnem-se sob a respectiva Presidência em exercício, no caso dos assuntos gerais, e sob a presidência da alta-representante da União Europeia para a política externa e de segurança, no caso dos assuntos externos. Existem, além disso, mais oito configurações do Conselho para a reunião dos respectivos ministros especializados dos Estados-Membros: 2) «Economia e Finanças» (o chamado Conselho Ecofin); 3) Conselho «Justiça e Assuntos Internos»; 4) Conselho «Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores»; 5) Conselho «Competitividade»; 6) Conselho «Transportes, Telecomunicações e Energia»; 7) Conselho «Agricultura e Pesca»; 8) Conselho «Ambiente» e 9) Conselho «Educação, Juventude e Cultura».

A *Presidência do Conselho* é exercida rotativamente pelos Estados-Membros por períodos de seis meses, à excepção do «Conselho de Ministros dos Assuntos Externos», que é presidido pelo alto-representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança. A ordem de ocupação do lugar é decidida por unanimidade pelo Conselho. As mudanças de Presidência ocorrem em 1 de Janeiro e 1 de Julho de cada ano (2008: Eslovénia e França, 2009: República Checa e Suécia, 2010: Espanha e Bélgica, 2011: Hungria e Polónia, 2012: Dinamarca e Chipre, 2013: Irlanda e Lituânia, etc.). Dada a mudança relativamente frequente da Presidência, cada uma elabora como base na sua actividade um programa de trabalho que é decidido em

conjunto com as duas presidências seguintes, sendo assim válido por um período de 18 meses (o chamado «trio de presidências»). À presidência do Conselho cabe sobretudo orientar os trabalhos dos conselhos e respectivos comités no âmbito das suas competências. Para além disso, a presidência do Conselho assume também um protagonismo político na medida em que o Estado-Membro que ocupa a presidência é avaliado pela comunidade internacional, o que permite nomeadamente aos «pequenos» países «medir-se» também com os «grandes» no plano político e afirmar-se no contexto da política europeia.

O Conselho tem a sua *sede* em Bruxelas.

### **Funções**

A tarefa mais prioritária do Conselho é a *elaboração de legislação*, que exerce no quadro do processo de co-decisão em conjunto com o Parlamento Europeu. Seguidamente cabe ao Conselho a tarefa de *coordenar as políticas económicas* dos Estados-Membros. O Conselho elabora ainda, com base num anteprojecto da Comissão Europeia, um *orçamento* que depois precisa ainda de obter a aprovação do Parlamento Europeu. É também o Conselho que recomenda ao Parlamento Europeu que dê quitação à Comissão pela execução do orçamento. Compete ainda ao Conselho nomear os membros do Tribunal de Contas, do Comité Económico e Social Europeu e do Comité das Regiões. Por último, o Conselho é a instituição responsável pelo estabelecimento de acordos entre a União Europeia, por um lado, e países terceiros ou organizações internacionais, por outro.

### **Métodos de trabalho**

Os métodos de trabalho do Conselho estão detalhados num *regulamento interno*. Na prática, as actividades do Conselho desenvolvem-se em *três etapas*:

#### *Preparação das reuniões do Conselho*

Esta tarefa é da responsabilidade de dois órgãos permanentes que fazem parte da estrutura organizativa do Conselho, a saber, o *Comi-*

*té de Representantes Permanentes dos governos dos Estados-Membros e o Secretariado-Geral.*

O *Comité de Representantes Permanentes dos governos dos Estados-Membros*, também designado habitualmente pela sigla francesa Coreper (*Comité des représentants permanents*), tem por missão preparar as *matérias* da actividade do Conselho e executar as tarefas que lhe são confiadas por este. Para levar a bom termo a sua missão, foi dividido em duas estruturas, o *Coreper I* (composto pelos representantes permanentes adjuntos, e que é essencialmente responsável pela preparação das questões mais técnicas tratadas pelos conselhos especializados) e o *Coreper II* (composto pelos representantes permanentes, e que trata essencialmente de todas as questões políticas). As questões de política agrícola não se enquadram nesta repartição de tarefas, uma vez que são tratadas, desde 1960, pelo «*Comité Especial da Agricultura*» (CEA), que assume as funções do Coreper neste domínio.

A preparação das reuniões do Conselho decorre ao nível do Coreper e do CEA de duas formas. Primeiro procura-se encontrar um terreno de entendimento ao nível do comité sobre as questões agendadas. Para tal, os comités podem recorrer aos cerca de 100 grupos de trabalho especializados que gozam de estatuto permanente no Conselho. Podem ainda recorrer a «grupos *ad hoc*», chamados a tratar um assunto específico dentro de um prazo determinado. Por outro lado, preparam as sessões do Conselho, para que as questões que serão analisadas e resolvidas pelos membros sejam devidamente esclarecidas e fundamentadas através de relatórios de fundo. Estas duas formas de abordar a preparação dos trabalhos reflectem-se de uma forma concreta na ordem de trabalhos das reuniões do Conselho: as questões relativamente às quais se conseguiu acordo constarão do «*ponto A*» da ordem de trabalhos, enquanto as questões ainda em aberto serão remetidas para um «*ponto B*».

O *Secretariado-Geral* dá apoio ao Conselho (da mesma forma que o fazem o Coreper e o CEA) em *questões administrativas*. Responde, entre outras coisas, pela preparação técnica das reuniões, organiza os serviços de interpretação (os representantes dos Estados-Membros exprimem-se na sua língua), assegura, se necessário, a tradução dos documentos, presta assistência jurídica ao Conselho e aos comités e gere o orçamento do Conselho.



### *Sessões do Conselho*

As reuniões do Conselho são convocadas pelo respectivo presidente (o representante do Estado-Membro que assegura a Presidência, ou o alta-representante da União para a Política Externa e de Segurança), por iniciativa própria ou a pedido de um dos seus membros ou da Comissão Europeia. O presidente do Conselho em exercício estabelece a ordem de trabalhos provisória de cada sessão, a qual, como já vimos, comporta uma parte A e uma parte B.

As reuniões e decisões do Conselho baseiam-se exclusivamente em documentos e projectos apresentados nas 23 línguas oficiais (alemão, búlgaro, checo, dinamarquês, eslovaco, esloveno, espanhol, estónio, finlandês, francês, grego, húngaro, inglês, irlandês, italiano, letão, lituano, maltês, neerlandês, polaco, português, romeno e sueco). Em caso de urgência, são possíveis derrogações a esta regra, desde que decididas por unanimidade. O mesmo se aplica às propostas de alteração apresentadas e discutidas no decurso de uma sessão.

As sessões do Conselho são públicas quando este órgão debate ou vota propostas legislativas, o que se traduz, na prática pela transmissão dos trabalhos por meios audiovisuais para as chamadas «salas de escuta» existentes no edifício do Conselho.

É no âmbito das deliberações do Conselho que se constrói o equilíbrio entre os interesses dos Estados-Membros e os da União. Embora sejam os interesses nacionais que geralmente prevalecem ao nível do Conselho, os seus membros devem todavia ter presentes os objectivos e as necessidades de toda a União Europeia. O Conselho é uma instituição da União, não é uma conferência governamental, razão pela qual as suas deliberações visam conseguir não o mais pequeno denominador comum entre os interesses dos Estados-Membros mas um equilíbrio ideal entre os interesses da União e os interesses da cada Estado-Membro.

### *Processo decisório*

Por força dos tratados fundadores da União Europeia, os votos no Conselho seguem fundamentalmente o princípio da *regra da maioria*: como princípio fundamental vigora a maioria *qualificada* (artigo 16.º, n.º 3, do Tratado UE). Só em casos específicos e domínios menos sensíveis é que a maioria simples

é suficiente, dispondo cada membro do Conselho de um voto (sendo portanto a maioria obtida actualmente com 14 votos).

O cálculo da maioria qualificada é feito segundo métodos diferentes e escalonados temporalmente: até 1 de Novembro de 2014 aplica-se, no cálculo da maioria qualificada, o sistema introduzido pelo Tratado de Nice de ponderação dos votos, que deverá assegurar aos Estados-Membros grandes uma maior influência. A maioria qualificada é alcançada quando se verifica uma maioria de Estados-Membros com pelo menos 255 votos num total de 345, podendo além disso um Estado-Membro exigir que estes Estados-Membros representem pelo menos 62% da população da União Europeia.

Desde 1 de Janeiro de 2007 cada um dos Estados-Membros dispõe do seguinte número de votos:

<b>PONDERAÇÃO DE VOTOS</b>			
ALEMANHA	29	BULGÁRIA	10
FRANÇA	29	SUÉCIA	10
ITÁLIA	29	DINAMARCA	7
REINO UNIDO	29	ESLOVÁQUIA	7
ESPAÑA	27	FINLÂNDIA	7
POLÓNIA	27	IRLANDA	7
ROMÉNIA	14	LITUÂNIA	7
PAÍSES BAIXOS	13	CHIPRE	4
BÉLGICA	12	ESLOVÉNIA	4
GRÉCIA	12	ESTÓNIA	4
HUNGRIA	12	LETÓNIA	4
PORTUGAL	12	LUXEMBURGO	4
REPÚBLICA CHECA	12	MALTA	3
ÁUSTRIA	10		

*Em 1 de Novembro de 2014* entrará em vigor o novo sistema da dupla maioria, sendo a maioria qualificada obtida quando pelo menos 55% dos Estados-Membros, representando pelo menos 65% da população da União Europeia, apoiarem a proposta legislativa. Para evitar que Estados-Membros menos populosos impeçam a adopção de uma decisão está previsto que uma minoria de bloqueio deva ser composta por pelo menos quatro Estados-Membros e, se isso não for conseguido, a maioria qualificada será considerada como atingida, mesmo que o critério da população não seja respeitado. O sistema é completado com um mecanismo muito parecido com o «Compromisso de Ioannina»: Caso não se

verifique uma minoria de bloqueio, o processo de decisão pode ser suspenso. Neste caso, o Conselho não procede à votação mas continua as negociações durante um «prazo razoável», caso membros do Conselho que representem pelo menos 75% da população ou pelo menos 75% do número de Estados-Membros assim o exijam como necessário para se formar uma minoria de bloqueio.

*A partir de 1 de Abril de 2017* continuará a aplicar-se o mesmo mecanismo, passando no entanto a ser necessário, para a constituição de uma minoria de bloqueio, um mínimo de 55% da população ou de 55% do número de Estados-Membros. *De jure*, pode o Conselho modificar este sistema através de uma maioria simples, mas no entanto existe um protocolo que prevê que, para isso acontecer, terão de se realizar consultas no Conselho Europeu que só poderão levar à tomada de uma decisão se se verificar unanimidade.

A relevância do voto por maioria não reside tanto no facto de através dele se poder evitar que Estados *pequenos* bloqueiem a tomada de importantes decisões, mas sim no facto de o princípio da maioria possibilitar superar a oposição de *grandes* Estados-Membros isolados. No entanto, o chamado «*Compromisso do Luxemburgo*» permanece um importante componente político a ter em conta, pelo menos no que diz respeito ao voto. Este compromisso, que confere a um Estado-Membro o «direito de veto» em relação a uma medida comunitária atentatória de um interesse nacional relevante, pôs fim em 1965 a uma crise na qual a França receava que os seus interesses vitais não fossem considerados no âmbito do financiamento da política agrícola comum, tendo bloqueado o processo decisório no Conselho através de uma «*política da cadeira vazia*» que impediu a tomada de decisões neste órgão durante mais de seis meses.

Está prevista nos tratados a *unanimidade* para decisões políticas em domínios especialmente sensíveis. Todavia, as abstenções não podem obstar à tomada de uma decisão. A unanimidade aplica-se também ao domínio fiscal, à livre circulação de trabalhadores, à legislação sobre direitos e interesses dos trabalhadores, ao desenvolvimento da cidadania da União, à determinação de violações aos princípios constitucionais por um Estado-Membro e à definição dos princípios e directrizes nos domínios da Política Externa e de Segurança Comum ou da cooperação policial e judiciária em matéria penal.

## O alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (artigo 18.º do Tratado UE)

O cargo de alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança não se tornou, como previa o projecto de Constituição, no de ministro dos Negócios Estrangeiros da União Europeia, embora a sua posição na estrutura institucional se tenha visto significativamente reforçada e alargada. O cargo de alto-representante irá ser fundido com o do comissário das Relações Externas. O alto-representante tem, por isso, uma ligação ao Conselho, onde ocupa a presidência do Conselho de Assuntos Externos, e outra à Comissão, onde é vice-presidente para os Assuntos Externos. O alto-representante <sup>(6)</sup> é designado pelo Conselho Europeu por maioria qualificada e com a concordância do presidente da Comissão Europeia sendo apoiado por um serviço externo recém-criado que é composto por funcionários da Comissão Europeia e do Secretariado-Geral do Conselho, bem como por representantes destacados dos serviços diplomáticos dos Estados-Membros.

### A Comissão Europeia (artigo 17.º do Tratado UE)

#### COMPOSIÇÃO

27 membros  
entre os quais  
o presidente,  
o primeiro vice-presidente (alto-representante da União para a Política Externa e de Segurança)  
e 6 vice-presidentes

A Comissão Europeia deverá, *a partir de 2014*, deixar de ser composta por um cidadão de cada Estado-Membro, passando a ter um número de membros que corresponda a dois terços do número de Estados-Membros. Assim, com os actuais 27 Estados-Membros, o número de membros da Comissão em 2014 irá ser reduzido para 18, além de se introduzir um sistema de rotatividade que garanta que cada Estado-Membro terá um dos seus cidadãos em dois de três mandatos seguidos na Comissão como membros desta instituição. Além disso, foram dados poderes ao Conselho Europeu para poder ainda modificar estas regras por decisão unânime. O Conselho Europeu registou uma intenção análoga de

<sup>(6)</sup> Este cargo é agora ocupado por Catherine Ashton, até então comissária para o Comércio.

introduzir modificações, nas conclusões da reunião que realizou em Bruxelas em 18 e 19 de Junho de 2009. O Conselho Europeu chegou a acordo no sentido de que, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e em consonância com o necessário processo legal, irá ser tomada uma decisão sobre se a Comissão continuará a contar com um cidadão de cada Estado-Membro. Deste modo, seria simultaneamente satisfeita uma das exigências de fundo que a Irlanda apresentou no quadro do segundo referendo sobre o Tratado de Lisboa.

### Composição

A Comissão é dirigida por um *presidente*, assistido por sete vice-presidentes, de entre os quais faz parte, como primeiro vice-presidente, o alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política Externa e de Segurança. A posição do presidente no seio do Colégio foi sendo consideravelmente reforçada ao longo do ano. Já não é «*primus inter pares*», ocupando agora uma posição privilegiada, na medida em que «*define as orientações no âmbito dos quais a Comissão exerce a sua missão*» (artigo 17.º do TUE). O presidente tem «*poderes para definir directrizes*» e decide também qual a organização interna da Comissão para garantir que a sua actuação é coerente e eficiente. É ele que atribui aos comissários as suas competências e pode modificar a respectiva distribuição ao longo do mandato. É ao presidente que cabe designar os vice-presidentes, e pode pedir a um membro da Comissão que resigne ao seu cargo. O cariz privilegiado da sua posição manifesta-se, por último, pela sua pertença ao Conselho Europeu.

O presidente e os membros da Comissão são nomeados por um período de cinco anos através do *procedimento de investidura*. Seguidamente o Conselho Europeu designa por maioria qualificada a personalidade que tenciona propor ao Parlamento Europeu para ser eleita como presidente da Comissão, respeitando no decurso desse processo as condições para a verificação de uma maioria após a votação pelo Parlamento Europeu. O Parlamento Europeu escolhe seguidamente o presidente por maioria dos seus deputados. Caso o candidato não recolha a necessária maioria no Parlamento Europeu, o Conselho Europeu proporá ao Parlamento Europeu, no prazo de um mês, um novo candidato. Os Estados-Membros elaborarão seguidamente uma lista de personalidades que deverão ser designadas comissários. O Conselho aprovará esta lista por maioria qualificada em consonância com o presidente. Depois da eleição do presidente da Comissão pelo Parlamento Europeu o presidente e os membros da Comissão são colegialmente sujeitos a um voto de confiança pelo Parlamento Europeu. Depois do

voto de confiança pelo Parlamento Europeu o Conselho, segundo o processo formal, designa por maioria qualificada os restantes membros da Comissão.

Os membros da Comissão são escolhidos «em função da sua competência» e exercem as suas funções «com total independência» (artigo 17.º, n.º 3, do TUE). Não podem solicitar nem aceitar instruções de nenhum governo.

A Comissão Europeia tem *sede* em Bruxelas.

## Funções

Funções	
Poder de iniciativa em matéria de legislação da União	Controlo do respeito e da correcta aplicação do direito da União
Gestão e aplicação das disposições da União	Representação da União em organizações internacionais

A Comissão é o principal *motor da política da União Europeia*. Está na origem de toda a acção da União, já que lhe compete apresentar ao Conselho propostas legislativas para a União Europeia (o chamado «*direito de iniciativa*» da Comissão). As actividades da Comissão não se desenvolvem de acordo com as suas preferências, mas ela está obrigada a agir quando o interesse da União assim o exigir; também o Conselho (artigo 241.º do TFUE), o Parlamento Europeu (artigo 225.º do TFUE) e um grupo de cidadãos da União (artigo 11.º, n.º 4, do TUE), no âmbito de uma iniciativa de cidadania, podem convidar a Comissão a elaborar uma proposta. Em determinados casos previstos nos tratados passou a ser possível, a partir do Tratado de Lisboa, aprovar actos legislativos também por iniciativa de um grupo de Estados-Membros ou do Parlamento, por recomendação do Banco Central Europeu ou a pedido do Tribunal de Justiça ou do Banco Europeu de Investimento.

À Comissão são atribuídos poderes legislativos primários apenas em casos pontuais (por exemplo no domínio do orçamento da União Europeia, dos

fundos estruturais, do combate à discriminação fiscal ou dos auxílios e cláusulas de salvaguarda). Bem mais vastos do que estes poderes legislativos «primários» são os *poderes legislativos delegados* na Comissão pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu para esta executar as medidas por eles deliberadas (artigo 290.º do TFUE).

A Comissão é também «*guardiã do direito da União*». Vela pelo respeito e pela aplicação pelos Estados-Membros do direito primário e derivado da União. Em caso de violação do direito da União a Comissão instaura um procedimento por infracção ao Tratado (artigo 258.º do TFUE) e pode, se necessário, recorrer ao Tribunal de Justiça. A Comissão intervém ainda em casos de infracções à legislação da União perpetradas por pessoas singulares ou colectivas, podendo também infligir pesadas sanções. Nos últimos anos, a luta contra o incumprimento das disposições da União tornou-se uma parte fulcral da actividade da Comissão.

Estreitamente ligada com a função de guardiã dos tratados está a de *representante dos interesses da União*. A Comissão não pode por princípio defender outros interesses para além dos da União. Deve envidar todos os esforços nas negociações no Conselho, que são frequentemente difíceis, para fazer prevalecer o interesse da União e chegar a compromissos que tenham esse interesse em conta. É, pois, simultaneamente um papel de mediação entre os Estados-Membros, para o qual a sua neutralidade é especialmente apropriada e necessária.

A Comissão é, por último, embora num âmbito limitado, um *órgão executivo*, designadamente no domínio do direito da concorrência, em que exerce as funções de uma autoridade administrativa clássica: analisa factos, concede autorizações, formula proibições e, se for o caso, inflige sanções. As competências administrativas da Comissão são também muito vastas no contexto dos fundos estruturais da União Europeia e da execução orçamental. Geralmente, é todavia aos próprios Estados-Membros que compete velar pela execução das disposições da União em cada caso concreto. Esta solução, devidamente consagrada nos tratados, tem a vantagem de aproximar os cidadãos de uma realidade para eles ainda um pouco «distante», a da ordem europeia, colocando-a sob a autoridade e no quadro familiar da ordem nacional.

A Comissão representa a União junto das organizações internacionais e assegura a gestão corrente das actividades num contexto de delegação activa e passiva de competências. Com os poderes que o Conselho lhe confere, a Comissão conduz a negociação de acordos entre a União Europeia e as organizações

internacionais ou os países terceiros, incluindo os acordos de adesão com os novos Estados-Membros. A Comissão representa a União junto dos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros e — por vezes em conjunto com o Conselho — junto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

### **ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA COMISSÃO EUROPEIA**

Comissão  
(27 membros)  
[Gabinetes]  
Secretariado-Geral  
Serviço Jurídico  
Direcção-Geral da Comunicação  
Gabinete de Conselheiros de Política Europeia

#### **Direcções-gerais**

Direcção-Geral da Comunicação

Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros

Direcção-Geral das Empresas e da Indústria

Direcção-Geral da Concorrência

Direcção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão

Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural

Direcção-Geral da Energia

Direcção-Geral da Mobilidade e dos Transportes

Direcção-Geral do Ambiente

Direcção-Geral da Acção Climática

Direcção-Geral da Investigação e da Inovação

Centro Comum de Investigação

Direcção-Geral da Sociedade da Informação e Media

Direcção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas

Direcção-Geral do Mercado Interno e dos Serviços

Direcção-Geral da Política Regional

Direcção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira

Direcção-Geral da Educação e da Cultura

Direcção-Geral da Saúde e dos Consumidores

Direcção-Geral dos Assuntos Internos

Direcção-Geral da Justiça

Serviço dos Instrumentos de Política Externa

Direcção-Geral do Comércio



Direcção-Geral do Desenvolvimento
Direcção-Geral do Alargamento
Serviço de Cooperação EuropeAid
Direcção-Geral da Ajuda Humanitária e fda Protecção Civil (ECHO)
Eurostat
Direcção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança
Direcção-Geral da Informática
Direcção-Geral do Orçamento
Serviço de Auditoria Interna
Serviço Europeu de Luta Antifraude
Direcção-Geral da Interpretação
Direcção-Geral da Tradução
Serviço das Publicações da União Europeia
Serviço de Infra-Estruturas e Logística (Bruxelas)
Serviço de Infra-Estruturas e Logística (Luxemburgo)
Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais
Serviço de Selecção de Pessoal das Comunidades Europeias

### ***O Tribunal de Justiça da União Europeia (artigo 19.º do Tratado UE)***

Nenhum ordenamento pode subsistir se as suas normas não forem controladas por uma autoridade independente. Além disso, numa União de Estados, se as normas comunitárias estivessem sob controlo dos tribunais nacionais, elas seriam interpretadas e aplicadas diferentemente em cada Estado. A aplicação uniforme do direito da União em todos os Estados-Membros seria assim posta em causa. Foram estes os motivos que, já em 1952, quando foi instituída a primeira Comunidade (CECA), levaram à criação de um tribunal que se tornaria em 1957 no órgão judicial para as duas outras Comunidades [C(E)E e CEEA], e que é hoje o órgão judicial da União Europeia.

A jurisprudência passou entretanto a ser fixada em *três instâncias*:

- O Tribunal de Justiça como mais alta instância judicial na jurisdição europeia (artigo 253.º do TFUE);
- o Tribunal Geral (artigo 254.º do TFUE);
- os tribunais especializados que podem ser adstritos ao Tribunal Geral, para tomarem decisões em litígios sobre matérias específicas que lhes sejam colocadas (artigo 257.º do TFUE).

## Tribunal de Justiça

## COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA

27 juízes  
e  
8 advogados-gerais  
nomeados de comum acordo por seis anos pelos governos  
dos Estados-Membros

## Tipos de processos

**Ação por incumprimento dos tratados:**

Comissão contra um Estado-Membro (artigo 258.º do TFUE);  
Estado-Membro contra Estado-Membro (artigo 259.º do TFUE)

**Recurso de anulação e acção por omissão**

de uma instituição da União ou um Estado-Membro contra actos jurídicos ilegais ou omissão de actos jurídicos (artigos 263.º e 265.º do TFUE)

**Reenvio prejudicial** a pedido de um órgão jurisdicional de um Estado-Membro sobre a interpretação e a validade do direito da União (artigo 267.º do TFUE)

**Recurso** contra decisões do Tribunal (artigo 256.º do TFUE)

O Tribunal de Justiça compõe-se actualmente de 27 juízes e 8 advogados-gerais, nomeados «de comum acordo pelos governos dos Estados-Membros» por um período de seis anos. Cada Estado-Membro designa um juiz. A fim de assegurar a continuidade da jurisprudência, procede-se de três em três anos a uma renovação parcial dos juízes, no início do ano judicial, em 6 de Outubro. Os mandatos são renováveis.

O Tribunal é assistido na sua actividade por oito advogados-gerais cuja nomeação decorre de forma idêntica à dos juízes e que gozam de idêntica independência. Dos oito advogados-gerais, quatro vêm sempre dos «grandes» Estados-Membros (Alemanha, França, Itália e Reino Unido), e os restantes quatro dos outros 23 Estados-Membros numa base de alternância. A função de advogado-geral foi criada à imagem do «comissário do Governo» junto do Conselho de Estado e dos tribunais administrativos franceses. Não deve ser

confundida com a de procurador-geral ou com cargos idênticos. A função de advogado-geral foi introduzida no Tribunal de Justiça para contrabalançar o carácter inicialmente único da jurisdição, isto é, a ausência de uma instância de recurso. Compete aos advogados-gerais apresentar ao Tribunal, nas chamadas «conclusões», uma proposta de decisão — não vinculativa — baseada num parecer totalmente independente e imparcial sobre as questões de direito suscitadas no respectivo processo. Estas conclusões são apresentadas na fase oral e são publicadas conjuntamente com o acórdão na *Colectânea da Jurisprudência*. Os advogados-gerais só podem influenciar o acórdão através do cariz convincente das suas conclusões, já que não participam nas deliberações nem nas votações dos acórdãos.

### *Escolha dos juízes e dos advogados-gerais*

Os juízes e os advogados-gerais são escolhidos entre personalidades que ofereçam todas as garantias de independência e reúnam as condições exigidas, nos respectivos países, para o exercício das mais altas funções jurisdicionais ou que sejam jurisconsultos de reconhecida competência (artigo 253.º do TFUE). São geralmente por isso juízes, funcionários superiores, políticos, advogados ou professores universitários nos Estados-Membros. A diversidade dos horizontes profissionais de onde provêm e a riqueza da sua experiência constituem importantes trunfos para o Tribunal Europeu, na medida em que permitem esclarecer as diferentes questões de facto e de direito suscitadas sob as mais diversas perspectivas teóricas e práticas possíveis. Em todos os Estados-Membros, a escolha de cada juiz ou advogado-geral e o procedimento de designação são assuntos da competência do executivo. Os procedimentos em causa variam consoante o país e revelam pouca, quando não nenhuma, transparência.

A situação irá agora melhorar, em parte, com a ajuda do novo comité de avaliação de juízes, que estará incumbido de, antes dos governos dos Estados-Membros procederem a uma designação, dar um parecer sobre a adequação dos candidatos ao exercício das funções de juiz ou de advogado-geral do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral (artigo 255.º do TFUE). O comité é composto por sete personalidades, escolhidas de entre antigos membros do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral, membros dos tribunais supremos nacionais e juristas de reconhecida competência, um dos quais será proposto pelo Parlamento Europeu.



1 de Novembro de 1992

A fotografia de uma mala de viagem sobre um mapa da Europa ilustra a livre circulação de pessoas introduzida com o Tratado de Maastricht. Na mala pode ler-se «Cidadão da Europa. Meu país 92».

### *Repartição das competências*

O Tribunal de Justiça é composto pelos seguintes órgãos:

- a sessão plenária, com 27 juízes; uma decisão da sessão plenária é apenas obrigatória em processos de destituição e processos disciplinares de que sejam alvo membros dos órgãos da União, pois caso contrário é necessário que o próprio Tribunal de Justiça remeta a questão para a sessão plenária, o que só acontece em processos de extrema relevância referentes a questões de fundo;
- a Grande Secção, com 13 juízes;
- as secções de cinco ou de três juízes.

### *As funções do Tribunal de Justiça*

O Tribunal de Justiça é a jurisdição suprema e única para todas as questões decorrentes do direito da União. Compete-lhe garantir na generalidade e para esse efeito «o respeito do direito na interpretação e aplicação do [...] Tratado».

Esta apresentação geral das suas funções comporta três domínios fundamentais:

- controlo do respeito do direito da União, quer pelas instituições da União Europeia, no âmbito da aplicação das disposições dos tratados, quer pelos Estados-Membros e as pessoas singulares em termos de obrigações decorrentes do direito da União;
- interpretação do direito da União; e
- desenvolvimento da legislação da União.

O Tribunal de Justiça desempenha estas funções através de actividades de consulta jurídica e de jurisprudência. A *consulta jurídica* assume os contornos de pareceres vinculativos sobre acordos que a União pretende celebrar com países terceiros ou organizações internacionais. O seu papel de *instância jurisprudencial* é, porém, muito mais significativo. Neste contexto, o Tribunal de Justiça tem competências que no sistema jurídico dos Estados-Membros estão repartidas por várias jurisdições. Assim, age enquanto *jurisdição constitucional* nos litígios entre as instituições da União e no controlo da legalidade da legislação da União; é uma *jurisdição administrativa* para verificar os actos administrativos adoptados pela Comissão Europeia ou, indirectamente, pelas autoridades dos Estados-Membros (com base no direito da União);

funciona enquanto *jurisdição social e do trabalho* para as questões atinentes à liberdade de circulação, à segurança social dos trabalhadores e à igualdade de tratamento entre homens e mulheres no mundo do trabalho; tem um papel de *jurisdição financeira* para questões de validade e interpretação das directivas relativas a direito fiscal e aduaneiro, é uma *jurisdição penal* quando se trata de fiscalizar as multas infligidas pela Comissão Europeia e uma *jurisdição cível* para julgar acções de reparação de danos, para a interpretação da legislação relativa ao reconhecimento e à execução das decisões judiciais em matéria cível e comercial, e para decidir sobre litígios ligados a títulos europeus de propriedade intelectual em que possa ser fundamentada a existência de uma competência do Tribunal de Justiça (artigo 262.º do TFUE).

## O Tribunal Geral

Como qualquer outro tribunal, o Tribunal de Justiça está sobrecarregado. O número de processos tem crescido de uma forma constante com o passar do tempo, e irá aumentar ainda mais se pensarmos nos potenciais conflitos que poderão surgir com a aprovação de numerosas directivas para a realização do mercado interno que terão de ser transpostas para o direito nacional.

### COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL GERAL

27 juízes

designados por unanimidade pelos governos dos Estados-Membros por um período de seis anos

#### Tipos de processos

##### Recurso de anulação e acção por omissão

Propostos por pessoas singulares ou colectivas contra actos ilegais ou omissão da União (artigos 263.º e 265.º do TFUE)

Acções para reparação de perdas e danos em razão de responsabilidade contratual e não contratual (artigos 268.º e 340.º, n.ºs 1 e 2, do TFUE)

##### Processos de recurso

Interpostos contra decisões dos tribunais especializados (artigo 256.º, n.º 2, do TFUE)

Outras dúvidas, a que o Tribunal de Justiça terá, em última análise, de dar resposta já se prefiguram hoje no quadro do Tratado da União Europeia. Para diminuir a pressão sobre o Tribunal de Justiça foi criado, já em 1988, um outro tribunal, o Tribunal de Primeira Instância.

O Tribunal de Primeira Instância, hoje Tribunal Geral a partir do Tratado de Lisboa, não é uma nova instituição da União, mas antes um órgão do Tribunal de Justiça que é independente e está organicamente separado do Tribunal de Justiça. Possui uma estrutura administrativa própria e um Regulamento Processual. Num intuito de clareza, os processos que dão entrada no Tribunal de Primeira Instância são classificados com a letra «T» (do francês «Tribunal»), seguida do número (por exemplo, T-1/99), enquanto os do Tribunal de Justiça são classificados com a letra «C» (do francês «Cour»), seguida do número (por exemplo, C-1/99).

O Tribunal Geral compõe-se de 27 «membros», designados em condições e segundo critérios idênticos aos que presidem à nomeação dos juízes do Tribunal de Justiça. Embora a sua principal função seja a de «juiz», os membros do Tribunal Geral podem ser chamados *ad hoc* a desempenhar funções de «advogados-gerais» em processos julgados em sessão plenária ou em secção sempre que a complexidade do processo ou da situação jurídica o exigem. Até à data, esta possibilidade só raramente foi utilizada.

O Tribunal funciona em secções compostas por três ou cinco juízes, e em casos específicos inclusivamente por um único juiz. Pode ainda funcionar como grande secção (13 juízes) ou sessão plenária (27 juízes), quando a complexidade jurídica ou a relevância do processo assim o justificam. Mais de 80% dos acórdãos nos processos entrados em tribunal são proferidos por uma secção de três juízes.

O Tribunal começou por ter competência apenas para um número limitado de queixas, mas actualmente dispõe das seguintes competências:

- *em primeira instância*, ou seja, sob a jurisdição do Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral é responsável pelos recursos de anulação e acções por omissão interpostas por pessoas singulares e colectivas contra um órgão da União, decisões com base numa cláusula compromissória contida num Tratado concluído pela União Europeia ou por um seu representante e acções de reparação de danos contra a União Europeia;

- como *tribunal de recurso*, o Tribunal Geral exerce as suas competências de verificação das decisões dos tribunais especializados;
- por último, está previsto que em determinados domínios especializados possam também ser delegadas no Tribunal Geral competências para *reenvios prejudiciais*, possibilidade que no entanto não foi ainda usada até agora.

### **Tribunais especializados**

Para diminuir a sobrecarga do Tribunal de Justiça e melhorar a protecção jurídica na União Europeia decidiu o Conselho Europeu criar em 2004 no Tribunal de Primeira Instância um tribunal especializado para litígios administrativos.

Este tribunal especializado assume as competências até agora exercidas pelo Tribunal para os acórdãos em primeira instância sobre os litígios no serviço público da União Europeia.

É composto por sete juízes que têm um estatuto jurídico equivalente ao de membro do Tribunal Geral e que são nomeados por um período de seis anos. Como qualificação é-lhes exigida competência para o exercício das actividades de juiz. O tribunal especializado reúne, regra geral, em secções com três juízes mas pode também proferir acórdãos em sessão plenária ou na configuração com cinco juízes ou com um único juiz. As decisões do tribunal especializado podem ser contestadas por recurso para o Tribunal Geral, que se limitará apenas à matéria jurídica. Contra a sentença do Tribunal Geral é possível o recurso por parte do primeiro advogado-geral (mas não das partes em litígio) para o Tribunal de Justiça, caso a unidade do direito ou a uniformidade da jurisprudência esteja ameaçada.

### ***O Banco Central Europeu (artigos 129.º e 130º do Tratado FUE)***

O Banco Central Europeu (BCE) tem a sua sede em Frankfurt-am-Main e está no cerne da *União Económica e Monetária* (UEM), cabendo-lhe determinar o volume das emissões da moeda europeia, o euro, e sendo também o responsável pela estabilidade desta divisa (artigo 128.º do TFUE).

Para que o BCE possa levar a bom termo a sua missão, inúmeras são as disposições que consagram a sua independência. Nem o BCE nem nenhum



banco central de um Estado-Membro podem receber instruções das instituições da União Europeia, dos governos dos Estados-Membros ou de qualquer outra entidade quando exercem os seus poderes e no cumprimento das suas atribuições e deveres. As instituições da União Europeia e os governos dos Estados-Membros comprometem-se a não fazer qualquer tentativa neste sentido (artigo 130.º do TFUE).

O BCE dispõe de um Conselho e de uma Comissão Executiva. O Conselho compõe-se dos governadores dos bancos centrais dos actuais 16 Estados-Membros da zona euro e dos membros da Comissão Executiva. Esta última, que inclui um presidente, um vice-presidente e quatro vogais, assegura na prática a gestão do BCE. O presidente, o vice-presidente e os membros da Comissão Executiva são nomeados, de entre personalidades com experiência nos domínios monetário e bancário, de comum acordo pelos Estados-Membros, sob recomendação do Conselho da União Europeia e após consulta do Parlamento Europeu. O seu mandato é de oito anos. A fim de garantir a independência dos membros da Comissão Executiva o seu mandato não é renovável (artigo 283.º do TFUE).

O *Sistema Europeu de Bancos Centrais* (SEBC) compõe-se do BCE e dos bancos centrais dos Estados-Membros (artigo 129.º do TFUE). Cabe-lhe conceber e executar a política monetária da União, e só ele pode autorizar a emissão de notas e de moedas na União. Compete-lhe ainda gerir as reservas cambiais oficiais dos Estados-Membros e promover o bom funcionamento dos sistemas de pagamentos da União (artigo 127.º, n.º 2, do TFUE).

### ***O Tribunal de Contas*** ***(artigos 285.º e 286.º do Tratado FUE)***

O Tribunal de Contas foi criado em 22 de Julho de 1975 e iniciou funções em Outubro de 1977 no Luxemburgo, tendo entretanto ganho o estatuto de instituição da União (artigo 13.º do TUE). É composto por 27 membros, o que corresponde ao número actual de Estados-Membros, que são nomeados, por um período de seis anos, pelo Conselho, que aprova por maioria qualificada uma lista elaborada pelos Estados-Membros com os membros propostos, após consulta do Parlamento Europeu (artigo 286.º, número 2, do TFUE). Os membros do Tribunal de Contas escolhem de entre si o presidente do Tribunal de Contas para um período de três anos, sendo o mandato renovável.

O Tribunal de Contas tem como *missão* verificar a legalidade e regularidade das receitas e despesas da União Europeia e assegurar-se de que a execução orçamental é correcta. Contrariamente a alguns órgãos congéneres dos Estados-Membros, o Tribunal de Contas da União Europeia não dispõe de competência legal para fazer executar coercivamente as suas tarefas de fiscalização ou para punir os responsáveis pelas infracções que detecta. Em contrapartida, o Tribunal de Contas dispõe de total autonomia para decidir quanto às matérias a investigar e aos métodos a utilizar. Os seus poderes de verificação poderão abranger pessoas singulares, como por exemplo quando fiscaliza junto do beneficiário a conformidade da utilização de fundos da União concedidos a título de subvenção.

A verdadeira arma do Tribunal de Contas é o *efeito mediático*. Os resultados da sua actividade de fiscalização são compilados, após o encerramento do ano orçamental, num relatório anual que é publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, tornando-se assim conhecido da opinião pública. Além disso, o Tribunal de Contas pode, em qualquer altura, adoptar posições relativamente a matérias específicas, que são igualmente publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* em relatórios extraordinários.

## AS INSTITUIÇÕES CONSULTIVAS

### ***O Comité Económico e Social Europeu (artigo 301.º do Tratado FUE)***

O Comité Económico e Social Europeu (CESE) assegura a representação institucional na União Europeia dos diferentes grupos da vida económica e social, designadamente os empregadores e os trabalhadores, os agricultores, as empresas de transporte, os comerciantes, os artesãos, os profissionais liberais e os responsáveis por pequenas e médias empresas. Os consumidores, os ambientalistas e o sector associativo estão igualmente representados no Comité.

O Comité é composto por um máximo de 350 membros (conselheiros) provenientes das estruturas mais representativas dos Estados-Membros. São nomeados pelo Conselho por um período de cinco anos, que aprova uma lista elaborada segundo as propostas dos diferentes Estados-Membros.

A repartição pelos Estados-Membros é feita da seguinte forma <sup>(7)</sup>:

ALEMANHA	24
FRANÇA	24
ITÁLIA	24
REINO UNIDO	24
ESPAÑA	21
POLÓNIA	21
ROMÉNIA	15
ÁUSTRIA	12
BÉLGICA	12
BULGÁRIA	12
GRÉCIA	12
HUNGRIA	12
PAÍSES BAIXOS	12
PORTUGAL	12
REPÚBLICA CHECA	12
SUÉCIA	12
DINAMARCA	9
ESLOVÁQUIA	9
FINLÂNDIA	9
IRLANDA	9
LITUÂNIA	9
ESLOVÉNIA	7
ESTÓNIA	7
LETÓNIA	7
CHIPRE	6
LUXEMBURGO	6
MALTA	5

Os conselheiros estão organizados em três grupos (empregadores, trabalhadores e representantes da sociedade civil). Os pareceres que a assembleia plenária adopta são preparados por «grupos especializados» compostos por conselheiros (cujos suplentes podem também participar na qualidade de peritos). Acresce que o Comité coopera estreitamente com as comissões e os grupos de trabalho especializados do Parlamento Europeu.

<sup>(7)</sup> Fonte: página web do Comité Económico e Social Europeu, Março de 2010: 344 membros.

Instituído pelo Tratado de Roma, o CESE (antes CES) deve em certos casos ser obrigatoriamente ouvido pelo Conselho, sob proposta da Comissão Europeia. Pode também emitir pareceres de sua própria iniciativa. Estes pareceres constituem uma síntese de posições por vezes muito díspares e extremamente úteis para a Comissão e o Conselho, na medida em que dão a conhecer as alterações que os grupos directamente visados pelas propostas gostariam de nelas verem introduzidas. Os pareceres de iniciativa do CESE têm por vezes um alcance político considerável, como aconteceu com o parecer emitido em 22 de Fevereiro de 1989 sobre direitos sociais fundamentais na União Europeia, o qual lançou as bases da «Carta Social» proposta pela Comissão (e adoptada por 11 Estados-Membros).

### ***O Comité das Regiões (artigo 305.º do Tratado FUE)***

Por força do Tratado que institui a União Europeia (Tratado de Maastricht), um novo órgão consultivo veio juntar-se ao Comité Económico e Social Europeu: o Comité das Regiões (CR). À semelhança do Comité Económico e Social Europeu, o CR não é uma instituição da União Europeia, uma vez que só exerce *funções consultivas* e não desempenha — como as autênticas instituições da Comunidade (Parlamento Europeu, Conselho, Comissão Europeia, Tribunal de Justiça, Banco Central Europeu, Tribunal de Contas) — as funções cometidas à União de forma juridicamente vinculativa.

Tal como o Comité Económico e Social Europeu, o Comité das Regiões é composto por um máximo de 350 membros <sup>(8)</sup>, que representam as autoridades regionais e locais dos Estados-Membros que foram mandatadas para governar através de eleições, ou que respondem politicamente perante uma assembleia eleita. A repartição dos 222 mandatos entre os Estados-Membros segue uma ponderação idêntica à do CESE. Os membros são nomeados por um período de cinco anos pelo Conselho, que aprova uma lista de membros elaborada segundo as propostas dos Estados-Membros. Os membros do Comité das Regiões escolhem de entre si um presidente para um período de dois anos.

---

<sup>(8)</sup> Fonte: página web do Comité das Regiões, Março de 2010: 344 membros.

A *consulta do CR pelo Conselho ou pela Comissão* é por vezes obrigatória («consulta obrigatória»), em especial quando se trata de questões da esfera da educação, saúde pública, cultura, ampliação das redes transeuropeias, infra-estruturas de transportes, telecomunicações e energia, coesão económica e social, política de emprego e legislação social. Acresce que o Conselho consulta regularmente e sem obrigação jurídica o CR sobre diversos projectos legislativos «consulta facultativa»).

### **O BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO (ARTIGO 308.º DO TRATADO FUE)**

A União Europeia dispõe, para o seu «*desenvolvimento equilibrado e harmonioso*», de um organismo financeiro sediado no Luxemburgo, o Banco Europeu de Investimento (BEI). O BEI tem como missão a concessão de empréstimos e garantias em todos os sectores da economia, e sobretudo para desenvolver regiões menos desenvolvidas, modernizar ou reconverter empresas e criar novos postos de trabalho, assim como para projectos de interesse comum para vários Estados-Membros

O BEI tem uma *estrutura com três níveis*. A liderança do BEI é assegurada pelo *Conselho de Governadores*, composto pelos ministros das Finanças dos Estados-Membros e que define as directrizes da política de crédito e concede autorizações para a realização das actividades do BEI fora da União Europeia. Ao Conselho de Governadores segue-se o *Conselho de Administração*, que é composto por 28 membros ordinários (um representante de cada Estado-Membro e um da Comissão Europeia), bem como por 18 membros suplentes. Os membros são, regra geral, altos funcionários dos ministérios das finanças ou da economia nacionais. O Conselho de Administração decide sobre empréstimos e garantias, assim como sobre a concessão de empréstimos, além de supervisionar a gestão do banco de acordo com as directrizes emanadas do Conselho de Governadores. A gestão corrente do BEI é feita por um *Comité Executivo* composto por nove pessoas e que é nomeado para um período de seis anos.

# A ordem jurídica da União Europeia

A organização institucional da União Europeia (a sua «Constituição»), atrás descrita, principalmente no que respeita aos seus valores fundamentais, só pode adquirir vida e tornar-se realidade através do direito da União. A União Europeia é assim, sob dois pontos de vista, um fenómeno jurídico: é uma criação do direito e é uma ordem jurídica.

## A UNIÃO EUROPEIA, UMA CRIAÇÃO DO DIREITO E UMA COMUNIDADE PELO DIREITO

A característica decisivamente inovadora da União Europeia em relação às tentativas anteriores reside no facto de que, para unificar a Europa, não usa a violência ou a submissão, mas antes a força do direito. O direito deve conseguir aquilo que, durante séculos, o sangue e as armas não lograram obter. Só uma união baseada no livre arbítrio poderá ter um futuro duradouro, uma união baseada em valores fundamentais, como a liberdade e a igualdade, e preservada e concretizada pelo direito. É neste entendimento que se baseiam os tratados originários como actos criadores da União Europeia.

A Comunidade não só é uma criação do direito como também recorre exclusivamente ao direito na prossecução dos seus fins. Por outras palavras, é uma Comunidade *pele* direito. É o direito da União, não a força do poder, que regula a coexistência económica e social dos cidadãos dos Estados-Membros. É o direito da União que constitui a base do sistema institucional. É esse direito que define os processos de decisão das instituições da União e que regula as relações destas entre si. Atribui-lhes poderes de acção através de regulamentos, directivas e decisões que podem ser aprovados e constituir actos jurídicos vinculativos para os Estados-Membros e seus nacionais. Cada cidadão torna-se, assim, um suporte da União e a ordem jurídica influencia cada vez mais directamente a sua vida quotidiana. Confere-lhe direitos e impõe-lhe obrigações, quer como nacional de um Estado quer como cidadão da União, ficando assim este submetido a ordens jurídicas de níveis diferentes, tal como sucede num regime constitucional federal. Como em qualquer ordem jurídica, a ordem jurídica da

União Europeia constitui também um sistema fechado de protecção jurídica para litígios sobre o direito da União e para a sua aplicação. O direito da União determina igualmente as relações da União os Estados-Membros. Compete a estes tomar todas as medidas adequadas para cumprimento das obrigações que lhes incumbem por força dos tratados ou dos actos das instituições da União. Compete-lhes ainda facilitar a acção da UE e abster-se de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em risco a realização dos objectivos dos tratados. Os Estados-Membros respondem perante os cidadãos da União Europeia por todos os danos causados pela violação do direito da União.

## AS FONTES DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

O conceito de «fonte de direito» tem uma acepção dupla: o sentido inicial do termo aponta para a razão do nascimento do direito, isto é, a motivação na essência do direito. Assim, a fonte do direito da União foi a vontade de preservar a paz e de construir uma Europa mais próspera pela via da integração económica, as duas pedras basilares a que se deve a existência da União Europeia. Em linguagem jurídica, em contrapartida, o conceito de «fonte de direito» consubstancia a origem e a fundamentação do direito.

### AS FONTES DO DIREITO DA UNIÃO

#### 1. DIREITO PRIMÁRIO

Tratados da União: princípios gerais de direito

#### 2. ACORDOS INTERNACIONAIS DA UE

#### 3. DIREITO DERIVADO

##### Actos jurídicos com cariz legislativo

Regulamentos — Directivas — Decisões

##### Actos jurídicos sem cariz legislativo

Actos jurídicos delegados — Actos jurídicos de execução

##### Outros actos jurídicos

Recomendações e pareceres — Acordos interinstitucionais

— Resoluções, declarações e programas de acção

#### 4. PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO

#### 5. ACORDOS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS:

Decisões Coreper — Acordos internacionais

## **OS TRATADOS ORIGINÁRIOS DA UNIÃO EUROPEIA: DIREITO PRIMÁRIO DA UNIÃO**

As primeiras *fontes de direito primário* são os tratados originários da União Europeia, incluindo os respectivos anexos e protocolos, bem como aditamentos e alterações posteriores. Os tratados originários e os respectivos aditamentos e alterações, sobretudo introduzidos pelos tratados de Maastricht, Amesterdão, Nice e Lisboa, bem como os diferentes tratados de adesão, contêm as normas jurídicas fundamentais relativas aos objectivos, à organização e ao modo de funcionamento da União Europeia, bem como partes do seu direito económico. São pois as disposições «constitucionais» de enquadramento da União Europeia que proporcionam às instituições da União um quadro para o exercício das suas competências legislativas e administrativas no interesse da União Europeia. Uma vez que se trata de direito criado directamente pelos Estados-Membros, ele é designado, em linguagem jurídica, por *direito primário da União*.

## **OS ACTOS JURÍDICOS DA UNIÃO EUROPEIA: DIREITO DERIVADO DA UNIÃO**

O direito criado pelas instituições da União no exercício das suas competências derivadas tem a designação de *direito derivado da União Europeia* e é a *segunda fonte importante do direito* da União Europeia.

Resulta de actos legislativos, actos jurídicos delegados, actos jurídicos de execução e outros actos jurídicos. Os «actos legislativos» são actos jurídicos adoptados no processo legislativo ou num processo legislativo especial (artigo 289.º do TFUE). Os «actos jurídicos delegados» são actos jurídicos sem cariz legislativo, mas com uma aplicação geral e vinculativa, que permitem alterar ou completar determinados elementos não essenciais de um acto legislativo. Tal acontece através da Comissão, instituição na qual deve ser delegado expressamente o poder por meio de um acto legislativo. No acto legislativo relevante devem ser estabelecidos expressamente os objectivos, conteúdo, âmbito de aplicação e duração de tal delegação. A delegação de poderes pode ser revogada em qualquer momento pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. Um acto delegado só pode entrar em vigor se, no prazo fixado pelo acto legislativo, não forem formuladas objecções pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho (artigo 290.º do TFUE). Os «actos jurídicos de execução» constituem uma excepção ao princípio de que todas as medidas necessárias à execução de actos jurídicos



vinculativos da União devem ser tomadas pelos Estados-Membros de acordo com as disposições de direito interno. Caso a execução de actos jurídicos vinculativos da União Europeia requeira o estabelecimento de condições uniformes de execução, tal será feito através dos respectivos actos jurídicos de execução, que regra geral são aprovados pela Comissão e excepcionalmente também pelo Conselho. No entanto, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia definem previamente as regras e princípios gerais mediante os quais os Estados-Membros podem controlar o exercício das competências de execução pela Comissão (artigo 291.º do TFUE). Existe finalmente toda uma série de «outros actos jurídicos» que permitem às instituições da União emitir declarações e comunicados não vinculativos, ou que regulam a vida interna da União Europeia ou das suas instituições, como é o caso dos regulamentos consensuais, ou dos acordos interinstitucionais, ou dos regulamentos das instituições.

Estes actos jurídicos podem assumir formas totalmente distintas e as formas de acção mais importantes estão enumeradas e definidas numa lista (artigo 288.º do TFUE). Enquanto *actos jurídicos vinculativos*, contêm simultaneamente disposições jurídicas de carácter geral e abstracto, bem como medidas concretas e individuais. Além disso, estas disposições prevêm a formulação de *declarações não vinculativas* por parte das instituições da União. Mas esta lista não está de modo nenhum encerrada, pois há, pelo contrário, ainda uma série de outras formas de acção que não cabem nesta lista. Contam-se entre estas as resoluções, as declarações, os programas de acção ou os livros brancos e verdes. Existem diferenças consideráveis entre as diferentes formas de acção no que se refere ao procedimento de adopção, às suas consequências jurídicas e destinatários, e por isso iremos estudar essas diferenças mais adiante num capítulo especificamente dedicado aos «instrumentos de acção» da União.

O direito derivado da União está a ser criado de uma forma paulatina e progressiva, e a sua adopção confere vitalidade ao direito primário da União criado pelos tratados da União Europeia, assim se construindo e completando a pouco e pouco a ordem jurídica europeia.

## **OS ACORDOS INTERNACIONAIS CELEBRADOS PELA UNIÃO EUROPEIA**

Esta *terceira fonte de direito* está ligada ao papel da União Europeia no plano internacional. Como um dos pólos do mundo, a Europa não se pode limitar a ter nas suas mãos apenas a gestão dos seus assuntos internos e deve, pelo

contrário, procurar sobretudo desenvolver as relações económicas, sociais e políticas com outros países do mundo. Com este objectivo, a União Europeia celebra com os «países não membros» da União Europeia (os chamados países terceiros) e com outras organizações internacionais acordos de direito internacional que vão desde tratados de cooperação abrangente nos domínios comercial, industrial, técnico e social a acordos sobre o comércio de determinados produtos.

Neste contexto, merecem ser destacadas três formas de relações contratuais da União Europeia com países terceiros.

### ***Acordos de associação***

A *associação* é algo que vai mais além do que uma pura regulamentação de questões de política comercial e visa uma cooperação económica estreita associada a um vasto apoio financeiro da União Europeia aos parceiros envolvidos (artigo 217.º do TFUE). Existem tipos de acordos de associação.

### **Acordos destinados a salvaguardar relações especiais de certos Estados-Membros da União Europeia com países terceiros**

Motivo para a criação do instrumento de associação foi sobretudo a existência de países e territórios ultramarinos que mantinham relações económicas muito estreitas com a Bélgica, a Dinamarca, a França, a Itália, os Países Baixos e o Reino Unido e que tinham sido suas colónias. Uma vez que a introdução de uma regulamentação aduaneira comum na União Europeia iria prejudicar consideravelmente o comércio externo com esses territórios, havia que adoptar disposições especiais. A finalidade da associação é promover o desenvolvimento económico e social dos países e territórios e estabelecer relações económicas estreitas entre eles e a União no seu conjunto (artigo 198.º do TFUE). Existe, por isso, toda uma série de regulamentos preferenciais que possibilitam a importação de mercadorias provenientes destes países e territórios com redução ou até mesmo isenção de direitos aduaneiros. A ajuda financeira e técnica da União Europeia processa-se através do Fundo Europeu de Desenvolvimento. Na prática, os acordos de longe mais importantes são os acordos de parceria UE-ACP, que ligam a União Europeia a 70 países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP). Estes acordos foram recentemente transpostos para uma série de acordos de parceria económica, destinados a proporcionar progressivamente aos Estados ACP um livre acesso ao mercado interno europeu.

### **Acordos que visam preparar uma eventual adesão e criar uma união aduaneira**

A associação pode também destinar-se a preparar a eventual adesão de um país à União Europeia. Trata-se de um passo que antecede uma eventual adesão e que se destina a aproximar as condições económicas do país candidato à adesão das condições existentes na União.

### **O Acordo relativo ao Espaço Económico Europeu (EEE)**

O Acordo EEE proporcionou aos restantes países da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), Islândia, Listenstaine e Noruega, o acesso ao mercado interno da União Europeia, ao mesmo tempo que lançou os alicerces seguros para uma eventual ulterior adesão destes países à União, impondo-lhes a adopção de cerca de dois terços da legislação da União. Este processo visa concretizar a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais no EEE, com base no direito primário e derivado («acervo comunitário») da União, criar um regime uniforme de concorrência e de subvenções e reforçar a cooperação nas políticas horizontais e de acompanhamento (por exemplo, nos domínios da protecção do ambiente, da investigação e do desenvolvimento, ou ainda na esfera da educação).

### ***Acordos de cooperação***

Os acordos de cooperação não vão tão longe quanto os acordos de associação, na medida em que prevêem apenas uma cooperação económica intensiva. A União Europeia tem acordos deste tipo com os países do Magrebe (Marrocos, Argélia e Tunísia), os países do Machereque (Egipto, Jordânia, Líbano e Síria) e com Israel.

### ***Acordos comerciais***

Por último, foram celebrados inúmeros acordos comerciais em matéria de política aduaneira e comercial com países terceiros, grupos de países terceiros ou ainda no âmbito de organizações comerciais internacionais. Os acordos de comércio internacional mais importantes são o «*Acordo que Institui a Organização Mundial do Comércio*» (OMC) e os acordos multilaterais celebrados neste âmbito, dos quais se salientam como mais importantes os seguintes: o «*Acordo Geral de Tarifas e Comércio*» (GATT 1994), o «*Código Antidumping e Anti-subsvenções*», o «*Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços*»

(GATS), o «*Acordo sobre os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio*» (ADPIC) e o «*Acordo sobre regras e procedimentos em matéria de resolução de diferendos*».

## AS FONTES NÃO ESCRITAS DO DIREITO

Todas as fontes de direito até aqui descritas têm em comum o facto de serem fontes de direito escrito da União. Como qualquer outra ordem jurídica, também a ordem jurídica da União Europeia não pode ser constituída apenas por normas escritas, pois todas as ordens jurídicas têm lacunas que deverão ser colmatadas por direito não escrito.

### *Os princípios gerais do direito*

Os princípios gerais do direito são fontes não escritas do direito da União. Trata-se de normas que traduzem conceitos fundamentais de direito e justiça, às quais qualquer ordem jurídica está obrigada. O direito escrito da União, que fundamentalmente só regula situações económicas e sociais, cumpre esta obrigação apenas em parte; desta forma, os princípios gerais de direito são uma das fontes mais importantes do direito da União. Os referidos princípios permitem colmatar as lacunas existentes ou desenvolver de forma mais justa o direito estabelecido através de interpretação, recorrendo ao princípio da equidade.

A concretização destes princípios é feita através da aplicação do direito, principalmente através da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, que, no âmbito das suas atribuições, «garante o respeito do direito na interpretação e aplicação do tratado». Os principais pontos de referência para determinar os princípios gerais de direito são os princípios gerais que são comuns às ordens jurídicas dos Estados-Membros. Fornecem o material a partir do qual se cria, no âmbito do direito da União Europeia, a regra necessária à solução de um problema.

Para além destes princípios fundamentais gerais do direito temos, ao lado dos princípios constitucionais da autonomia, a aplicabilidade directa e o primado do direito da União, contando-se ainda outros princípios jurídicos como a protecção dos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade, o princípio da protecção da confiança legítima, o direito à justiça ou ainda o princípio da responsabilidade dos Estados-Membros em caso de violação do direito da União.

### *O direito consuetudinário*

Faz parte também das fontes não escritas do direito da União e pode definir-se como o direito que nasce da prática e da convicção jurídica e que completa ou altera o direito primário ou o derivado. A possibilidade da existência do costume no direito da União é, em princípio, reconhecida. Todavia, levantam-se consideráveis restrições na prática à real constituição do direito consuetudinário ao nível do direito da União. Uma primeira dificuldade é a que decorre da existência de um procedimento especial para a revisão dos tratados (artigo 54.º do TUE) que, apesar de não excluir pura e simplesmente a constituição do direito consuetudinário, determina uma maior dificuldade quanto ao cumprimento dos critérios a estabelecer para fazer prova da sua existência e da respectiva certeza jurídica. A segunda dificuldade resulta do facto de que a validade de qualquer acto das instituições da União só pode ser apreciada à luz dos tratados da União Europeia e não do comportamento real ou da vontade da instituição de criar relações jurídicas. Em consequência, e de acordo com os tratados, o direito consuetudinário não pode de forma alguma ser estabelecido pelas instituições da União, mas só eventualmente pelos Estados-Membros e apenas em conformidade com os rigorosos critérios já mencionados. Os procedimentos e as certezas jurídicas dos órgãos da União não podem, no entanto, resultar da interpretação das disposições jurídicas emanadas destas instituições, o que, dependendo das circunstâncias, pode alterar significativamente as consequências de carácter jurídico e prático do acto jurídico em questão, devendo, no entanto, ser também devidamente considerados os requisitos e restrições estipulados pelo direito primário da União.

### *Acordos entre os Estados-Membros da União Europeia*

Como *última fonte de direito* da União Europeia são de mencionar os acordos celebrados entre Estados-Membros. Trata-se, por um lado, de acordos com vista à regulamentação de questões que têm ligação estreita com a actividade da União Europeia, mas para as quais nenhuma competência foi atribuída às instituições da União. Por outro, existem verdadeiros acordos internacionais entre Estados-Membros, visando, nomeadamente, alargar o campo de aplicação das normas nacionais e criar um direito uniformemente aplicável na União. Estes acordos revestem a maior importância no domínio do direito privado internacional. Merecem referência como exemplos neste domínio: a Convenção relativa à competência judiciária e à execução de decisões em matéria civil e comercial (1968), que no entanto, e no que concerne à relação

entre os Estados-Membros, à excepção da Dinamarca, foi substituída por um regulamento do Conselho em 2001 e por isso foi transposta para o direito derivado da União, a convenção sobre o reconhecimento mútuo das sociedades e das pessoas colectivas (1968), a convenção relativa à eliminação da dupla tributação em caso de correcção de lucros entre empresas associadas (1990) e a convenção sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (1980).

## OS INSTRUMENTOS DE ACÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

O sistema de actos jurídicos comunitários teve de ser «concebido» aquando da criação da União Europeia. A principal questão que se levantou na altura foi qual a natureza e efeitos que os actos comunitários deviam ter. Considerou-se, por um lado, que as instituições deviam estar em condições de harmonizar de forma eficaz, isto é, sem dependerem da boa vontade dos Estados-Membros, as diversas e desiguais condições económicas, sociais e até ecológicas destes países, para que todos os cidadãos da União tivessem as melhores condições de vida possíveis. Por outro lado, as instituições só deviam interferir nas ordens jurídicas nacionais na medida em que fosse necessário. Todo o sistema de acção jurídica e jurisprudência da União Europeia obedece, por isso, ao princípio segundo o qual quando é necessária uma regulamentação comum a todos os Estados-Membros, inclusive nos pormenores, as disposições nacionais devem ser substituídas por um acto comunitário, mas quando não existe tal necessidade há que atender às ordens jurídicas dos Estados-Membros.

Foi com este pano de fundo que se desenvolveram os instrumentos que permitem às instituições da União incidir, em graus diferentes, sobre os ordenamentos jurídicos nacionais. A forma extrema desta acção é a substituição das normas nacionais por normas da União. Seguem-se as normas que permitem às instituições da União incidir apenas indirectamente sobre o ordenamento jurídico dos Estados-Membros. Prevê-se ainda a possibilidade de, para a regulamentação de casos concretos, serem tomadas medidas em relação a um destinatário determinado ou determinável. Por último, estão previstos também actos jurídicos que não contêm qualquer disposição vinculativa para os Estados-Membros ou para os cidadãos da União.

Apresentam-se no quadro a seguir os actos jurídicos do sistema normativo da União Europeia, na perspectiva dos destinatários e dos efeitos que produzem nos Estados-Membros.

	DESTINATÁRIOS	EFEITOS
REGULAMENTO	Todos os Estados-Membros e pessoas singulares e colectivas	Directamente aplicável e vinculativo em todas as suas partes
DIRECTIVA	Todos ou determinados Estados-Membros	Vinculativa relativamente aos resultados; aplicável directamente apenas em condições especiais
DECISÃO	Destinatários indeterminados; todos ou determinados Estados-Membros; determinadas pessoas singulares ou colectivas	Directamente aplicável e vinculativo em todas as suas partes
RECOMENDAÇÃO	Todos ou determinados Estados-Membros, outras instituições da UE, pessoas singulares	Não vinculativa
PARECER	Todos ou determinados Estados-Membros, outras instituições da UE, destinatários indeterminados	Não vinculativo

### OS REGULAMENTOS COMO «LEIS DA UNIÃO»

Os actos jurídicos através dos quais as instituições da União podem interferir mais profundamente nas ordens jurídicas nacionais são os regulamentos, que têm duas características não habituais no direito internacional:

- o seu *carácter comunitário*, que consiste na particularidade de imporem um direito igual a toda a União sem ter em conta as fronteiras e com validade uniforme e integral em todos os Estados-Membros. Isto significa que os Estados não podem, por exemplo, aplicar as disposições de um regulamento apenas parcialmente ou decidirem entre eles quais as que irão aplicar para, desse modo, excluírem as normas a que um Estado-Membro já se tenha oposto durante o processo de decisão ou que sejam contrárias a certos interesses nacionais. Os Estados-Membros também não podem recorrer a normas ou usos do direito nacional para se subtraírem à obrigatoriedade das disposições dos regulamentos;

- a sua *aplicabilidade directa*, ou seja, o facto de o disposto nos regulamentos estabelecer um mesmo direito que não carece de normativas especiais de aplicação de carácter nacional, conferindo direitos e impondo obrigações directamente aos cidadãos da União. Os Estados-Membros, incluindo as suas instituições, tribunais e autoridades, bem como todas as pessoas que fazem parte do âmbito de aplicação pessoal do regulamento, estão directamente vinculadas ao direito da União e devem respeitá-lo da mesma forma que o direito nacional.

As similitudes destes actos jurídicos com as leis nacionais são manifestas e, enquanto forem adoptados no âmbito do chamado processo de co-decisão com o Parlamento Europeu (ver capítulo seguinte), serão considerados actos legislativos. Aos regulamentos que emanam exclusivamente do Conselho Europeu e da Comissão Europeia falta-lhes esta componente de co-responsabilização parlamentar, e assim, pelo menos formalmente, não apresentam todas as características essenciais de uma lei.

## AS DIRECTIVAS

A directiva é, juntamente com o regulamento, o instrumento de acção mais importante da União Europeia. Trata-se de um acto através do qual se procura conciliar a necessária unidade do direito da União com a manutenção das diversas peculiaridades nacionais. Assim, o principal objectivo da directiva não é (como no caso do regulamento) a unificação do direito, mas antes uma aproximação das diversas legislações que permita eliminar as contradições entre as disposições legislativas e administrativas dos Estados-Membros ou suprimir paulatinamente as diferenças, de modo a que sejam criadas nos diversos Estados-Membros condições tão idênticas quanto possível. Em consequência, a directiva é um dos instrumentos básicos para a consecução do mercado interno.

A directiva vincula os Estados-Membros apenas quanto ao resultado a alcançar, deixando às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios para realizar os objectivos estabelecidos pela União no quadro da ordem jurídica nacional. Esta participação dos Estados-Membros reflecte a intenção de intervir na estrutura jurídica e administrativa nacional de forma mais atenuada, o que permite ter em conta as particularidades dos Estados-Membros na realização dos objectivos comunitários. As disposições de uma directiva não substituem automaticamente as do direito nacional; são



os Estados-Membros que ficam obrigados a transpor para o direito nacional as normas comunitárias, o que implica a necessidade de um procedimento de criação do direito dividido em duas fases.

Na *primeira fase, ao nível da União Europeia*, a directiva estabelece o objectivo proposto de forma vinculativa para os destinatários, que são vários ou todos os Estados-Membros, e que deverão realizá-lo num prazo determinado. As instituições da União podem determinar esse objectivo através de normas de tal modo pormenorizadas que os Estados-Membros não disponham de espaço de manobra para dar uma configuração própria às suas disposições de transposição. É o que se passa sobretudo no âmbito das normas técnicas, bem como do ambiente.

Na *segunda fase, ao nível nacional*, a realização do objectivo previsto no dispositivo da União Europeia compete ao direito nacional de cada um dos Estados-Membros. Embora os Estados-Membros tenham essencialmente liberdade para escolher a forma e os meios da transposição, a avaliação para determinar se a transposição dessas normas se efectuou de acordo também com o direito da União é feita segundo os critérios da própria União Europeia. O princípio fundamental a respeitar é o da criação de uma situação jurídica que permita reconhecer de forma suficientemente clara e precisa os direitos e as obrigações emanados da directiva, de modo a que os cidadãos da União os possam invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais ou oporem-se a eles. Para esse efeito, é sempre necessária a adopção de um acto jurídico nacional de carácter vinculativo ou a supressão ou a alteração de disposições legislativas, regulamentares e administrativas vigentes. Uma simples prática administrativa não é suficiente, já que a mesma, em virtude da sua própria natureza, pode ser alterada conforme o entender a administração de tutela e não goza de publicidade suficiente.

As directivas não criam normalmente direitos e obrigações directos para e contra os cidadãos da União, sendo seus destinatários expressos apenas os Estados-Membros. Os cidadãos da União só ficam, em contrapartida, sujeitos a direitos e obrigações quando as autoridades competentes dos Estados-Membros realizam os actos de execução. Em princípio, pouco importa aos cidadãos da União Europeia a forma como os Estados-Membros dão cumprimento às obrigações que lhes incumbem por força dos actos de direito da União. Porém, se os Estados não aprovarem, ou aprovarem de forma deficiente, o necessário acto de execução os cidadãos poderão vir a ser *prejudicados* se

o objectivo previsto pela directiva lhes proporcionava um benefício efectivo. Para evitar estes inconvenientes, o Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado na sua jurisprudência que os cidadãos também podem, sob certas condições, fazer valer as disposições de uma directiva e invocar os direitos nela previstos, bem como, se tal for o caso, invocá-los perante os órgãos jurisdicionais nacionais. O Tribunal de Justiça estabeleceu as condições necessárias para que a directiva possa produzir esses efeitos directos:

- as disposições da directiva devem determinar os direitos dos cidadãos e das empresas da União de forma suficientemente clara e precisa;
- a invocação desses direitos não deve estar sujeita a qualquer condição ou obrigação;
- o legislador nacional não deve dispor de qualquer margem de apreciação acerca da definição do conteúdo desses direitos; e
- o prazo de transposição da directiva deverá ter terminado.

Esta jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o efeito directo das directivas baseia-se essencialmente na consideração de ordem geral de um Estado-Membro se estar a comportar de forma abusiva e contrária ao direito sempre que continua a aplicar a sua anterior legislação quando já está obrigado a respeitar o objectivo previsto nas disposições da directiva. Este comportamento por parte de um Estado-Membro é abusivo e o reconhecimento do efeito directo da directiva pretende evitar que o Estado-Membro em questão obtenha qualquer vantagem com a inobservância do direito comunitário. Assim, o efeito directo tem *carácter de sanção* para o Estado-Membro. Neste contexto, é significativo que o Tribunal de Justiça só tenha aplicado o princípio do efeito directo em processos entre cidadãos e Estados-Membros e só quando a aplicação da directiva beneficia o cidadão da União, e não quando o prejudica, ou, por outras palavras, quando a situação do cidadão perante a lei alterada pela directiva é mais favorável do que perante a lei inalterada (o chamado «efeito directo vertical»). O facto de o efeito directo das disposições de uma directiva em benefício de um cidadão poder estar inevitavelmente associado ao prejuízo de outro (a chamada «directiva com duplo efeito», que surge frequentemente no direito dos contratos públicos e no direito do ambiente) não impede a aplicação do efeito directo vertical das directivas.



Luxemburgo, 2 e 3 de Dezembro de 1985

À margem do Conselho Europeu, federalistas europeus manifestam-se a favor da União Europeia e da abolição das fronteiras, o que só viria a acontecer, entre alguns países, dez anos mais tarde.

Estes impactos devem ser apenas encarados como reflexo jurídico negativo inevitavelmente resultante da obrigação dos Estados-Membros de, decorrido o prazo de transposição, harmonizarem a sua ordem jurídica com os objetivos de uma directiva, não se verificando qualquer impacto adicional pelo reconhecimento do efeito directo vertical de directivas.

Em contrapartida, o Tribunal de Justiça ainda não reconheceu o efeito directo das directivas nas relações entre os próprios cidadãos (o chamado «efeito directo horizontal»). O Tribunal considera, devido ao próprio carácter de sanção do efeito directo, que este não pode ser aplicado a relações entre particulares, uma vez que estes não podem ser responsabilizados pela omissão do Estado-Membro, sendo preferível que se baseiem antes nos princípios da segurança jurídica e da garantia da confidencialidade. Os cidadãos da União devem estar confiantes de que ficarão sujeitos aos efeitos de uma directiva apenas em função das medidas nacionais de transposição. Na sua jurisprudência mais recente o Tribunal de Justiça relativizou a sua recusa do efeito directo das disposições das directivas nas relações entre particulares. Ela limita-se a situações em que uma parte contratual queira invocar um direito previsto na directiva e contrapô-lo a outro direito de outra parte decorrente do direito nacional. Tal abre caminho a uma utilização horizontal das disposições com aplicação directa da directiva nas situações em que se trate da manutenção da legislação nacional objectiva (por exemplo se um concorrente quiser obrigar os outros concorrentes a respeitarem a legislação nacional e esta estiver em contradição com as disposições da directiva), ou da obrigatoriedade de cumprir deveres previstos na legislação nacional que entrem em confronto com a aplicação da directiva (como por exemplo a recusa de cumprimento de um contrato com invocação das disposições nacionais que o proíbem, mas que violam as disposições da directiva).

O efeito directo de uma directiva não implica necessariamente que uma disposição de uma directiva confira direitos a um particular. Em vez disso, as disposições da directiva exercem um efeito directo também na medida em que têm um *efeito jurídico objectivo*. Para reconhecer este efeito aplicam-se os mesmos requisitos que para o reconhecimento de um efeito directo, com a única diferença que em vez de um direito do cidadão ou da empresa da União definido com clareza e rigor é determinada uma obrigação do Estado-Membro com clareza e rigor. Sendo este o caso ficam todas as instituições, designadamente os legisladores, as administrações e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, vinculadas à directiva e terão de

a respeitar e aplicar *ex officio* como direito primário da União. Daqui resulta concretamente a obrigação de interpretar o direito nacional em conformidade com a directiva («interpretação conforme à directiva»), ou de fazer com que a disposição em causa da directiva prevaleça sobre o direito nacional com que está em conflito. Além disso, as directivas exercem determinados efeitos suspensivos sobre os Estados-Membros ainda antes de decorrido o prazo de transposição. No que se refere ao cariz vinculativo do objectivo de uma directiva, e nos termos do princípio da cooperação leal com a União (artigo 4.º do TUE), os Estados-Membros, ainda antes de terminado o prazo de transposição, tomam todas as medidas para garantir que a realização do objectivo da directiva não será seriamente posta em perigo.

Acresce que nos processos *Francovich e Boniface*, de 1991, o Tribunal de Justiça reconheceu que os Estados-Membros eram obrigados a pagar indemnizações por danos causados por ausência de transposição ou por transposição errónea. Em ambos os processos estava em causa a responsabilidade do Estado italiano pelo facto de a transposição da Directiva 80/987/CEE do Conselho, de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador não ter sido feita no prazo previsto. Esta directiva garantia o direito do trabalhador a remuneração durante o período anterior à declaração de insolvência do empregador ou ao despedimento por insolvência. Para esse fim deveriam ser criados fundos de garantia que não poderiam estar sujeitos à intervenção de outros credores dos empregadores e cujos meios financeiros resultariam de contribuições dos empregadores e/ou do Estado. O problema nestes processos residia no facto de a directiva pretender conceder aos trabalhadores o direito de continuarem a receber uma remuneração a partir do fundo de garantia a criar. Ora, os tribunais nacionais estavam impedidos de assegurar a sua aplicabilidade directa, uma vez que, na ausência de transposição da directiva, o fundo de garantia não tinha sido criado e não era possível determinar quem era o devedor das somas a pagar relacionadas com a situação de insolvência. O Tribunal de Justiça deliberou pois que o Estado italiano, ao não transpor a directiva atempadamente, privou os trabalhadores em causa dos direitos instituídos pela directiva, ficando conseqüentemente obrigado a indemnizá-los. Embora a obrigação de indemnizar não esteja expressamente prevista no direito da União, o Tribunal de Justiça considera-a parte integrante da ordem jurídica da União Europeia, uma vez que a integridade da sua eficácia e os direitos por ela atribuídos

estariam postos em causa se os cidadãos não tivessem a possibilidade de exigir e obter uma indemnização por violação dos seus direitos devida a actuação de um Estado-Membro contrária ao direito da União.

## DECISÕES

A terceira categoria de actos jurídicos no sistema normativo da União Europeia é a das decisões. Uma aplicação eficaz dos tratados e regulamentos da União só é concebível quando é dada às instituições da União, nos casos em que são elas próprias as responsáveis pelo cumprimento do direito da União, a possibilidade de agir directamente sobre os cidadãos, as empresas e os Estados-Membros. Trata-se exactamente da situação que existe nas ordens jurídicas nacionais, onde também são as autoridades administrativas que fixam de forma vinculativa para os cidadãos as consequências da aplicação de uma lei a um caso concreto através da aprovação de um acto administrativo.

É esta função que as decisões individuais têm na ordem jurídica da União Europeia, onde representam o acto típico através do qual as instituições da União regulam situações concretas. Através de uma decisão deste tipo, as instituições da União podem exigir a um Estado-Membro ou a um cidadão que aja ou se abstenha de agir, assim como conferir-lhe direitos e impor-lhe obrigações.

A decisão tem as seguintes características estruturais:

- tem aplicabilidade *individual*, o que a distingue do regulamento. Dirige-se apenas individualmente aos destinatários, que deve obrigatoriamente designar. Para esse efeito, basta que o universo dos destinatários seja claramente identificável na altura da produção de efeitos da decisão e que tal universo não possa posteriormente ser alterado. O conteúdo da decisão deve, pois, ser adequado para produzir efeitos directos e precisos no que se refere à situação do destinatário. Nesse sentido, a decisão pode também afectar individualmente terceiros, na medida em que estes, devido a características pessoais ou a circunstâncias específicas, sejam susceptíveis de ser identificados em condições similares aos destinatários e, por isso e de uma forma idêntica, possam ser identificáveis como destinatários;
- a decisão é *vinculativa* em todos os seus elementos, o que a distingue da directiva, que só vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar;

- a decisão tem aplicabilidade *directa* aos seus destinatários. Além disso, uma decisão dirigida a um Estado-Membro pode também, em condições idênticas às de uma directiva, ser directamente aplicável aos cidadãos da União.

## RECOMENDAÇÕES E PARECERES

Por fim, existe uma última categoria de actos, expressamente prevista nos tratados da União, que é a categoria das recomendações e pareceres. Estes permitem às instituições da União pronunciarem-se de forma não vinculativa, isto é, sem que tal sirva para fundamentar qualquer obrigação jurídica para os destinatários relativamente aos Estados-Membros e, em certos casos, aos cidadãos da União Europeia. As *recomendações* sugerem aos destinatários um dado comportamento, sem com isso lhes impor uma obrigação legal. Assim, quando houver motivo para recear que a adopção ou alteração de uma disposição legislativa, regulamentar ou administrativa possa provocar uma distorção das condições de concorrência no mercado interno europeu, a Comissão recomendará aos Estados interessados as medidas adequadas, tendentes a evitar a distorção em causa (artigo 117.º, n.º 1, segunda frase, do TFUE).

Em contrapartida, os *pareceres* são emitidos pelas instituições da União Europeia sempre que se revele oportuno apreciar uma dada situação ou factos na União ou nos Estados-Membros. Em certos casos, os pareceres podem criar condições prévias à posterior formulação de actos jurídicos vinculativos ou constituem requisito necessário para a propositura de uma acção no Tribunal de Justiça (artigos 258.º e 259.º do TFUE).

Essencialmente, a importância das recomendações e dos pareceres é sobretudo política e moral. Os autores dos tratados, ao preverem estes actos jurídicos, fizeram-no na expectativa de que os destinatários, tendo em conta o prestígio das instituições da União Europeia e o facto de estas disporem de uma visão geral e de conhecimentos que ultrapassam o âmbito nacional, os acatariam voluntariamente e infeririam da apreciação de uma situação concreta por parte da União as consequências necessárias. Aliás, as recomendações e os pareceres podem ter efeitos jurídicos indirectos quando constituem condições para actos jurídicos posteriores de carácter obrigatório ou quando a instituição da União que os formula se compromete a actuar de certa forma, podendo assim, em certas circunstâncias, criar legítimas expectativas.

## RESOLUÇÕES, DECLARAÇÕES E PROGRAMAS DE ACÇÃO

Para além dos actos jurídicos expressamente previstos nos tratados, as instituições da União dispõem de uma vasta panóplia de instrumentos de acção para modelar os contornos da ordem jurídica da União Europeia. Na prática, os mais importantes são as resoluções, as declarações e os programas de acção.

*Resoluções:* as *resoluções* podem emanar do Conselho Europeu, do Conselho da União Europeia e do Parlamento Europeu. Consubstanciam posições e intenções comuns em relação ao processo geral de integração e a acções específicas tanto no plano da União como fora dela. As resoluções em matéria de assuntos internos tratam das grandes questões políticas da União, da política regional, da política energética e da união económica e monetária, sobretudo da criação do Sistema Monetário Europeu. A importância política destas resoluções decorre essencialmente da orientação que as mesmas imprimem aos trabalhos futuros do Conselho. Enquanto *manifestações da vontade política comum*, contribuem decisivamente para a constituição de plataformas de entendimento ao nível do Conselho. Asseguram ainda um mínimo de concordância ao nível da tomada de decisões entre as autoridades nacionais e da União Europeia. A avaliação do significado jurídico deste instrumento deve ter presentes estes elementos, isto é, a resolução deve manter uma certa flexibilidade, sem estar demasiado vinculada a requisitos e obrigações jurídicas.

*Declarações:* as declarações podem ser de dois tipos. Quando dizem respeito ao *desenvolvimento da União*, como é o caso das declarações relativas à União Europeia, à democracia ou aos direitos fundamentais, aparentam-se às resoluções e servem essencialmente para atingir um vasto público ou um grupo específico de destinatários. Há também as declarações emanadas do processo decisório do Conselho, através das quais os membros do Conselho exprimem pareceres conjuntos ou individuais sobre a interpretação das decisões que o Conselho aprova. Estas *declarações interpretativas*, muito frequentes no Conselho, são essenciais na busca de compromissos. O alcance jurídico destas declarações deve ser avaliado à luz dos princípios fundamentais da interpretação, por força dos quais a interpretação de uma norma depende em grande parte das intenções que presidiram à sua elaboração. Todavia, este princípio só vale se às declarações em questão for dada a publicidade devida, já que o direito derivado da União, que reconhece direitos directos ao cidadão, não pode ver-se preterido por disposições acessórias que não tenham sido tornadas públicas.



*Programas de acção:* estes programas são elaborados pelo Conselho e pela Comissão, por iniciativa própria ou a pedido do Conselho Europeu, e têm por objectivo a realização de programas legislativos e a consecução dos objectivos gerais que os tratados consagram. Sempre que os programas estejam expressamente previstos nos tratados, as instituições da União devem respeitar estas disposições na elaboração dos mesmos. A União publica-os habitualmente sob a forma de *livros brancos*. Há também outros programas que, na prática, funcionam como simples *orientações*, desprovidas de qualquer efeito juridicamente vinculativo. Consubstanciam, no entanto, uma vontade política das instituições da União de se conformarem às disposições que deles emanam. São habitualmente publicadas pela União sob a designação de *livros verdes*.

## PUBLICAÇÃO E DIVULGAÇÃO

Os actos jurídicos de cariz legislativo sob a forma de regulamentos, as directivas dirigidas a todos os Estados-Membros e as decisões com destinatário não especificado são publicados no *Jornal Oficial da União Europeia*, parte L [para acto legislativo (L = legislação)]. Entram em vigor na data neles prevista ou no vigésimo dia subsequente ao da sua publicação.

Os *actos jurídicos sem cariz legislativo* são assinados pelo presidente da instituição que os aprovou e publicados no *Jornal Oficial da União Europeia*, série C (C = comunicações).

As *outras directivas*, assim como as *decisões* dirigidas a determinados destinatários, são comunicadas àqueles a quem se destinam e entram em vigor através desta comunicação.

Os *actos jurídicos não vinculativos* não estão sujeitos a qualquer obrigatoriedade de publicação ou divulgação, mas são também publicados normalmente no *Jornal Oficial da União Europeia*, série C (comunicações).

## O PROCESSO LEGISLATIVO NA UNIÃO EUROPEIA

Ao contrário dos processos de elaboração das decisões nacionais que se desenvolvem no Parlamento, o processo de elaboração de decisões na União Europeia foi durante muito tempo e de forma decisiva marcado pelos representantes dos governos dos Estados-Membros, reunidos no

Conselho, e isto porque a União não emana de um «povo europeu», mas deve antes a sua existência e configuração aos Estados-Membros. Estes renunciaram a parte da sua soberania sem contrapartidas em favor da União Europeia, mas ousaram dar este passo apenas por disporem de uma posição forte no processo de decisão da União. Com o desenvolvimento e o aprofundamento da ordem jurídica da União Europeia, a repartição de competências no processo de tomada de decisões, que no princípio favorecia de forma excessivamente unilateral os interesses dos Estados-Membros, evoluiu de uma forma constante para um sistema de decisão mais equilibrado, nomeadamente através do reforço da posição do Parlamento Europeu. Foi assim que se passou da consulta inicial do Parlamento Europeu para uma colaboração entre este e o Conselho, e posteriormente para a co-decisão, que vem agora completar a participação do PE no processo legislativo da União Europeia.

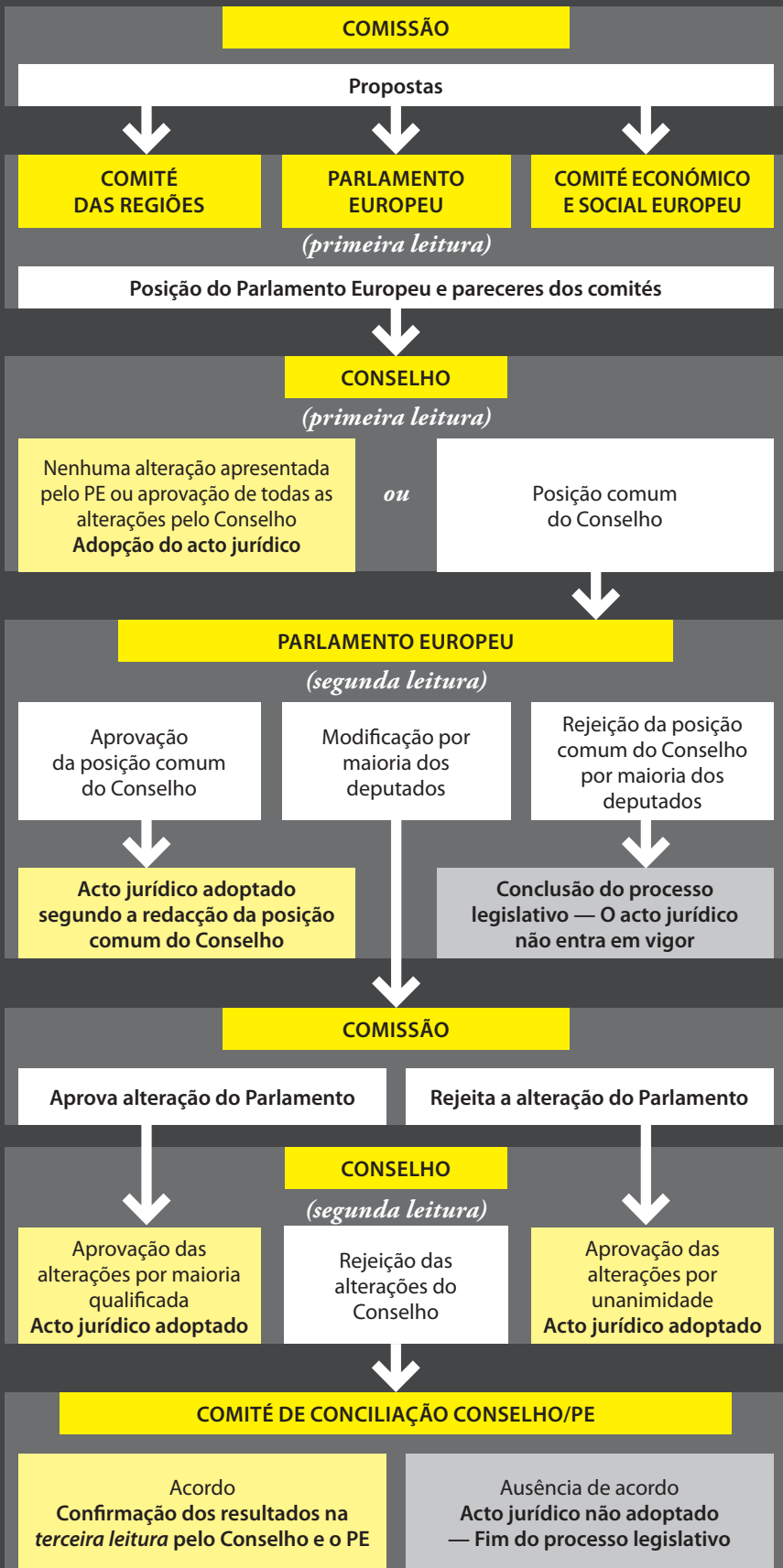
Com o Tratado de Lisboa, *a co-decisão do Parlamento Europeu* passa a fazer parte do «*processo legislativo ordinário*», ou seja, torna-se a regra na legislação, o que permite reforçar ainda mais a componente democrática na legislação da União Europeia. O processo de co-decisão consiste na adopção conjunta de um regulamento, directiva ou decisão pelo Parlamento e o Conselho, sob proposta da Comissão. Só em poucos casos expressamente regulados é que a adopção de um regulamento, directiva ou decisão ocorre segundo um «*processo legislativo especial*» no Parlamento Europeu, com participação do Conselho, ou no Conselho com a participação do Parlamento Europeu. Este processo legislativo é completado com o «*processo de parecer favorável*», que concede ao Parlamento Europeu a decisão última sobre a entrada em vigor de um acto jurídico, e o «*processo simplificado*», utilizado na aprovação de actos jurídicos não vinculativos e actos jurídicos que só podem ser adoptados por instituições da União.

### ***Desenrolar do processo***

#### **Fase de elaboração de uma proposta**

Cabe à Comissão fundamentalmente desencadear o processo, com a elaboração de uma proposta (é o chamado direito de iniciativa) sobre a medida da União Europeia a tomar. Esta iniciativa é tomada pelo serviço da Comissão que se ocupa do domínio económico em causa, sendo frequente nesta fase o recurso a especialistas nacionais. A consulta destes peritos

# PROCESSO LEGISLATIVO ORDINÁRIO (ARTIGO 294.º DO TRATADO FUE)



nacionais decorre em parte no contexto de comités criados para o efeito ou sob a forma de um processo de consulta *ad hoc* de peritos por parte dos serviços da Comissão. Importa, no entanto, ter presente que a Comissão não está vinculada aos pareceres dos peritos nacionais na fase de elaboração da proposta. O projecto da autoria da Comissão é então discutido de uma forma pormenorizada quanto ao seu conteúdo e ao modelo das medidas a tomar pelos membros da Comissão e finalmente aprovado por maioria simples, sendo simultaneamente transmitido ao Conselho e ao Parlamento Europeu, sob a forma de «*proposta da Comissão*», bem como eventualmente ao Comité Económico e Social Europeu, para parecer, e/ou ao Comité das Regiões, acompanhado de uma pormenorizada exposição de motivos.

### **Primeira leitura no Parlamento Europeu e no Conselho**

O presidente do Parlamento Europeu remete a proposta para a comissão parlamentar competente, cujas conclusões são depois discutidas na sessão plenária, após o que é emitido um parecer que aprova, recusa ou modifica a proposta. O Parlamento Europeu transmite seguidamente a sua posição comum ao Conselho, que pode também proceder do seguinte modo na primeira leitura:

- aprova a posição comum do Parlamento, sendo o acto jurídico em questão aprovado com a redacção da posição comum do PE e ficando o processo legislativo assim concluído;
- não aprova a posição comum do PE, estabelecendo assim a sua posição em primeira leitura, que depois comunicará ao Parlamento Europeu.

O Conselho informa o Parlamento Europeu, de forma pormenorizada, sobre as razões pelas quais estabeleceu a sua posição em primeira leitura. A Comissão informa o Parlamento Europeu, de forma pormenorizada, sobre a sua posição.

### **Segunda leitura no Parlamento Europeu e no Conselho**

O Parlamento Europeu tem, na segunda leitura, três possibilidades para agir, no prazo de três meses, após receber a posição do Conselho:

1. pode aprovar a posição do Conselho ou não se pronunciar sobre ela. Nesse caso o acto jurídico em questão será adoptado na versão da posição do Conselho;

2. o PE rejeita a posição do Conselho por maioria dos seus membros. Nesse caso, o acto jurídico proposto é considerado não adoptado e o processo legislativo fica assim concluído;
3. o PE aprova, por maioria dos seus deputados, alterações à posição do Conselho. Nesse caso, a versão modificada é transmitida ao Conselho e à Comissão, emitindo a Comissão um parecer sobre estas alterações.

O Conselho delibera sobre a posição modificada e tem, no prazo de três meses após a entrada das alterações do Parlamento, duas possibilidades para agir:

1. pode aprovar todas as alterações apresentadas pelo Parlamento. Nesse caso, o acto jurídico em questão é adoptado, para o que basta uma maioria qualificada, se a Comissão concordar com as alterações apresentadas pelo PE. Se isso não se verificar, o Conselho só poderá aprovar as alterações do PE por unanimidade;
2. caso o Conselho não aprove todas as alterações apresentadas pelo Parlamento, ou não seja obtida a necessária maioria, será iniciado o processo de conciliação.

### **Processo de conciliação**

O início do processo de conciliação é desencadeado pelo presidente do Conselho, em consonância com o presidente do Parlamento Europeu, sendo para tal criado um Comité de Conciliação que actualmente é composto por 27 representantes do Conselho e 27 do Parlamento Europeu, dotados de direitos iguais. O Comité de Conciliação tem a tarefa de, por maioria qualificada e no prazo de seis semanas após a sua convocação, alcançar um consenso com base nas posições adoptadas em segunda leitura pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

A Comissão participa nos trabalhos do Comité de Conciliação e toma todas as iniciativas necessárias para obter uma aproximação das posições do Parlamento Europeu e do Conselho.

Caso o Comité de Conciliação não aprove, no prazo de seis semanas após a sua convocação, um projecto comum, o acto jurídico proposto será considerado como não aprovado.

### Terceira leitura no Parlamento Europeu e no Conselho

Caso o Comité de Conciliação aprove um projecto comum no prazo de seis semanas, o Parlamento Europeu e o Conselho dispõem de um prazo de seis semanas, a partir desta aprovação, para aprovar o acto jurídico em questão de acordo com este projecto, sendo necessária a maioria dos votos expressos no Parlamento Europeu e uma maioria qualificada no Conselho. Caso contrário, o acto jurídico proposto é considerado não adoptado e o processo legislativo fica assim concluído.

### *Publicação*

Uma vez aprovado, o acto jurídico é redigido na sua forma final nas *actuais* 23 línguas oficiais (alemão, búlgaro, checo, dinamarquês, eslovaco, esloveno, espanhol, estónio, finlandês, francês, grego, húngaro, inglês, irlandês, italiano, letão, lituano, maltês, neerlandês, polaco, português, romeno e sueco), assinado pelos Presidentes do Parlamento Europeu e do Conselho e, por fim, publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* ou, se o acto jurídico se destinar a determinados destinatários, «notificado aos respectivos destinatários».

O processo de co-decisão significa simultaneamente um desafio e uma oportunidade para o Parlamento Europeu. Na verdade, o êxito deste processo requer um acordo prévio no Comité de Conciliação mas simultaneamente transforma de uma forma fundamental a relação entre o Parlamento Europeu e o Conselho. Entre ambas as instituições existe uma igualdade na actividade legislativa e está nas mãos do Parlamento Europeu e do Conselho demonstrarem a sua capacidade de compromisso político e, se possível, chegarem a acordo sobre um projecto comum no Comité de Conciliação.

### O PROCESSO DE PARECER FAVORÁVEL

Uma forma igualmente importante de participação do Parlamento Europeu no processo legislativo no seio da UE é o processo de parecer favorável. Implica que um acto jurídico, para poder ser adoptado, seja previamente aprovado pelo Parlamento Europeu. Todavia, este processo não permite ao Parlamento Europeu influenciar directamente o teor dos actos porque, no âmbito do processo de parecer favorável, o Parlamento Europeu não pode propor nem impor alterações, limitando-se a aprovar ou rejeitar o acto proposto.

Este processo está previsto para a adesão de Estados à União Europeia, a conclusão de acordos de associação, acordos com consequências orçamentais significativas para a União e acordos celebrados com países terceiros que abrangem domínios aos quais seja aplicável o processo legislativo ordinário (artigo 218.º, n.º 6, do TFUE).

### O PROCESSO SIMPLIFICADO

Nos termos deste processo, os actos de *uma instituição da União* são adoptados *sem proposta da Comissão*.

Este processo aplica-se essencialmente às medidas que a *Comissão* adopta *no exercício das suas competências próprias* (por exemplo, a aprovação de auxílios estatais).

O processo simplificado é utilizado também para os *actos jurídicos não vinculativos*, designadamente as recomendações e os pareceres do Conselho e da Comissão. Neste contexto, a Comissão não está limitada às possibilidades previstas nos tratados e pode formular recomendações e pareceres sempre que julgar oportuno.

No processo simplificado os actos jurídicos são essencialmente adoptados por maioria simples.

### O SISTEMA DE PROTECÇÃO JURÍDICA DA UNIÃO EUROPEIA

Uma União que se considera como comunidade de direitos deve colocar à disposição dos sujeitos do direito um sistema de protecção jurídica integral e eficaz. O sistema de protecção jurídica da União Europeia cumpre este requisito, pois reconhece o direito do indivíduo a usufruir de uma *protecção legal eficaz dos direitos* decorrentes da ordem jurídica da União Europeia. Esta protecção insere-se nos direitos fundamentais de cariz geral decorrentes das tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (artigos 6.º e 13.º), sendo garantida pela jurisdição da União Europeia (com o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Primeira Instância e os tribunais especializados). Neste âmbito estão à disposição uma série de procedimentos que iremos a seguir apresentar brevemente.





### **ACÇÃO POR INCUMPRIMENTO DOS TRATADOS (ARTIGO 258.º DO TRATADO FUE)**

Este processo aplica-se quando se constata que um Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito da União. Este processo é exclusivamente executado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Tendo em conta a gravidade da acusação, antes de se recorrer ao Tribunal de Justiça é executado um procedimento preliminar nos termos do qual é dada oportunidade ao Estado-Membro em causa para apresentar as suas observações sobre as acusações. Se o litígio não ficar resolvido nesta fase, a Comissão (artigo 258.º do TFUE) ou um Estado-Membro (artigo 259.º do TFUE) podem recorrer ao Tribunal de Justiça por incumprimento do Tratado. Na prática, a iniciativa parte quase sempre da Comissão. O Tribunal de Justiça instrui o processo e determina se existe ou não incumprimento. No caso de declarar verificado o incumprimento, o Estado-Membro em causa deve tomar as medidas necessárias para se conformar sem demora com o direito da União. Se o referido Estado-Membro não tomar as medidas necessárias para a execução do acórdão, a Comissão dispõe da possibilidade de condenar por incumprimento do Tratado um Estado que já tenha ignorado um acórdão do Tribunal de Justiça ao pagamento de uma quantia fixa ou sanção pecuniária compulsória (artigo 260.º do TFUE). O não respeito continuado de um acórdão do Tribunal de Justiça por violação do Tratado tem também consequências financeiras significativas para um Estado-Membro que não cumpra o Tratado.

### **RECURSO DE ANULAÇÃO (ARTIGO 263.º DO TFUE)**

O recurso de anulação (também designado por acção de nulidade ou acção de resolução) vem permitir a possibilidade de um controlo judicial e objectivo das acções das instituições da União (controlo *abstracto* de normas) e abre ao cidadão, embora com determinadas restrições, o acesso à jurisdição da União Europeia (*garantia da protecção dos direitos individuais*).

Entre as acções que podem ser contestadas contam-se todas as medidas das instituições da União que produzam efeitos jurídicos vinculativos que interfiram com os interesses do queixoso através de uma intrusão no seu estatuto jurídico. O recurso pode ser interposto pelos Estados-Membros, o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão, o Tribunal de Contas, o Banco Central

Europeu e o Comité das Regiões, na medida em que se queiram opor a uma violação dos direitos que lhes foram conferidos.

Em contrapartida, os cidadãos e as empresas da União só podem interpor recurso de anulação contra decisões de que sejam destinatários ou contra decisões que, embora dirigidas a terceiros, lhes digam directa e individualmente respeito. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma pessoa só pode ser individual e directamente destinatária de uma decisão se a mesma a individualizar de uma forma que a distinga de todos os outros agentes económicos. Com este critério do «efeito directo» pretende garantir-se que só sejam submetidos ao Tribunal de Justiça ou ao Tribunal Geral (ex Tribunal de Primeira Instância) os casos em que esteja estabelecido com segurança o tipo de interferência no estatuto jurídico do demandante e a respectiva realização. O critério da «individualidade» deverá também permitir excluir as chamadas «acções populares».

Se o recurso tiver fundamento, o Tribunal de Justiça ou o Tribunal de Primeira Instância podem anular, com efeitos retroactivos, o acto em causa. Em casos devidamente fundamentados o Tribunal de Justiça ou o Tribunal Geral só podem limitar o recurso de anulação a partir da data da sentença. A fim de salvaguardar os direitos e os interesses das partes demandantes não se aplica a estas a limitação de efeitos de uma sentença de anulação.

### **ACÇÃO POR OMISSÃO (ARTIGO 265.º DO TRATADO FUE)**

Este tipo de acção completa a protecção jurídica face ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, à Comissão e ao Banco Central Europeu, uma vez que lhes dá também a possibilidade de interpirem uma acção judicial contra uma omissão ilegal de um acto da União. Porém, antes de se poder interpor a acção existe um procedimento prévio nos termos do qual o demandante deve convidar a instituição da União em causa a agir. Uma acção deste tipo, quando interposta pelas instituições, tem como objectivo requerer que se verifique se a instituição em questão se absteve, violando o Tratado, de adoptar um acto jurídico. Quando o demandante é um cidadão da União ou uma pessoa colectiva, o objecto da acção por omissão está além disso limitado pelo facto de ser necessário constatar que o acto jurídico notificado ao demandante, ou seja, uma decisão visando o demandante de uma instituição da União e que viola o Tratado, não foi adoptada. Com a sentença final é apenas constatada a ilegalidade da omissão, já que o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral não são competentes para nas suas sentenças

ordenarem a adopção obrigatória das medidas necessárias. A parte vencida fica apenas obrigada a adoptar as medidas contidas na sentença do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Geral (artigo 266.º do TFUE).

### **ACÇÃO DE INDEMNIZAÇÃO (ARTIGO 268.º E ARTIGO 340.º, NÚMERO 2, DO TRATADO FUE)**

Esta acção possibilita aos cidadãos da União e pessoas colectivas, e também aos Estados-Membros que tenham suportado danos em virtude de um erro de um dos agentes da União Europeia, recorrerem ao Tribunal de Justiça para solicitar uma indemnização por estes danos. Os pressupostos da responsabilidade da União Europeia são regulados pelos tratados de uma forma incompleta, sendo definidos em geral de acordo com os princípios gerais do direito que as ordens jurídicas dos Estados-Membros partilham entre si. O Tribunal de Justiça desenvolveu estes princípios na sua jurisprudência, tendo fixado as seguintes condições prévias para que possa haver reparação de danos por parte da União Europeia: 1) Comportamento ilícito por parte de uma instituição da União ou de um agente da União Europeia no exercício das suas funções. Estamos perante um comportamento ilícito quando há uma violação qualificada de uma norma do direito da União aprovada para conferir direitos ou proteger uma pessoa singular ou colectiva ou um Estado-Membro. Os direitos fundamentais e as liberdades do mercado interno, ou os princípios de protecção da confidencialidade e da proporcionalidade, são os que apresentam principalmente características de normas de protecção. A violação é suficientemente qualificada quando a instituição da União interveniente ultrapassou as suas competências de uma forma flagrante e considerável. O Tribunal de Justiça tem geralmente em conta o número limitado de pessoas afectadas pelo acto ilícito em questão e o nível do dano alegado, que tem de exceder o risco comercial esperado no sector económico em causa. 2) Existência de um dano. 3) Nexso causal entre o acto da instituição da União e o alegado dano. 4) Não é necessário provar a culpa da instituição da União.

### **RECURSO DOS FUNCIONÁRIOS (ARTIGO 270.º DO TRATADO FUE)**

O Tribunal de Justiça é também competente em matéria de litígios entre a União Europeia e os seus funcionários ou familiares sobreviventes que nele possam ser dirimidos no contexto das condições de trabalho. Recentemente o responsável pela recepção destas queixas passou a ser o tribunal especial para o serviço público da União Europeia criado a par com o Tribunal.

## **LITÍGIOS SOBRE PATENTES DA UNIÃO (ARTIGO 257.º E ARTIGO 262.º DO TRATADO FUE)**

O Tratado de Nice instituiu uma base jurídica que permite a criação de um tribunal para as patentes da União. Este Tribunal, ainda a criar, estaria sediado no Tribunal de Justiça da União Europeia e seria responsável por dirimir litígios relacionados com o futuro sistema de patentes da União. Sobretudo os processos que tivessem como objecto a violação ou a validade das patentes da União iriam recair no âmbito de competências deste Tribunal. Antes da introdução de um sistema de patentes da União foi prometido tornar mais barata e simples a protecção de invenções, através de um único processo de declaração para toda a União. Deste modo deverão eliminar-se as desvantagens em termos de concorrência para os europeus inovadores e encorajar-se o investimento na investigação e desenvolvimento.

## **PROCESSO DE RECURSO (ARTIGO 256.º, NÚMERO 2, DO TRATADO FUE)**

As relações entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral foram concebidas de forma a que todas as decisões do Tribunal Geral sejam passíveis de recurso para o Tribunal de Justiça, limitado às questões de direito. Este recurso apenas pode ter por fundamento a incompetência do Tribunal de Primeira Instância, irregularidades processuais que prejudiquem os interesses do recorrente ou uma violação do direito da União pelo Tribunal Geral. Se o recurso for procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral. Pode julgar definitivamente o litígio, se o mesmo estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo para o Tribunal Geral para novo julgamento. Se assim for, o Tribunal Geral fica vinculado à solução dada às questões de direito pela decisão do Tribunal de Justiça.

Normas comparáveis aplicam-se também agora à relação dos tribunais especializados com o Tribunal de Primeira Instância, sendo que este analisa as sentenças dos tribunais especializados como se fosse uma instância de recurso. A sentença (de recurso) do Tribunal Geral pode depois, ainda que respeitando determinados pressupostos, ser de novo objecto de uma reapreciação pelo Tribunal Geral.

### **PROTECÇÃO JURÍDICA PROVISÓRIA (ARTIGO 278.º E ARTIGO 279.º DO TRIBUNAL FUE)**

As acções intentadas no Tribunal de Justiça e no Tribunal Geral, bem como os recursos das decisões do Tribunal Geral para o Tribunal de Justiça, não têm qualquer efeito suspensivo. Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça ou o Tribunal Geral ordenem a *suspensão da execução do acto impugnado* (artigo 278.º do TFUE) ou ordenem *as necessárias medidas provisórias* (artigo 279.º do TFUE).

Na prática seguida pela jurisprudência, o fundamento de um pedido de medidas provisórias é determinado à luz dos seguintes três critérios: 1) *A probabilidade da existência de um direito* («*fumus boni juris*»). À instância competente cabe avaliar a suficiência da probabilidade de êxito, a partir de um estudo sumário dos argumentos do recorrente. 2) *A urgência da decisão*: a urgência é determinada consoante a decisão solicitada se destina ou não a evitar com urgência ao recorrente danos graves e irreparáveis. Os critérios aplicados são a natureza e a gravidade da infracção, assim como o prejuízo concreto e definitivo em relação à propriedade ou a outros bens do recorrente protegidos juridicamente. Considera-se que um prejuízo financeiro é basicamente grave e irreparável sempre que o mesmo não possa ser integralmente reparado, mesmo se o recorrente obtiver ganho de causa. 3) *Equilíbrio dos interesses*: os inconvenientes para o recorrente, se não forem decretadas medidas provisórias, são comparados com o interesse da União Europeia em dar de imediato execução às medidas e com os inconvenientes para terceiros da aplicação de medidas provisórias.

### **PEDIDO DE DECISÃO PREJUDICIAL (ARTIGO 267.º DO TRATADO FUE)**

O pedido de decisão prejudicial, ou reenvio prejudicial, destina-se a proporcionar aos órgãos jurisdicionais a possibilidade de recorrerem ao Tribunal de Justiça. Sempre que uma questão visando o esclarecimento de um litígio sobre disposições do direito da União Europeia seja apresentada a um órgão jurisdicional nacional, esse órgão pode suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a questão da validade e/ou da interpretação do acto jurídico adoptado pelas instituições da União Europeia à luz dos tratados da União. A questão assim formulada pelo tribunal nacional é submetida ao Tribunal de Justiça, que responde com um acórdão, e não com um mero

parecer, a fim de sublinhar, também pela forma, o carácter vinculativo da sua decisão. Não obstante, o reenvio prejudicial não é um processo de contencioso destinado a resolver um litígio como os outros processos já descritos, e representa apenas um elemento de um processo global que começa e termina perante um tribunal nacional.

O *objectivo deste processo* é garantir a interpretação uniforme do direito da União Europeia e, com ela, a unidade da ordem jurídica da União Europeia. Para além desta função de preservação da uniformidade do direito da União, este processo desempenha também um importante papel na protecção dos direitos individuais. A garantia de que é dada aos tribunais nacionais a possibilidade de verificarem a conformidade da legislação nacional com o direito da União e, em caso de incompatibilidade, que prevalecerá o primado do direito da União directamente aplicável, requer que o conteúdo e o alcance das disposições da União Europeia estejam claramente definidos. Regra geral, só um pedido de decisão prejudicial pode garantir esta clareza, pelo que este processo permite também ao cidadão da União opor-se a acções do seu país contrárias à legislação da União Europeia e conseguir a aplicação desta legislação perante os tribunais nacionais. Esta dupla função da decisão prejudicial compensa de certa forma as reduzidas possibilidades de os particulares recorrerem directamente para o Tribunal de Justiça e reveste-se de uma importância crucial para a protecção jurídica das pessoas singulares. Todavia, para que dê resultado, em última análise os juízes e os órgãos jurisdicionais nacionais devem estar «dispostos» a submeter a questão ao Tribunal de Justiça.

*Extensão do pedido de decisão prejudicial:* o Tribunal de Justiça decide sobre a *interpretação* do direito da União e *controla a validade* dos actos jurídicos das instituições da União Europeia. As disposições de direito nacional não podem ser objecto de reenvio prejudicial. No âmbito deste processo o Tribunal de Justiça da União Europeia não é competente para interpretar o direito nacional nem para decidir da respectiva conformidade com o direito da União Europeia. Este aspecto é frequentemente negligenciado nos pedidos de decisão prejudicial dirigidos ao Tribunal de Justiça. Com efeito, inúmeros são os casos em que se interpela o Tribunal de Justiça sobre a conformidade de uma disposição nacional com uma disposição da União ou sobre a aplicabilidade de uma disposição da União Europeia específica a um processo tramitado num órgão jurisdicional nacional. Embora o Tribunal de Justiça da União Europeia não possa receber tais questões prejudiciais, estas não são pura e simplesmente rejeitadas, sendo antes interpretadas pelo Tribunal

de Justiça, já que o tribunal que decide um reenvio o que pretende é conhecer, na sua essência, os critérios de interpretação da legislação pertinente da União para poder avaliar autonomamente a compatibilidade entre a legislação nacional em questão e a legislação da União Europeia. O Tribunal de Justiça aproveita a ocasião para, a partir da totalidade da documentação fornecida, designadamente a fundamentação do reenvio, identificar as disposições de direito da União que carecem de interpretação no contexto do litígio em questão.

*Capacidade para introduzir um pedido de reenvio prejudicial:* são competentes para introduzir pedidos de reenvio prejudiciais os «*órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros*». O sentido e o alcance do conceito de jurisdição no direito da União deve ser definido não de acordo com a designação mas com a função e posicionamento de um órgão no sistema de protecção jurídica do Estado-Membro. Órgãos jurisdicionais são, por isso, todos os órgãos independentes, isto é, não sujeitos a indicações de terceiros, a quem compete resolver os litígios num Estado de direito e cujas decisões produzem efeitos jurídicos. Em consequência, os tribunais constitucionais dos Estados-Membros e as instâncias de arbitragem que não integram o sistema judiciário (com excepção dos tribunais de arbitragem privados) também são competentes para decidir de um reenvio prejudicial. Um juiz nacional fará uso do seu direito de decisão de reenvio prejudicial em função da *pertinência* das questões de direito da União Europeia para a *decisão* a tomar no processo principal, sendo essa decisão da sua exclusiva responsabilidade. As partes no litígio apenas podem formular observações. O Tribunal de Justiça apenas verifica a pertinência das questões para a decisão final para efeitos de controlo da respectiva admissibilidade, isto é, para se certificar de que a questão jacente incide verdadeiramente sobre a interpretação dos tratados da União Europeia E ou sobre a validade de um acto emanado de uma instituição da União, ou ainda para aferir da presença efectiva de um litígio jurídico, designadamente, se os pontos sobre os quais o Tribunal de Justiça da União Europeia é chamado a pronunciar-se a título prejudicial não são apenas hipotéticos ou abstractos tendentes a induzir o Tribunal de Justiça a dar um parecer através de uma decisão prejudicial. É raro que o Tribunal de Justiça se recuse a apreciar um reenvio invocando estas razões, já que, dada a importância da cooperação entre as autoridades judiciárias, o Tribunal age nestes dois domínios com uma certa contenção. Todavia, a jurisprudência recente demonstra que o Tribunal de Justiça dá agora provas de maior rigor em matéria de admissibilidade

dos pedidos de decisão a título prejudicial, na medida em que aplica à letra o requisito já mencionado de que o reenvio prejudicial deve comportar uma descrição suficientemente clara e pormenorizada das questões de facto e de direito do processo inicial. Na falta de tais informações, o Tribunal de Justiça declara-se incompetente para proceder a uma interpretação correcta da legislação da União Europeia e indefere o pedido.

*Obrigatoriedade de introdução de um pedido de reenvio prejudicial:* qualquer órgão jurisdicional cujas decisões não sejam passíveis de recurso judicial previsto no direito nacional está obrigado a introduzir um pedido de reenvio prejudicial. O *conceito de recurso* abrange todas as vias de recurso que permitam verificar decisões de facto e de direito (como por exemplo a invocação) ou só de direito (por exemplo a revisão) tomadas por um órgão jurisdicional de uma instância superior. Não se incluem aqui os recursos ordinários com efeitos limitados ou específicos (revisão, verificação da constitucionalidade). O órgão jurisdicional obrigado a submeter um pedido de reenvio prejudicial só pode subtrair-se a essa obrigação se a questão prejudicial não for relevante para a solução do litígio, se já foi objecto de um acórdão do Tribunal de Justiça ou ainda se não subsistir qualquer dúvida quanto à interpretação de uma disposição de direito da União Europeia. Em contrapartida, se um órgão jurisdicional nacional pretender invocar a invalidade de um acto da União Europeia, é obrigado a introduzir um pedido de reenvio prejudicial sem restrições. Neste contexto, o Tribunal de Justiça estabeleceu claramente que detém competência exclusiva para rejeitar disposições que violem o direito da União Europeia. Em consequência, os órgãos jurisdicionais nacionais devem aplicar e respeitar o direito da União enquanto o Tribunal de Justiça da União Europeia não tiver decidido da respectiva invalidade. Admite-se uma excepção para os órgãos jurisdicionais no âmbito de um processo para protecção jurídica provisória. Nos termos da jurisprudência mais recente do Tribunal de Justiça, estes órgãos jurisdicionais podem, sob certas condições, suspender a execução de actos administrativos nacionais decorrentes de um regulamento da União ou tomar medidas provisórias a fim de previamente decidirem sobre situações ou relações jurídicas litigiosas sem ter em conta uma disposição jurídica da União Europeia.

Qualquer violação da obrigação de reenvio implica simultaneamente uma violação dos tratados da União Europeia e pode levar à propositura de uma acção por incumprimento contra o Estado-Membro em questão, que poderá ser sancionado através de uma *acção por incumprimento dos tratados*.



Na prática, as consequências de uma tal acção permanecem muito circunscritas na medida em que o Governo do Estado-Membro em causa não pode dar seguimento a uma eventual condenação do Tribunal de Justiça, já que não pode dar instruções às instâncias jurisdicionais nacionais, por força do princípio da independência do poder judicial e da separação dos poderes. As possibilidades de êxito são todavia mais importantes desde que foi reconhecido o princípio da *responsabilidade contratual dos Estados-Membros* em caso de violação do direito da União (ver ponto seguinte), que permite que sejam intentadas acções de indemnização por danos susceptíveis de resultarem do desrespeito pelo Estado-Membro da obrigação de reenvio.

*Efeitos do reenvio prejudicial:* o reenvio prejudicial, que assume a forma de uma sentença, obriga o órgão jurisdicional que introduziu o pedido de decisão a título prejudicial, assim como as outras instâncias envolvidas no litígio. Acresce que, na prática, os reenvios prejudiciais funcionam como precedentes que têm também consideráveis efeitos sobre outros processos similares.

## A RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS-MEMBROS POR VIOLAÇÕES DO DIREITO DA UNIÃO

O princípio da responsabilidade de um Estado-Membro pelos danos causados aos particulares por violações do direito da União Europeia que lhe são imputáveis foi reconhecido pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 5 de Março de 1996, nos processos apensos C-46/93 (*Brasserie du pêcheur*) e C-48/93 (*Factortame*). Este acórdão inscreve-se na linha dos anteriores acórdãos relevantes pronunciados pelo Tribunal de Justiça em matéria de primado do direito da União Europeia, aplicabilidade directa das disposições do direito da UE e reconhecimento dos direitos fundamentais próprios da União. Conforme referiu o Tribunal de Justiça, o direito à reparação dos danos «constitui o corolário necessário do efeito directo das disposições comunitárias, cuja violação está na origem do prejuízo causado» e reforça consideravelmente as possibilidades de que os particulares dispõem para obrigar as autoridades nacionais (executivas, legislativas e judiciais) a respeitar e aplicar a legislação da União Europeia. O Tribunal de Justiça já desenvolveu a jurisprudência iniciada com os acórdãos *Francovich* e *Bonifaci*. Ao passo que estes acórdãos circunscreviam a responsabilidade dos Estados-Membros aos casos em que particulares tinham sofrido danos em razão de uma transposição tardia de uma directiva que lhes reconhecia direitos subjectivos, mas da qual não

eram destinatários directos, o acórdão mais recente estabelece o *princípio da responsabilidade geral*, que inclui todas as violações do direito da União Europeia imputáveis ao Estado-Membro.

## A RESPONSABILIDADE POR ACTOS NORMATIVOS OU OMISSÕES DOS ESTADOS-MEMBROS

Esta responsabilidade é reconhecida sempre que estão reunidas três condições prévias, que em si correspondem fundamentalmente às que se aplicam à União numa situação análoga:

1. a disposição violada da União Europeia deve ter por objecto o reconhecimento de direitos aos particulares;
2. a violação deve ser suficientemente caracterizada, ou seja, é necessário que um Estado-Membro tenha violado de uma forma flagrante e considerável os limites impostos ao seu poder de apreciação. Esta apreciação incumbe aos *órgãos jurisdicionais nacionais*, pois só eles são competentes para estabelecer os factos e caracterizar as violações do direito da União Europeia em causa. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça formula algumas orientações fundamentais destinadas aos *órgãos jurisdicionais nacionais*. Designadamente:



«... entre os elementos que o órgão jurisdicional competente pode ser levado a tomar em consideração figuram o grau de clareza e precisão da regra violada, o âmbito da margem de apreciação que a regra violada deixa às autoridades nacionais ou comunitárias, o carácter intencional ou involuntário do incumprimento verificado ou do prejuízo causado, o carácter desculpável ou não de um eventual erro de direito, e o facto de as atitudes adoptadas por uma instituição comunitária terem podido contribuir para a omissão, a adopção ou a manutenção de medidas ou práticas nacionais contrárias ao direito comunitário. De qualquer modo, encontramos-nos perante uma violação do direito comunitário suficientemente caracterizada, quando esta perdurou, apesar de ter sido proferido um acórdão em que se reconhecia o incumprimento imputado ou um acórdão num reenvio prejudicial, ou apesar de existir uma jurisprudência

bem assente do Tribunal de Justiça na matéria, dos quais resulte o carácter ilícito do comportamento em causa»;

3. deve existir um *nexo causal directo* entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado-Membro e o dano sofrido pelas pessoas lesadas. Não é indispensável a presença de culpa grave (intencional ou por negligência) que ultrapasse a violação suficientemente caracterizada do direito da União Europeia.

### **A RESPONSABILIDADE POR VIOLAÇÃO DO DIREITO DA UNIÃO PELO PODER JUDICIAL**

O Tribunal de Justiça estabeleceu inequivocamente que os princípios enunciados da responsabilidade também se aplicam ao terceiro poder, o poder judicial. As decisões que dele emanam podem doravante ser apreciadas não só pelas diferentes instâncias de recurso bem como — na medida em que tiverem sido proferidas em desrespeito ou violação das normas do direito da União — no âmbito de uma acção de indemnização interposta junto dos órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros. Quando se procede ao apuramento da violação do direito da União Europeia através da sentença em questão é necessário reexaminar as questões materiais atinentes à legislação da União Europeia sem que o órgão jurisdicional competente possa invocar eventuais efeitos vinculativos da sentença no mérito da questão. A instância para a qual os órgãos jurisdicionais nacionais competentes podem recorrer para quaisquer questões de interpretação e/ou de apreciação da validade das disposições da União Europeia ou de compatibilidade entre as disposições nacionais em matéria de responsabilidade e o direito da União Europeia é de novo o Tribunal de Justiça, que pode ser demandado no âmbito de um reenvio prejudicial (artigo 267.º do TFUE).

A responsabilidade por uma actuação indevida pelo poder judicial permanecerá, de resto, uma excepção. Tendo em conta o rigor das disposições em matéria de responsabilidade, esta responsabilidade só acaba por ser tomada em consideração quando um órgão jurisdicional ignora arbitrariamente o direito da União Europeia em vigor ou, como no processo *Köbler*, um órgão jurisdicional de última instância, ignorando o direito da União Europeia, adopta uma decisão com validade jurídica que prejudica os cidadãos da União Europeia sem ter sido previamente demandado o Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre os condicionalismos jurídicos à luz do direito da

União Europeia. Em última análise, a protecção dos direitos dos cidadãos da União Europeia, assente no direito da União Europeia, obriga imperativamente a que os cidadãos da União que sofram prejuízos em virtude de um órgão jurisdicional de última instância sejam indemnizados.



1 de Março de 2004

Uma mulher desenha a giz um mapa da Europa  
de 1 de Janeiro de 2007.

# O direito da União Europeia no contexto do sistema jurídico

Tendo em conta tudo o que vimos até agora sobre a estrutura da União e a sua ordem jurídica, não é fácil determinar a posição do direito da União Europeia no conjunto do sistema jurídico e estabelecer as suas fronteiras com as outras ordens jurídicas. Duas tentativas de classificação são de rejeitar *a priori*: a que considera o direito da União como sendo apenas um conjunto de acordos entre Estados e a que o vê como parte ou apêndice das ordens jurídicas nacionais.

## A AUTONOMIA DA ORDEM JURÍDICA DA UNIÃO EUROPEIA

Ao instituírem a União Europeia, os Estados-Membros limitaram os seus poderes legislativos soberanos e criaram uma ordem jurídica independente que os vincula, tal como aos seus nacionais, e que deve ser usada pelos seus órgãos jurisdicionais.

O Tribunal de Justiça da União Europeia já tinha chegado a idênticas constatações no célebre acórdão *Costa/Enel*, proferido em 1964, ao qual já foi feita referência no presente texto. No processo em questão, Flaminio Costa opusera-se à nacionalização da produção e da distribuição de electricidade em Itália e à transferência do património das empresas do sector para a sociedade ENEL.

A autonomia da ordem jurídica da União tem um significado fundamental para ela própria, pois constitui a única garantia de que o direito da União Europeia não será desvirtuado pela interacção com o direito nacional e de que poderá ser aplicado uniformemente em todos os Estados-Membros. Em virtude dessa autonomia, os conceitos jurídicos da União são interpretados fundamentalmente à luz das exigências do direito e dos objectivos da União Europeia. Esta determinação dos conceitos, específica da União Europeia, é imprescindível, uma vez que os direitos garantidos pela ordem jurídica da União Europeia poderiam estar em perigo se cada Estado-Membro pudesse

ter a última palavra para decidir por si próprio a interpretação que faria dos princípios relativos às liberdades garantidas pelo direito da União. Analisemos, por exemplo, o conceito de «trabalhador», que determina o alcance do direito à liberdade de circulação. O conceito especificamente comunitário de «trabalhador» pode perfeitamente não corresponder inteiramente aos conceitos utilizados e conhecidos na ordem jurídica de um ou outro Estado-Membro. Acresce que o padrão para avaliar os actos da União Europeia é exclusivamente o próprio direito da União e não o direito nacional ou constitucional de um Estado-Membro.

Assim, perante esta noção de autonomia da ordem jurídica da União Europeia, como descrever a relação entre direito da União e direito nacional?

Mesmo apresentando-se o direito da União Europeia como uma ordem jurídica independente das ordens jurídicas dos Estados-Membros, não se deve pensar que aquela e estas se sobrepõem como se fossem camadas. Contra esta visão rígida das ordens jurídicas existem dois argumentos: por um lado, elas dizem respeito a um mesmo indivíduo que reúne em si as qualidades de cidadão de um Estado e de cidadão da União. Por outro lado, um tal entendimento esqueceria que o direito da União Europeia só tem aplicação prática se for transposto para as ordens jurídicas dos Estados-Membros. A ordem jurídica da União Europeia e as ordens jurídicas nacionais são, na verdade, interdependentes e cooperam entre si.

## A INTERACÇÃO ENTRE O DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA E O DIREITO NACIONAL

Este aspecto da relação entre o direito da União Europeia e o direito nacional abrange os domínios em que ambos se completam mutuamente. O artigo 4.º, número 3, do Tratado UE ilustra muito bem esta relação:



«Em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos tratados. Os Estados-Membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos tratados ou resultantes dos actos das instituições da União. Os Estados-Membros facilitam à União o cumprimento da sua

missão e abstêm-se de qualquer medida susceptível de pôr em perigo a realização dos objectivos da União.»

A formulação deste princípio geral da cooperação leal ficou a dever-se ao facto de haver consciência de que a ordem jurídica da União Europeia não tem condições para realizar, por si só, os objectivos pretendidos com a fundação da União Europeia. Ao contrário das ordens jurídicas nacionais, a ordem jurídica da União Europeia não constitui um sistema auto-suficiente, pois depende dos sistemas nacionais que estão na sua base para a respectiva aplicação. Todos os órgãos estatais legislativos, executivos (incluindo as administrações) e judiciais têm, pois, de reconhecer que a ordem jurídica da União Europeia não é um sistema «externo» ou «estrangeiro» e que os Estados-Membros e as instituições da União pertencem solidariamente a um todo indissolúvel destinado a alcançar objectivos comuns. A União Europeia não é apenas uma comunidade de interesses, é sobretudo uma comunidade solidária. Consequentemente, as autoridades nacionais devem não só respeitar os tratados da União e as respectivas normas de execução emanadas das instituições da União Europeia, mas também aplicá-las e dar-lhes vida. A interacção entre o direito da União e o direito nacional assume aspectos tão multifacetados que vale a pena dar alguns importantes exemplos que ilustram isso mesmo.

A principal ilustração desta estreita ligação e da forma como a ordem jurídica da União Europeia é completada pelas ordens jurídicas nacionais e vice-versa é o *sistema da directiva*, que já abordámos quando falámos dos actos jurídicos. Ao passo que a directiva estabelece apenas o objectivo a atingir de uma forma que é vinculativa para os Estados-Membros, são as autoridades nacionais, através da aplicação do direito nacional, que decidem acerca dos meios e da forma para o alcançar. No âmbito *judicial*, ambos os sistemas estão estreitamente interligados através do processo de decisão prejudicial previsto no artigo 267.º do TFUE, nos termos do qual os órgãos jurisdicionais nacionais podem (devem) pedir ao Tribunal de Justiça uma decisão prejudicial quanto à interpretação ou à validade do direito da União Europeia que pode ser relevante para as decisões nos processos que têm pendentes. O processo de decisão prejudicial demonstra que, por um lado, também os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros são obrigados a respeitar e aplicar o direito da União e, por outro, que a interpretação e a decisão quanto à validade do direito da União Europeia compete exclusivamente ao Tribunal de Justiça. A interdependência entre as ordens jurídicas nacionais e da União também é ilustrada pelos casos em que é necessário colmatar *lacunas da ordem jurídica*



*da União Europeia.* É o que sucede quando o direito da União recorre, para completar as suas próprias normas, à regulamentação já existente nas ordens jurídicas dos Estados-Membros. Assim, pode-se afirmar que cada norma da União Europeia está, em certa medida, dependente da correspondente norma jurídica nacional. De facto, este princípio aplica-se a todos os aspectos da *execução do direito da União*, sempre que este não estabeleça as suas próprias normas de execução. Em todos estes casos, as autoridades nacionais aplicam o direito da União segundo as normas do seu próprio direito nacional. Este princípio aplica-se obviamente apenas na medida em que não questione a eficácia do direito da União e respeite os requisitos de aplicação uniforme do direito da União Europeia, devendo sempre evitar-se que os agentes económicos sejam tratados segundo padrões diferentes, logo injustos.

## O CONFLITO ENTRE O DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA E O DIREITO NACIONAL

As relações entre o direito da União e o direito nacional caracterizam-se igualmente pelo facto de a ordem jurídica da União Europeia «colidir» por vezes com as ordens jurídicas nacionais. Fala-se então em conflito entre o direito da União e o direito nacional. Uma situação como esta surge sempre que uma disposição da União Europeia cria direitos e obrigações directos para os seus cidadãos cujo conteúdo está em contradição com uma norma de direito nacional. Perante este problema, aparentemente simples, surgem duas questões fundamentais da organização da União Europeia cuja solução devia constituir a pedra de toque da ordem jurídica da União: a *aplicabilidade directa do direito da União* e o *primado do direito da União Europeia* sobre o direito nacional que lhe é contrário.

## A APLICABILIDADE DIRECTA DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA NO DIREITO NACIONAL

A aplicabilidade directa do direito da União significa apenas que o direito da União Europeia cria obrigações e confere direitos, não só para as instituições da UE e os Estados-Membros, mas também para os cidadãos da União.

Um dos grandes méritos do Tribunal de Justiça da União Europeia é o de ter reconhecido a aplicabilidade directa das disposições de direito da União, apesar da resistência inicial de determinados Estados-Membros, e de ter consolidado assim a existência da ordem jurídica da União. O ponto de partida para esta

jurisprudência foi o já referido processo que envolveu a empresa neerlandesa Van Gend & Loos, que intentou uma acção junto dos tribunais neerlandeses contra a administração das alfândegas do seu país por esta pretender cobrar um direito aduaneiro mais alto na importação de um produto químico da República Federal da Alemanha. A resolução deste litígio dependia de se saber se um particular podia invocar o disposto no antigo artigo 12.º do Tratado CEE, que proíbe expressamente a introdução pelos Estados-Membros de novos direitos aduaneiros ou o aumento dos existentes no mercado comum. O Tribunal de Justiça pronunciou-se, contra o parecer de numerosos governos e do seu advogado-geral, pela aplicabilidade directa das disposições da UE, tendo em conta a natureza e os objectivos da União. Na fundamentação do respectivo acórdão lê-se:



«... que a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica [...] cujos sujeitos são não só os Estados-Membros, mas também os seus nacionais. Por conseguinte, o direito comunitário, independente da legislação dos Estados-Membros, tal como impõe obrigações aos particulares, também lhes atribui direitos que entram na sua esfera jurídica. Tais direitos nascem não só quando é feita uma atribuição expressa pelo Tratado, mas também como contrapartida de obrigações impostas pelos tratados de forma bem definida, quer aos particulares, quer aos Estados-Membros, quer às instituições comunitárias.»

Esta posição, por si só, não permite avançar muito porque resta saber *quais são as disposições* do direito da União Europeia que são *directamente aplicáveis*. O Tribunal de Justiça começou por examinar esta questão à luz do direito primário da União, tendo estabelecido que todas as disposições dos tratados da União Europeia podem ser directamente aplicáveis aos nacionais dos Estados-Membros sempre que: 1) são formuladas sem reservas; 2) são auto-suficientes e juridicamente perfeitas, e por estas razões; 3) não necessitam de qualquer acção dos Estados-Membros ou das instituições da União para a sua execução e eficácia.

Foi o que o Tribunal decidiu quanto ao artigo 12.º do Tratado CEE. A empresa «Van Gend & Loos» podia basear-se neste artigo para fazer valer os seus direitos, que o tribunal neerlandês tinha que salvar e, consequentemente, tinha de considerar ilícito o aumento do direito de importação, por contrário ao Tratado. Esta jurisprudência foi mais tarde desenvolvida pelo Tribunal de Justiça para outras disposições do Tratado CEE que são para

o cidadão da União muito mais importantes do que o artigo 12.º do Tratado CEE, sendo de salientar os acórdãos relativos à aplicabilidade directa da livre circulação (artigo 45.º do TFUE), da liberdade de estabelecimento (artigo 49.º do TFUE) e da livre prestação de serviços (artigo 56.º do TFUE).

No que se refere às garantias de *livre circulação*, o Tribunal de Justiça pronunciou-se a favor da sua aplicabilidade directa no processo *Van Duyn*. Em causa estavam os seguintes factos: em Maio de 1973, a Sr.ª Van Duyn, cidadã neerlandesa, viu ser-lhe recusada a entrada no Reino Unido por aí querer trabalhar como secretária na «Igreja da Cientologia», uma organização que o Ministério do Interior britânico considerava «socialmente perigosa». Invocando as disposições do direito da União Europeia sobre livre circulação dos trabalhadores, a Sr.ª Van Duyn solicitou ao *High Court* que confirmasse o seu direito de residência no Reino Unido para aí exercer uma actividade profissional por conta de outrem e que, para tal, lhe fosse dada autorização para entrar no país. Instado pelo *High Court*, no âmbito de um reenvio prejudicial, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 48.º do Tratado CEE (artigo 45.º do TFUE) era directamente aplicável e conferia aos particulares direitos que as jurisdições nacionais de um Estado-Membro deviam salvaguardar.

O Tribunal de Justiça foi instado pelo Conseil d'État belga relativamente à aplicabilidade directa do princípio da *liberdade de estabelecimento*, em relação ao qual este último tinha sido chamado a pronunciar-se numa acção interposta pelo advogado neerlandês J. Reyners, em que este invocava os seus direitos decorrentes do disposto no artigo 52.º do Tratado CEE (artigo 49.º do TFUE). Este advogado viu-se obrigado a intentar a acção na sequência de lhe ter sido recusada autorização para exercer advocacia na Bélgica, em razão da sua nacionalidade, apesar de ter passado os exames necessários na Bélgica. No seu acórdão de 21 de Julho de 1974, o Tribunal de Justiça estabeleceu que uma desigualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros em matéria de direito de estabelecimento não se podia manter após o período de transição, pois, a partir daí, o artigo 52.º do Tratado CEE era de aplicação directa e conferia aos cidadãos da União o direito de acesso a uma profissão e o direito de a exercer noutro Estado-Membro como qualquer nacional desse Estado. Com fundamento neste acórdão, J. Reyners foi autorizado a exercer a sua actividade profissional de advogado na Bélgica.

O Tribunal de Justiça teve também ocasião de se pronunciar sobre a aplicabilidade directa do princípio da *livre prestação de serviços* no âmbito do processo

«Van Binsbergen». Tratava-se, nomeadamente, de saber se uma disposição legal neerlandesa, por força da qual só os residentes nos Países Baixos podiam intervir como mandatários *ad litem* junto de um órgão jurisdiccional de recurso, era compatível com as disposições do direito da União Europeia relativas à livre prestação de serviços. O Tribunal de Justiça respondeu pela negativa, fundamentando-se no facto de considerar que todas as restrições à liberdade de estabelecimento a que um cidadão da União estivesse sujeito em razão da nacionalidade ou da sua residência seriam contrárias ao artigo 59.º do Tratado CEE (artigo 56.º do TFUE) e, por isso, nulas.

Importa igualmente sublinhar a grande importância prática do reconhecimento da aplicabilidade directa do princípio da *livre circulação de mercadorias* (artigo 41.º do TFUE), do princípio da *igualdade de remuneração entre homens e mulheres* (artigo 157.º do TFUE), da *proibição de qualquer forma de discriminação* (artigo 25.º do TFUE) e da *livre concorrência* (artigo 101.º do TFUE). No domínio do *direito derivado*, a questão da aplicabilidade directa coloca-se em relação às directivas e às decisões cujos destinatários sejam os Estados-Membros, uma vez que os regulamentos e as decisões cujos destinatários são pessoas singulares são já directamente aplicáveis por força dos tratados da União Europeia (artigo 288.º, n.ºs 2 e 4, do TFUE). Desde 1970 que o Tribunal de Justiça tornou o princípio da aplicabilidade directa do direito primário da União extensível às disposições das directivas e às decisões dirigidas aos Estados-Membros.

Nunca será de mais salientar a importância prática da aplicabilidade directa do direito da União, tal como tem sido reconhecida pelo Tribunal de Justiça de uma forma frutuosa e cada vez mais alargada: reforça a posição dos cidadãos, na medida em que transforma as liberdades previstas no mercado comum em direitos que podem ser invocados perante os tribunais nacionais. A aplicabilidade directa é, por assim dizer, uma das traves-mestras em que assenta a ordem jurídica da União Europeia.

## O PRIMADO DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE O DIREITO NACIONAL

A aplicabilidade directa de uma norma da União suscita uma outra questão igualmente fundamental: o que acontece quando uma disposição do direito da União, que estabelece direitos e obrigações directamente para os cidadãos da União Europeia, é incompatível no seu conteúdo com uma norma de direito nacional?

Tal conflito apenas se resolve se uma das duas ordens jurídicas prevalecer sobre a outra. O direito escrito da União Europeia não contém qualquer disposição clara nesta matéria. Em nenhum dos tratados existe uma regra que determine se é o direito da União que deve ceder ou se é o direito nacional. O conflito entre estes dois direitos só pode ser resolvido na medida em que seja dado ao direito da União o primado sobre o direito nacional e, assim, todas as disposições nacionais que se afastem de uma disposição da União Europeia sejam esquecidas e esta ocupe o seu lugar nas ordens jurídicas nacionais. Doutro modo, o que restaria do direito da União se o pretendêssemos subordinar ao direito nacional? Quase nada! As disposições da União podiam ser anuladas por qualquer lei nacional e, assim, estaria igualmente excluída a sua aplicação uniforme em todos os Estados-Membros. Outra consequência seria a impossibilidade de a União Europeia cumprir as tarefas que lhe foram cometidas pelos Estados-Membros. O funcionamento da União seria posto em causa e a construção de uma Europa unida, portadora de grandes esperanças, estaria definitivamente comprometida.

Um problema desta natureza não existe nas relações entre direito internacional e direito nacional. Uma vez que o *direito internacional* deve ser integrado ou transposto para o direito interno para poder fazer parte da ordem jurídica de um país, a questão do primado resolve-se exclusivamente na base do direito interno. Consoante o lugar que o direito nacional reconhece ao direito internacional, este último pode exercer a sua primazia sobre o direito constitucional, ser colocado entre o direito constitucional e o direito comum ou ao mesmo nível que o direito comum. As relações ao mesmo nível entre a legislação internacional integrada ou transposta e a legislação nacional regem-se pelo princípio do primado das disposições mais recentes sobre as mais antigas (*lex posterior derogat legi priori*). Estas disposições nacionais que regem os conflitos entre normas jurídicas não se aplicam, em contrapartida, à relação entre direito da União e direito nacional, já que aquele não é parte integrante da ordem jurídica nacional. Em consequência, qualquer conflito entre a legislação da União e a legislação nacional deve ser exclusivamente resolvido com base na ordem jurídica da União Europeia.

Foi de novo o Tribunal de Justiça que, prevendo estas consequências, impôs o princípio do primado do direito da União sobre o direito nacional, fazendo-o, no entanto, com a resistência de alguns Estados-Membros. Dotou, assim, a ordem jurídica da União Europeia de uma segunda trave-mestra, depois da aplicabilidade directa, que a transformou definitivamente num edifício sólido.

No já mencionado acórdão *Costa/ENEL* o Tribunal de Justiça formulou duas considerações muito significativas no tocante às relações entre o direito da União e o direito nacional:

- *Primeiro*: os Estados-Membros transferiram de forma definitiva para uma Comunidade, por eles criada, certos direitos soberanos, e medidas unilaterais posteriores seriam incompatíveis com o conceito de direito da União Europeia.
- *Segundo*: o Tratado estabelece como princípio fundamental que um Estado-Membro não pode pôr em causa a particularidade que tem o direito da União Europeia de se impor uniforme e completamente no conjunto da União.

*Resulta destas considerações* que o direito da União, criado por força dos poderes previstos nos tratados, detém o primado sobre toda e qualquer norma jurídica de direito nacional a ele contrária. Prevalece não só sobre a legislação nacional anterior, mas também sobre actos legislativos ulteriores.

Em síntese, o Tribunal de Justiça, quando proferiu o acórdão *Costa/Enel*, não pôs em causa a nacionalização do sector da electricidade em Itália, mas estabeleceu sem equívoco o primado do direito da União sobre o direito nacional.

A *consequência jurídica* deste princípio do primado é que, em caso de conflito entre leis, a disposição nacional contrária à disposição da União Europeia *deixa de ser aplicável* e não podem ser introduzidas novas disposições de direito interno contrárias à legislação da União.

O Tribunal de Justiça manteve-se fiel a estes princípios na sua jurisprudência posterior. Num ponto, contudo, desenvolveu-a. Assim, embora no acórdão supracitado o Tribunal de Justiça se tenha apenas pronunciado em relação ao primado do direito da União Europeia sobre as leis nacionais, afirmou também o princípio do primado do direito da União Europeia nas relações entre este último e o direito constitucional nacional. Embora no início hesitassem, os tribunais nacionais acabaram por seguir, no essencial, a interpretação do Tribunal de Justiça. Nos Países Baixos, onde a Constituição reconhece expressamente o princípio do primado do direito da União Europeia sobre o direito nacional (artigos 65.º a 67.º), nunca poderiam surgir dificuldades. Nos outros Estados-Membros, os órgãos jurisdicionais nacionais reconheceram igualmente este princípio face às legislações nacionais. Em contrapartida, os tribunais

constitucionais da República Federal da Alemanha e da República Italiana começaram por não aceitar o princípio do primado do direito da União Europeia sobre o *direito constitucional interno*, em especial no que se refere a garantias nacionais em matéria de direitos fundamentais. Apenas admitiram esse primado quando a protecção dos direitos fundamentais na ordem jurídica da União Europeia tinha atingido um nível correspondente, no essencial, ao que consagram as constituições nacionais. No entanto, subsistem as reservas do Tribunal Constitucional da República Federal da Alemanha face a uma progressiva integração, que exprimiu com clareza, sobretudo nos seus acórdãos sobre o Tratado de Maastricht e, ultimamente, sobre o Tratado de Lisboa.

### A INTERPRETAÇÃO DO DIREITO NACIONAL EM CONFORMIDADE COM O DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Para evitar um conflito sobre normas cuja resolução requeira o recurso à regra do primado do direito da União sobre o direito nacional, podem todas as autoridades nacionais que aplicam o direito ou a jurisprudência recorrer à *interpretação do direito nacional em conformidade com o direito da União*.

A figura da interpretação da conformidade com o direito da União só foi reconhecida de forma relativamente tardia pelo Tribunal de Justiça quando foi introduzida na ordem jurídica da União Europeia. Só depois de o Tribunal de Justiça, em resposta a questões dos órgãos jurisdicionais nacionais, ter considerado que era «adequado garantir» uma interpretação uniforme das disposições jurídicas nacionais no âmbito de aplicação de uma directiva é que, apenas em 1984, se determinou que se assumiria um *compromisso para uma interpretação conforme das directivas* no processo *Von Colson e Kamann*. Este processo dizia respeito à fixação do montante de uma indemnização por danos resultantes da discriminação de mulheres na contratação laboral. Ao passo que o Governo alemão previa apenas uma indemnização pela quebra de confiança (e sobretudo as despesas puramente resultantes da candidatura), a Directiva 76/207/CEE exigia a aplicação de sanções efectivas segundo o direito nacional para implementação da igualdade dos géneros no acesso à profissão. Porém, uma vez que a sanção não teve concretização, a directiva não pôde ser considerada como de aplicação directa neste ponto, com o risco de que viesse a ser proferida uma sentença que estabelecesse a ilegalidade da legislação nacional face à legislação da União mas não desse fundamento às instâncias jurisdicionais nacionais para deixarem de levar em conta as disposições nacionais. Foi por isso que o Tribunal de Justiça estatuiu que os órgãos jurisdicionais nacionais

eram obrigados a interpretar e aplicar as disposições nacionais de direito civil de forma a garantir uma sanção efectiva da discriminação com base no género. Uma indemnização meramente simbólica não era suficiente para dar resposta à necessidade de transpor a directiva de uma forma eficaz.

O Tribunal de Justiça considera como *base jurídica* de uma *interpretação em conformidade com o direito da União Europeia* o princípio da cooperação leal (artigo 4.º, número 3, do TUE). Assim sendo, os Estados-Membros são obrigados a tomar todas as medidas adequadas, de cariz geral ou específico, para cumprir as obrigações resultantes do TUE ou da acção das instituições da União Europeia. Acresce que as autoridades nacionais devem ajustar a aplicação e interpretação do direito nacional que venha a entrar em conflito com as disposições da União Europeia no que se refere ao respectivo teor e objectivo (dever de lealdade para com a União Europeia). Os órgãos jurisdicionais nacionais verão aqui também reflectido o seu papel como órgãos jurisdicionais europeus enquanto depositários do dever de utilizarem e respeitarem devidamente o direito da União Europeia.

Uma forma especial de interpretação da conformidade com o direito da União Europeia é a *interpretação conforme das directivas*. Por conseguinte, os Estados-Membros estão obrigados a transporem as directivas. Os responsáveis pela aplicação do direito e os órgãos jurisdicionais devem contribuir para uma interpretação conforme das directivas, de forma a que esta obrigação seja plenamente respeitada pelo Estado-Membro em questão. A interpretação conforme das directivas permite alcançar a conformidade das directivas ao nível da aplicação do direito e garante, deste modo, a interpretação e aplicação uniformes da legislação transposta para o direito nacional de todos os Estados-Membros. Não se deve dividir no plano nacional o que acabou agora precisamente de ser harmonizado por directivas ao nível da União Europeia.

A interpretação quanto à conformidade com o direito da União Europeia atinge os seus *limites* quando a redacção de forma clara da disposição nacional não permite uma interpretação. Mesmo perante a obrigação que o direito da União Europeia tem de adoptar uma interpretação conforme com o direito da União, não pode o direito nacional ser interpretado *contra legem*, e isto também é válido no caso de uma recusa expressa do legislador nacional de transpor uma directiva para o direito nacional. Um conflito daí resultante, entre o direito da União e o direito nacional, só poderá ser solucionado através de uma acção por incumprimento dos tratados (artigos 258.º e 259.º do TFUE).





# Conclusão

Qual a visão de conjunto que podemos extrair da estrutura da União Europeia e da sua ordem jurídica?

A ordem jurídica da União Europeia é o fundamento essencial da União e caracteriza-a como uma comunidade de direito. Só a criação e a salvaguarda de um novo direito permitem realizar os objectivos que presidiram à instituição da União Europeia. A ordem jurídica da União Europeia conseguiu fazer muito nesta perspectiva. É também graças a esta nova ordem jurídica que quase 500 milhões de pessoas sentem já, na sua vida diária, o mercado comum como uma realidade quotidiana, com a abertura das fronteiras, o elevado intercâmbio de mercadorias e serviços, a livre circulação de trabalhadores e a intensidade das relações entre empresas de diferentes países. Uma outra característica da ordem jurídica da União Europeia, hoje já com uma importância histórica, é o seu forte contributo para a paz. Tendo como objectivo a manutenção da paz e a liberdade, esta nova ordem jurídica substituiu-se à força quando se trata de resolver conflitos, uma vez que as suas regras de direito obrigam, quer os cidadãos quer os Estados-Membros numa Comunidade solidária. A ordem jurídica torna-se, assim, um importante instrumento de construção e salvaguarda da paz.

A ordem jurídica da União Europeia, assim como a comunidade de direito dela dependente, só sobrevivem na medida em que o seu respeito e a sua protecção sejam garantidos, o que acontece, de facto, mercê dos dois pilares em que assenta a primeira: a aplicabilidade directa do direito da União e o seu primado sobre o direito nacional. Estes dois princípios, para cuja existência e salvaguarda o Tribunal de Justiça contribuiu com grande determinação, garantem a aplicação uniforme e prioritária do direito da União em todos os Estados-Membros.

Apesar das lacunas que a caracterizam, o contributo da ordem jurídica da União Europeia para a solução dos problemas políticos, económicos e sociais dos Estados-Membros tem um valor inestimável.



# Anexo

## JURISPRUDÊNCIA

### Natureza jurídica e primado do direito da União Europeia

Processo 26/62, Van Gend & Loos, Colect. 1963, p. 1 (natureza jurídica do direito da União; direitos e obrigações dos particulares)

Processo 6/64, Costa/ENEL, Colect. 1964, p. 1251 (natureza jurídica do direito da União; aplicabilidade directa e primado do direito da União)

Processo 14/83, Von Colson e Kamann, Colect. 1984, p. 1891 (interpretação da conformidade do direito nacional com o direito da União)

Processo C-213/89, Factortame, Colect. 1990, p. I-2433 (aplicabilidade directa e primado do direito da União)

Processos apensos C- 6 e 9/90, Francovich e Bonifaci, Colect. 1991, p. I-5357 (validade do direito da União; responsabilidade dos Estados-Membros por incumprimento do direito da União; aqui: não transposição de uma directiva)

Processos apensos C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, Colect. 1996, p. I-1029 (efeito directo do direito da União; responsabilidade de um Estado-Membro por violações do direito da União)

Processos apensos C-10/97 a C-22/97, IN.CO.GE '90 e o., Colect. 1998, p. I-6307 (primado do direito da União)

Processo C-416/00, Morellato, Colect. 2003, p. I-9343 (primado do direito da União)

Processos apensos C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e o., Colect. 2004, p. I-8835 (interpretação da conformidade do direito nacional com o direito da União)

### Competência da UE

Processo 8/55, Fédéchar (Fédération charbonnière de Belgique), Colect. 1955/56, p. 291 (natureza dos poderes implícitos; fixação administrativa dos preços)

Processo 22/70, Comissão/Conselho, Colect. 1971, p. 263 (personalidade jurídica e competência da União na celebração de acordos)

Parecer 6/76, Kramer, Colect. 1976, p. 1279 (relações externas; compromissos internacionais; competência da União)

Parecer 1/91, Colect. 1991, p. I-6079 (acordo EEE I, repartição de competências)

Parecer 2/91, Colect. 1993, p. I-1061 (repartição de competências entre a União e os Estados-Membros)

Parecer 1/94, Colect. 1994, p. I-5267  
(acordo OMC, repartição de competências)

Parecer 2/94, Colect. 1996, p. I-1759  
(adesão da União à CEDH, ausência  
de competências)

### **Efeitos dos actos jurídicos**

Processo 2/74, Reyners, Colect. 1974,  
p. 631 (aplicabilidade directa; liberdade  
de estabelecimento)

Processo 33/74, Van Binsbergen,  
Colect. 1974, p. 1299 (aplicabilidade  
directa; livre circulação de serviços)

Processo 41/74, Van Duyn, Colect.  
1974, p. 1337 (aplicabilidade directa;  
livre circulação)

Processo 11/77, Patrick, Colect. 1977,  
p. 1199 (aplicabilidade directa; direito  
de estabelecimento)

Processo 70/83, Kloppenburg,  
Colect. 1984, p. 1075 (directivas;  
aplicabilidade directa)

Processo 152/84, Marshall, Colect. 1986,  
p. 723 (directivas; aplicabilidade directa)

Processo 103/88, Fratelli Costanzo,  
Colect. 1989, p. 1839 (directivas;  
aplicabilidade directa; condições;  
consequências)

Processo 322/88, Grimaldi, Colect. 1989,  
p. 4407 (recomendações; ausência de  
aplicabilidade directa; observância dos  
tribunais nacionais)

Processo C-188/89, Foster e o.,  
Colect. 1990, p. I-3313 (directivas;  
efeito directo horizontal)

Processo C-292/89, Antonissen,  
Colect. 1991, p. I-745 (declaração  
exarada em acta do Conselho;  
a ter em conta para efeitos  
de interpretação)

Processo C-91/92, Faccini Dori,  
Colect. 1994, p. I-3325 (directivas;  
efeito directo horizontal)

Processo C-431/92, Comissão/  
Alemanha, Colect. 1995, I-2189  
(directiva; efeito jurídico objectivo)

Processo C-465/93, Atlanta  
Fruchthandelsgesellschaft e o.,  
Colect. 1995, p. I-3761 (apreciação  
da validade de um regulamento;  
pedido de decisão prejudicial;  
medidas provisórias; condições)

Processo C-469/93, Chiquita Itália,  
Colect. 1995, p. I-4533  
(efeito directo de disposições  
do GATT e das convenções  
de Lomé)

Processo C-368/96, Generics (UK) e o.,  
Colect. 1998, p. I-7967 (declarações  
exaradas em acta, a ter em conta  
para efeitos de interpretação)

Processo C-144/04, Mangold,  
Colect. 2005, p. I-9981 (directiva;  
efeito directo horizontal)

**DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Processo 29/69, Stauder, Colect. 1969, p. 419 (direitos fundamentais; princípios gerais do direito)

Processo 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Colect. 1970, p. 1125 (direitos fundamentais; princípios gerais do direito)

Processo 4/73, Nold, Colect. 1974, p. 491 (direitos fundamentais; princípios gerais do direito; tradições constitucionais comuns)

Processo 146/73 e 166/73, Rheinmühlen Dusseldorf, Colect. 1974, p. 139 e p. 33 (regra de direito nacional que vincula as jurisdições internas à apreciação da jurisdição superior)

Processo 175/73, Gewerkschaftsbund e o., Colect. 1974, p. 917 (liberdade de associação)

Processo 130/75, Prais, Colect. 1976, p. 1589 (liberdade de religião e de culto)

Processo 85/76, Hoffmann-La Roche, Colect. 1979, p. 461 (direitos fundamentais; princípio de acesso à justiça)

Processo 149/77, Defrenne, Colect. 1978, p. 1381 (direitos fundamentais; princípios gerais do direito)

Processo 44/79, Hauer, Colect. 1979, p. 3727 (direitos fundamentais; direito de propriedade)

Processo 293/83, Gravier, Colect. 1985, p. 593 (igualdade de tratamento; propinas de cursos)

Processo 234/85, Keller, Colect. 1986, p. 2897 (livre exercício de actividades profissionais)

Processos apensos 46/87 e 227/88, Hoechst, Colect. 1989, p. 2959 (direitos fundamentais; princípio do direito de audiência; procedimento administrativo; inviolabilidade do domicílio; referência à CEDH)

Processo 265/87, Schröder, Colect. 1989, p. 2237 (direito de propriedade; livre exercício de actividades profissionais; restrições)

Processo 5/88, Wachauf, Colect. 1989, p. 2609 (possibilidade de restrição dos direitos fundamentais)

Processo C-357/89, Raulin, Colect. 1992, p. I-1027 (obrigação de igualdade de tratamento; proibição de discriminação por motivo de nacionalidade)

Processo 97/91, Borelli, Colect. 1992, p. I-6313 (direitos fundamentais; garantia da via judicial)

Processo C-132/91, Katsikas, Colect. 1992, p. I-6577 (direitos fundamentais, livre exercício de actividades profissionais)

Processo C-219/91, Ter Voort, Colect. 1992, p. I-5485 (liberdade de expressão)

Processo C-2/92, Bostock, Colect. 1994, p. I-955 (direitos fundamentais; direito de propriedade; livre exercício de actividades profissionais; respeito de certas exigências na aplicação do direito da União)

Processo C-280/93, Alemanha/ /Conselho, Colect. 1994, p. I-4973 (direito de propriedade; livre exercício de actividades profissionais; restrições justificadas pelo interesse geral)

Processo C-415/93, Bosman e o., Colect. 1995, p. I-4921 (direitos fundamentais; livre exercício de actividades profissionais)

Parecer 2/94, Colect. 1996, p. I-1759 (direitos fundamentais; adesão da União à CEDH)

Processo C-55/94, Gebhard, Colect. 1995, p. I-4165 (direitos fundamentais; direito de estabelecimento; livre exercício de actividades profissionais)

Processo C-377/98, Países Baixos/ /Parlamento e Conselho, Colect. 2001, p. I-7079 (dignidade humana; direito à integridade física)

Processo C-274/99 P, Connolly, Colect. 2001, p. I-1611 (liberdade de expressão)

Processo C-60/00, Carpenter, Colect. 2002, p. I-6294 (protecção da família)

Processo C-112/00, Schmidberger, Colect. 2003, p. I-5659 (restrições aos direitos fundamentais da União; liberdade de reunião e de opinião)

Processo C-276/01, Steffensen, Colect. 2003, p. I-3735 (direito a uma protecção jurídica eficaz)

Processo C-25/02, Rinke, Colect. 2003, p. I-8349 (princípio geral da igualdade)

Processo C-36/02, Omega, Colect. 2004, p. I-9609 (restrições aos direitos fundamentais)

## PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO (SELECÇÃO)

### Segurança jurídica

Processos apensos 18/65 e 35/65, Gutmann, Colect. 1967, p. 75 e seguintes.

Processo 98/78, Racke, Colect. 1979, p. 69

Processo 99/78, Decker, Colect. 1979, p. 101

Processo 61/79, Denkavit, Colect. 1980, p. 1205

Processos apensos 66/79, 127/79 e 128/79, Salumi, Colect. 1980, p. 1237

Processo 70/83, Kloppenburg, Colect. 1984, p. 1075

Processos apensos T-551/93 e T-231/94 a T-234/94, Industrias Pesqueras Campos e o., Colect. 1996, p. II-247

Processos apensos T-116/01 e T-118/01, P & O European Ferries (Vizcaya) e Diputación Foral de Vizcaya/ /Comissão, Colect. 2003, p. II-2957

## **Proporcionalidade**

Processo 116/76, Granaria,  
Colect. 1977, p. 1247

Processo 265/87, Schröder,  
Colect. 1989, p. 2237

Processo C-161/96, Südzucker,  
Colect. 1998, p. I-281

Processo C-171/03, Toeters,  
Colect. 2004, p. I-10945

## **Protecção da confiança legítima**

Processo 74/74, CNTA,  
Colect. 1975, p. 533

Processo 120/86, Mulder,  
Colect. 1988, p. 2321

Processo 170/86, von Deetzen,  
Colect. 1988, p. 2355

Processo C-368/89, Crispoltoni,  
Colect. 1991, p. I-3695

Processo T-119/95, Hauer,  
Colect. 1998, p. II-2713

## **Princípio da subsidiariedade**

Processo T-29/92, SPO e o./Comissão,  
Colect. 1995, p. II-289

Processo C-84/94, Reino Unido/  
/Conselho, Colect. 1996, p. I-5755

Processos apensos C-36/97 e 37/97,  
Kellinghusen e Ketelsen, Colect. 1998,  
p. I-6337

Processo C-491/01, British American  
Tobacco (Investments) e Imperial  
Tobacco, Colect. 2002, p. I-11453

## **Cidadania da União**

Processo C-85/96, Martínez Sala,  
Colect. 1998, p. I-2691

Processo C-224/98, D'Hoop,  
Colect. 2002, p. I-6191

Processo C-184/99, Grzelczyk,  
Colect. 2001, p. I-6193

Processo C 413/99, Baumbast,  
Colect. 2002, p. I-7091

Processo C-403/03, Schempp,  
Colect. 2005, p. 6421



Comissão Europeia  
**O ABC do Direito da União Europeia**  
pelo professor Klaus-Dieter Borchardt

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011

2011 — 143 p. — 16,3 × 25 cm

ISBN 978-92-78-40730-8

doi:10.2830/46413