



# O ABC do Direito Comunitário

Autor: Klaus-Dieter Borchardt



A presente publicação, que faz parte da colecção «Documentação Europeia», é editada em todas as línguas da União Europeia: alemão, dinamarquês, espanhol, finlandês, francês, grego, inglês, italiano, neerlandês, português e sueco.

NA MESMA COLECÇÃO  
A Europa de A a Z (1997)  
A Europa em 10 lições (1998)  
A Comissão Europeia (1999)

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

**Comissão Europeia**

Direcção-Geral «Educação e Cultura»  
Unidade «Publicações» – Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000

ISBN 92-828-7807-4

© Comunidades Europeias, 2000  
Reprodução autorizada

*Printed in Belgium*

IMPRESSO EM PAPEL BRANQUEADO SEM CLORO

# O ABC do Direito Comunitário

**Quinta edição**

Manuscrito: Klaus-Dieter Borchardt

Terminado em Setembro de 1999

Capa: Ilustração de Mario Ramos

# ÍNDICE

INTRODUÇÃO: DE PARIS A MAASTRICHT E AMESTERDÃO VIA ROMA	5
OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA	11
• A UE, UM BASTIÃO DE PAZ	11
• A UNIDADE E A IGUALDADE POR FIOS CONDUTORES	11
• AS LIBERDADES FUNDAMENTAIS	12
• O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE	12
• O RESPEITO DA IDENTIDADE NACIONAL	12
• O ANSEIO DE SEGURANÇA	12
• OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA UE	13
A «CONSTITUIÇÃO» DA UNIÃO EUROPEIA	18
• A ESTRUTURA DA UNIÃO EUROPEIA: O MODELO DOS TRÊS PILARES	18
• A NATUREZA JURÍDICA DA CE E DA UE	22
• AS FUNÇÕES DA UE	26
• OS PODERES DA UE	27
• AS INSTITUIÇÕES DA UE	30
O Conselho Europeu — O Parlamento Europeu — O Conselho da União Europeia — A Comissão Europeia — O Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias — O Tribunal de Contas — Instituições auxiliares: O Comité Económico e Social; O Comité das Regiões; O Banco Europeu de Investimento; O Banco Central Europeu	
A ORDEM JURÍDICA COMUNITÁRIA	57
• A UE, UMA CRIAÇÃO DO DIREITO E UMA COMUNIDADE PELO DIREITO	57
• AS FONTES DO DIREITO COMUNITÁRIO	58
Os Tratados originários: direito comunitário primário — Os actos jurídicos comunitá- rios: direito comunitário derivado — Os acordos internacionais celebrados pela CE — As fontes não escritas do direito; Os princípios gerais do direito; O direito consuetudi- nário — Acordos entre os Estados-Membros	
• OS INSTRUMENTOS DE ACÇÃO DA CE	63
As leis comunitárias: regulamentos e decisões gerais CECA — As directivas e as reco- mendações CECA — As decisões individuais, enquanto «actos administrativos» da CE — Medidas não vinculativas das instituições comunitárias — Recomendações e pareceres — Resoluções, declarações e programas de acção	

• O PROCESSO LEGISLATIVO NA CE	72
O procedimento de consulta ou de proposta — O procedimento de cooperação — O procedimento de co-decisão — O procedimento do parecer favorável — O procedimento simplificado — Procedimentos de adopção de medidas de execução	
• O SISTEMA DE PROTECÇÃO JURÍDICA DA CE	84
Acção por incumprimento dos Tratados — Recurso de anulação — Acção por omissão — Acção de indemnização — Recursos dos funcionários — Procedimento de recurso — Protecção jurídica provisória — Pedido de decisão prejudicial	
• A RESPONSABILIDADE DO ESTADO-MEMBRO POR VIOLAÇÕES DO DIREITO COMUNITÁRIO	91
O DIREITO COMUNITÁRIO NO CONJUNTO DO SISTEMA JURÍDICO	94
• A AUTONOMIA DA ORDEM JURÍDICA COMUNITÁRIA	94
• A INTERACÇÃO ENTRE O DIREITO COMUNITÁRIO E O DIREITO NACIONAL	95
• CONFLITO ENTRE O DIREITO COMUNITÁRIO E O DIREITO NACIONAL	97
A aplicabilidade directa do direito comunitário — O primado do direito comunitário	
CONCLUSÃO	103
JURISPRUDÊNCIA	105
ANEXO: QUADROS DE CORRESPONDÊNCIA	111



# INTRODUÇÃO: DE PARIS A MAASTRICHT E AMESTERDÃO VIA ROMA

**A**té 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 países democráticos as regras de comportamento a respeitar pelos indivíduos, pelos partidos e também pelo Estado e suas instituições. O desabamento total da Europa e o declínio económico e político do velho continente permitiram lançar as bases da renovação e a ideia de uma nova ordem europeia ganhou 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 de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a União da Europa Ocidental (UEO), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), o Conselho da Europa e a União Europeia, esta última assente na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, na Comunidade Europeia da Energia Atómica e na Comunidade Económica Europeia. O número de países que integram estas organizações varia entre 10 (UEO) e 40 (Conselho da Europa).

Esta diversidade de instituições europeias só adquire uma estrutura quando se atenta aos objectivos concretos das diferentes

organizações, sendo então possível distinguir 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 se a primeira organização europeia do pós-guerra, a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), fundada em 1948, foi criada por iniciativa dos Estados Unidos. O então ministro dos Negócios Estrangeiros, George Marshall, convidou em 1947 os países europeus a unir 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 em vias de desenvolvimento. A OECE tornou-se então 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 então a República Federal da Alemanha e a Itália. Mais tarde, foi a vez de Portugal, da Espanha e da Grécia. Esta organização proporciona uma plataforma de cooperação estreita em matéria de política de defesa e de segurança, reforçando assim o peso político da Europa na Aliança

Atlântica e afirmando a identidade europeia nos domínios da defesa e da segurança.

- **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 de um 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 prevêm qualquer transferência ou exercício em comum de partes da soberania nacional. Todas as decisões sobre questões importantes são tomadas por unanimidade. Qualquer país pode assim 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 de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*, assinada em 4 de Novembro de 1950, a qual permitiu instaurar nos Estados signatários não apenas um nível mínimo importante de protecção dos direitos humanos, mas também um sistema de garantias jurídicas que habilitam os órgãos instituídos 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 atentados aos direitos humanos nos países signatários.

Deste grupo, faz parte ainda 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 consagrados na Acta Final de Helsínquia (1975) e na Carta de Paris de 1990, dos quais fazem parte, designadamente, a promoção de medidas 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 era precisamente neste domínio que a Europa tinha ainda um longo caminho a percorrer.

### • Terceiro grupo: a União Europeia

O terceiro grupo de organizações europeias é composto pela União Europeia, ela própria assente na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, na Comunidade Europeia da Energia Atómica e na Comunidade Europeia.

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

A primeira pedra da construção de uma Comunidade 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. Tratou-se de uma iniciativa histó-

rica a favor de uma «*Europa organizada e viva*», que é «*indispensável à civilização*» e sem a qual a «*paz no mundo não seria salvaguardada*». Este projecto 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, em Paris (Tratado de Paris), e entrou em vigor no dia 23 de Julho de 1952. 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-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 inúmeros obstáculos quando se passou à fase da ratificação (foram precisos dois referendos na Dinamarca 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, além de uma série de alterações aos Tratados C(EE) e CEEA, o acto constitutivo da União Europeia, sem no entanto nele colocar a última pedra. Trata-se, à semelhança do desenvolvimento da CE, de um primeiro passo na perspectiva

de uma ordem constitucional europeia, precursora de uma Constituição da CE. A União Europeia conheceu já um importante momento da sua história consubstanciado no **Tratado de Amesterdão**, assinado em 2 de Outubro de 1997, em Amesterdão, e que entrou em vigor em 1 de Maio de 1999, uma vez concluídos os processos de ratificação nos Estados-Membros. Importa salientar aqui a introdução no Tratado da UE de uma cláusula de flexibilidade que permite uma colaboração mais estreita entre os Estados-Membros, sob determinadas condições, através das instituições, dos procedimentos e dos mecanismos previstos pelos tratados comunitários. Estava assim aberta a via, não obstante os limites impostos por certas exigências, para uma Europa a várias velocidades. A **União Europeia**, que o Tratado de Amesterdão criou não substitui as Comunidades Europeias, contrariamente ao que afirmam por vezes os meios de comunicação, mas associa-as às novas «*políticas e formas de cooperação*» (artigo 47.º do Tratado UE). Daqui resulta uma estrutura, a União Europeia, assente em três pilares: as Comunidades Europeias, a Política Externa e de Segurança Comum e a cooperação judiciária e policial. Estes três pilares serão extensamente apresentados no capítulo dedicado à Constituição da UE.

**São Estados-Membros da UE**, em primeiro lugar, os seis países fundadores da CE, a saber, a *Bélgica*, *Alemanha* (com a reunificação dos dois Estados alemães, em 3 de Outubro de 1990, passou a integrar o território da ex-RDA), *França*, *Itália*, *Luxemburgo* e *Países Baixos*. Em 1 de Janeiro de 1973, o *Reino Unido*, a

*Dinamarca* (com excepção da Gronelândia, que, em Fevereiro de 1982, se pronunciou por escassa maioria contra a adesão da ilha à CE) e a *Irlanda* 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). Em 1976 e 1977, a *Grécia*, *Portugal* e *Espanha* apresentaram as respectivas candidaturas. O «alargamento a Sul» de CE realizou-se em 1 de Janeiro de 1986 com a adesão de Portugal e da Espanha, a Grécia era já membro desde 1 de Janeiro de 1981. A este alargamento, seguiu-se, em 1 de Janeiro de 1995, a adesão da *Áustria*, da *Finlândia* e da *Suécia* à União Europeia, entretanto instituída em 1 de Novembro de 1993, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht. A Noruega mais uma vez recusou-se a entrar — à semelhança do que acontecera 22 anos antes, a população pronunciou-se por uma escassa maioria de 52,4% de votos contra a adesão à UE. Desde 1 de Janeiro de 1995, a UE conta com 15 Estados-Membros. Outros países apresentaram os respectivos pedidos de adesão: Turquia (1987), Chipre (1990), Suíça (1992 — a candidatura ainda não foi estudada), Hungria (1994), Polónia (1994), Roménia (1995), Letónia (1995), Eslováquia (1995), Estónia (1995), Lituânia (1995), Bulgária (1995), República Checa (1996), Eslovénia (1996) e Malta (pedido renovado em 1998). Na comunicação intitulada «Agenda 2000», de Julho de 1997, a Comissão deu parecer ao Conselho sobre os vários pedidos de adesão. Reunido no Luxemburgo, em Dezembro de 1997, o Conselho Europeu definiu o enquadramento do processo de alargamento geral para todos os países candidatos (à

excepção da Suíça). Este processo comporta três etapas:

- a **Conferência Europeia**, que reuniu pela primeira vez em 12 de Março de 1998, em Londres, e constituiu um espaço de encontro multilateral para os 10 países da Europa Central e Oriental (PECO), Chipre e, mais recentemente, Malta. Pretende ser um fórum de consulta política sobre questões relacionadas com Política Externa e de Segurança Comum (PESC), Justiça e Assuntos Internos e cooperação regional.
- O **processo de adesão envolve os dez países** PECO, Chipre e Malta, os quais devem satisfazer idênticos critérios de adesão à UE e participar no processo de adesão em condições iguais. Mercê de uma «estratégia de pré-adesão» especial, todos os candidatos devem estar aptos a integrar tanto quanto possível o acervo comunitário, antes mesmo da sua adesão. A Comissão apresenta regularmente ao Conselho relatórios (o primeiro data de finais de 1998) sobre os progressos dos PECO no respectivo percurso de adesão, acompanhados, sempre que é oportuno, de recomendações para a abertura das negociações de adesão.
- As **negociações de adesão** iniciaram-se em 31 de Março de 1998 com os seis países que a Comissão reputou aptos (Chipre, Estónia, Eslovénia, Hungria, Polónia e República Checa). Estas negociações decorrem sob a forma de conferências bilaterais de adesão com cada país candidato e não se concluem necessariamente ao mesmo tempo.

A ordem jurídica subjacente à CE faz já hoje parte integrante da nossa realidade política. Todos os anos, os Tratados comunitários estão na origem de milhares de decisões que influenciam decisivamente a realidade dos Estados-Membros e a vida dos seus cidadãos. Desde há muito que os europeus não são apenas cidadãos das suas localidades, das suas regiões ou dos seus Estados, são igualmente cidadãos da Comunidade. Por isso, é importante que estejam informados acerca de uma ordem jurídica que

lhes diz respeito. A compreensão da CE no seu conjunto, e do seu sistema jurídico, não é fácil para o cidadão comum. A dificuldade está, desde logo, nos 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 dominar situações novas. Procuraremos mostrar em que consiste a construção da CE e explicar ao cidadão europeu os pilares da ordem jurídica europeia <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> O presente trabalho utiliza a nova numeração dos artigos que o Tratado de Amesterdão consagra. O quadro comparativo apresentado em anexo permitirá encontrar os artigos mais familiares ao leitor cuja numeração foi alterada.

# OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

A construção de uma Europa unida assenta em princípios fundamentais que os Estados-Membros reconhecem e cuja concretização cabe aos órgãos executivos da CE. Entre estes princípios fundamentais destacam-se a realização de uma paz duradoura, a unidade, a igualdade, a liberdade, a segurança e a solidariedade. A UE reconhece-se explicitamente no respeito da liberdade, da democracia e do Estado de direito, valores que são comuns a todos os Estados-Membros (n.º 1 do artigo 6.º do Tratado UE). Estes princípios, aliados à protecção das liberdades e dos direitos fundamentais, foram reforçados pelo Tratado UE, que, pela primeira vez, prevê medidas em caso de violação dos princípios fundamentais da União (artigos 7.º e 8.º do Tratado UE). Em termos concretos, isto significa que, se o Conselho da UE, reunido a nível de chefes de Estado ou de Governo, sob proposta de um terço dos Estados-Membros ou da Comissão, e após parecer favorável do Parlamento Europeu, verificar a existência de uma violação grave e persistente dos princípios da União, pode decidir por maioria qualificada suspender alguns dos direitos decorrentes dos Tratados UE e CE ao Estado-Membro em causa, incluindo o direito de voto do representante desse Estado-Membro no Conselho. Ao fazê-lo, o Conselho terá em conta as eventuais consequências dessa suspensão nos direitos e obrigações das pessoas singulares e colectivas. O Estado-Membro em questão continuará, de qualquer modo, vinculado às

obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados UE e CE.

## • A UE, UM BASTIÃO DE PAZ

Nenhum motivo foi mais poderoso para a unificação europeia do que a sede de paz. No século XX, duas guerras mundiais opuseram Estados europeus que hoje fazem parte da UE. Por isso, fazer política europeia significa também fazer política de paz; com a criação da UE, conseguiu-se o elemento essencial para o estabelecimento de uma ordem pacífica, que torna impossível qualquer guerra entre países membros. Mais de 40 anos de paz na Europa provam-no bem.

## • A UNIDADE E A IGUALDADE POR FIOS CONDUTORES

A **unidade** é o fio condutor da UE. Os Estados europeus precisam de avançar para a unidade para poderem responder aos desafios do presente. 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 sem a integração europeia e a UE. O desemprego, a inflação, o crescimento insuficiente, a poluição, deixaram de ser problemas nacionais com soluções a nível nacional. Só no quadro da UE se pode estabelecer uma ordem económica estável, só através de um esforço europeu comum se pode realizar uma política eco-

nómica 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 existe onde reina a **igualdade**. Nenhum cidadão europeu pode ser objecto de tratamento diferente, isto é, «discriminado», devido à sua nacionalidade. É necessário combater a discriminação baseada no sexo, raça, origem étnica, religião ou ideologia, deficiência, idade ou orientação sexual. Todos os cidadãos europeus são 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 por 15 Estados implica a liberdade de movimento para além das fronteiras nacionais: liberdade de circulação de trabalhadores, liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços, livre circulação de mercadorias e de capitais. Estas liberdades fundamentais permitem ao empresário decidir livremente, ao trabalhador escolher o seu local

de trabalho e ao consumidor ter à sua disposição uma diversidade enorme de produtos. A livre concorrência abre às empresas um universo de consumidores muito vasto. O trabalhador escolhe ou muda de emprego em função das suas qualificações e dos seus interesses em todo o espaço da UE. O consumidor consegue, devido a uma concorrência mais forte, escolher os produtos melhores e mais baratos.

#### • 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 que reconhecer a solidariedade entre os seus membros como princípio fundamental e repartir uniforme e equitativamente as vantagens, isto é, a prosperidade e os custos.

#### • O RESPEITO DA IDENTIDADE NACIONAL

A União respeitará as identidades nacionais dos Estados-Membros, assim o estabelece o n.º 3 do artigo 6.º do Tratado UE. Os Estados-Membros não devem fundir-se na UE, mas antes trazer para ela a sua identidade nacional. É à diversidade das características e das identidades nacionais que a UE vai buscar a força moral que coloca ao serviço de todos.

#### • O ANSEIO DE SEGURANÇA

Todos estes valores fundamentais dependem em última instância da segurança. Na



época em que vivemos, marcada pelo movimento e pela mudança e repleta de incertezas, a segurança é uma exigência elementar que também a UE tem que ter em conta. Os cidadãos e as empresas devem conhecer as implicações das medidas comunitárias e a UE deve dar-lhes as necessárias garantias de estabilidade. Trata-se, em suma, de garantir o emprego, dando continuidade às medidas decididas pelas empresas que confiam na estabilidade do enquadramento económico e, por fim, de proporcionar a todos as pessoas que vivem na União Europeia a segurança social a que têm direito.

#### • OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA UE

Quando se fala de valores fundamentais e de ideais, forçoso é abordar a questão dos direitos fundamentais dos cidadãos da União, até pelo facto de a história da

Europa, por mais de dois séculos, ter sido marcada por esforços constantes no sentido do reforço da 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 nos Estados-Membros da UE, cujas ordens jurídicas assentam na salvaguarda dos direitos, assim como no respeito pela dignidade, liberdade e as possibilidades de realização da pessoa humana. Existem numerosos acordos internacionais sobre esta matéria, entre os quais se destaca, pela importância excepcional que reveste, a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH).

Quem, no entanto, procurar nos Tratados comunitários disposições que garantam expressamente as liberdades individuais do

cidadão europeu ficará desapontado. Os Tratados, ao contrário dos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, não contêm qualquer enumeração dos direitos fundamentais. O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, enquanto instâncias políticas, consagraram solenemente o seu empenho na observância dos direitos fundamentais na Declaração Comum de 5 de Abril de 1977. As instituições da Comunidade sublinharam nessa declaração a importância dos direitos fundamentais para a Comunidade e comprometeram-se a respeitar esses direitos no exercício das suas competências e na prossecução dos objectivos comuns. Os chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros associaram-se a esta declaração de princípios através duma declaração sobre democracia aprovada na Cimeira de Copenhaga, em 7 e 8 de Abril de 1978. É certo que estas declarações não conferem direitos de aplicação directa aos cidadãos comunitários, mas têm um importante significado jurídico-político enquanto reconhecimento universal dos direitos fundamentais a nível da Comunidade. Também o Tratado confirma esta aposta, conferindo-lhe uma forma jurídica vinculativa, obrigando-se a UE a respeitar «*os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário*» (n.º 2 do artigo 6.º do Tratado UE).

Contudo, a salvaguarda dos direitos fundamentais pelo **ordenamento jurídico comunitário** foi assegurada por jurisprudência do

Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), algo tardia, designadamente no ano de 1969. Com efeito, o TJCE 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 por força de um princípio que o próprio TJCE estabelecera, a saber, o do primado do direito comunitário sobre o direito nacional, já que este primado só vale se o direito comunitário 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. Embora o Tribunal 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 a ele fazê-los respeitar. O Tribunal reconheceu assim, pela primeira vez, a existência de um regime autónomo de direitos fundamentais na CE.

O Tribunal começou por fixar salvaguardas pontuais dos direitos fundamentais com base numa série de disposições do Tratado. Procedeu desta forma em relação às inúmeras *proibições de discriminação*, as quais

constituem emanações dos diferentes aspectos do princípio geral da igualdade. Importa salientar a proibição de todas as formas de discriminação em razão da nacionalidade (artigo 12.º do Tratado CE), o combate à discriminação em razão do sexo, raça, origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual (artigo 13.º do Tratado CE), a igualdade de tratamento para as mercadorias e para as pessoas no contexto das quatro liberdades fundamentais (livre circulação de mercadorias — artigo 28.º do Tratado CE; livre circulação dos trabalhadores — artigo 39.º do Tratado CE; direito de estabelecimento — artigo 43.º do Tratado CE e livre prestação de serviços — artigo 50.º do Tratado CE), as regras de concorrência (artigo 81.º do Tratado CE) bem como o princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres (artigo 141.º do Tratado CE). As quatro liberdades fundamentais da CE, 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*. Entre os direitos explicitamente consagrados conta-se ainda a *liberdade de associação* (artigo 137.º do Tratado CE, n.º 1 do artigo 48.º do Tratado CECA), o *direito de petição* (artigo 21.º do Tratado CE, n.º 2 do artigo 48.º do Tratado CECA) e a *protecção da confidencialidade dos dados e o segredo profissional* (artigo 287.º do Tratado CE, artigo 194.º do Tratado Euratom, n.ºs 2 e 4 do artigo 47.º do Tratado CECA).

O TJCE prosseguiu 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 humanos** de que estes são partes signatárias. Entre estes textos, conta-se a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), que determinou o conteúdo dos direitos fundamentais da Comunidade e os mecanismos de salvaguarda. Foi nesta base que o Tribunal elevou à categoria de direitos comunitários fundamentais uma série de liberdades, a saber, o *direito de propriedade*, o *livre exercício de uma actividade profissional*, a *inviolabilidade do domicílio*, a *liberdade de opinião*, o *direito à protecção da personalidade*, a *protecção da família* (designadamente o direito ao reagrupamento familiar para os trabalhadores migrantes), a *liberdade económica*, a *liberdade de religião ou de crença*, assim como uma série de *direitos e garantias processuais*, como o direito de ser ouvido, o princípio da confidencialidade da correspondência entre advogado e cliente que o *Common Law* consagra sob a designação de «legal privilege», a proibição da dupla sanção ou ainda a necessidade de justificar os actos jurídicos comunitários.

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 das CE, 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, mesmo que tais medidas sejam contrárias aos usos a nível internacional. Esta chamada «*discriminação invertida*» não pode ser contestada a nível do direito comunitário, tendo em conta a própria limitação das competências da Comunidade. O princípio comunitário da liberalização das trocas, que decorre, de facto, de uma liberdade fundamental, abrange afinal, na actual interpretação do Tribunal, apenas questões de alcance 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 comunitário.

Mercê da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o direito comunitário tem vindo a consagrar um número considerável de *princípios do Estado de direito relacionados com os direitos fundamentais*. Um dos princípios com maior incidência prática é o da proporcionalidade, que obriga ao exame atento dos bens e dos interesses envolvidos, o que abrange, por sua vez, os aspectos da adequação e da necessidade da medida em causa, bem como o da proibição da intervenção 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. Elemento essencial desta transparência é que qualquer cidadão europeu ou qualquer pessoa colectiva estabelecida num Estado-Membro tem direito de aceder aos documentos do Conselho da UE e da Comissão Europeia.

Embora reconhecendo 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. Nestas circunstâncias, o Tribunal pode não estar em condições de desenvolver, em todos os domínios necessários e desejáveis, os direitos fundamentais a partir de princípios gerais de direito. 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 às instituições comunitárias estarem seguras de não violar um direito fundamental. Da mesma forma, é impossível para qualquer cidadão da

Comunidade determinar em todos os casos se houve uma violação dos seus direitos fundamentais.

Uma solução encarada desde há muito seria a *adesão da CE à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)*. No parecer 2/94, o TJCE considerou que, no estado actual do direito comunitário, a CE não tinha competência para aderir à referida convenção. A este propósito, o Tribunal salientou que, embora a salvaguarda dos direitos humanos constituísse um requisito da legalidade dos actos comunitários, a adesão à Convenção exigiria uma alteração substancial do regime comunitário de então, na medida em que teria implicado a inserção da Comunidade num sistema institucional distinto, que é o da Convenção. O Tribunal considerou ainda que uma tal modificação do regime de protecção dos direitos humanos na Comunidade, pelas suas implicações institucionais, revestiria uma envergadura constitucional que pela

sua natureza ultrapassava os poderes conferidos pelo artigo 308.º do Tratado.

Em consequência, a única solução possível para o problema dos direitos fundamentais na CE reside na elaboração de uma Carta de direitos fundamentais da UE, depois de feitas as devidas alterações nos tratados CE e UE. Esta Carta poderia inspirar-se na Declaração dos Direitos e Liberdades Fundamentais do Parlamento Europeu, que proporciona um elenco completo de direitos fundamentais. Só assim é possível concretizar um reforço efectivo da salvaguarda dos direitos fundamentais na UE. Semelhante iniciativa requer no entanto o consenso dos Estados-Membros quanto ao conteúdo e aos limites destes direitos. Acontece que se está longe ainda de um tal consenso. Os Estados-Membros ainda não conseguiram ultrapassar a fase de compromisso geral, embora vinculativo, em torno do respeito e da protecção dos direitos fundamentais no âmbito da UE.

# A «CONSTITUIÇÃO» DA UNIÃO EUROPEIA

Todas as sociedades têm uma constituição. É através dela que é definida a estrutura do seu sistema político. 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. Sendo a CE uma união de Estados para a qual foram transferidas tarefas e funções bem definidas, a sua constituição tem que poder responder às mesmas questões que a constituição de um Estado.

Ao contrário das constituições da maioria dos países que a compõem, a constituição da União não está inserida num documento único, resulta antes de um conjunto de normas e valores fundamentais aos quais os responsáveis políticos se consideram vinculados. Estas normas resultam quer dos próprios textos dos Tratados constitutivos das Comunidades Europeias e dos actos jurídicos aprovados pelas instituições comunitárias quer de usos e costumes consagrados.

Os 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 estes princípios, deve ter legitimidade jurídica e democrática: criação, organização, competências, funcionamento, papel dos países membros e suas instituições, papel do cidadão.

Que respostas pode a ordem jurídica comunitária dar às questões relativas aos seus

valores fundamentais, as suas estruturas e as suas instituições?

## • A ESTRUTURA DA UNIÃO EUROPEIA: O MODELO DOS TRÊS PILARES

### **Primeiro pilar: as três Comunidades Europeias**

O primeiro pilar é composto pelas três comunidades europeias [C(E)E, CEEA e CECA], reforçadas e alargadas com a União Económica e Monetária. Com a criação da UE, a «Comunidade Económica Europeia» tornou-se «Comunidade Europeia». O Tratado CEE passou a designar-se Tratado CE. Esta modificação reflecte a evolução qualitativa da CEE, que passou de uma comunidade puramente económica para uma união política. Esta nova designação não põe em causa a existência das três comunidades (CECA, CEEA e CE) já que não engendra qualquer alteração formal das mesmas. A criação da UE levou à alteração da designação de algumas instituições comunitárias. A partir de 8 de Novembro de 1993, o Conselho das Comunidades Europeias passou a chamar-se Conselho da União Europeia. A «Comissão das Comunidades Europeias» passou a ser a Comissão Europeia. Em 17 de Janeiro de 1994, o «Tribunal de Contas» passou a designar-se Tribunal de Contas Europeu. Os actos promulgados pelas diversas instituições permanecem no entanto vinculados à Comunidade correspondente.

## União Europeia

### Primeiro pilar: Comunidades Europeias

#### CE

- União aduaneira e mercado interno
- Política agrícola
- Políticas estruturais
- Política comercial

#### Regulamentação nova ou alterada:

- Cidadania da União
- Educação e cultura
- Redes transeuropeias
- Defesa do consumidor
- Saúde
- Investigação e ambiente
- Política social
- Política de asilo
- Fronteiras externas
- Política de imigração

CEEA  
CECA

### Segundo pilar: Política Externa e de Segurança Comum

#### Política externa:

- Cooperação, posições e acções comuns
- Manutenção da paz
- Direitos humanos
- Democracia
- Ajuda a países terceiros

#### Política de segurança:

- Com o apoio da UEO: questões relativas à segurança da UE
- Desarmamento
- Aspectos económicos do armamento
- A longo prazo: quadro de segurança europeu

### Terceiro pilar: cooperação em matéria de Justiça e Assuntos Internos

- Cooperação judicial em matéria cível e penal
- Cooperação policial
- Combate ao racismo e à xenofobia
- Combate à droga e ao tráfico de armas
- Combate ao crime organizado
- Combate ao terrorismo
- Combate aos crimes contra crianças e ao tráfico de seres humanos

O primeiro pilar consubstancia a forma mais avançada da construção comunitária. No âmbito da CE, as instituições podem promulgar, nos domínios da respectiva competência, legislação directamente aplicável nos Estados-Membros e que prima sobre o direito nacional. No cerne da CE está o mercado interno com as suas liberdades fundamentais (livre circulação de mercadorias e de trabalhadores, liberdade de estabelecimento, livre prestação de serviços e livre circulação de capitais e pagamentos) e regras de concorrência próprias. As políticas comunitárias abrangem domínios tão vastos como os assuntos económicos e monetários (no centro dos quais está o euro, a moeda única europeia), a agricultura, a política de vistos, asilo e imigração, os transportes, a fiscalidade, o emprego, as trocas comerciais, os assuntos sociais, a educação, a juventude, a cultura, a defesa do consumidor, a saúde, as redes transeuropeias, a indústria, a coesão económica e social, a investigação e a tecnologia, o ambiente e a ajuda ao desenvolvimento.

### **O segundo pilar: cooperação no domínio da Política Externa e de Segurança Comum**

Até à entrada em vigor do Tratado UE, a concertação política entre os Estados-Membros da CE inscrevia-se no âmbito da Cooperação Política Europeia (CPE), lançada em 1970 e posteriormente reforçada e alargada com o Acto Único Europeu de 1986/1987. Tratava-se de um processo de consultas regulares dos ministros dos Negócios Estrangeiros e de contactos permanentes a este nível, com o

objectivo de melhorar a troca de informações e a concertação entre os Estados-Membros sobre questões importantes de política externa, sintonizar posições e, sempre que possível, desencadear acções conjuntas. No entanto, todas as decisões deviam ser tomadas por unanimidade e as questões de segurança permaneciam circunscritas aos aspectos económicos e políticos. As crises políticas dos últimos anos (guerra do Golfo, guerra civil na Jugoslávia, desmoronamento da União Soviética) vieram revelar claramente as insuficiências deste instrumento de política externa, incapaz de conferir à União Europeia um papel de relevo, consonante com o seu estatuto de maior potência comercial do mundo, sobre questões essenciais da política mundial. No Tratado que institui a União Europeia, os chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros decidiram definir progressivamente os contornos de uma Política Externa e de Segurança Comum apostada nos seguintes objectivos:

- a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e da integridade da União;
- reforço da segurança da União, sob todas as formas;
- a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e de harmonia com os princípios e os objectivos da Acta Final de Helsínquia (1975) e da Carta de Paris (1990), que, em 1994, levaram à criação da Organização para a

Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE);

- promoção da cooperação internacional;
- reforço da democracia e do Estado de direito, bem como respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Uma vez que a União Europeia não é uma estrutura estadual «acabada», estes objectivos só podem ser atingidos progressivamente. A política externa e, sobretudo, a política de segurança contam-se desde sempre entre os domínios relativamente aos quais os Estados-Membros não querem abrir mão da própria soberania. É difícil definir interesses comuns nesta área, já que, na UE, só a França e o Reino Unido possuem armas nucleares. Um outro problema reside no facto de nem todos os Estados-Membros da União Europeia fazerem parte da NATO (Áustria, Finlândia, Irlanda e Suécia) e da UEO (Dinamarca, Grécia e Irlanda). Actualmente, as decisões em matéria de Política Externa e de Segurança Comum são tomadas essencialmente no âmbito da cooperação entre Estados. Foram entretanto criados vários instrumentos de acção, devidamente consagrados no Tratado de Amesterdão e que deram contornos jurídicos claros à cooperação entre Estados. Assim, no âmbito dos segundo e terceiro pilares tomam-se decisões de princípio, definem-se posições comuns, lançam-se medidas e acções conjuntas e adoptam-se decisões-quadro. Entre todos estes mecanismos de decisão, o que mais se aproxima de uma directiva comuni-

tária é a decisão-quadro, embora, à semelhança do que acontece com outros instrumentos de acção da UE, não seja directamente aplicável nos Estados-Membros. Estas medidas e decisões não podem ser objecto de interposição de acções no TJCE.

### **O terceiro pilar: cooperação policial e judiciária**

A cooperação policial e judiciária visa, mediante acções comuns no domínio da *prevenção e do combate à criminalidade* (nomeadamente o terrorismo, o tráfico de seres humanos, o comércio ilícito de droga e de armas, a corrupção e a fraude), ao *racismo* e à *xenofobia*, facultar a todos os cidadãos um espaço de liberdade e de justiça (artigos 29.º e 30.º do Tratado UE). As primeiras medidas prometedoras neste domínio foram já tomadas com a directiva sobre combate ao branqueamento de capitais e a criação de um serviço europeu de polícia (Europol), cuja actividade iniciou em 1998.

A cooperação judiciária visa antes de mais simplificar e acelerar a cooperação no que respeita à tramitação dos processos e à execução das decisões, facilitar os processos de extradição entre os Estados-Membros, instaurar regras mínimas relativas aos elementos constitutivos das infracções penais e às sanções aplicáveis nos domínios da criminalidade organizada, do terrorismo e do tráfico de droga (artigos 31.º e 32.º do Tratado UE).

Neste domínio, como em matéria de Política Externa e de Segurança Comum, a cooperação assenta essencialmente numa

colaboração entre Estados que não se enquadra no âmbito dos processo de decisão comunitários.

## • A NATUREZA JURÍDICA DA CE E DA UE

Determinar a *natureza jurídica* significa classificar juridicamente em termos gerais uma organização com base nas respectivas características.

### 1. A natureza jurídica da CE

A natureza jurídica da CE assenta em dois acórdãos fundamentais do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 1963 e 1964.

#### • 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 (agora artigo 25.º do Tratado CE), que proíbe os direitos aduaneiros de importação e de exportação entre os Estados-Membros. O tribunal neerlandês suspendeu o procedimento e apresentou um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, para que este esclarecesse o alcance e a interpretação jurídica do artigo invocado do Tratado CE.

O TJCE aproveitou a ocasião para fixar certos aspectos fundamentais da natureza jurídica da CE. 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 TJCE a possibilidade de aprofundar a sua análise. Este caso assentava nos seguintes factos: em 1962, a Itália nacionalizara 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. 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 TJCE um pedido de decisão prejudicial relativamente à interpretação de algumas disposições do Tratado CEE. No seu acórdão, o TJCE estabeleceu, a propósito da natureza jurídica da CE:

*«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.»*

Com base nestas observações, o Tribunal concluiu que:

*«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 TJCE, são os seguintes os elementos que conjuntamente conferem características específicas à natureza jurídica da CE:

- a **estrutura institucional**, que garante que o processo de elaboração das decisões na CE é também influenciado pelo interesse geral da Europa, isto é, os interesses comunitários que emergem dos objectivos;
- a **transferência de competências** para as instituições comunitárias num grau mais importante do que para as 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 comunitário**, que garante que as regras

do direito comunitário 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 comunitário**, que impede qualquer revogação ou alteração da legislação comunitária pelo direito nacional e garante o primado do direito comunitário em caso de conflito com o direito nacional.

A CE 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 CE.

## **2. A natureza jurídica da UE**

Mais do que um objectivo programático do processo de integração, a UE é hoje uma *organização internacional sui generis*, instituída pelo Tratado de Amesterdão.

O carácter específico desta organização internacional reside na sua concepção enquanto arquitrave jurídica das três Comunidades Europeias, das suas políticas complementares e das modalidades de cooperação com os Estados-Membros.

No entanto, a ordem jurídica da União está longe de igualar a da CE. Assim, os princípios da autonomia, da aplicabilidade directa e do primado do direito comunitário, indispensá-

veis à ordem jurídica da CE, não se aplicam aos outros dois pilares da UE. Estes últimos revestem mais o carácter de programas e declarações de intenções que se concretizam na cooperação intergovernamental e só constituem uma primeira etapa rumo a uma União «institucionalizada». O facto de a UE utilizar os órgãos da CE para cumprir a sua missão não altera esta situação, uma vez que estas «instituições da União» devem funcionar em conformidade com o Tratado UE, a saber, exclusivamente no âmbito da cooperação entre Estados-Membros no contexto dos segundo e terceiro pilares. O Tratado UE ainda não é uma «Constituição» da UE que rege a globalidade do sistema político desta União.

### ***3. Distinção em relação a outras formas de organização política***

As características da CE e da UE deixam claro os seus pontos comuns e as suas diferenças em relação às organizações internacionais tradicionais e às estruturas federais.

A UE 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 UE reside no facto que a UE também nasceu de um tratado internacional. Todavia, a integração da CE na estrutura organizativa da UE afastou consideravelmente esta última das suas raízes internacionais. Com efeito, os actos fundadores da CE, que assentam também em tratados internacionais, levaram à criação de comunidades autónomas dotadas de direitos soberanos e competên-

cias próprias. Os Estados-Membros renunciaram a uma parte da respectiva soberania, em favor das Comunidades. Acresce que as tarefas confiadas à CE distinguem-se claramente das que incumbem às outras organizações internacionais. Ao passo que estas últimas assumem essencialmente missões de carácter técnico bem determinadas, o campo de acção da CE incide, na sua globalidade, em aspectos essenciais dos Estados.

Estas diferenças entre a CE e as organizações internacionais tradicionais aproximam-na — à semelhança do que acontece com a UE — de uma estrutura estadual. A renúncia por parte dos Estados-Membros a uma parte da respectiva soberania em favor da CE constitui um dos elementos que permitiram concluir que a estrutura da UE se identificava com a de um Estado federal. Todavia, esta concepção não atende ao facto de as competências das instituições da UE estarem circunscritas à realização dos objectivos consagrados pelos tratados e a certos domínios. Estas instituições não podem fixar livremente os respectivos objectivos nem responder a todos os desafios que a um Estado moderno hoje se colocam. À UE falta a plenitude de competências que caracteriza um Estado e a faculdade de instituir novas competências (a chamada competência das competências).

Em consequência, a UE 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. Em termos jurídicos, consagrou-se o conceito de «**organização supranacional**».

## • AS FUNÇÕES DA UE

As competências da UE aproximam-na muito do ordenamento constitucional de um Estado. Não se trata, contrariamente à maior parte das outras organizações internacionais, de uma transferência de tarefas técnicas, mas de domínios de actividade essenciais dos Estados.

No *âmbito do Tratado CE*, a UE tem por missão reunir os Estados-Membros em torno de uma comunidade através da criação de um mercado comum que reúna os «mercados nacionais» dos Estados-Membros, em que os bens podem ser vendidos e os serviços prestados em condições idênticas às de um mercado interno, e da aproximação progressiva das políticas económicas e sociais.

Este projecto de criação de um mercado comum foi reavivado através do *programa de realização do mercado interno* até 1992, que foi lançado, por um lado, por continuarem a vigorar uma série de obstáculos nacionais à plena concretização das chamadas liberdades do mercado comum e, por outro, devido à não inclusão no mercado comum de importantes áreas da economia, como as telecomunicações e os concursos para fornecimentos públicos. A Comissão apresentou em Junho de 1985, no livro branco da realização do mercado interno, aos chefes de Estado e de Governo dos (então) 10 Estados-Membros, um pacote de medidas abrangendo cerca de trezentos actos jurídicos e um calendário preciso, com o objectivo de eliminar até ao final de 1992 todos os entraves ainda existentes na Comunidade. Ainda no

mesmo ano, na Cimeira de Milão, os chefes de Estado e de Governo atribuíram à Comissão a missão política de executar o programa «Mercado interno 1992». Contudo, para se conseguir, com algumas perspectivas de êxito, avançar em sete anos para um objectivo que não tinha sido possível alcançar com menos Estados-Membros em 30 anos, era necessário algo mais do que uma simples declaração de vontade política e a adopção dum programa: o objectivo «Mercado interno 1992» devia tornar-se parte integrante dos Tratados de Roma, o que foi conseguido finalmente com o *Acto Único Europeu*, através do qual foi aditada ao Tratado C(E)E, entre outras, uma disposição segundo a qual a Comunidade *adoptará as medidas destinadas a estabelecer progressivamente até 31 de Dezembro de 1992* [artigo 14.º, ex-artigo 7.º-A, do Tratado CE; ex-artigo 8.º-A do Tratado C(E)E]. Este programa foi, no essencial, realizado dentro dos prazos previstos. As instituições comunitárias 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 uma realidade, visível no quotidiano, designadamente quando as pessoas se deslocam dentro da UE: os controlos de identificação nas fronteiras nacionais foram desde há muito abolidos.

Com o Tratado da União Europeia, a CE entrou numa nova era económica e social. A *introdução do euro* (artigo 121.º, n.º 4, do Tratado CE) enquanto moeda única europeia em 11 dos 15 Estados-Membros

(o Reino Unido, a Dinamarca e a Suécia prescindiram voluntariamente de participar, enquanto que a Grécia está a envidar esforços para responder aos critérios de elegibilidade) em 1 de Janeiro de 1999 constituiu mais um sinal claro da interpenetração das economias dos Estados-Membros da UE e reforçou o mercado interno. O euro será o único meio de pagamento na UE a partir de 1 de Janeiro de 2002, substituindo igualmente as moedas nacionais em todas as transacções e tornando-se a moeda de todos os cidadãos da União. A criação de uma *cidadania da União* (artigos 17.º e seguintes do Tratado CE) reforçou os direitos e os interesses dos cidadãos dos Estados-Membros na UE. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular livremente na UE (artigo 18.º do Tratado CE), participar e ser eleito nas eleições municipais (artigo 19.º do Tratado CE), e beneficia, no território de países terceiros, de protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro (artigo 20.º do Tratado CE), goza do direito de petição ao Parlamento Europeu (artigo 21.º do Tratado CE) 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 17.º, n.º 2, conjugado com o artigo 12.º do Tratado CE). A situação do desemprego na UE, preocupante desde há vários anos, levou a que fosse dada prioridade à definição de uma estratégia europeia de emprego. Para tal, foi integrado no Tratado CE um novo título sobre *emprego* (título VIII, artigos 125.º a 130.º). Os Estados-Membros e a Comuni-

dade são chamados a definir uma estratégia de emprego, a promover a qualificação, a formação e a flexibilidade da mão-de-obra, ao mesmo tempo que os mercados de trabalho devem responder com rapidez à evolução da economia. Promover o emprego passou a ser uma questão de interesse comum, o que obriga os Estados-Membros a coordenar a respectiva acção neste domínio ao nível do Conselho da UE. A CE 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.

O *Tratado UE* consagra também novas políticas e formas de cooperação no domínio da política externa e de segurança e da cooperação judiciária e policial.

## • OS PODERES DA UE

Nem os tratados que instituíram as Comunidades Europeias nem o Tratado UE atribuíram às instituições comunitárias um poder geral para adoptarem as medidas necessárias à realização dos seus objectivos, limitando-se a determinar a extensão dos poderes de acção que lhe foram conferidos (princípio da **atribuição limitada de poderes**). 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 varia consoante as atribuições da UE e da CE.

**No âmbito da CE**, as competências podem ser vastas, como é o caso, por exemplo, no domínio da política comum de transportes, em que *todas as disposições úteis* podem ser tomadas (artigo 71.º, n.º 1, do Tratado CE), na política agrícola (artigo 34.º, n.º 2, do Tratado CE) e em matéria de livre circulação dos trabalhadores (artigo 40.º do Tratado CE), em que são tomadas *todas as disposições necessárias*. Em contrapartida, a margem de manobra da CE e respectivos órgãos em matéria de concorrência (artigos 81.º e seguintes do Tratado CE), cultura e política de formação (artigos 150.º e 151.º do Tratado CE), saúde e defesa do consumidor (artigos 152.º e 153.º do Tratado CE) e ambiente (artigo 175.º do Tratado CE) está circunscrita a *disposições de carácter restrito*.

Para além destas competências executivas específicas, os tratados comunitários prevêem que sejam adoptadas as disposições adequadas para permitir às instituições agir, sempre que tal seja necessário para atingir um dos objectivos dos tratados (artigos 308.º do Tratado CE, 203.º do Tratado CEEA e 95.º, n.º 1, do Tratado CECA — **poderes de acção subsidiários**). 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 poderes de acção subsidiários. Na prática, as possibilidades que estas disposições oferecem têm sido utilizadas de forma crescente, uma vez que a CE é hoje chamada a intervir em situações que não estavam previstas

quando foram elaborados os tratados, não lhe tendo por isso sido atribuído qualquer poder de acção. Os principais exemplos desta evolução encontram-se nos sectores do ambiente e da defesa dos consumidores, nos inúmeros programas de investigação aprovados desde 1973 fora do âmbito da Comunidade Europeia da Energia Atómica e na criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional para reduzir as disparidades regionais na UE. Em relação a estes domínios, o Acto Único Europeu e o Tratado UE consagraram algumas competências especiais no Tratado CE. Estas disposições explícitas relativas às competências da CE reduziram consideravelmente a importância prática dos poderes subsidiários.

As instituições comunitárias 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 são utilizadas. A CE pode contrair obrigações face a países não membros ou outras organizações internacionais em domínios correspondentes às suas atribuições. Exemplo típico é o processo Kramer, de que se ocupou o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias quando foi chamado a pronunciar-se sobre a competência da CE para cooperar com organizações internacionais a fim de fixar as quotas de captura em matéria de pesca marítima e, eventualmente, assumir compromissos internacionais. O Tribunal de Justiça fez derivar a competência externa da CE, indispensável para este efeito, dos

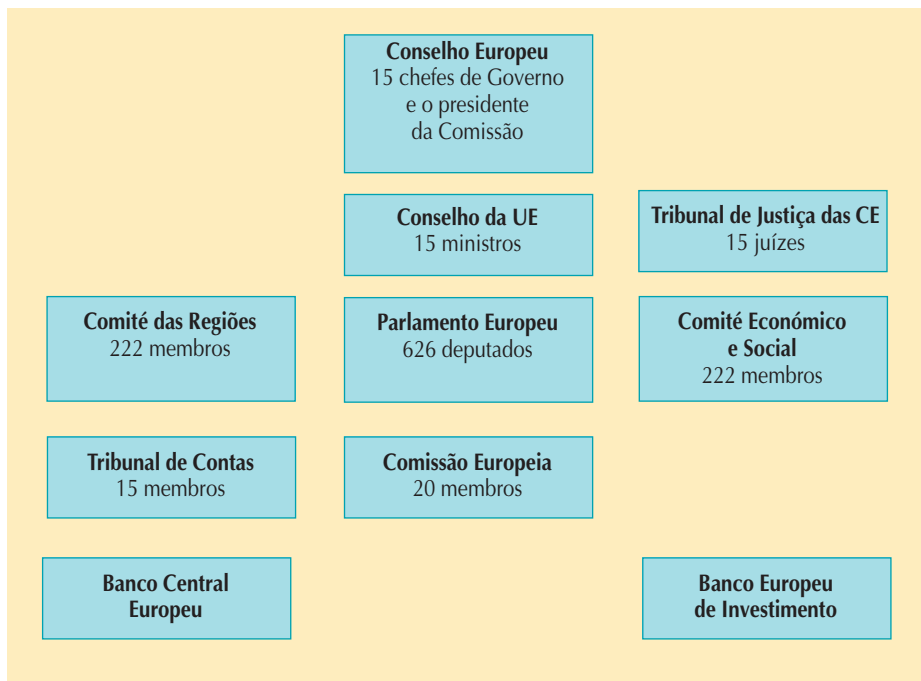
seus poderes sobre os produtos da pesca no domínio da política agrícola comum.

No entanto, o exercício dessas competências fica submetido ao **princípio da subsidiariedade** (extraído da doutrina social da Igreja católica), que, ao ser introduzido no Tratado CE (artigo 5.º), passou a ter força constitucional. Este princípio deve ser interpretado através das suas duas facetas, uma positiva e outra negativa. A *positiva*, isto é, a que estimula a existência de competências comunitárias, dispõe que a CE 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 CE não deve actuar quando a acção dos Estados-Membros é suficiente para alcançar os objectivos pretendidos. Na prática, isto significa que todas as instituições comunitárias, mas sobretudo a Comissão, estão sistematicamente obrigadas a demonstrar que são, de facto, necessárias uma regulamentação e uma acção comunitárias. Paraphrasing Montesquieu, dir-se-ia que, quando não é necessária a adopção de uma regulamentação comunitária, é necessário, de facto, que não seja adoptada qualquer regulamentação comunitária. Se houver efectivamente necessidade de uma regulamentação a nível comunitário, há que colocar a questão da intensidade e do tipo da medida comunitária a adoptar. A resposta encontra-se no princípio da proporcionalidade, consagrado na ordem jurídica comunitária através da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, que determina a obrigação de provar que os actos jurídicos

são absolutamente necessários e que os outros meios de acção ao dispor das autoridades não seriam suficientes para a obtenção do mesmo resultado. Segundo este princípio, 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. Anexo ao Tratado de Amesterdão está um protocolo relativo à aplicação do princípio da subsidiariedade que define todas as exigências processuais e materiais decorrentes do princípio da subsidiariedade que os actos comunitários devem satisfazer. Foram portanto definidos critérios precisos para a aplicação deste princípio, o que facilita igualmente o controlo jurídico pelo qual deve passar a aplicação do princípio da subsidiariedade por parte das instituições comunitárias.

**No âmbito dos segundo e terceiro pilares da UE** (Política Externa e de Segurança Comum, cooperação judiciária e policial em matéria penal), as competências das instituições comunitárias limitam-se à promoção e ao apoio em sede de cooperação definida pelos Estados-Membros no Conselho Europeu. Os Estados-Membros não transferiram qualquer poder — total ou parcialmente — para as instituições comunitárias. Pelo contrário, assumem directamente a responsabilidade pela Política Externa e de Segurança Comum e a cooperação judiciária e policial em matéria penal, ao mesmo tempo que apostaram em reforçar a respectiva cooperação e coordenar as respectivas acções no âmbito da

## • AS INSTITUIÇÕES DA UE



	Votos no Conselho	Percentagem do número total de votos	Percentagem da população total	Número de comissários
Alemanha	10	11,36	21,96	2
França	10	11,36	15,63	2
Itália	10	11,36	15,39	2
Reino Unido	10	11,36	15,75	2
Espanha	8	9,09	10,53	2
Bélgica	5	5,68	2,72	1
Grécia	5	5,68	2,81	1
Países Baixos	5	5,68	4,16	1
Portugal	5	5,68	2,66	1
Áustria	4	4,54	2,16	1
Suécia	4	4,54	2,37	1
Dinamarca	3	3,41	1,41	1
Irlanda	3	3,41	0,97	1
Finlândia	3	3,41	1,37	1
Luxemburgo	2	2,27	0,11	1

UE através das estruturas institucionais comunitárias.

A terceira questão que se levanta acerca da constituição da CE é a da sua organização. Quais são as instituições da CE? Uma vez que exerce funções que habitualmente só os Estados exercem, cabe perguntar se a CE tem um governo, um parlamento, autoridades administrativas e órgãos jurisdicionais, tal como existem nos Estados-Membros. A execução das tarefas atribuídas à CE e a coordenação do processo de integração não foram deliberadamente entregues exclusivamente à iniciativa dos Estados-Membros ou da cooperação internacional. Pelo contrário, a CE 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 protagonistas neste sistema são, por um lado, o **Conselho Europeu** e, por outro, as **instituições da CE**, a saber, o Parlamento Europeu, o Conselho da UE, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça das CE e o Tribunal de Contas das CE. Às instituições previstas pelos tratados vêm juntar-se o Banco Central Europeu, o Banco Europeu de Investimento, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões, enquanto instituições auxiliares. Duas destas instituições, o Tribunal de Justiça e o Parlamento (anteriormente designado por Assembleia), foram, desde o início, comuns às três Comunidades. Foi o que ficou acordado entre os seis Estados originários aquando da assinatura, em

1957, dos Tratados de Roma. A criação de instituições comuns foi concluída, em Julho de 1967, com o «Tratado para a instituição de um Conselho único e de uma Comissão única das Comunidades Europeias» (Tratado de Fusão). Desde então, as três Comunidades têm a mesma estrutura institucional.

### **O Conselho Europeu (artigo 4.º do Tratado UE)**

O Conselho Europeu tem como antecessor as cimeiras de chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros da CE. Na cimeira de Dezembro de 1974, em Paris, os chefes de Estado e de Governo decidiram passar a reunir-se três vezes por ano enquanto Conselho Europeu. O Acto Único Europeu de 1987 consagrou formalmente o Conselho Europeu enquanto instituição da CE (artigo 23.º do Acto Único). Trata-se de **um órgão da União Europeia** (artigo 4.º do Tratado UE).

O Conselho Europeu reúne, pelo menos duas vezes por ano, os chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros e o presidente da Comissão da CE, que são assistidos pelos ministros dos Negócios Estrangeiros e por um membro da Comissão (artigo 4.º, n.º 2, do Tratado UE).

Ao Conselho Europeu compete definir as grandes linhas de orientação da política de integração europeia, quer na perspectiva da CE quer na da UE. No âmbito da CE, o Conselho Europeu aprova decisões políticas de fundo, formula directrizes e recomendações dirigidas ao Conselho da UE e à 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 Parlamento Europeu (artigos 189.º a 201.º do Tratado CE)**

Nos termos dos tratados que instituem a Comunidade, o Parlamento Europeu (PE) representa os povos dos Estados reunidos na Comunidade (artigo 189.º, primeiro parágrafo, do Tratado CE). O PE nasceu da fusão da Assembleia Comum da CECA com a Assembleia da CEEA, numa Assembleia única, consagrada na Convenção de 1957 relativa a certas instituições comuns às Comunidades (primeiro Tratado de Fusão). A sua denominação actual decorreu da alteração do Tratado CE pelo Tratado da União Europeia, o qual mais não fez do que consagrar um uso corrente desde 1958, quando a Assembleia decidira optar pela designação de Parlamento Europeu.

#### **• Composição e eleição**

O PE compõe-se de 626 «*representantes dos povos dos Estados-Membros da Comunidade*». O número de deputados não pode ultrapassar 700.

Até 1979, o PE era composto por deputados dos parlamentos nacionais, escolhidos pelos respectivos colegas de bancada. A *eleição dos deputados europeus 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 tiveram lugar em Junho desse ano e a partir de então de cinco em cinco anos, no termo de cada legislatura. Todavia, continua a não existir um *sistema eleitoral comunitário*, nos termos em que o previam os tratados fundadores. Nas eleições europeias de Junho de 1999, à semelhança do que acontecera em 1979, aplicou-se o direito nacional. Assim, no Reino Unido, por exemplo, manteve-se para as eleições europeias o escrutínio maioritário enquanto que nos outros Estados-Membros se aplicou o sistema proporcional.

O quadro da página 34 retrata a **composição do PE** resultante das últimas eleições, realizadas em 1999. O presidente, os vice-presidentes e os questores constituem a **Mesa** do PE, eleita pelo mesmo, por um período de dois anos e meio. A Conferência dos Presidentes, que reúne o presidente do Parlamento e os presidentes dos grupos políticos, é competente, nomeadamente, em matéria de organização dos trabalhos do Parlamento, assuntos inerentes às relações interinstitucionais e com os organismos extracomunitários.

Em termos puramente matemáticos, há um deputado europeu por cada 808 000 cidadãos alemães e um por cada 60 000 luxemburgueses.

Com o sufrágio universal, o Parlamento Europeu ganhou legitimidade enquanto instituição representativa dos povos dos Estados-Membros da CE. Porém, a mera existência de um parlamento directamente eleito não basta para responder à exigência fundamental de uma Constitui-

ção democrática, nos termos da qual todos os poderes do Estado emanam do povo. É também necessário que haja transparência no processo de tomada de decisões, representatividade nos órgãos responsáveis pela adopção de decisões e participação dos interessados. É precisamente nestes domínios que o actual ordenamento comunitário deixa ainda muito a desejar, apesar dos progressos realizados nos últimos anos. É por isso que a Comunidade é considerada, ainda actualmente, uma «democracia subdesenvolvida». O Parlamento só exerce de forma embrionária as funções de um verdadeiro parlamento das democracias parlamentares. Em primeiro lugar, o PE não intervém na constituição do governo, pela simples razão de que a UE não tem um governo na acepção habitual do termo; as funções equiparáveis à governação previstas no Tratado, sendo assumidas pelo Conselho e pela Comissão. Mesmo assim, o Tratado da União Europeia concede ao Parlamento a possibilidade de influir na composição da Comissão, uma vez que o PE passa a dispor do chamado direito de investidura que se traduz no facto de o presidente da Comissão só poder ser designado pelos governos dos Estados-Membros após consulta do Parlamento e de, quer o presidente quer os restantes membros da Comissão se terem de submeter colegialmente a um voto de aprovação do PE. Não existe uma influência comparável do PE relativamente à composição do Conselho, cujos membros só estão sujeitos a controlo parlamentar a nível nacional, uma vez que são ministros de cada um dos Estados-Membros.

## • **Competência**

As competências do Parlamento Europeu são de três tipos:

**1. Competência decisória:** foi significativamente reforçada com a introdução de dois *novos procedimentos legislativos*, o processo de cooperação (introduzido em 1987 pelo Acto Único Europeu, artigo 252.º do Tratado CE) e o processo de co-decisão (introduzido em 1993 pelo Tratado UE, artigo 251.º do Tratado CE), que serão mais adiante explicitados na parte dedicada ao processo legislativo, permitindo ao Parlamento não apenas propor alterações à legislação comunitária no âmbito de várias leituras e defendê-las, dentro de certos limites, perante o Conselho, como também assumir competência legislativa ao lado do Conselho no âmbito do processo de co-decisão.

O Parlamento desempenha também desde há muito um papel determinante na esfera *orçamental*. Cabe-lhe, com efeito, a «última palavra» no que se refere às despesas não obrigatórias da CE, isto é, as despesas não especificamente previstas pelas normas comunitárias: são as despesas administrativas das instituições comunitárias e nomeadamente as despesas operacionais ligadas aos fundos estruturais e às políticas de investigação, energia, transportes e ambiente, as quais representam cerca de metade do orçamento comunitário (46,3% em 1999). Acresce que estas despesas têm uma incidência crucial no desenvolvimento da CE, dado que (co)determinam os avanços e o reforço das principais políticas comunitárias (designadamente em matéria social,

## PARLAMENTO EUROPEU

Presidente,  
14 vice-presidentes e 5 questores

Grupo do Partido Popular Europeu e Democratas Europeus, PPE-DE

Grupo do Partido dos Socialistas Europeus, PSE

Grupo do Partido Europeu dos Liberais, Democratas e Reformistas, ELDR

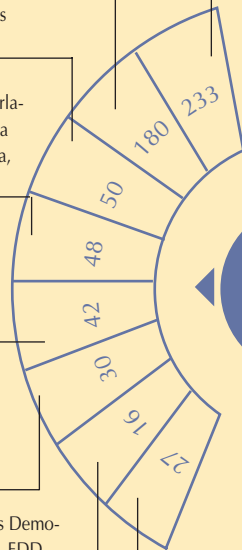
Grupo dos Verdes no Parlamento Europeu/Grupo da Aliança Radical Europeia, V/ARE

Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde, GUE/NGL

Grupo União para a Europa, UPE

Grupo para a Europa das Democracias e das Diferenças, EDD

Não-inscritos



17 comissões preparam os trabalhos das sessões plenárias



Situação em Setembro de 1999.

D	F	I	UK	E	NL	B	EL	P	S	A	DK	FIN	IRL	L
99	87	87	87	64	31	25	25	25	22	21	16	16	15	6

## 17 comissões preparam os trabalhos das sessões plenárias:

1. AFET: Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa
2. BUDG: Comissão dos Orçamentos
3. CONT: Comissão do Controlo Orçamental
4. LIBE: Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos
5. ECON: Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários
6. JURI: Comissão dos Assuntos Jurídicos e do Mercado Interno
7. INDU: Comissão da Indústria, do Comércio Externo, da Investigação e da Energia
8. EMPL: Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais
9. ENVI: Comissão do Meio Ambiente, da Saúde Pública e da Política do Consumidor
10. AGRI: Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural
11. PECH: Comissão das Pescas
12. REGI: Comissão da Política Regional, dos Transportes e do Turismo
13. CULT: Comissão para a Cultura, a Juventude, a Educação, os Meios de Comunicação Social e os Desportos
14. DEVE: Comissão para o Desenvolvimento e a Cooperação
15. AFCO: Comissão dos Assuntos Constitucionais
16. FEMM: Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade de Oportunidades
17. PETI: Comissão das Petições

regional, de investigação, protecção do ambiente ou transportes), ao mesmo tempo que constituem um pressuposto essencial para o lançamento de novas acções de política, nomeadamente nos domínios da educação e da defesa do consumidor. O Parlamento pode modificar a repartição destas despesas e, dentro de certos limites, aumentar a respectiva dotação. Tem pois uma importante palavra a dizer na definição das políticas comunitárias financiadas por despesas não obrigatórias. A outra metade do orçamento comunitário compõe-se de «despesas obrigatórias», isto é, despesas explicitamente previstas pelas disposições comunitárias (trata-se essencialmente de despesas ligadas à política agrícola comum). O Parlamento só pode propor alterações a estas despesas desde que não ultrapassem a dotação global de cobertura das mesmas, sendo aceites se o Conselho a tal não se opuser por maioria qualificada. Por fim, o Parlamento pode rejeitar globalmente a proposta de orçamento, dando à Comissão quitação pela execução do orçamento do ano anterior.

O Parlamento tem o direito de ser consultado relativamente a todos os acordos internacionais relevantes (artigo 300.º, n.º 3, e artigo 310.º do Tratado CE) e aos acordos de adesão celebrados com futuros Estados-Membros para fixar as respectivas condições de adesão (artigo 49.º do Tratado UE). O Parlamento deve ainda pronunciar-se sobre a nomeação do presidente da Comissão, a composição do Colégio dos Comissários, qualquer alteração aos estatutos do BCE e ainda sobre qualquer decisão em matéria de processo uniforme de eleição do Parlamento.

**2. Competência consultiva:** é exercida essencialmente no âmbito dos processos de consulta obrigatória, isto é, previstos nos tratados, ou facultativa, por parte do Conselho e da Comissão. Até à introdução dos processos de cooperação e de co-decisão, esta consulta permitia ao Parlamento participar naquilo que então constituía o único processo legislativo existente na CE, o da apresentação de propostas. Antes que o Conselho tomasse qualquer decisão, o Parlamento devia ou podia pronunciar-se sobre as propostas da Comissão. Conforme se verá mais adiante, a função consultiva do Parlamento foi progressivamente dando lugar à função decisória, em virtude da gradual diminuição do número de casos em que se recorria à formulação de propostas, pelo menos no que se refere ao processo legislativo formal.

**3. Competência de controlo:** é exercida exclusivamente em relação à Comissão e consiste na obrigação, para a Comissão, de responder ao Parlamento, explicar as respectivas posições no decurso das sessões plenárias e apresentar anualmente relatório geral de actividades das Comunidades Europeias. O Parlamento pode apresentar uma *moção de censura* que, se for aprovada por maioria de dois terços, implica a demissão da Comissão (artigo 201.º do Tratado CE). Até à data foram apresentadas no Parlamento cinco moções de censura (a última data de Janeiro de 1999), das quais três foram votadas e rejeitadas. Com a entrada em vigor do Tratado UE, o voto de uma moção de censura ganhou importância, na medida em que, nos termos do direito de

investidura que o Tratado lhe confere, o Parlamento participa na nomeação da Comissão que depois pode censurar. Dado que, na prática, o Conselho também se prontifica a responder às questões formuladas pelo PE, este último tem assim a possibilidade de estabelecer um diálogo político directo com as duas principais instâncias legislativas da CE. Esta possibilidade de controlo político do Parlamento Europeu foi consideravelmente reforçada por outros mecanismos que o Tratado da UE consagrou. O Parlamento pode constituir *comissões de inquérito* para examinar casos de alegadas infracções ou má gestão administrativa na CE. Assim aconteceu quando se tratou de apurar a responsabilidade da Comissão na reacção tardia à doença das «vacas loucas» que se declarou no Reino Unido e constituiu uma ameaça para a saúde pública. 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*. Por fim, o Parlamento fez valer o seu direito de designar um *Provedor de Justiça Europeu (Ombudsmann)* encarregado de examinar os litígios que podem decorrer das actividades das instituições ou dos órgãos comunitários, com excepção do TJCE. O provedor pode ordenar a realização de inquéritos e dirigir-se à instituição em causa. Presta contas da sua actividade ao Parlamento.

#### • **Metodologia de trabalho**

O Regimento fixa os princípios fundamentais que regem a actividade do PE.

Os deputados do PE estão organizados em *grupos políticos*. Uma vez que o Parlamento Europeu é uma instituição comunitária, não se trata de grupos parlamentares nacionais, mas antes de uma estrutura político-partidária de dimensão comunitária.

O Parlamento dispõe ainda de 17 *comissões parlamentares* perante as quais cada comissário responsável, ou respectivo representante, apresenta as decisões da Comissão Europeia, os documentos apresentados ao Conselho e as posições defendidas junto do Conselho. As comissões parlamentares dispõem assim de uma visão de conjunto das actividades da Comissão. Além disso, uma vez que estas reuniões não são públicas, o Parlamento tem assim acesso a informações por vezes confidenciais e as comissões podem controlar com maior eficácia a actividade da Comissão. Cabe-lhes ainda preparar os pareceres do Parlamento sobre as propostas da Comissão, as propostas de alteração às «posições comuns» do Conselho e as resoluções formuladas por iniciativa do Parlamento, assim como organizar regularmente audições de peritos independentes ou de representantes de determinadas organizações ou sectores.

O PE reúne mensalmente (excepto em Agosto) em sessão plenária, durante uma semana, em Estrasburgo. Podem ainda ser organizadas sessões suplementares, designadamente sobre questões orçamentais. Por fim, sempre que imperativos da actualidade o exigem, o PE pode realizar sessões extraordinárias em Bruxelas, para

que possa rapidamente tomar posição sobre questões importantes (por exemplo, assuntos comunitários ou internacionais, violação dos direitos humanos). Em princípio, as sessões plenárias são públicas.

#### • **Tomada de decisão**

Regra geral, o Parlamento decide por *maioria absoluta dos votos expressos*. Todavia, atendendo ao papel cada vez mais importante do Parlamento, o Tratado impõe exigências cada vez mais rigorosas no que se refere à presença dos deputados. O Tratado prevê agora toda uma série de decisões que só podem ser tomadas por *maioria absoluta de todos os deputados* do Parlamento. Com o aumento do número de deputados (actualmente é de 626), essa maioria consegue-se com 314 votos. 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. Não obstante,

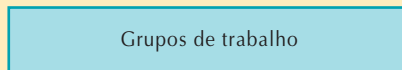
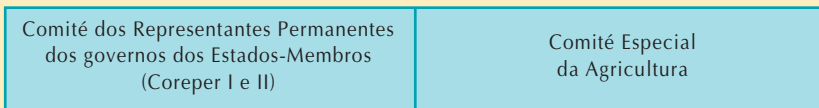
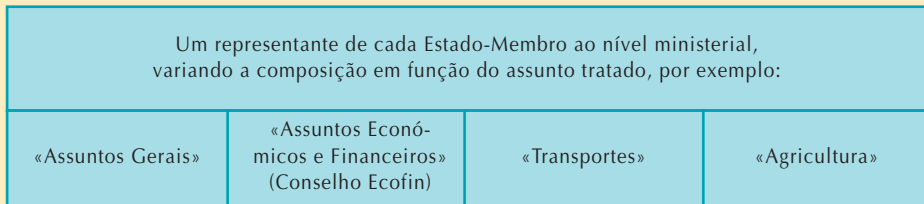
muitos são os que no Parlamento Europeu defendem o aumento do número de sessões plenárias em Bruxelas. Não é certo que Estrasburgo venha a ter as 12 sessões por ano. Por outro lado, a decisão do Conselho Europeu permite igualmente a realização de sessões fora de Estrasburgo, isto é, essencialmente em Bruxelas.

### **O Conselho da União Europeia (artigos 202.º a 210.º do Tratado CE)**

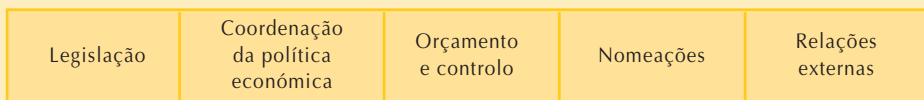
#### • **Composição e presidência**

No Conselho da UE estão representados os governos dos Estados-Membros, regra geral, mas não necessariamente, por ministros ou secretários de Estado da tutela correspondente ao tema em debate. O representante de cada Estado-Membro tem poderes para vincular o seu governo. As diversas possibilidades de representação governamental deixam claro que *não existem membros permanentes do Conselho*, cuja composição varia geralmente de uma reunião para outra, em função do assunto tratado. O Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, que reúne, regra geral uma vez por mês, forma o Conselho «Assunto Gerais» e trata das grandes questões de política. Além deste, os outros Conselhos especializados reúnem cerca de 80 vezes por ano para tratar de questões das respectivas áreas de competência. Assim, consoante o assunto em debate, fala-se de *Conselho «Ecofin»* (ministros da Economia e Finanças), *Conselho «Agricultura»*, *Conselho «Transportes»*, *Conselho «Social»*, *Conselho «Ambiente»*, etc.

## COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DA UE



### Áreas de competência



O Conselho é presidido rotativamente pelos Estados-Membros, por períodos de seis meses, de acordo com uma ordem preestabelecida, definida por unanimidade e com base no princípio da alternância entre «grandes» e «pequenos» Estados-Membros. As mudanças de presidência ocorrem em 1 de Janeiro e 1 de Julho de cada ano. Em 1999, a presidência foi assegurada pela Alemanha, seguida da Finlândia. Em 2000, a Presidência Portuguesa será seguida pela França. Em razão da frequente rotatividade da presidência da UE, foi instituída uma tróica com o intuito de assegurar a continuidade dos trabalhos, composta pelo país que assegura a presidência, por aquele que deteve a anterior e pelo que assegurará a próxima. À presidência do Conselho cabe essencialmente orientar os trabalhos dos conselhos e respectivos comités, além do protagonismo político que assume no contexto internacional, o que permite nomeadamente aos «pequenos» países «medir-se» com os «grandes» no plano político e afirmar-se no contexto da política europeia.

O Conselho da UE tem sede em Bruxelas.

#### • **Funções**

No âmbito da CE e da CEEA, o Conselho é um órgão *legislativo* (artigo 202.º do Tratado CE). Em contrapartida, para a CECA, o Conselho é um mero órgão de aprovação, que só deve ser consultado para um número reduzido de decisões particularmente importantes. Ao Conselho compete ainda assegurar a *coordenação das políticas económicas* gerais dos Estados-Membros (artigo 202.º do Tratado CE). A acção neste domínio reveste a forma de resoluções não vinculativas ou de

decisões vinculativas. Os poderes foram consideravelmente reforçados e alargados na sequência da realização da União Económica e Monetária que o Tratado UE encetou. Assim, os seus poderes para impor a execução das *grandes orientações de política económica*, por ele fixadas, foram reforçados através do procedimento que lhe permite formular «recomendações» a um Estado-Membro cuja política não siga essas orientações (artigo 99.º, n.º 4, do Tratado CE). Por fim, o Conselho pode dirigir «notificações», e mesmo infligir sanções (artigo 104.º, n.ºs 9 e 11, do Tratado CE). O Conselho responde ainda pela elaboração do *anteprojecto de orçamento* da Comissão (artigo 272.º, n.º 3, do Tratado CE, cabendo-lhe também recomendar ao Parlamento que dê quitação à Comissão quanto à execução do orçamento (artigo 276.º, n.º 1, do Tratado CE). Compete ainda ao Conselho nomear os membros do Tribunal de Contas, do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões. O Conselho é a autoridade administrativa suprema de todos os funcionários e agentes da CE. Decide quanto à celebração de acordos entre a Comunidade e os países terceiros ou as organizações internacionais (artigos 300.º e 310.º do Tratado CE).

#### • **Métodos de trabalho**

Os métodos de trabalho do Conselho estão consagrados no seu *regulamento interno*. Na prática, as actividades do Conselho desenvolvem-se em *três etapas*:

##### *1. Preparação das reuniões do Conselho*

Esta tarefa é da responsabilidade de dois órgãos permanente que fazem parte da estru-

tura organizativa do Conselho, a saber, o *Comité dos Representantes Permanentes dos governos dos Estados-Membros e o Secretariado-Geral*.

O ***Comité dos Representantes Permanentes dos governos dos Estados-Membros***, também designado por Coreper, tem por missão preparar os trabalhos 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, é essencialmente responsável pela preparação das questões mais técnicas tratadas pelos conselhos especializados) e o *Coreper II* (representantes permanentes, trata essencialmente 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*» (CSA), que assume as funções do Coreper neste domínio.

A preparação das reuniões do Conselho decorre ao nível do Coreper e do CSA de duas formas: 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, por forma a 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 reflecte-se 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 que as questões ainda em aberto serão remetidas para um «*ponto B*» (ver mais adiante).

O ***Secretariado-Geral*** dá apoio ao Conselho (da mesma forma que o fazem o Coreper e o CSA) para *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.

## 2. Sessões do Conselho

As reuniões do Conselho são convocadas pelo respectivo presidente (o representante do Estado-Membro que assegura a presidência) por iniciativa própria ou a pedido de um dos seus membros ou da Comissão. O presidente do Conselho em exercício estabelece a ordem de trabalhos provisória de cada sessão, a qual comporta uma parte A e uma parte B. São agendados na parte A os pontos relativamente aos quais foi conseguido acordo ao nível do Coreper ou do CSA, o que permite que o Conselho os aprove sem debate. A parte B comporta as questões que devem ser discutidas pelos membros do Conselho. Um ponto A pode transformar-se em ponto B

no decurso da sessão caso um membro do Conselho ou a Comissão solicite o respectivo debate aquando da sua adopção. Se assim acontecer, o ponto é suprimido da ordem de trabalhos, passando a constar da parte B da agenda de uma ulterior sessão.

O Conselho delibera com base em documentos e projectos redigidos nas 11 línguas oficiais. 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.

Com excepção das sessões em que a presidência apresenta o respectivo programa de trabalho semestral e a Comissão o seu programa anual, as sessões do Conselho não são públicas.

É no âmbito das deliberações do Conselho que se constrói o equilíbrio entre os interesses dos Estados-Membros e os da Comunidade. 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 CE. O Conselho é uma instituição comunitária, não é uma conferência governamental, razão pela qual as suas deliberações visam conseguir não o mais pequeno, mas o maior denominador comum entre os interesses da Comunidade e os dos Estados-Membros.

### 3. Processo decisório

Por força dos Tratados fundadores, os votos no Conselho seguem o princípio da

*regra da maioria*. Salvo disposições em contrário, a «*maioria simples*» é suficiente, cada país dispõe de um voto. Os tratados prevêem todavia o voto por «*maioria qualificada*», estabelecendo uma ponderação dos votos que permite aos países «grandes» exercer maior influência.

A importância do voto por maioria não reside tanto no facto de que o mesmo permite impedir os «pequenos» países de bloquearem decisões importantes, já que estes países poderiam estar mais sujeitos a pressões políticas, mas antes na possibilidade que encerra de se poder obter o acordo dos países «grandes», mais aptos a resistirem a pressões de carácter político. O «*compromisso de Ioannina*» permitiu apesar de tudo introduzir uma medida de segurança em favor dos «grandes» para os casos de escassas maiorias conseguidas com cada vez mais «pequenos» países. O compromisso em questão prevê que, se os membros do Conselho que dispõem entre 23 e 25 votos manifestarem a respectiva intenção de se oporem à tomada de uma decisão pelo Conselho por maioria qualificada, o Conselho deverá envidar os esforços necessários para chegar, dentro de prazos razoáveis, a uma solução satisfatória que possa ser adoptada por um mínimo de 65 votos. Por outro lado, o «*compromisso do Luxemburgo*» permanece um importante elemento político, 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

## CONSELHO DA UE: PONDERAÇÃO DOS VOTOS

10	Alemanha	5	Bélgica
10	França	4	Áustria
10	Itália	4	Suécia
10	Reino Unido	3	Dinamarca
8	Espanha	3	Finlândia
5	Portugal	3	Irlanda
5	Grécia	2	Luxemburgo
5	Países Baixos		

**Maioria qualificada: 62/87**

vitais fossem postos em causa no âmbito do financiamento da política agrícola comum, tendo bloqueado o processo decisório no Conselho através de uma «*política da cadeira vazia*», que levou por diante durante mais de seis meses.

Sempre que se tratar de decisões relativas a questões políticas particularmente sensíveis, os tratados prevêem o voto por *unanimidade*, o que significa que todos os membros do Conselho devem estar presentes ou representados. Todavia, as abstenções não podem obstar à tomada de uma decisão. A regra da unanimidade aplica-se a todas as questões relacionadas com fiscalidade, livre circulação de trabalhadores e regulamentos em matéria de direitos e deveres dos trabalhadores.

## A Comissão Europeia (artigos 211.º-219.º do Tratado CE)

### • *Composição* (artigos 213.º e 214.º do Tratado CE)

Desde a adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia, em 1 de Janeiro de 1995, a Comissão conta com **20 membros** (Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Espanha estão representados por dois comissários cada, os restantes Estados-Membros, um). O número de comissários pode ser modificado pelo Conselho, deliberando por unanimidade.

A Comissão é dirigida por um **presidente**, assistido por dois vice-presidentes. O Tratado de Amesterdão reforçou conside-

ravelmente a posição do presidente no Colégio dos Comissários. Assim, já não é «*primus inter pares*», ocupando agora uma posição privilegiada, na medida em que a Comissão «*actua sob a orientação política do seu presidente*» (artigo 219.º, primeiro parágrafo, do Tratado CE). O presidente tem «*poderes de orientação*» relativamente às questões administrativas, participa na escolha dos outros comissários e é membro do Conselho Europeu.

Os membros da Comissão são nomeados «*de comum acordo*» pelos governos dos Estados-Membros por um período de cinco anos. Aplica-se então o *procedimento de investidura* previsto pelo Tratado UE. Os governos dos Estados-Membros devem designar a personalidade que ten-

## COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO EUROPEIA

**20 membros**  
dos quais  
**1 presidente**  
2 vice-presidentes

1	Bélgica	2	Itália
1	Dinamarca	1	Luxemburgo
2	Alemanha	1	Países Baixos
1	Grécia	1	Áustria
2	Espanha	1	Portugal
2	França	1	Finlândia
1	Irlanda	1	Suécia
		2	Reino Unido

### Competências

Poder de iniciativa em matéria de legislação comunitária	Controlo do respeito e da correcta aplicação do direito comunitário	Gestão e aplicação das disposições comunitárias	Representação da CE junto das organizações internacionais
--	---	---	---

cionam nomear presidente da Comissão, devendo essa designação ser aprovada pelo Parlamento Europeu (artigo 214.º, n.º 2, do Tratado CE). Os restantes membros da Comissão são então designados pelos governos dos Estados-Membros, após consulta do presidente indigitado. O presidente e os membros da Comissão são colegialmente sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu, após o que são nomeados pelos governos dos Estados-Membros. O seu mandato é renovável.

Os membros da Comissão são escolhidos «em função da sua competência» e exercem as suas funções «com total independência» (artigo 213.º, n.º 2, do Tratado CE). Não podem solicitar nem aceitar instruções de nenhum governo.

A Comissão tem sede em Bruxelas.

#### • Funções

A Comissão é o principal «*motor da política comunitária*». Está na origem de toda a acção da Comunidade, já que lhe compete apresentar ao Conselho propostas legislativas (o chamado «*direito de iniciativa*» da Comissão). A acção da Comissão desenvolve-se de acordo com regras bem definidas, de acordo com os interesses da Comunidade e sempre que o Conselho (artigo 208.º do Tratado CE) e o PE (artigo 197.º, segundo parágrafo, do Tratado CE) o solicitam. O Tratado CECA investe a Comissão de poderes legislativos. No entanto, o Conselho goza na matéria de um direito de aprovação que lhe permite anular actos adoptados pela

Comissão. Os Tratados CE e CEEA apenas reconhecem à Comissão poderes legislativos primários em certos domínios (orçamento, fundos estruturais, combate à discriminação fiscal, auxílios, cláusulas de salvaguarda). Bem mais vastas são as *competências de execução* conferidas à Comissão pelo Conselho relativamente às medidas que toma (artigo 202.º, terceiro travessão, do Tratado CE).

A Comissão é também *guardiã dos Tratados*. Vela pelo respeito e pela aplicação por parte dos Estados-Membros do direito comunitário primário e derivado. Em caso de incumprimento das obrigações que aos Estados-Membros incumbem por força dos Tratados, a Comissão instaura um procedimento por infracção e pode recorrer ao Tribunal de Justiça (artigo 226.º do Tratado CE). A Comissão intervém ainda em casos de infracções à legislação comunitária perpetradas por pessoas singulares ou colectivas, podendo infligir pesadas sanções. Nos últimos anos, a luta contra o incumprimento das disposições comunitárias ocupou parte importante da actividade da Comissão.

Estreitamente ligada com a função de guardiã dos Tratados está a de *representante dos interesses comunitários*. A Comissão não pode defender outros interesses para além dos da Comunidade. Deve envidar todos os esforços nas negociações no Conselho, que são frequentemente difíceis, para fazer prevalecer o interesse comunitário e chegar a compromissos que tenham esse interesse em conta. É, pois, um papel de mediação entre os Estados-Membros, para o qual a

sua neutralidade é especialmente apropriada.

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 CE e da execução orçamental. Geralmente, é todavia aos Estados-Membros que compete velar pela correcta execução das disposições comunitárias. 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 Comunidade 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 Comunidade e as organizações internacionais ou os países terceiros, incluindo os acordos de adesão com os novos Estados-Membros. A Comissão representa a Comunidade junto dos órgãos jurisdicionais nacionais e — por vezes em conjunto com o Conselho da UE — junto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

## ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA COMISSÃO EUROPEIA

Comissão (20 membros)  
Gabinetes

Secretariado-Geral

Serviço Jurídico

Serviço de Informação e Comunicação

DG Assuntos Económicos  
e Financeiros

DG Empresa

DG Concorrência

DG Emprego e Assuntos Sociais

DG Agricultura

DG Transportes

DG Ambiente

DG Investigação

Centro Comum de Investigação

DG Sociedade da Informação

DG Pesca

DG Mercado Interno

DG Política Regional

DG Energia

DG Fiscalidade e União Aduaneira

DG Educação e Cultura

DG Saúde e Protecção dos Consumi-  
dores

DG Justiça e Assuntos Internos

DG Relações Externas

DG Comércio

DG Desenvolvimento

Serviço para o Alargamento

Serviço Comum de Relações Externas

Serviço da Ajuda Humanitária

Eurostat

DG Pessoal e Administração

Inspecção-Geral

DG Orçamento

DG Controlo Financeiro

Organismo de Luta Antifraude

Serviço Comum de Interpretação-  
-Conferências

Serviço de Tradução

Serviço das Publicações

## **O Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (artigos 220.º a 245.º do Tratado CE)**

Nenhum ordenamento pode subsistir se as suas normas não forem controladas por uma autoridade independente. Além disso, numa comunidade 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 comunitário seria assim posta em causa. Foram estes os motivos que, quando foi instituída a CECA, levaram à criação do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE).

### COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

**15 juízes**  
e  
**8 (9) advogados-gerais,**  
nomeados por seis anos pelos governos dos Estados-Membros

#### **Tipos de processos**

<b>Ação por incumprimento:</b>	<b>Recurso de anulação ou acção por omissão:</b>	<b>Reenvio prejudicial</b>
Comissão contra um Estado-Membro (artigo 226.º) ou um Estado-Membro contra outro Estado-Membro (artigo 227.º)	uma instituição comunitária ou um Estado-Membro contra actos jurídicos ilegais ou omissão (artigos 230.º e 232.º)	a pedido de um órgão jurisdicional nacional sobre a interpretação a e validade do direito comunitário (artigo 234.º)

O TJCE compõe-se de 15 juízes e 8 (9) 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 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), os restantes quatro dos outros 11 numa base de alternância. O lugar do nono advogado-geral foi criado exclusivamente para o período de 1 de Janeiro de 1995 a 6 de Outubro de 2000. Esta situação ficou a dever-se ao facto de a adesão da Áustria, da Suécia e da Finlândia ter gerado um número ímpar de juízes (15), pelo que o lugar suplementar até então necessário com 12 Estados-Membros já não podia ser mantido. Assim, o segundo juiz italiano, que acabara de ser nomeado em Outubro de 1994, foi investido das funções de advogado-geral por um período de seis anos. A função de advogado-geral é semelhante à do comissário do Governo junto do Conselho de Estado e dos tribunais administrativos franceses e foi introduzida para contrabalançar o carácter inicialmente único da jurisdição, isto é, a ausência de uma instância de recurso. Compete aos advogados-gerais apresentar ao TJCE, nas chamadas conclusões, uma proposta de

decisão — não vinculativa — baseada num parecer totalmente independente e imparcial sobre as questões de direito suscitadas no processo em apreço. Estas conclusões são apresentadas na fase oral (artigo 59.º, parágrafos 1 e 2 do Regulamento Processual), sendo publicadas conjuntamente com o acórdão na Colectânea da Jurisprudência. Os advogados-gerais só podem influenciar o acórdão através 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 223.º, segundo parágrafo, do Tratado CE). São geralmente 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 tratar as diferentes questões de facto e de direito sob as mais diversas perspectivas teóricas e práticas. 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.

#### • **Repartição das competências**

Sempre que uma causa é submetida ao Tribunal, o presidente designa um juiz-relator, encarregado de assegurar até ao final do processo a preparação das decisões e propor soluções. É nesta fase que se propõe a composição do Tribunal mais adequada ao exame da questão em causa, a saber, *sessão plenária* de 15 ou de 11 juízes, *duas secções de sete juízes*, dos quais apenas cinco participam na decisão, e *quatro secções de três ou quatro juízes*, dos quais apenas três deliberam.

Com excepção dos recursos apresentados pelos Estados-Membros ou pelas instituições comunitárias que são obrigatoriamente examinados em sessão plenária, o Tribunal determina, uma vez encerrada a fase escrita do processo, com base no relatório do juiz-relator e depois de ouvido o advogado-geral, se são necessárias diligências de instrução e qual a secção que deverá julgar o caso. A decisão é tomada de acordo com critérios estabelecidos internamente, entre os quais se destacam o grau de complexidade jurídica, a existência de jurisprudência na matéria ou ainda as consequências políticas e financeiras de um processo. Qualquer causa pode a todo o momento ser reenviada a plenário, mesmo durante ou após as deliberações. Sempre que tal acontecer, a fase oral deve ser reaberta antes da sessão plenária.

#### • **Funções**

O Tribunal de Justiça é a jurisdição suprema e única para todas as questões decorrentes do direito comunitário. Compete-lhe garantir «*o respeito do direito na interpretação e aplicação do (...) Tratado*» (artigo 220.º do Tratado CE).

Esta apresentação geral comporta três domínios fundamentais:

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

O TJCE 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 TJCE têm competências que no sistema jurídico dos Estados-Membros estão repartidas por várias jurisdições. Assim, age enquanto jurisdição constitucional nos litígios entre as instituições comunitárias e no controlo

da legalidade da legislação comunitária; é uma *jurisdição administrativa* para verificar os actos administrativos adoptados pela Comissão ou, indirectamente, pelas autoridades dos Estados-Membros (com base no direito comunitário); 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 e uma *jurisdição cível* para julgar acções de reparação de danos e interpretar a Convenção de Bruxelas relativa à competência, ao reconheci-

mento e à execução das decisões em matéria cível e comercial.

Como qualquer outro tribunal, o TJCE está sobrecarregado. O número de processos não cessa de aumentar com o passar dos anos e esta tendência deverá prosseguir em razão do potencial de litígios que representam as múltiplas directivas aprovadas no âmbito do mercado único e transpostas para o direito interno dos Estados-Membros. O Tratado da União Europeia suscita já inúmeras questões que deverão ser resolvidas pelo Tribunal Europeu. Foi esta sobrecarga de trabalho que levou em 1988 à criação, com base no Acto Único, do Tribunal de Primeira Instância (TPI).

O Tribunal de Primeira Instância não é uma nova instituição comunitária, mas antes um órgão instituído pelo Tribunal de Justiça.

## COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

### 15 juízes

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

### Tipos de processos

**Recursos de anulação, acções por omissão**  
propostos por pessoas singulares ou colectivas contra actos comunitários ilegais ou omissão  
(artigos 230.º e 232.º)

**Acções para reparação de perdas e danos**  
em razão de responsabilidade contratual e não contratual  
(artigos 235.º e 288.º, n.ºs 1 e 2)

**Litígios entre a Comunidade e os seus agentes**  
(artigo 236.º)

Possui no entanto 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» (= *Tribunal*), seguida do número (por exemplo, T-1/99), enquanto que os do Tribunal de Justiça são classificados com a letra «C» (= *Court*), seguida do número (por exemplo, C-1/99).

O TPI compõe-se de 15 membros, designados em condições e segundo critérios idênticos aos que presidem à nomeação dos juízes do TJCE. Embora a sua principal função seja a de um juiz, os membros do TPI podem ser chamados a desempenhar funções de advogados-gerais em processos julgados em plenária ou em secção sempre que a complexidade do assunto ou da situação jurídica o exigem. Até à data, esta possibilidade só raramente foi utilizada.

O Tribunal funciona em *sessão plenária* (15 juízes) ou em secções compostas de três ou cinco juízes. Os processos julgados em *sessão plenária* são raros, os julgamentos decorrem geralmente em *secções*.

As competências do Tribunal de Primeira Instância começaram por ser relativamente limitadas. Na sequência de uma revisão ocorrida em 1993, o TPI passou a jurisdição de primeira instância para todas as acções directamente intentadas por pessoas singulares ou colectivas relativamente a actos jurídicos comunitários, cabendo recurso para o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE).

## O Tribunal de Contas (artigos 246.º a 248.º do Tratado CE)

O Tribunal de Contas foi criado em 22 de Julho de 1975 e iniciou funções em Outubro de 1977 no Luxemburgo. É composto por 15 membros (o que corresponde ao número actual de países), que são nomeados, por um período de seis anos, pelo Conselho, após consulta do Parlamento Europeu.

Cabe-lhe verificar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas da CE e garantir uma correcta gestão financeira. Contrariamente aos órgãos congéneres dos Estados-Membros, o Tribunal de Contas da UE 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 comunitários 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 das Comunidades Europeias*, 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* em relatórios extraordinários.

## Instituições auxiliares

### ***O Comité Económico e Social (artigos 257.º a 262.º do Tratado CE)***

O Comité Económico e Social (CES) assegura a representação institucional na CE 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.

Compõe-se de 222 membros (conselheiros) provenientes das estruturas mais representativas dos Estados-Membros e são nomeados pelo Conselho (ouvida a Comissão) por um período de quatro anos.

Repartição dos mandatos por país:

Bélgica	12
Luxemburgo	6
Dinamarca	9
Países Baixos	15
Alemanha	24
Áustria	12
Grécia	12
Portugal	12
Espanha	21
Finlândia	9
França	24
Suécia	12
Irlanda	9
Reino Unido	24
Itália	24

Os conselheiros estão organizados em três grupos («Empregadores», «Trabalhadores» e «Interesses Diversos»). Os pareceres que a assembleia plenária adopta são preparados por «secções» compostas 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 do Parlamento Europeu.

Instituído pelo Tratado de Roma, o CES deve em certos casos ser obrigatoriamente ouvido pelo Conselho, sob proposta da Comissão. Pode também emitir pareceres de sua própria iniciativa. Estes pareceres constituem uma síntese de posições por vezes muito díspares e 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 CES têm por vezes um alcance político considerável, como aconteceu com o parecer emitido em 22 de Fevereiro de 1989 sobre direitos sociais fundamentais na Comunidade, o qual lançou as bases da «Carta Social» proposta pela Comissão (e adoptada por 11 Estados-Membros).

### ***O Comité das Regiões (artigos 263.º a 265.º do Tratado CE)***

Uma nova instância consultiva veio juntar-se ao Comité Económico e Social por força do Tratado da União Europeia: o Comité das Regiões (CR). À semelhança do Comité Económico e Social, o CR não

é uma instituição da Comunidade Europeia, uma vez que só exerce *funções consultivas* e não desempenha — como as autênticas instituições da Comunidade (PE, Conselho, Comissão e TJCE) — as funções cometidas à Comunidade de forma juridicamente vinculativa.

Tal como o CES, o CR compõe-se de 222 *membros* que representam as autoridades regionais e locais dos Estados-Membros. A repartição dos 222 mandatos entre os Estados-Membros segue uma ponderação idêntica à do CES. Os membros são nomeados, sob proposta dos Estados-Membros respectivos (e ouvida a Comissão), pelo Conselho, deliberando por unanimidade, por um período de quatro anos.

A *consulta do CR pelo Conselho ou a Comissão* é por vezes obrigatória, em especial quando se trata de questões da esfera da educação, saúde pública, cultura, 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.

### ***O Banco Europeu de Investimento (artigos 266.º e 267.º do Tratado CE)***

A Comunidade dispõe, para o seu «desenvolvimento equilibrado e harmonioso», de um organismo financeiro, o Banco Europeu de Investimento (BEI), que concede empréstimos e garantias, com o objectivo de valorizar as regiões

menos desenvolvidas e promover projectos de interesse comum para vários Estados-Membros.

### ***O Banco Central Europeu (artigos 105.º a 115.º do Tratado CE)***

O Banco Central Europeu (BCE) está no cerne da União Económica e Monetária (UEM). Responde pela estabilidade da moeda europeia, o euro, e caber-lhe-á determinar o volume das emissões de moeda (artigo 106.º do Tratado CE).

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 nacional podem solicitar ou aceitar instruções das instituições ou organismos comunitários, dos governos dos Estados-Membros ou de qualquer outra entidade. As instituições e os organismos comunitários, bem como os governos dos Estados-Membros, comprometem-se a não procurar influenciar os órgãos de decisão do BCE (artigo 108.º do Tratado CE).

O BCE dispõe de um Conselho e de uma Comissão Executiva. O Conselho compõe-se dos governadores dos bancos centrais nacionais e dos membros da comissão executiva. Esta última, que reúne um presidente, um vice-presidente e quatro vogais, assegura na prática a gestão do BCE. O presidente e os membros da Comissão Executiva são nomeados, de entre personalidades de reconhecida competência e com experiência profissional nos domínios mone-

tário ou bancário, de comum acordo, pelos Estados-Membros, sob recomendação do Conselho da UE 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 112.º do Tratado CE).

O Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) compõe-se do BCE e dos bancos

centrais europeus (artigo 107.º do Tratado CE). Cabe-lhe conceber e executar a política monetária da Comunidade, só ele pode autorizar a emissão de notas e de moedas na Comunidade. Compete-lhe ainda gerir as reservas cambiais dos Estados-Membros e promover o bom funcionamento dos sistemas de pagamentos da Comunidade (artigo 105.º, n.º 2, do Tratado CE).

# A ORDEM JURÍDICA COMUNITÁRIA

A organização institucional da CE atrás descrita, principalmente no que respeita aos seus valores fundamentais, só pode tornar-se realidade através do direito comunitário. A Comunidade é assim, sob dois pontos de vista, um fenómeno jurídico: é uma criação do direito e é uma ordem jurídica.

- A UE, UMA CRIAÇÃO DO DIREITO E UMA COMUNIDADE PELO DIREITO

A principal inovação da UE em relação às tentativas anteriores reside no facto de que, para unificar a Europa, não usa a submissão ou a força das armas, 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.

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 «pelo» direito. É o direito comunitário, não a força do poder, que regula a coexistência económica e social dos cidadãos dos Estados-Membros. É este

direito comunitário que no seu conjunto forma a ordem jurídica comunitária. É a base do sistema institucional. É esse direito que define os processos de decisão das instituições comunitárias e que regula as relações destas entre si. Atribui-lhes poderes de acção através de regulamentos, decisões gerais CECA, directivas, recomendações CECA e decisões individuais, que podem ser vinculativos para os Estados-Membros e seus nacionais. Cada cidadão torna-se assim suporte da Comunidade. A ordem jurídica comunitária influencia cada vez mais directamente a sua vida quotidiana. Confere-lhe direitos e impõe-lhe obrigações, quer como nacional de um Estado quer como membro da Comunidade, ficando assim o cidadão submetido a ordens jurídicas de níveis diferentes, tal como sucede num regime constitucional federal. O direito comunitário determina igualmente as relações da Comunidade com os Estados-Membros. Compete aos últimos tomar as medidas necessárias ao cumprimento das obrigações que lhes incumbem por força dos Tratados ou dos actos das instituições comunitárias. Compete-lhes ainda ajudar a Comunidade a levar a bom termo a sua missão 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 UE por todos os danos causados pela violação do direito comunitário.

## • AS FONTES DO DIREITO COMUNITÁRIO

O conceito de «fonte de direito» tem uma acepção dupla: o sentido inicial do termo aponta para a razão que está na essência do direito. Assim, a fonte do direito comunitário foi a vontade de preservar a paz e de construir uma Europa mais próspera pela via da integração económica, as duas pedras basilares da Comunidade Europeia. Em linguagem jurídica, o conceito de «fonte de direito» consubstancia os modos de formulação e de revelação do direito.

### As fontes do direito comunitário

1. **Direito primário:**
  - Tratados originários
  - Princípios gerais de direito
2. **Acordos internacionais da CE**
3. **Direito derivado:**
  - Regulamentos e disposições de aplicação
  - Directivas/Recomendações CECA
  - Decisões gerais e individuais
4. **Princípios gerais de direito administrativo**
5. **Acordos entre os Estados-Membros**

## Os Tratados originários: direito comunitário primário

Fazem parte do ***direito primário como fonte do direito comunitário*** os três Tratados originários, incluindo os anexos e protocolos, os aditamentos e alterações posteriores, isto é, os actos que criaram a CE e que acima referimos como os seus fundamentos institucionais. Os Tratados originários e as respectivas alterações, sobretudo as introduzidas pelo Acto Único Europeu e pelo Tratado da União Europeia, contêm as normas fundamentais relativas aos objectivos, à organização e ao modo de funcionamento da Comunidade, bem como partes do seu direito económico. São pois as disposições «constitucionais» da Comunidade, que proporcionam às instituições comunitárias um quadro para o exercício das suas competências legislativas e administrativas no interesse da Comunidade. Uma vez que se trata de direito criado directamente pelos Estados-Membros, é designado, em linguagem jurídica, por *direito comunitário primário*.

## Os actos jurídicos comunitários: direito comunitário derivado

O direito criado pelas instituições comunitárias no exercício das suas competências tem a designação de *direito comunitário derivado*, a ***segunda fonte importante do direito comunitário***, o que provém das instituições comunitárias e tem por base os tratados.

Resulta em primeiro lugar de todos os actos jurídicos enumerados e definidos no artigo 249.º do Tratado CE, no artigo 161.º do Tratado CEEA e no artigo 14.º do Tratado

CECA. Enquanto *actos jurídicos* vinculativos, contêm simultaneamente disposições jurídicas de carácter geral e abstracto, bem como medidas concretas e individuais. Permitem ainda que as instituições da Comunidade se pronunciem de forma *não vinculativa*.

No entanto, estas enumerações de actos jurídicos não são exaustivas, já que o direito derivado comporta actos jurídicos que não constam de nenhuma delas. Trata-se designadamente de actos que regem o funcionamento interno da CE ou das suas instituições, tais como regulamentações ou acordos entre as instituições ou os regulamentos internos das instituições. Importa ainda mencionar neste contexto a elaboração e a publicação dos programas comunitários. Existem diferenças consideráveis entre os actos jurídicos do direito comunitário derivado em termos de procedimento de adopção, força jurídica e destinatários, diferenças essas que serão estudadas com mais pormenor na parte dedicada aos instrumentos de acção.

O direito derivado emergiu de forma progressiva, conferindo vitalidade à constituição comunitária oriunda do direito primário e, pouco a pouco, construindo e completando o ordenamento jurídico europeu.

## **Os acordos internacionais celebrados pela CE**

Uma *terceira fonte de direito comunitário* está ligada ao papel da Comunidade no plano internacional. Como um dos pólos do mundo, a Europa não se pode limitar à gestão dos seus assuntos internos. Pelo con-

trário, deve procurar desenvolver as relações económicas, sociais e políticas com todos os países. Com este objectivo, a Comunidade celebra com os «países não membros» (países terceiros) e com outras organizações internacionais acordos que vão desde tratados de cooperação nos domínios comercial, industrial, técnico e social a acordos sobre a comercialização de certos produtos.

Neste contexto, merecem ser destacadas três formas de relações convencionais da CE com países terceiros:

### ***Acordos de associação***

A *associação* é algo que vais mais além da regulamentação puramente comercial e visa uma cooperação económica estreita associada a um vasto apoio financeiro da CE aos parceiros envolvidos [artigo 310.º (ex-artigo 238.º) Tratado CE]. Distinguem-se três tipos de acordos de associação:

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

Motivo para a criação do instrumento da associação foi sobretudo a existência de países e territórios ultramarinos que mantinham relações económicas muito estreitas com alguns dos países fundadores da CE, de que foram colónias. Uma vez que a introdução de uma regulamentação aduaneira comum da CE face ao exterior iria prejudicar o comércio externo com esses territórios, havia que adoptar disposições especiais destinadas a estender o sistema comunitário de trocas comerciais

sem entraves a esses países e territórios ultramarinos. Paralelamente procedeu-se à eliminação progressiva dos direitos aduaneiros sobre as mercadorias provenientes desses países. A ajuda financeira e técnica da CE processa-se através do Fundo Europeu de Desenvolvimento.

- *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 Comunidade 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 Comunidade. Este procedimento já deu provas no caso da Grécia, que havia assinado um acordo de associação com a Comunidade em 1962. Outro acordo de associação que abre perspectivas para uma posterior adesão é o assinado em 1964 com a Turquia. Os «acordos europeus» da CE com a Bulgária, Eslovénia, Eslováquia, Hungria, Polónia, República Checa, Roménia e os três Estados bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia) têm igualmente por objectivo a adesão à UE destes países da Europa Central e Oriental. Esta associação destina-se a auxiliar esses países a alcançarem as condições exigidas para poderem aderir à Comunidade num futuro previsível, o que se afigura desejável tanto do ponto de vista económico como em termos de política externa. A CE criou uma união aduaneira com Malta (1971), Chipre (1973) e a Turquia (1996).

- *O acordo relativo ao Espaço Económico Europeu (EEE)*

O acordo EEE proporcionou aos restantes países EFTA (Islândia, Noruega, Listenstaine e Suíça) o acesso ao mercado interno da CE, ao mesmo tempo que lançou os alicerces para uma ulterior adesão destes países à UE, impondo-lhes a adopção de cerca de dois terços da legislação comunitária. Este processo visa concretizar a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais no EEE, com base no acervo comunitário (direito primário e derivado), criar regimes uniformes 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 reforçada. A Comunidade tem acordos deste tipo com os países do Magrebe (Marrocos, Argélia e Tunísia), os países do Machereque (Egipto, Jordânia, Líbano e Síria) e Israel (artigo 300.º do Tratado CE).

### ***Acordos comerciais***

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 inter-

nacionais. Os acordos comerciais internacionais mais importantes são o acordo que instituiu a Organização Mundial do Comércio (OMC) e os acordos multilaterais celebrados neste âmbito, designadamente o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT 1994), os códigos *anti-dumping* e anti-subsunções, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), o ADPIC (propriedade intelectual) e o memorando de 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 comunitário escrito. Como qualquer outra ordem jurídica, também a ordem jurídica comunitária 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 comunitário. Trata-se de normas que traduzem conceitos fundamentais de direito e justiça, às quais qualquer ordem jurídica está obrigada. O direito comunitário escrito, 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 comunitário. Os referidos princípios permitem colmatar as lacunas existentes ou desenvolver de

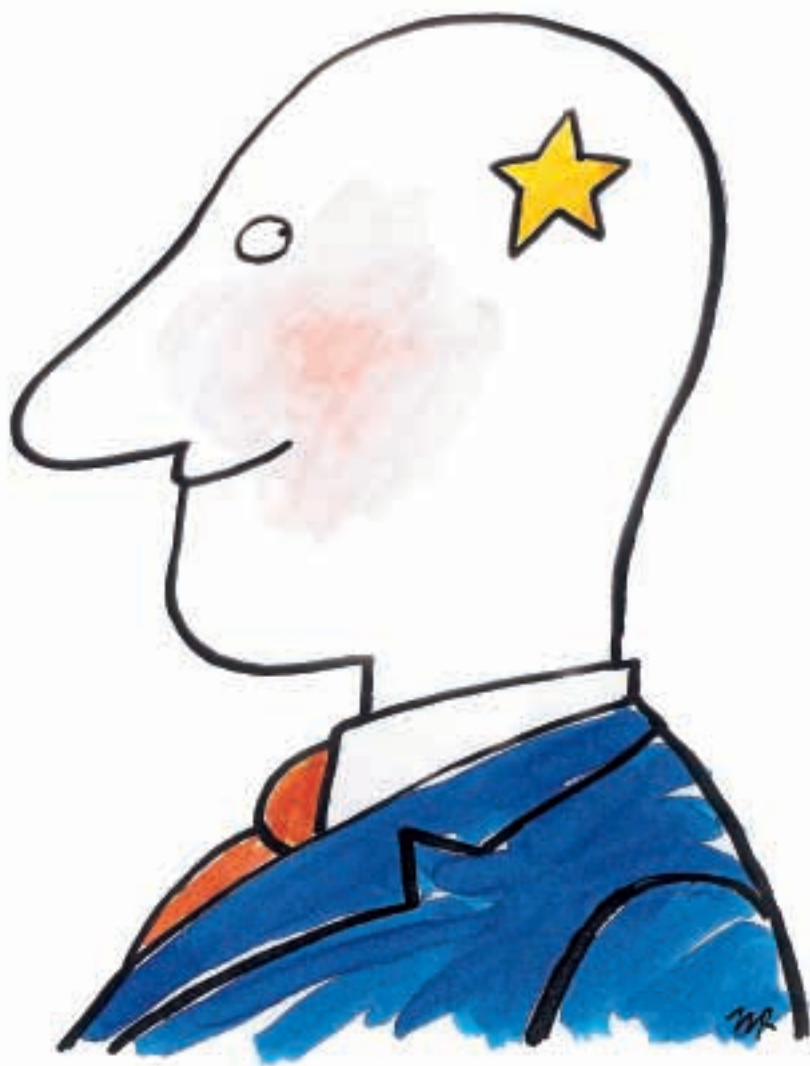
forma mais justa o direito estabelecido através de interpretação, recorrendo ao princípio da equidade.

A concretização destes princípios é feita através da aplicação do direito, principalmente através da jurisprudência do Tribunal de Justiça da CE, 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 comunitário, a regra necessária à solução de um problema.

Para além dos princípios da autonomia, da aplicabilidade directa e do primado do direito comunitário, contam-se ainda outros princípios jurídicos como a protecção dos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade, a protecção da confiança legítima, o direito de ser ouvido ou ainda o princípio da responsabilidade dos Estados-Membros em caso de violação do direito comunitário.

### ***O direito consuetudinário***

Faz parte também das fontes não escritas do direito comunitário e pode definir-se como uma prática social reiterada e constante (uso) acompanhada do sentimento de que, assim se procedendo, se respeita ou obedece a uma norma jurídica (convicção da obrigatoriedade). Desta forma, o direito consuetudinário pode completar ou alterar o direito primário ou o derivado. A



existência do costume no direito comunitário é, em princípio, reconhecida. Todavia, levantam-se consideráveis obstáculos na prática. Uma primeira dificuldade

é a que decorre da existência de um procedimento especial para a revisão dos Tratados (artigo 48.º do Tratado UE) que, apesar de não excluir o costume, deter-

mina uma maior dificuldade quanto ao cumprimento dos critérios referidos *supra* — uso e convicção da obrigatoriedade. A segunda dificuldade resulta do facto de que a validade de qualquer acto das instituições comunitárias só pode ser apreciada à luz dos tratados e não do comportamento real ou da vontade da instituição de criar relações jurídicas. Em consequência, de acordo com os Tratados, o direito consuetudinário não pode de forma alguma ser estabelecido pelas instituições comunitárias, mas só eventualmente pelos Estados-Membros e apenas em conformidade com os critérios já mencionados. Note-se, porém, que a adopção pelas instituições comunitárias dos critérios do uso e da convicção da obrigatoriedade no que diz respeito à interpretação das disposições jurídicas emanadas destas instituições pode alterar significativamente as consequências de carácter jurídico e prático das mencionadas disposições, devendo, no entanto, ser devidamente considerados os requisitos e restrições decorrentes do direito comunitário primário.

### **Acordos entre os Estados-Membros**

*Como última fonte de direito comunitário*, 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 CE, mas para as quais nenhuma competência foi atribuída às instituições comunitárias; por outro, trata-se de verdadeiros acordos internacionais entre Estados-Membros, visando, nomeadamente, alargar o campo de aplicação das

normas nacionais e criar um direito uniformemente aplicável na Comunidade (ver artigo 293.º do Tratado CE). Estes acordos revestem a maior importância no domínio do direito privado internacional. Foi neste contexto que foram celebradas convenções relativas à competência judicial em matéria cível e comercial (1968) e ao reconhecimento mútuo das sociedades e pessoas colectivas (1968), a convenção relativa à eliminação da dupla tributação em caso de correcção de lucros entre empresas associadas (1990), a convenção sobre legislação aplicável às obrigações contratuais (1980) e o acordo em matéria de patentes comunitárias (1989).

### **• OS INSTRUMENTOS DE ACÇÃO DA CE**

O sistema de actos jurídicos comunitários foi concebido aquando da criação da CE. A principal questão que se levantou na altura foi a da natureza e dos efeitos dos actos comunitários. 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 dos vários países, de forma a que todos os cidadãos da Comunidade 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. O sistema normativo da CE obedece ao princípio segundo o qual as disposições nacionais devem ser substituídas por um acto comunitário sempre que uma regulamentação precisa, comum

a todos os Estados-Membros, seja necessária. Mas quando não existe tal necessidade, há que atender às ordens jurídicas nacionais.

Foi neste contexto que se desenvolveram os instrumentos que permitem às instituições comunitárias agir, em graus diferentes, sobre as ordens jurídicas nacionais. A forma extrema desta acção é a substituição das normas nacionais por normas comunitárias. Seguem-se as normas que permitem às instituições comunitárias agir indirectamente sobre as ordens jurídicas 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, prevêem-se actos jurídicos que não contêm qualquer disposição vinculativa para os Estados-Membros ou para os cidadãos da Comunidade. Encontramos todas estas formas fundamentais de actos jurídicos

nos três Tratados comunitários. Existem, no entanto, diferenças na apresentação concreta e na designação destes actos entre o Tratado CECA, por um lado, e os Tratados CE e CEEA, por outro. Enquanto o Tratado CECA apenas prevê três tipos de actos — decisões, recomendações e pareceres (artigo 14.º) — os Tratados CE e CEEA prevêem cinco — regulamentos, directivas, decisões, recomendações e pareceres (artigo 249.º do Tratado CE e artigo 161.º do Tratado CEEA). Isto resulta do facto de se ter verificado que as formas de actuação previstas no Tratado CECA não davam uma resposta cabal às exigências das outras Comunidades. Ao mesmo tempo pareceu oportuno criar novos tipos de actos a fim de corrigir as lacunas reveladas nos actos jurídicos previstos no Tratado CECA. As diferenças conceituais daqui resultantes foram deliberadamente assumidas, na perspectiva de virem a ser eliminadas aquando da fusão das três Comunidades prevista para mais tarde.

<b>Tratado CECA</b>	<b>Tratado CEE</b>	<b>Tratado CEEA</b>
Artigo 14.º	Artigo 249.º	Artigo 161.º
Decisões da carácter geral	Regulamentos	Regulamentos
Recomendações	Directivas	Directivas
Decisões (individuais)	Decisões	Decisões
	Recomendações	Recomendações
Pareceres	Pareceres	Pareceres

Do ponto de vista dos destinatários e dos efeitos que produzem nos Estados-Membros, os actos jurídicos do sistema normativo dos Tratados europeus podem ser representados no quadro a seguir apresentado.

### **As leis comunitárias: regulamentos e decisões gerais CECA**

Os actos jurídicos através dos quais as instituições comunitárias podem interferir mais profundamente nas ordens jurídicas nacionais são os regulamentos dos Tratados CE e CEEA e as decisões gerais do Tratado CECA, que têm duas características não habituais no direito internacional:

- seu **carácter comunitário**, que consiste na particularidade de impor um direito igual para toda a Comunidade 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 decidir quais as que irão aplicar para, desse modo, excluírem as normas 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 directa-

mente aos cidadãos comunitários. Os Estados-Membros, as suas instituições e autoridades estão directamente vinculados ao direito comunitário que se devem de respeitar da mesma forma que o direito nacional.

Não obstante manifestas similitudes com as leis nacionais, estes actos não podem todavia ser considerados «leis europeias» na medida em que são adoptados no âmbito do processo de co-decisão com o Parlamento Europeu (ver capítulo seguinte). Aos regulamentos e às decisões gerais, diplomas que emanam exclusivamente do Conselho e da Comissão, falta-lhes esta componente de co-responsabilidade parlamentar, o que, pelo menos formalmente, constitui característica essencial de uma lei.

### **As directivas e as recomendações CECA**

A directiva, ou recomendação no âmbito do Tratado CECA, é, juntamente com o regulamento, o instrumento de acção mais importante da CE. Trata-se de um acto através do qual se procura conciliar a necessária unidade do direito comunitário 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 e suprimir a pouco e pouco 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 o Estado-Membro apenas quanto ao resultado a alcançar, deixando às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios para obter esse resultado. Esta característica 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 comunitário**, a directiva estabelece o objectivo proposto de forma obrigatória para os destinatários — um, no caso de recomendações CECA, vários ou todos os Estados-Membros —, que deverão realizá-lo num prazo determinado. As instituições comunitárias podem determinar esse objectivo através de normas de tal modo pormenorizadas que os Estados-Membros não dispõem 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 comunitário compete ao direito nacional de cada um dos Estados-Membros. Embora os Estados-Membros tenham liberdade para escolher a forma e os meios da transposição, são obrigados a assegurar que essa transposição seja conforme com o direito comunitário e obedeça aos critérios dessa ordem jurídica. 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 comunitários os possam invocar perante as instâncias judiciais nacionais. 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.

Exceptuando os casos em que uma recomendação CECA se dirige directamente a uma empresa da Comunidade, normalmente nem as directivas nem as recomendações destinadas aos Estados-Membros criam direitos e obrigações directos para os cidadãos comunitários; os cidadãos comunitários só ficam sujeitos a direitos e obrigações quando as autoridades competentes dos Estados-Membros executam a

directiva ou a recomendação CECA. Em princípio, pouco importa aos cidadãos a forma como os Estados-Membros dão cumprimento às obrigações de transposição que lhes incumbem por força dos actos de direito comunitário. Porém, se os Estados não aprovarem, ou aprovarem de forma incompleta, o necessário acto de execução, os cidadãos podem estar a ser **prejudicados**, se o objectivo previsto pela directiva (ou recomendação CECA) lhes proporcionasse 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 tribunais nacionais. O Tribunal estabeleceu as condições necessárias para que a directiva possa produzir esses efeitos directos:

- as disposições da directiva ou da recomendação CECA devem determinar os direitos dos cidadãos e das empresas da Comunidade 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 do conteúdo desses direitos;
- o prazo de transposição da directiva para o direito interno deverá ter terminado.

Esta jurisprudência do TJCE sobre o efeito directo das directivas e das recomendações CECA 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 do disposto na 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 em processos entre cidadãos e Estados-Membros e só quando a aplicação da directiva beneficia o cidadão, 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 (efeito directo *vertical*). Até à data, o TJCE ainda não reconheceu o efeito directo nas relações entre os próprios cidadãos (efeito directo *horizontal*). O Tribunal considera, devido ao próprio carácter 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. O que está em causa é o cidadão estar defendido pelos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima, uma vez que deve poder ter legítima expectativa de que os objectivos da directiva são alcançados através das medidas nacionais de transposição destinadas a dar-lhe aplicação.



Todavia, uma vez terminado o prazo de transposição, as directivas adquirem efeito objectivo na medida em que todos os órgãos do Estado são obrigados a interpretar e aplicar a legislação nacional em conformidade com as directivas («*interpretação conforme ao direito comunitário*»).

Acresce que nos processos *Francovich* e *Boniface*, de 1991, o TJCE 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, relativa 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 ou ao despedimento por insolvência. Para esse fim, deveriam ser criados fundos de garantia protegidos contra os outros credores, 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. 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 deliberou pois que o Estado italiano, ao não transpor a directiva atempadamente, privou os trabalhadores em causa dos direitos instituídos pela directiva, ficando consequentemente obrigado a indemnizá-los. Embora a obrigação de indemnizar não esteja expressamente prevista no direito comunitário, o TJCE considera-a parte integrante da ordem jurídica comunitária, 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 comunitário.

### As decisões individuais, enquanto «actos administrativos» da CE

A terceira categoria de actos jurídicos no sistema normativo da CE é a das decisões CE e das decisões individuais CECA. Uma aplicação eficaz dos Tratados comunitários, dos regulamentos e das decisões gerais CECA só é concebível quando é dada às instituições comunitárias, nos casos em que são elas próprias as responsáveis pelo cumprimento do direito comunitário, 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 são as autoridades administrativas que fixam de forma imperativa as condições da aplicação de uma lei a um caso particular.

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

A decisão tem as seguintes características estruturais:

- tem **aplicabilidade individual**, o que a distingue do regulamento. Dirige-se individualmente apenas 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 para o 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;

- é **obrigatória** em todos os seus elementos, o que a distingue da directiva, que só vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar;
- 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 Comunidade.

As decisões podem ser tomadas por exemplo para autorizar ou proibir auxílios estatais (artigos 87.º e 88.º do Tratado CE), anular acordos ou práticas de entendimento contrárias às regras da concorrência (artigo 81.º do Tratado CE) e ainda para infligir sanções ou impor medidas vinculativas.

### **Medidas não vinculativas das instituições comunitárias — Recomendações e pareceres**

Por fim, existem as recomendações CE e CEEA e os pareceres. Esta última categoria de

actos, expressamente prevista nos Tratados comunitários, permite às instituições da Comunidade pronunciarem-se de forma não vinculativa, isto é, sem criarem qualquer obrigação jurídica para os destinatários relativamente aos Estados-Membros e, em certos casos, aos cidadãos da CE.

Trata-se, nos tratados CE e CEEA, de *recomendações ou de pareceres* e, no Tratado CECA, apenas de *pareceres*. Contrariamente à recomendação CE ou CEEA, a formulação menos feliz no Tratado CECA utiliza o termo recomendação para designar um acto vinculativo, pelo que corresponde à directiva CE e CEEA. As recomendações sugerem aos destinatários um comportamento, enquanto que os pareceres são formulados pelas instituições comunitárias sempre que se trata de apreciar situações ou acontecimentos concretos da Comunidade ou dos Estados-Membros.

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 distorcer as condições de concorrência no mercado comum, a Comissão recomendará aos Estados interessados as medidas adequadas para evitar a distorção em causa (artigo 97.º, n.º 1, segunda frase, do Tratado CE).

Em contrapartida, os *pareceres* são emitidos pelas instituições comunitárias sempre que se revele oportuno apreciar uma dada situação ou factos na Comunidade ou nos Estados-Membros. Em certos casos, os pareceres podem criar condições prévias à for-

mulação de actos jurídicos vinculativos ou constituem requisito necessário para a propositura de uma acção no TJCE (artigos 226.º e 227.º do Tratado CE).

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 comunitárias 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 CE as consequências necessárias. As recomendações e os pareceres podem ter efeitos jurídicos indirectos quando constituem condições para actos jurídicos posteriores de carácter obrigatório ou quando a instituição comunitária 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 comunitárias dispõem de uma vasta panóplia de instrumentos de acção para modelar os contornos da ordem jurídica comunitária. Na prática, os mais importantes são as resoluções, as declarações e os programas de acção.

**Resoluções:** podem emanar do Conselho Europeu, do Conselho da UE e do

Parlamento Europeu. Consubstanciam posições e intenções comuns em relação ao processo geral de integração e a acções específicas no plano comunitário e extracomunitário. As resoluções em matéria de assuntos internos tratam das grandes questões políticas da União, da política regional, da política energética e da união monetária, designadamente a 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 entre as autoridades nacionais e comunitárias. 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:** podem ser de dois tipos. Quando dizem respeito ao *desenvolvimento da Comunidade*, como é o caso das declarações relativas à UE, à democracia, 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 tomam. Estas *declarações interpretativas*, muito frequentes no Conselho, são essenciais na busca de compromissos. O alcance jurídico destas decla-

rações 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 comunitário derivado, que reconhece direitos directos ao cidadão, não poderia ver-se preterido por disposições acessórias que não tivessem sido tornadas públicas.

**Programas de acção:** 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 estão expressamente previstos nos tratados, as instituições comunitárias devem respeitar estas disposições na elaboração dos mesmos. 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 de se conformarem às disposições que deles emanam.

## • O PROCESSO LEGISLATIVO NA CE

Enquanto nos Estados, os parlamentos exprimem e dão forma à vontade popular, na Comunidade, o Conselho exprime e dá forma à vontade dos governos dos Estados-Membros, uma vez que a Comunidade não resulta de uma «nação

européia», mas antes da vontade conjugada de vários Estados-Membros. É verdade que estes transferiram partes da sua soberania para a CE, mas fizeram-no em função das respectivas expectativas de passarem a dispor de posições de força no processo de tomada de decisões da Comunidade. Com o desenvolvimento e o aprofundamento da ordem jurídica comunitária, a repartição de competências no processo de tomada de decisões, que no princípio favorecia excessivamente os interesses nacionais, evoluiu para um sistema mais equilibrado, nomeadamente através do reforço da posição do Parlamento Europeu. Foi assim que se passou de uma mera consulta do Parlamento Europeu para uma colaboração entre este e o Conselho e posteriormente para a co-decisão que caracteriza agora a participação do PE no processo legislativo da CE. O Tratado de Amesterdão reforçou a componente democrática deste processo ao fazer da co-decisão uma regra geral. Todavia, o princípio clássico da separação dos poderes que vigora nos Estados-Membros nem sempre é aplicado no sistema legislativo da CE, o qual parece privilegiar o «princípio do equilíbrio institucional». Este princípio garante que todas as instituições comunitárias chamadas a participar no processo legislativo o fazem de forma equitativa.

O processo legislativo da CE funciona basicamente em **quatro níveis**, com procedimentos próprios aplicáveis em cada um deles:

1. na adopção de actos jurídicos gerais de carácter obrigatório (regulamentos e

directivas) aplica-se o procedimento de consulta ou de proposta, o procedimento de cooperação, o procedimento de codecisão ou o procedimento de parecer favorável;

2. para as medidas de execução, estão previstos procedimentos específicos;
3. as decisões individuais vinculativas e os actos jurídicos não obrigatórios são adoptados através de procedimento simplificado;
4. no contexto CECA, vigoram diversas particularidades.

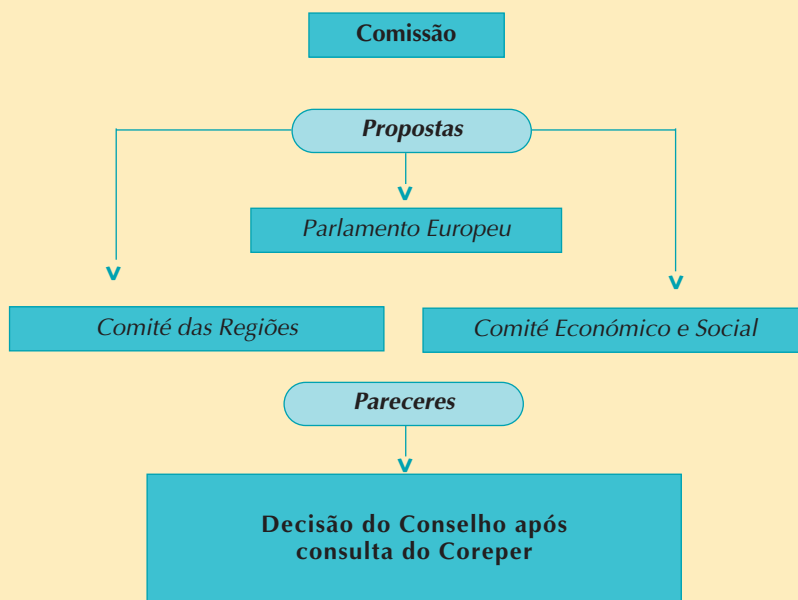
### **O procedimento de consulta ou de proposta**

O procedimento de proposta foi a primeira forma que o processo legislativo da Comunidade revestiu, mas, com a introdução do processo de cooperação e de codecisão, foi gradualmente perdendo significado. Aplica-se ainda nos casos que não estão expressamente sujeitos a cooperação ou a co-decisão, a saber, a tomada de medidas para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual (artigo 13.º do Tratado CE), para reforçar os direitos ligados à cidadania da União (artigo 22.º, n.º 2, do Tratado CE), no domínio da política agrícola comum (artigo 37.º, n.º 2, do Tratado CE), no contexto da liberalização de determinados serviços (artigo 52.º, n.º 2, do Tratado CE), durante um período transitório

de cinco anos em matéria de vistos, asilo e imigração (artigo 67.º, n.º 1, do Tratado CE), na área da concorrência (artigos 83.º e 89.º Tratado CE) e da fiscalidade (artigo 93.º do Tratado CE), na definição das linhas de orientação para as políticas de emprego (artigo 128.º, n.º 2, do Tratado CE), para alargar a política comercial externa às esferas dos serviços e direitos de propriedade industrial (artigo 133.º do Tratado CE), em matéria de protecção social, salvaguarda dos interesses dos trabalhadores e melhoria das condições de emprego (artigo 137.º, n.º 3, do Tratado CE), em relação à criação de empresas comuns no âmbito da execução de programas de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (artigo 172.º do Tratado CE) e, por fim, no domínio do ambiente, no que se refere a questões fiscais, ordenamento do território, afectação dos solos ou gestão de recursos hídricos bem como à escolha por parte de um Estado-Membro entre diversas fontes de energia e a estrutura geral do respectivo aprovisionamento energético (artigo 175.º, n.º 2, do Tratado CE).

O procedimento representa uma divisão de trabalho entre a Comissão e o Conselho. Em termos sucintos, pode-se dizer que *a Comissão propõe e o Conselho decide*. No entanto, antes que o Conselho possa tomar uma decisão, há que percorrer diversas fases nas quais se pronunciam também — em função do que estiver em causa — o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões.

## ○ PROCEDIMENTO DE CONSULTA OU DE PROPOSTA



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

Cabe à Comissão desencadear o processo, com a elaboração de uma proposta (é o chamado direito de iniciativa) sobre a medida comunitária em causa. Esta inicia-

tiva é tomada pelo serviço da Comissão que se ocupa do domínio em causa, sendo frequente neste fase o recurso a especialistas nacionais. A consulta destes peritos decorre em parte no contexto de comités criados para o efeito ou sob forma de processo de

consulta *ad hoc* por parte dos serviços da Comissão. Na prática, esta consulta reveste especial importância, na medida em que permite à Comissão avaliar com maior rigor, logo no início do processo de elaboração da proposta, as possibilidades da proposta vir a ser aprovada pelo Conselho e agir em conformidade, se for o caso, procurando desde logo obter compromissos. Importa, no entanto, ter presente que a Comissão não é obrigada a sujeitar-se aos pareceres dos peritos nacionais na fase de elaboração da proposta. O projecto da autoria da Comissão é então discutido pelos membros da Comissão e votado (maioria simples), sendo de seguida transmitido ao Conselho, sob a forma de «*proposta da Comissão*», acompanhado de uma pormenorizada exposição de motivos.

### ***Fase de consulta***

O Conselho começa por analisar se precisa de consultar outros órgãos comunitários antes de deliberar. Os Tratados prevêm a consulta do Parlamento Europeu relativamente a todas as políticas importantes (*consulta obrigatória*). A não consulta do Parlamento neste caso constituiria um grave vício de forma contra o qual o PE pode apresentar um recurso de anulação (artigo 230.º do Tratado CE) que pode levar à declaração de nulidade da proposta em causa. Além desta consulta obrigatória, o Parlamento é ouvido, na prática, acerca de todos os restantes projectos legislativos [*consulta facultativa*: por exemplo, harmonização dos regimes de auxílio às exportações para países terceiros (artigo 132.º, n.º 1, do Tratado CE);

fixação dos direitos na pauta aduaneira comum (artigo 26.º do Tratado CE)]. Para efeitos da consulta em causa, o Conselho transmite oficialmente a proposta da Comissão ao presidente do Parlamento Europeu, convidando-o formalmente a pronunciar-se sobre a mesma. O presidente do PE remete a proposta para a comissão parlamentar competente, cujas conclusões são depois discutidas em sessão plenária, após o que é emitido um parecer que aprova, recusa ou modifica a proposta. Todavia, o Conselho não é juridicamente obrigado a acatar os pareceres nem as alterações emanadas do Parlamento. Estes pareceres revestem, porém, grande importância política, já que permitem detectar lacunas jurídicas ou exigir outras medidas comunitárias, dando assim novo ímpeto à política de integração europeia.

Os Tratados obrigam, em alguns casos, o Conselho a *consultar o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões*. À semelhança do que acontece com o Parlamento Europeu, os pareceres são transmitidos ao Conselho e à Comissão, terminando assim a intervenção destes dois órgãos consultivos. Também estes pareceres não obrigam o Conselho.

### ***Fase de decisão***

Após consulta do Parlamento Europeu, do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões, a proposta da Comissão, eventualmente alterada de modo a contemplar as posições daquelas instâncias, regressa ao Conselho, onde é discutida primeiramente por grupos de trabalho espe-

cializados e seguidamente no Comité dos Representantes Permanentes dos Estados-Membros (Coreper). Assim que um acto jurídico está «pronto para aprovação», é inscrito na ordem de trabalhos de uma próxima reunião do Conselho, como «ponto A», sendo votado sem debate prévio. Em contrapartida, em caso de divergências não ultrapassáveis ao nível do Coreper, o acto em questão é agendado como «ponto B» a fim de ser analisado pelo Conselho. *A decisão tomada pelo Conselho encerra o processo normativo.*

### **Publicação**

Uma vez aprovado, o acto é redigido na sua forma final nas *11 línguas oficiais* (espanhol, dinamarquês, alemão, grego, inglês, francês, italiano, neerlandês, português, finlandês e sueco), adoptado formalmente pelo Conselho «nas línguas da Comunidade», assinado pelo presidente do Conselho e, por fim, publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* ou «*notificado aos respectivos destinatários*» (artigo 254.º, n.ºs 1 e 3, do Tratado CE).

### **O procedimento de cooperação (artigo 252.º do Tratado CE)**

O procedimento de cooperação inspira-se no já referido procedimento de proposta, prevendo um reforço da influência do Parlamento Europeu no processo decisório da CE, ao mesmo tempo que imprime um ritmo mais acelerado ao processo legislativo. No entanto, aplica-se

exclusivamente ao domínio da União Económica e Monetária (artigo 99.º, n.º 5, e artigo 106.º, n.º 2, do Tratado CE). Todas as outras áreas de intervenção anteriormente sujeitas ao procedimento de proposta regem-se agora pelo sistema da co-decisão.

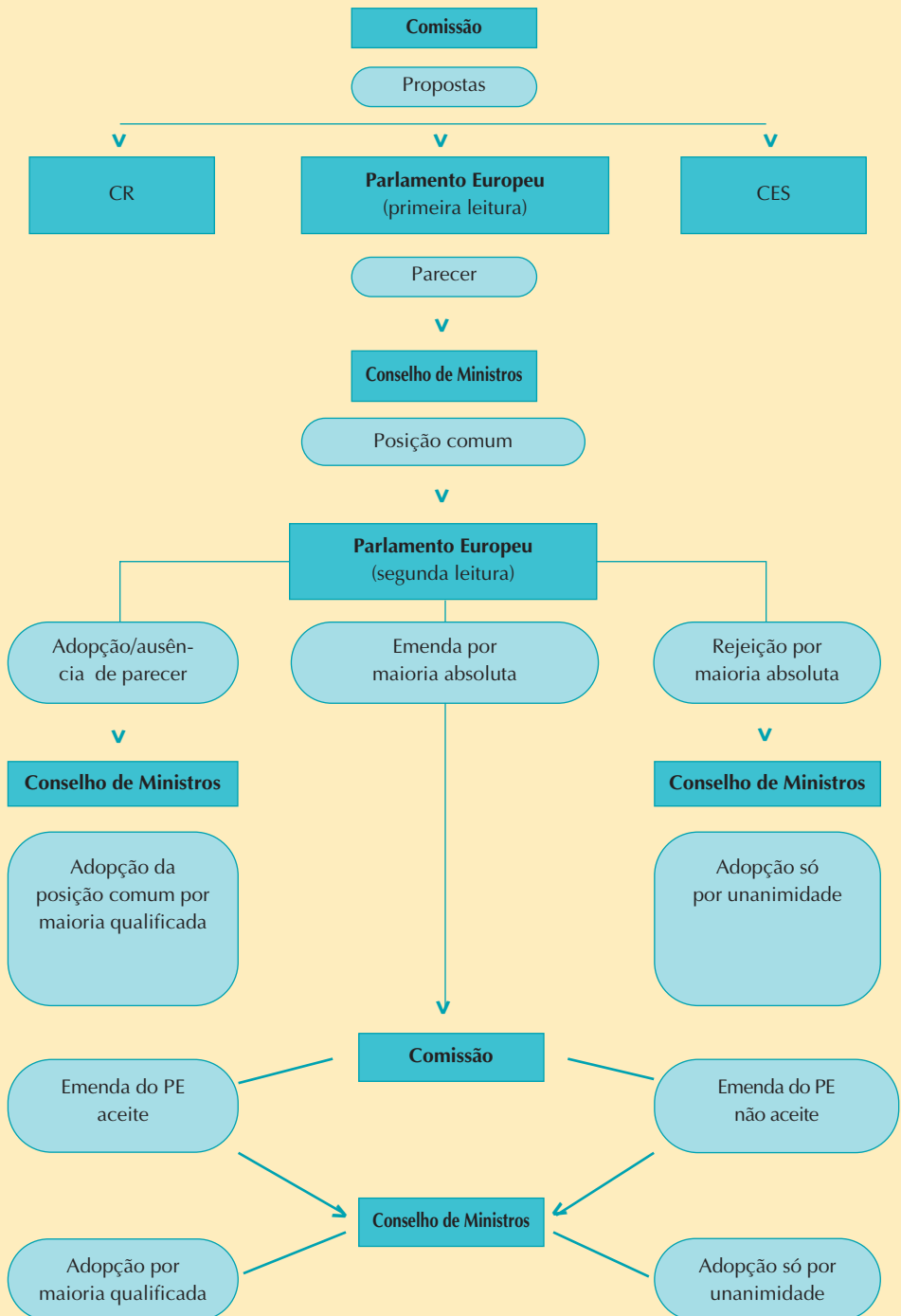
O procedimento de cooperação veio introduzir uma segunda leitura do Parlamento Europeu e do Conselho no processo legislativo comunitário.

**Primeira leitura:** Tal como acontece com o procedimento de proposta, o ponto de partida é a proposta da Comissão, a qual no entanto é transmitida não só ao Conselho mas também ao Parlamento Europeu. O PE é associado a esta fase do processo normativo com o objectivo de permitir que este dê conta ao Conselho do seu parecer sobre a proposta da Comissão antes da adopção da «posição comum», conferindo-se desta forma maior eficácia à participação do PE no processo legislativo. O Comité Económico e Social e o Comité das Regiões podem também ser consultados nesta fase.

Com base nos pareceres que lhe foram transmitidos, o Conselho adopta uma posição comum que reflecte as suas próprias convicções, à luz da proposta da Comissão e dos pareceres. Não se trata pois de um documento de compromisso, mas de uma tomada de posição independente que o Conselho assume.

**Segunda leitura:** O Parlamento analisa a posição comum em segunda leitura, dis-

# PROCEDIMENTO DE COOPERAÇÃO



pondo, no prazo de três meses, de várias possibilidades de intervenção:

1. se o PE aprovar a posição comum ou *deixar passar o prazo de três meses sem sobre ela emitir parecer*, não há qualquer problema. O Conselho pode então proceder à aprovação final da posição comum;

2. o PE pode também *rejeitar* a posição comum ou *propor emendas*. Em ambos os casos, o Conselho poderá impor a sua vontade de duas formas:

— se o PE rejeitar a posição comum, o Conselho pode impor a sua vontade em segunda leitura por unanimidade ou não adoptar a decisão. Atendendo à complexidade dos mecanismos de decisão no Conselho, a situação é de *bloqueio*, razão pela qual o PE só raramente rejeita uma posição comum,

— regra geral, o PE propõe *alterações*. O que importa então é saber se a Comissão aceitará ou não essas alterações. Em caso afirmativo, o Conselho seguirá os trâmites normais de aprovação, isto é, a *maioria qualificada* ou a unanimidade caso o texto que aprove se afaste da proposta revista da Comissão. Em contrapartida, se a Comissão não aceitar as alterações, a adopção do documento pelo Conselho carece de *unanimidade*. O PE só dificilmente poderá impor a sua vontade ao Conselho. Para que o seu parecer tenha o devido peso, deverá ter o apoio da Comissão. O Conselho detém sempre um direito de veto, podendo recusar-se

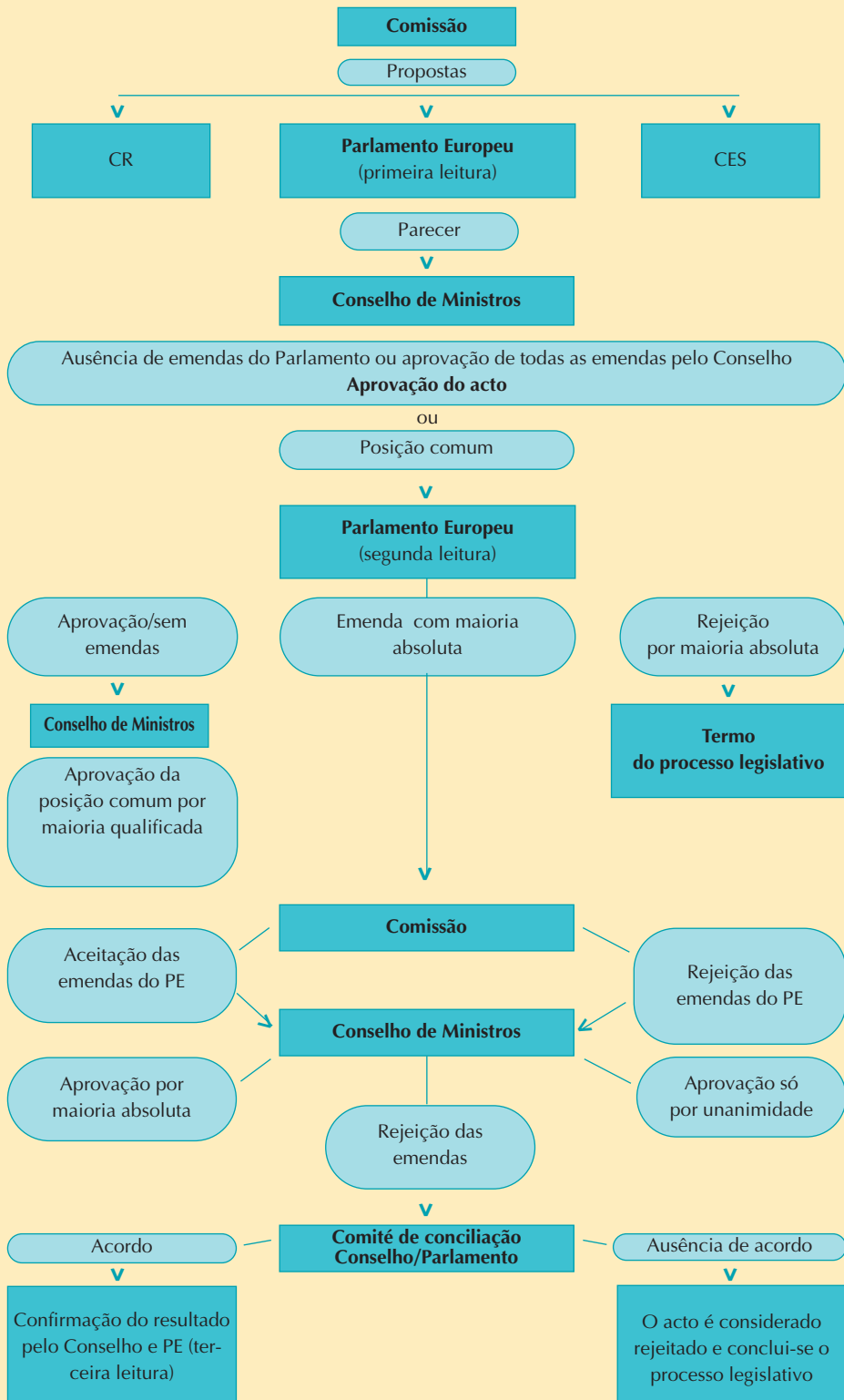
a dar parecer sobre as propostas de alteração do Parlamento ou a proposta alterada da Comissão, bloqueando assim o processo legislativo.

### **O procedimento de co-decisão (artigo 251.º do Tratado CE)**

O procedimento de co-decisão foi concebido como prolongamento do procedimento de cooperação. Ao passo que, no procedimento de cooperação, o Conselho pode, por unanimidade, passar por cima do parecer do Parlamento Europeu, a co-decisão, nos termos em que o Tratado de Amesterdão a consagra, coloca as duas instituições num plano de igualdade. Assim, em caso de malogro da conciliação com o Parlamento, o Conselho não pode adoptar a sua posição comum. É pois indispensável que se chegue a acordo, sob pena de bloqueio do processo legislativo.

A co-decisão tornou-se de longe o procedimento mais importante na prática legislativa, aplicando-se a toda a legislação em matéria de discriminação em razão da nacionalidade (artigo 12.º do Tratado CE), disposições destinadas a facilitar o exercício do direito de estada (artigo 18.º, n.º 2, do Tratado CE), medidas para garantir a livre circulação de trabalhadores (artigo 40.º do Tratado CE), medidas para salvarguardar os direitos de segurança social dos trabalhadores migrantes (artigo 42.º do Tratado CE), directivas para concretizar a liberdade de estabelecimento (artigo 44.º, n.º 2, e artigo 47.º, n.º 1, do Tratado CE),

# PROCEDIMENTO DE CO-DECISÃO



realização da livre circulação dos serviços (artigo 55.º do Tratado CE), política de transportes (artigo 71.º, n.º 1, e artigo 80.º do Tratado CE), realização do mercado interno (artigo 95.º do Tratado CE), política social, incluindo medidas para concretizar a igualdade de tratamento entre homens e mulheres (artigos 137.º, 141.º e 148.º do Tratado CE), medidas de promoção da formação profissional (artigo 149.º do Tratado CE), cultura (artigo 151.º do Tratado CE) saúde (artigo 152.º do Tratado CE), acções de defesa do consumidor (artigo 153.º do Tratado CE), orientações e projectos de interesse comum relativos à realização das redes transeuropeias (artigo 156.º do Tratado CE), fundos regionais (artigo 162.º, n.º 1, do Tratado CE), realização de programas de investigação (artigo 172.º, n.º 2, do Tratado CE), consecução dos objectivos de protecção do ambiente consagrados no artigo 174.º do Tratado CE (artigo 175.º, n.º 1, Tratado CE), execução de programas de protecção do ambiente (artigo 175.º, n.º 3, do Tratado CE), cooperação para o desenvolvimento (artigo 179.º do Tratado CE), princípios gerais de acesso aos documentos (princípio geral da transparência, artigo 280.º do Tratado CE), apuramento estatístico (artigo 285.º do Tratado CE) e, por fim, criação de uma instância independente a quem caberá zelar pela protecção dos dados (artigo 286.º do Tratado CE).

A co-decisão é um processo que comporta as seguintes etapas:

**Primeira leitura:** também na co-decisão o ponto de partida é uma proposta da

Comissão, remetida ao Conselho e ao Parlamento Europeu e, se for o caso, aos comités a consultar. O PE delibera em primeira leitura e transmite o seu parecer ao Conselho. É nesta fase que o CES e o CR têm oportunidade de se pronunciar.

Se o PE não introduzir qualquer alteração à proposta da Comissão ou se o Conselho aceitar todas as alterações propostas, o Conselho *pode* aprovar o acto nesta fase do processo. Caso contrário, passa-se à fase da segunda leitura no PE.

**Segunda leitura:** com base na proposta da Comissão, no parecer do Parlamento e dos comités, e tendo presentes as suas próprias convicções, o Conselho adopta uma *posição comum* por maioria qualificada, a qual é em seguida objecto de segunda leitura pelo Parlamento. O Conselho dispõe de três possibilidades de intervenção no prazo de três meses:

- 1) se o PE aprovar a posição comum do Conselho ou *sobre ela não se pronunciar* nos três meses subsequentes, o acto correspondente à posição comum é dado por aprovado;
- 2) se o PE *rejeitar em bloco* a posição comum (o que só é possível por maioria absoluta dos deputados), o processo legislativo é dado por concluído, já que deixou de haver a possibilidade de o Conselho convocar o *comité de conciliação* nestes casos;

3) se o PE introduzir *alterações* à posição comum do Conselho, aplica-se o seguinte procedimento:

O Conselho pode aprovar a posição comum nos termos em que o PE a alterou, mas assim sendo deve aceitar todas as emendas propostas. Se rejeitar algumas ou se a maioria necessária não for conseguida (por exemplo, a unanimidade quando a Comissão dá parecer contrário às propostas de alteração do PE), o presidente do Conselho deve, de acordo com o presidente do PE, convocar o **Comité de Conciliação**, composto por 15 representantes do Conselho e 15 do Parlamento, em plano de igualdade. O objecto do procedimento de conciliação é a posição comum do Conselho, tal como alterada pelo Parlamento. Esta conciliação visa chegar a um compromisso viável, capaz de recolher as necessárias maiorias no Conselho e no PE.

**Terceira leitura:** se o Comité de Conciliação aprovar um projecto comum, o PE e o Conselho dispõem de seis semanas para adoptar o acto em terceira leitura. Independentemente do parecer da Comissão sobre o projecto de compromisso, é suficiente a maioria qualificada do Conselho (salvo se no Tratado estiver prevista a unanimidade para o acto em causa). O PE pronuncia-se por maioria absoluta dos votos expressos. O acto é então tido por aprovado pelo **Parlamento e pelo Conselho**, o que aliás consta do respectivo título (por exemplo, regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho).

Em caso de malogro do processo de conciliação, o acto proposto é tido por não aprovado e conclui-se o processo legislativo. As consequências deste malogro são pois idênticas às da rejeição da posição comum pelo Conselho ou pelo Parlamento em terceira leitura. Estas novas disposições, que o Tratado de Amesterdão consagrou, vieram pôr termo à prerrogativa do Conselho de adoptar uma posição comum não obstante o processo de conciliação não ter resultado, caso em que o PE só podia opor-se à adopção do acto por maioria absoluta dos deputados.

O procedimento de co-decisão representa um desafio para o Parlamento e simultaneamente abre-lhe novas perspectivas de intervenção. É certo que só poderá funcionar eficazmente se o comité de conciliação chegar a acordo. No entanto, contém as premissas de uma transformação fundamental das relações entre o Parlamento e o Conselho. Pela primeira vez, estas duas instituições estão num plano de igualdade no processo legislativo. Cabe-lhes agora demonstrar que são capazes de encontrar compromissos políticos e de se entenderem em torno de projectos comuns ao nível do comité de conciliação.

### **O procedimento do parecer favorável**

É no âmbito deste procedimento que o Parlamento participa mais de perto no processo legislativo comunitário. Implica que um acto legislativo, para poder ser adoptado, seja aprovado pelo

Parlamento. Todavia, este procedimento não permite ao Parlamento influenciar directamente o teor dos actos. Com efeito, no âmbito deste procedimento, o PE não pode propor nem impor alterações, o seu papel limita-se a aprovar ou rejeitar o acto proposto.

Este procedimento aplica-se aos pedidos de adesão à UE (artigo 49.º do Tratado UE), aos acordos de associação e outros acordos fundamentais celebrados com países terceiros (artigo 300.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado CE), à concessão de atribuições específicas ao BCE (artigo 105.º, n.º 6, do Tratado CE), à alteração dos Estatutos do SEBC (artigo 107.º, n.º 5, do Tratado CE) e, por fim, à designação do presidente da Comissão e dos outros membros do Colégio dos Comissários (artigo 214.º, n.º 2, do Tratado CE).

### O procedimento simplificado

Nos termos deste procedimento, os actos de uma instituição comunitária são adoptados sem proposta prévia da Comissão.

- Aplica-se essencialmente às medidas que a Comissão adopta *no exercício das suas competências próprias* (por exemplo, aprovação de auxílios estatais);
- O procedimento simplificado é utilizado também para os *actos não vinculativos*, designadamente as recomendações e os pareceres do Conselho e da

Comissão. Neste contexto, a Comissão pode formular recomendações e pareceres sempre que julgar oportuno (artigo 211.º, segundo travessão, do Tratado CE, artigo 124.º, segundo parágrafo, do Tratado CEEA). Em contrapartida, no âmbito da CECA, só a Comissão pode emitir pareceres.

### Procedimentos de adopção de medidas de execução

O direito comunitário preceitua que o Conselho atribui à Comissão, nos actos que adopta, as competências de execução das normas que estabelece (artigo 202.º, terceiro travessão, do Tratado CE). No exercício dessas competências, a Comissão não pode, no entanto, alterar nem completar os actos do Conselho que deve executar. O respeito das condições gerais estabelecidas pelo Conselho é garantido pelos comités chamados a intervir e cujos procedimentos decisórios foram alterados em 1999, no intuito de atender a imperativos de simplificação, transparência e, sobretudo, para reforçar o papel do Parlamento. O número de procedimentos no âmbito da «comitologia» passou de cinco para três. O Parlamento passou a estar associado a todos os processos de adopção de medidas de execução relativas a um acto jurídico aprovado por co-decisão no qual o PE desempenhou um papel determinante. Nestes casos, o Parlamento pode apresentar um parecer fundamentado estabelecendo que a medida em causa ultrapassa o âmbito do acto jurí-

dico em questão e obrigar a Comissão a proceder às necessárias alterações. Acresce que a Comissão tem importantes deveres de informação e notificação perante o Parlamento. Importa distinguir três procedimentos de «comitologia», sendo que cada acto menciona no respectivo articulado o procedimento aplicável.

**Comité Consultivo:** o âmbito de aplicação deste procedimento abrange essencialmente as medidas necessárias para dar execução aos actos do Conselho relacionados com a realização do mercado interno.

O Comité Consultivo compõe-se de representantes dos Estados-Membros e é presidido por um representante da Comissão.

O representante da Comissão apresenta ao comité um projecto, devendo este pronunciar-se no prazo estabelecido pela comissão em função da urgência da questão em causa. A Comissão deverá, na medida do possível, ter em conta o parecer do comité, embora a tal não seja obrigada. Dará conta da forma como atendeu às observações e alterações que este tiver apresentado.

**Comité de Gestão:** este procedimento aplica-se designadamente para a adopção de medidas de execução no âmbito da política agrícola comum e das pescas ou ainda na implementação de programas com importantes implicações orçamentais.

Antes de adoptar as medidas que preconiza, a Comissão tem de consultar um comité de gestão composto de representantes dos Estados-Membros, o qual se pronuncia por maioria qualificada (artigo 205.º, n.º 2, do Tratado CE). Se o acto a que as medidas da Comissão se referem tiver sido adoptado pelo Parlamento e pelo Conselho no âmbito da co-decisão, a Comissão submete à apreciação do Parlamento as medidas em causa, devendo o PE verificar se a Comissão está de facto investida de competências de execução no domínio em causa. Caso contrário, o PE elabora uma resolução fundamentada, podendo a Comissão apresentar um novo projecto de medidas, prosseguir o procedimento ou encarregar o Parlamento e o Conselho de proceder às necessárias adaptações por meio de proposta adequada. A Comissão deve dar conta ao PE e ao Conselho do seguimento que entende dar à resolução do Parlamento, podendo aprovar as medidas propostas, com efeito imediato. Todavia, se essas medidas não coincidirem com o parecer do comité, a Comissão deve notificar imediatamente o Conselho e suspender a sua aplicação por um período máximo de três meses, durante o qual o Conselho deve tomar uma decisão final, por maioria qualificada.

**Comité de Regulamentação:** intervém quando estão em causa medidas de alcance geral destinadas a pôr em prática disposições essenciais do acto jurídico em questão, designadamente medidas relativas à protecção da saúde, à segurança das pessoas, dos animais ou das plantas.

Este comité compõe-se de representantes dos Estados-Membros e pronuncia-se por maioria qualificada sobre o projecto de medidas da Comissão.

Contrariamente ao que acontece nos procedimentos que envolvem comités de gestão, neste caso a posição da Comissão fica consideravelmente enfraquecida caso a sua proposta seja rejeitada ou na falta de parecer do Comité. Quando assim acontece, a Comissão não pode tomar medidas de aplicação imediata, deve propô-las ao Conselho, dando conta do facto ao Parlamento, que, por sua vez, verifica se a proposta não excede os limites das competências de execução previstas no acto jurídico a que as medidas se referem e informa o Conselho da sua posição. Cabe a este último, à luz da posição expressa pelo Parlamento, deliberar por maioria qualificada sobre a proposta da Comissão no prazo máximo de três meses. Se o Conselho se opuser à proposta, a Comissão reexaminará a mesma, podendo apresentar ao Conselho uma proposta alterada, submeter de novo a sua proposta ou encarregar o Parlamento e o Conselho da adopção de medidas por meio de proposta para o efeito. Se, uma vez terminado o prazo, o Conselho não tiver tomado as medidas de aplicação propostas ou se não se tiver expressamente manifestado contra, as medidas são adoptadas pela Comissão.

## • O SISTEMA DE PROTECÇÃO JURÍDICA DA CE

No cerne do sistema de protecção jurídica da Comunidade estão o Tribunal de Justiça

(TJCE) e o Tribunal de Primeira Instância (TPI), que o assiste. O TJCE é a instância suprema para todas as questões relativas à legislação comunitária e, juntamente com o TPI, a única jurisdição neste domínio. O sistema de protecção jurídica da CE proporciona as seguintes possibilidades de recurso.

### **Acção por incumprimento dos Tratados (artigo 226.º do Tratado CE)**

Este procedimento, da competência exclusiva do TJCE, aplica-se quando se considera que um Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário. Tendo em conta a gravidade da acusação, antes de recorrer ao Tribunal de Justiça, existe um procedimento preliminar nos termos do qual é dada oportunidade ao Estado-Membro em causa para apresentar as suas observações. Se o litígio não ficar resolvido nessa fase, a Comissão ou um Estado-Membro podem recorrer ao Tribunal de Justiça (artigo 227.º do Tratado). Na prática, a iniciativa parte quase sempre da Comissão. O Tribunal 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 com o direito comunitário. Se o referido Estado não tomar as medidas necessárias para a execução do acórdão, o Tratado da União Europeia prevê a possibilidade de o Tribunal o condenar ao pagamento de uma quantia fixa ou progressiva correspondente a uma sanção pecuniária (artigo 228.º do Tratado CE).

## **Recurso de anulação (artigo 230.º do Tratado CE)**

Trata-se de recursos para obter a anulação de actos jurídicos do Conselho, da Comissão, do Parlamento e do BCE. Os processos que implicam pessoas singulares ou empresas enquanto demandantes ou demandados devem ser iniciados no TPI. Em contrapartida, os litígios entre instituições são tratados pelo TJCE.

O recurso de anulação tem por fundamento a não competência da instituição, a violação de formalidades essenciais, a violação do direito primário ou do direito derivado, o abuso de poder. O recurso pode ser interposto por um Estado-Membro, pela Comissão ou pelo Conselho. Também o PE, o Tribunal de Contas e o BCE podem apresentar recursos desta natureza sempre que estiverem em causa direitos que lhes foram conferidos. Em contrapartida, os cidadãos e as empresas da Comunidade 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 TJCE, 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. Com este critério do «efeito directo», garante-se que só sejam submetidos ao TJCE ou ao TPI os casos em que esteja claramente estabelecido o prejuízo infligido ao demandante assim como a natureza desse prejuízo, o que se pode revelar problemático nos casos em que os Estados-Membros ainda não tenham transposto para o direito interno os actos jurídicos comunitários. O

critério do efeito directo permite, por seu lado, excluir a possibilidade das chamadas «acções populares».

Se o recurso tiver fundamento, o Tribunal pode anular, com efeitos retroactivos, o acto em causa. Em certos casos, o TJCE ou o TPI pode anulá-lo só a partir da data da sentença. A fim de salvaguardar os direitos e os interesses das partes demandantes, às mesmas não se aplica a limitação de efeitos de uma sentença de anulação.

## **Acção por omissão (artigo 232.º do Tratado CE)**

Este tipo de acção completa a protecção jurídica face ao Conselho, à Comissão, ao Parlamento e ao BCE, uma vez que dá a possibilidade de acção judicial contra uma omissão ilegal de um acto comunitário. A repartição de competências entre o TJCE e o TPI segue princípios análogos ao recurso de anulação. Antes de se poder interpor a acção, existe um procedimento prévio nos termos do qual o demandante deve convidar a instituição em causa a agir. Uma acção deste tipo, quando interposta pelas instituições, consiste em requerer que se verifique que o órgão em questão se absteve, violando o Tratado, de adoptar um acto comunitário. Quando o demandante é uma pessoa singular ou colectiva, o Tribunal de Justiça é instado a constatar que uma das instituições da Comunidade, violando o Tratado, não lhe dirigiu um acto jurídico (uma decisão). O acórdão do Tribunal limita-se a constatar a ilegalidade da omissão, já que o TJCE e o TPI não são competentes para ordenar a adopção das medidas necessárias. A parte vencida fica apenas obrigada a adoptar as medidas contidas na sentença do TJCE ou do TPI (artigo 233.º do Tratado CE).

### **Acção de indemnização (artigos 235.º e 288.º, n.º 2, do Tratado CE)**

Quaisquer pessoas singulares ou colectivas ou os Estados-Membros, afectados pelos actos da CE ou dos seus agentes, podem recorrer ao TPI (pessoas singulares e colectivas) e ao TJCE (Estados-Membros) e solicitar indemnização dos danos causados. O Tratado só parcialmente regula as questões da responsabilidade da CE, a qual é regulada pelo direito comum e, em princípio, deferida aos órgãos jurisdicionais nacionais. O Tribunal desenvolveu estes princípios na sua jurisprudência, tendo fixado as seguintes condições para que possa haver reparação de danos:

1) tem de haver comportamento ilícito por parte de uma instituição comunitária ou de um agente da CE no exercício das suas funções. Quando está em causa a responsabilidade de uma instituição por um acto legislativo (regulamento ou directiva) ilícito, não é suficiente alegar o carácter ilícito do acto; é necessário que tenha sido violada de forma clara e notória uma norma jurídica de ordem superior destinada a proteger os direitos individuais. Não é fácil determinar quais são os casos em que existe uma violação suficientemente qualificada do direito comunitário. O TJCE 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) tem de haver dano efectivo;

3) tem de haver nexo causal entre o acto da instituição comunitária e o alegado dano;

4) não é necessário provar a culpa da instituição.

### **Recursos dos funcionários (artigo 236.º Tratado CE)**

O Tribunal de Primeira Instância é competente em matéria de litígios entre a Comunidade e os seus funcionários ou familiares sobrevivivos.

### **Procedimento de recurso (artigo 225.º, n.º 1, do Tratado CE, artigos 110.º e seguintes do Regulamento Processual do TJCE)**

As relações entre o TJCE e o TPI foram concebidas de forma a que todas as decisões do TPI 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 comunitário pelo TPI. Se o recurso for procedente, o TJCE anula a decisão do Tribunal de Primeira Instância. Pode julgar definitivamente o litígio, se o mesmo estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo para o Tribunal de Primeira Instância para julgamento. Se assim for, o TPI fica vinculado à solução dada às questões de direito pela decisão do Tribunal de Justiça.



## **Protecção jurídica provisória (artigos 242.º e 243.º do Tratado CE)**

As acções intentadas no TJCE e no TPI, bem como os recursos das decisões deste último órgão jurisdicional não têm efeito suspensivo. Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça ordene a *suspensão da execução do acto impugnado* (artigo 242.º do Tratado CE) ou ordene as necessárias medidas provisórias (artigo 243.º do Tratado CE).

Na prática, o fundamento de um pedido de *medidas provisórias* é determinado à luz dos critérios seguintes:

- 1) **a probabilidade da existência de um direito (*Fumus boni iuris*):** à instância competente cabe avaliar essa probabilidade, a partir de um estudo sumário dos argumentos do recorrente;
- 2) **a urgência da decisão:** é determinada consoante a decisão solicitada se destina ou não a evitar aos 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. Considera-se que um prejuízo financeiro é 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 CE em

dar de imediato execução às medidas e com os inconvenientes para terceiros da aplicação de medidas provisórias.

## **Pedido de decisão prejudicial (artigo 234.º do Tratado CE)**

O pedido de decisão prejudicial, ou reenvio prejudicial, destina-se a proporcionar aos órgãos jurisdicionais nacionais a possibilidade de recorrerem ao Tribunal de Justiça para esclarecerem questões de direito comunitário. Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada num órgão jurisdicional nacional, esse órgão pode suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a questão da validade e da interpretação do acto à luz dos tratados comunitários. A questão assim formulada pelo tribunal nacional é submetida ao TJCE, 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 contencioso destinado a resolver um litígio como os outros procedimentos já descritos, representa apenas um elemento de um processo global que começa e termina perante um tribunal nacional.

**Objectivo:** garantir a interpretação uniforme do direito comunitário e com ela a unidade da ordem jurídica comunitária. Este procedimento desempenha também um importante papel na protecção dos direitos individuais. Para que os tribunais nacionais possam verificar a conformidade da legislação nacional com o direito comunitário e, em caso de incompatibilidade, fazer primar o direito comunitário

directamente aplicável, é preciso que o conteúdo e o alcance das disposições comunitárias estejam claramente definidos. Regra geral, só um pedido de decisão prejudicial pode garantir essa clareza, pelo que este procedimento permite também ao cidadão da Comunidade opor-se a acções do seu país contrárias à legislação comunitária e conseguir a aplicação desta última perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Esta dupla função da decisão prejudicial compensa de certa forma as reduzidas possibilidades de os particulares instarem directamente o TJCE e reveste importância crucial para a protecção jurídica das pessoas singulares. Todavia, para que dê resultado, os juízes e os tribunais nacionais devem estar «dispostos» a submeter a questão ao TJCE.

**Extensão do pedido de decisão prejudicial:** o TJCE decide sobre a interpretação do direito comunitário e controla a validade dos actos jurídicos das instituições comunitárias e do Banco Central Europeu. As disposições de direito interno não podem ser objecto de reenvio prejudicial. No âmbito deste procedimento, o TJCE não é competente para interpretar o direito nacional nem para decidir da respectiva conformidade com o direito comunitário. Este aspecto é frequentemente negligenciado nos pedidos de decisão prejudicial dirigidos ao TJCE. Com efeito, inúmeros são os casos em que se interpela o TJCE sobre a conformidade de uma disposição nacional com uma disposição comunitária ou sobre a aplicabilidade de uma disposição comunitária específica a um processo tramitado num órgão jurisdicional nacional. Embora o TJCE não possa

receber tais questões prejudiciais, estas não são pura e simplesmente rejeitadas, sendo antes interpretadas pelo TJCE, já que o tribunal que decide um reenvio o que pretende é conhecer os critérios de interpretação da legislação comunitária pertinente para poder avaliar autonomamente a compatibilidade entre a legislação nacional em questão e a legislação comunitária. O TJCE aproveita a ocasião para, a partir da documentação fornecida, designadamente a fundamentação do reenvio, identificar as disposições de direito comunitário que carecem de interpretação no contexto do litígio em questão.

**Capacidade para introduzir um pedido de decisão a título prejudicial:** são competentes para introduzir pedidos de decisão a título prejudicial os «*órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros*». O sentido e o alcance do conceito de jurisdição deve ser definido de acordo com valores próprios do direito comunitário e não em função dos dados da ordem jurídica interna do Estado reenviante. São os todos os órgãos independentes a quem compete resolver os litígios num Estado de direito. 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 comunitário 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 do Tratado CE ou sobre a validade de um acto emanado de uma instituição comunitária, ou ainda para aferir da presença efectiva de um litígio jurídico, isto é, se os pontos sobre os quais o TJCE é chamado a pronunciar-se a título prejudicial não são apenas hipotéticos ou abstractos tendentes a induzir o TJCE a dar um parecer através de uma decisão prejudicial. É raro que o TJCE se recuse a apreciar um reenvio invocando esta ordem de motivos, já que, dada a importância da cooperação entre as autoridades judiciárias que o Tratado CE consagra, o TJCE age neste domínio com uma certa contenção. Todavia, a jurisprudência recente demonstra que o TJCE 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 TJCE declara-se incompetente para proceder a uma interpretação correcta da legislação comunitária e indefere o pedido.

***Obrigatoriedade de introdução de um pedido de decisão a título prejudicial:*** qualquer tribunal cujas decisões não sejam passíveis de recurso judicial previsto no direito interno está obrigado a introduzir um pedido de decisão a título prejudi-

cial. Entende-se neste contexto todas as vias de recurso que permitam verificar questões de facto e de direito ou só de direito. Não se incluem aqui os recursos ordinários com efeitos limitados ou específicos (revisão, verificação da constitucionalidade). O tribunal 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 TJCE ou ainda se não subsistir qualquer dúvida quanto à interpretação de uma disposição de direito comunitário. Em contrapartida, se um tribunal nacional pretender invocar a invalidade de um acto comunitário, é obrigado a introduzir um pedido de reenvio prejudicial. Neste contexto, o TJCE estabeleceu claramente que detém competência exclusiva para rejeitar disposições inválidas do direito comunitário. Em consequência, os órgãos jurisdicionais nacionais devem aplicar e respeitar as disposições comunitárias enquanto o TJCE não tiver decidido da respectiva invalidade. Admite-se uma excepção para os tribunais no âmbito da protecção jurídica provisória. Nos termos de jurisprudência recente do TJCE, estes tribunais podem, sob certas condições, suspender a execução de actos administrativos nacionais decorrentes de um regulamento comunitário ou tomar medidas provisórias a fim de previamente decidirem sobre situações ou relações jurídicas litigiosas sem ter em conta uma disposição jurídica comunitária.

Qualquer violação da obrigação de reenvio implica simultaneamente uma violação do Tratado CE e pode levar à propo-

situra de uma acção por incumprimento. Na prática, as consequências de uma tal acção permanecem circunscritas na medida em que o governo do Estado-Membro em causa não pode dar seguimento a uma eventual condenação do TJCE, 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 comunitário (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:** a decisão 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, as decisões prejudiciais funcionam como precedentes para outros processos similares.

- **A RESPONSABILIDADE DO ESTADO-MEMBRO POR VIOLAÇÕES DO DIREITO COMUNITÁRIO**

O princípio da responsabilidade de um Estado-Membro pelos danos causados aos particulares em virtude de violações do

direito comunitário que lhes são imputáveis foi reconhecido pelo TJCE 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 pronunciados pelo TJCE em matéria de primado do direito comunitário, aplicabilidade directa das disposições do direito comunitário e reconhecimento dos direitos fundamentais próprios da Comunidade. Conforme referiu o TJCE, o direito à reparação dos danos «constitui o corolário necessário do efeito directo reconhecido às disposições comunitárias cuja violação estiver na origem do dano 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 comunitária. O TJCE desenvolveu assim 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 comunitário imputáveis ao Estado-Membro.

**Responsabilidade por actos normativos ou omissões do Estado-Membro**

Esta responsabilidade é reconhecida sempre que estão reunidas três condições,

que em si correspondem às que se aplicam à Comissão, numa situação análoga:

- 1) a disposição comunitária violada deve ter por objecto o reconhecimento de direitos aos particulares;
- 2) a violação deve ser suficientemente caracterizada, sendo o critério decisivo para considerar que ela se verificou o da violação manifesta e grave, por um Estado-Membro, dos limites que se impõem 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 comunitário em causa. No seu acórdão, o TJCE formula algumas orientações fundamentais destinadas às jurisdições nacionais:

*«... entre os elementos que o órgão jurisdicional competente pode ser levado a tomar em consideração, figuram o grau de clareza e de 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, 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 perante uma violação do direito comunitário sufi-*

*cientemente 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) tem de 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 comunitário.

### **Responsabilidade por violação do direito comunitário pelo poder judicial**

O TJCE estabeleceu inequivocamente que os princípios da responsabilidade também se aplicam ao terceiro poder, o poder judicial. As decisões que dele emanam podem ser apreciadas pelas diferentes instâncias de recurso, bem como — na medida em que tiverem sido proferidas em desrespeito ou violação das normas do direito comunitário — 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 comunitário através da sentença em questão, é necessário reexaminar as questões materiais atinentes à legislação comunitária, sem que o tribunal 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 comunitárias ou de compatibilidade entre as dis-

posições nacionais em matéria de responsabilidade e o direito comunitário é de novo o TJCE, que pode ser demandado no âmbito de um reenvio prejudicial (artigo 234.º do Tratado CE).

# O DIREITO COMUNITÁRIO NO CONJUNTO DO SISTEMA JURÍDICO

Tendo em conta tudo o que vimos até agora sobre a estrutura da CE e a sua ordem jurídica, não é fácil determinar a posição do direito comunitário 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 comunitário como sendo apenas um conjunto de acordos entre Estados e a que o vê como parte ou apêndice dos sistemas jurídicos nacionais.

## • A AUTONOMIA DA ORDEM JURÍDICA COMUNITÁRIA

Ao instituírem a Comunidade, os Estados-Membros limitaram os seus poderes legislativos soberanos e criaram um sistema jurídico independente que os vincula, tal como aos seus nacionais.

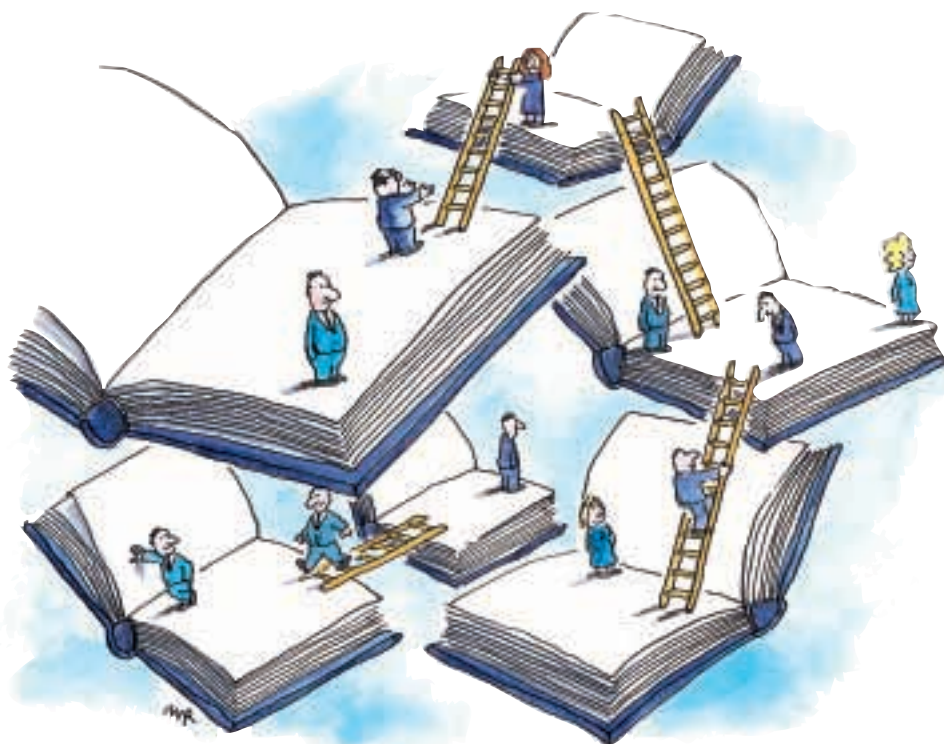
O Tribunal de Justiça já tinha chegado a idênticas constatações no célebre acórdão Costa/Enel, proferido em 1964, ao qual já foi feita referência no presente texto. No processo em questão, Flaminio Costa opusera-se à nacionalização da produção e da distribuição de electricidade em Itália e à transferência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

A autonomia da ordem jurídica comunitária tem um significado fundamental para a CE, pois constitui a única garantia de que o direito comunitário não será

desvirtuado pela interacção com o direito nacional e de que será aplicável uniformemente em toda a Comunidade. Por isso, os conceitos jurídicos comunitários são interpretados fundamentalmente à luz das exigências do direito comunitário e dos objectivos da Comunidade. Esta determinação especificamente comunitária dos conceitos é imprescindível, uma vez que os direitos garantidos pela ordem jurídica da Comunidade poderiam estar em perigo se os Estados pudessem ter a última palavra para decidir, segundo as diversas interpretações que fizessem das disposições comunitárias, quanto às liberdades instituídas pelo direito comunitário. 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 ao utilizado na ordem jurídica de um ou outro Estado-Membro. Acresce que os actos comunitários são exclusivamente avaliados à luz do direito comunitário e não do direito nacional ou constitucional.

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

Mesmo apresentando-se o direito comunitário como uma ordem jurídica inde-



pendente das ordens jurídicas dos Estados-Membros, não se julgue que aquela e estas se sobrepõem. Contra esta visão limitada da realidade existem dois argumentos: por um lado, o facto de um mesmo indivíduo reunir em si as qualidades de cidadão de um Estado e de cidadão da Comunidade; por outro lado, um tal entendimento esqueceria que o direito comunitário só tem significado se for aceite nas ordens jurídicas dos Estados-Membros. A ordem jurídica comunitária e as ordens jurídicas nacionais são, na verdade, interdependentes.

- A INTERACÇÃO ENTRE O DIREITO COMUNITÁRIO E O DIREITO NACIONAL

Este aspecto das relações entre direito comunitário e direito nacional abrange os domínios em que ambos se completam mutuamente. O artigo 10.º do Tratado CE ilustra bem esta relação:

*«Os Estados-Membros tomarão todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resul-*

*tantes de actos das instituições da Comunidade. Os Estados-Membros facilitarão à Comunidade o cumprimento da sua missão.*

*Os Estados-Membros abster-se-ão de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do presente Tratado.»*

A formulação deste princípio geral ficou a dever-se ao facto de haver consciência de que a ordem jurídica comunitária não tem condições para realizar por si só os objectivos da Comunidade. Ao contrário das outras ordens jurídicas nacionais, não constitui um sistema auto-suficiente, pois depende dos sistemas nacionais para a sua aplicação. Todos os órgãos estatais legislativos, executivos (incluindo as administrações) e judiciais têm pois de reconhecer que a ordem jurídica comunitária não é um sistema «externo» ou «estrangeiro» e que os Estados-Membros e as instituições comunitárias pertencem solidariamente a um todo indissolúvel destinado a alcançar objectivos comuns. A CE não é apenas uma comunidade de interesses, é também uma comunidade solidária. Consequentemente, as autoridades nacionais devem não só respeitar os Tratados comunitários e as normas de execução emanadas das instituições comunitárias, mas também aplicá-los e dar-lhes vida. A interacção entre direito comunitário e direito nacional assume aspectos tão multifacetados que vale a pena dar alguns exemplos.

A principal ilustração desta interacção é o *mecanismo da directiva*, já tratado em capítulo anterior. A directiva apenas fixa

com carácter vinculativo o resultado a alcançar pelo Estado-Membro. São as autoridades nacionais, através da aplicação do direito nacional, que decidem acerca dos meios e da forma para o alcançar efectivamente. No âmbito judicial, ambos os sistemas estão estreitamente interligados através do processo de decisão prejudicial previsto no artigo 234.º do Tratado CE, nos termos do qual os órgãos jurisdicionais nacionais podem (ou devem, em alguns casos) pedir ao TJCE uma decisão prejudicial quanto à interpretação ou à validade do direito comunitário. A decisão prejudicial demonstra que, por um lado, também os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros são obrigados a respeitar e aplicar o direito comunitário e, por outro, que a interpretação e a decisão quanto à validade do direito comunitário compete exclusivamente ao TJCE. A interdependência entre as ordens jurídicas comunitárias e nacionais também é ilustrada pelos casos em que é necessário colmatar *lacunas da ordem jurídica comunitária*. É o que sucede quando o direito comunitário recorre, para completar as suas próprias normas, à regulamentação já existente nas ordens jurídicas dos Estados-Membros. Assim, pode-se afirmar que cada norma comunitária está, em certa medida, dependente da correspondente norma jurídica nacional. De facto, este princípio aplica-se a todos os aspectos da execução do *direito comunitário*, sempre que este não estabeleça as suas próprias normas de execução. Nesses casos, as autoridades nacionais aplicam o direito comunitário segundo as normas materiais e formais do seu próprio direito nacional. Obviamente, este princípio está condicio-

nado pela exigência de assegurar a uniformidade na aplicação do direito comunitário, uma vez que seria inaceitável que os agentes económicos fossem objecto de tratamentos diferentes, donde potencialmente injustos.

- **CONFLITO ENTRE O DIREITO COMUNITÁRIO E O DIREITO NACIONAL**

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

### **A aplicabilidade directa do direito comunitário**

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

Um dos grandes méritos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é o de ter reconhecido a aplicabilidade directa das disposições de direito comunitário, apesar da resistência inicial de determinados Estados-Membros, e de ter consolidado assim a existência da ordem jurídica comunitária. 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 artigo 12.º do Tratado CEE (entretanto, artigo 25.º do Tratado CE), que proíbe expressamente a introdução de novos direitos aduaneiros ou o aumento dos existentes. O Tribunal pronunciou-se, contra o parecer de vários governos e do seu advogado-geral, pela aplicabilidade imediata das disposições comunitárias, tendo em conta a natureza e os objectivos da Comunidade. 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 contra-*

*partida de obrigações impostas pelos Tratados de forma bem definida, quer aos particulares quer aos Estados-Membros quer às instituições comunitárias.»*

Resta porém saber quais são as *disposições* do direito comunitário que são *directamente aplicáveis*. O TJCE começou por examinar esta questão à luz do direito comunitário primário, tendo estabelecido que todas as disposições dos Tratados que instituem as Comunidades Europeias 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 comunitárias para a sua execução e eficácia.

Foi o que o Tribunal decidiu quanto ao ex-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 salvaguardar e, conseqüentemente, tinha de considerar ilícito o aumento do direito de importação, por contrário à disposição do Tratado. Esta jurisprudência foi mais tarde desenvolvida pelo Tribunal de Justiça para outras disposições do Tratado CEE que são para o cidadão da Comunidade muito mais importantes do que o artigo 12.º do Tratado CEE, sendo de salientar os acórdãos relativos à aplicabilidade directa do artigo 39.º (livre circulação), do artigo 43.º (liberdade de estabelecimento) e do artigo 49.º (livre prestação de serviços) do Tratado CE.

No que se refere às garantias de *livre circulação*, o Tribunal pronunciou-se a favor das sua aplicabilidade directa no processo *Van Duyn*. Em causa estavam o 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 comunitário sobre livre circulação, 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 TJCE declarou que o artigo 39.º do Tratado CE era directamente aplicável e conferia aos particulares direitos que as jurisdições nacionais deviam salvaguardar.

O TJCE foi instado pelo Conselho de Estado 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 43.º do Tratado CE. Este advogado viu-se obrigado a intentar esta 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 43.º do Tratado CEE era de aplicação directa e conferia aos cidadãos comunitários o direito de acesso a uma profissão e o direito de exercer noutro Estado-Membro como qualquer nacional desse Estado. Com fundamento neste acórdão, o Sr. Reyners foi autorizado a exercer a sua actividade profissional de advogado na Bélgica.

O Tribunal de Justiça teve 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 jurisdicional de recurso, era compatível com as disposições comunitárias 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 Comunidade estivesse sujeito em razão da nacionalidade seriam contrárias ao artigo 49.º do Tratado CE e, por isso, nulas.

Importa igualmente sublinhar a grande importância prática do reconhecimento

da aplicabilidade directa do princípio da *livre circulação de mercadorias* (artigo 28.º do Tratado CE), do princípio da *igualdade de remuneração entre homens e mulheres* (artigo 141.º do Tratado CE), da *proibição de qualquer forma de discriminação* (artigo 12.º do Tratado CE) e da livre concorrência (artigo 81.º do Tratado CE). No domínio do *direito derivado*, a questão da aplicabilidade directa coloca-se em relação às directivas (recomendações CECA) e às decisões cujos destinatários são os Estados-Membros, uma vez que os regulamentos (decisões gerais CECA) e as decisões cujos destinatários são pessoas singulares ou colectivas (decisões individuais CECA) são já directamente aplicáveis por força dos Tratados (artigo 249.º, n.ºs 2 e 4, do Tratado CE, artigo 14.º do Tratado CECA). Desde 1970, o TJCE tornou o princípio da aplicabilidade directa 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 comunitário, tal como tem sido reconhecida pelo Tribunal de Justiça: 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 comunitária.

### **O primado do direito comunitário**

A aplicabilidade directa de uma norma comunitária suscita uma outra questão



igualmente fundamental: o que acontece quando uma disposição comunitária que estabelece direitos e obrigações directamente para os cidadãos é incompatível com uma norma de direito nacional?

Tal conflito apenas se resolve se uma das normas ceder perante a outra. O direito comunitário escrito não contém qualquer disposição nesta matéria. Em nenhum dos Tratados existe uma regra que determine qual deve ceder, se o direito comunitário se o direito nacional. O conflito entre estes dois direitos só pode ser resolvido na medida em que for dado ao direito comunitário o primado sobre o direito nacional.

Doutro modo, o que restaria do direito comunitário se o pretendéssemos subordinar ao direito nacional? Quase nada! As disposições comunitárias podiam ser anuladas por qualquer lei nacional e, assim, estaria igualmente excluída a sua aplicação uniforme nos vários Estados-Membros. Outra consequência seria a impossibilidade de a Comunidade cumprir as tarefas que lhe foram cometidas pelos Estados-Membros. O funcionamento da CE 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 primar sobre o direito constitucional, ser colocado entre o direito constitucional e o direito comum ou ao mesmo nível que o direito comum. As relações 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 às relações com a legislação comunitária, já que esta não é parte integrante da legislação nacional. Em consequência, qualquer conflito entre a legislação comunitária e a legislação nacional deve ser resolvido com base na ordem jurídica comunitária.

Prevedo estas consequências, o Tribunal de Justiça reconheceu o princípio do primado do direito comunitário sobre o direito nacional, fazendo-o, no entanto, contra o parecer de alguns Estados-Membros. Dotou assim a ordem jurídica comunitária de uma segunda trave-mestra, depois da aplicabilidade directa, transformando-a 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 comunitário e o direito nacional:

1. os Estados-Membros transferiram de forma definitiva para uma Comunidade por eles criada certos direitos soberanos. Os referidos Estados não podem voltar atrás em relação a essa transferência, através de medidas unilaterais incompatíveis com o conceito de «Comunidade»;
2. o Tratado estabelece como princípio fundamental que um Estado-Membro não pode pôr em causa a particularidade que tem o direito comunitário de se impor uniforme e completamente no conjunto da Comunidade.

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

Em síntese, o TJCE, 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 comunitário 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 comunitária deixa de ser aplicável e não podem ser introduzidas disposições

de direito interno contrárias à legislação comunitária.

O Tribunal de Justiça manteve-se fiel a estes princípios na sua jurisprudência posterior. Num ponto, contudo, desenvolveu-a. Assim, embora no acórdão citado supra o Tribunal se tenha apenas pronunciado em relação ao primado do direito comunitário sobre as leis nacionais, afirmou também o princípio do primado do direito comunitário nas relações entre este último e o direito constitucional nacional. Embora no início hesitassem, os tribunais nacionais acabaram por seguir a interpretação do Tribunal de Justiça. Nos Países Baixos, onde a Constituição reconhece o princípio do primado do direito comunitário (artigos 65.º a 67.º), nunca poderiam surgir dificuldades. Nos outros Estados-Membros, os órgãos jurisdicionais nacionais reconheceram igualmente este princípio. Em contrapartida, os tribunais constitucionais da República Federal da Alemanha e da República Italiana começaram por não aceitar o princípio do primado do direito comunitário 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 comunitária tiver atingido um nível correspondente, no essencial, ao que consagram as constituições nacionais. Num acórdão que proferiu em 12 de Outubro de 1993, relativo ao Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht), o

Tribunal Constitucional alemão deixou claro que não «renunciava» à sua competência jurisdicional no que se refere à aplicação do *direito comunitário derivado* na Alemanha, que exerceria esta competência exclusivamente «em cooperação» com o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, este último competente para garantir a protecção dos direitos fundamentais de todos na Comunidade, enquanto que o Tribunal Constitucional alemão se limitaria a assegurar o cumprimento dos requisitos gerais essenciais ao exercício dos direitos fundamentais. O Tribunal Constitucional afirmou ainda que, no que se refere aos actos comunitários adoptados exclusivamente por força da eficácia funcional das competências comunitárias («efeito útil»), com base, portanto, numa interpretação lata, os mesmos não têm qualquer valor vinculativo no âmbito da soberania alemã. Acrescentou ainda que os órgãos estatais alemães não podiam aplicar este tipo de actos jurídicos por razões constitucionais. Em consequência, compete ao Tribunal Constitucional examinar se os actos jurídicos emanados dos órgãos e das instituições comunitárias permanecem ou não circunscritos aos limites das respectivas competências. Só a aplicação prática desta afirmação permitirá determinar se, e em que medida, o Tribunal Constitucional alemão está realmente a pôr em causa o primado do direito comunitário e o monopólio do TJCE em matéria de rejeição de actos jurídicos comunitários ilegais.



## CONCLUSÃO

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

A ordem jurídica comunitária é o fundamento essencial da CE e caracteriza-a como uma comunidade de direito. Só a criação e a salvaguarda de um direito novo permitem realizar os objectivos que presidiram à instituição da CE. A ordem jurídica comunitária fez muito nesta perspectiva. É graças a ela que cerca de 380 milhões de pessoas sentem já hoje o mercado comum como uma realidade quotidiana, através de numerosas realizações como a abertura das fronteiras, o desenvolvimento das trocas de mercadorias e de serviços, a livre circulação de mão-de-obra e o crescente número de associações de empresas de diferentes países.

Uma outra característica da ordem jurídica comunitária, hoje já de importância histórica, é o seu contributo para a paz. Tendo como objectivo a manutenção da paz e a liberdade, esta nova ordem jurídica substitui-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. Torna-se assim um importante instrumento de instauração e salvaguarda da paz.

A ordem jurídica comunitária, 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 da ordem jurídica comunitária: a aplicabilidade directa do direito comunitá-

rio e o seu primado sobre o direito nacional. Estes dois princípios, para cuja existência e salvaguarda o Tribunal de Justiça contribuiu de forma decisiva, garantem a aplicação uniforme e prioritária do direito comunitário em todos os Estados-Membros.

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

# JURISPRUDÊNCIA

## **Natureza jurídica e primado do direito comunitário**

Processo 26/62 (Van Gend & Loos), Recueil 1963, p. 1 a 53 (natureza jurídica do direito comunitário; direitos e obrigações dos particulares).

Processo 6/64 (Costa/ENEL), Recueil 1964, p. 1141 a 1193 (natureza jurídica do direito comunitário; aplicabilidade directa; primado do direito comunitário).

Processo 14/68 (Walt Wilhelm e outros), Recueil 1969, p. 1 (natureza jurídica do direito comunitário; primado do direito comunitário).

Processo 106/77 (Simmenthal), Recueil 1978, p. 629 a 658 (direito comunitário; aplicabilidade directa; primado).

Processo 826/79 (Mireco), Recueil, p. 2559 (primado do direito comunitário).

Processo C-213/89 (Factortame), Colectânea 1990, p. I-2466 (aplicabilidade directa; primado do direito comunitário).

Processos C-6 e C-9/90 (Francovich e Bonifaci), Colectânea 1991, p. I-5403 (validade do direito comunitário, responsabilidade dos Estados-Membros por incumprimento do direito comunitário: não transposição de uma directiva).

Processos C-13 e C-113/91 (Debus), Colectânea 1992, p. I-3636 (conflito entre direito comunitário e direito nacional; aplicabilidade directa; primado do direito comunitário).

Processo C-393/92 (Gemeente Almeloo), Colectânea 1994, p. I-1477 (primado e aplicação uniforme do direito comunitário).

Processos C-46/93 (Brasserie du pêcheur) e C-48/93 (Factortame), Colectânea 1996, p. I-1029 (efeito directo do direito comunitário, responsabilidade de um Estado-Membro por violação do direito comunitário).

Processos C-10/97-C-22/97 (IN.CO.GE '90 Srl.), Colectânea 1998, I-6307 (primado do direito comunitário).

Processo C-212/97 (Centros Ltd), Colectânea 1999, p. I-1459 (medidas nacionais para prevenir utilização abusiva do direito comunitário).

## **Competência da CE**

Processo 8/85 (Fédéchar), Recueil 1955/1956, p. 291 a 305 (natureza dos poderes implícitos; fixação administrativa dos preços).

Processo 22/70 (AETR), Recueil 1971, p. 263 a 295 (personalidade jurídica e competência da CE na celebração de acordos).

Processo 6/76 (Kramer), Recueil 1976, p. 1279 a 1331 (relações externas; compromissos internacionais; competência da CE).

Parecer 1/76, Recueil 1977, p. 759 e seguintes (relações externas; compromissos internacionais; competência da CE).

Parecer 1/78, Recueil 1979, p. 2871 (partilha das competências entre a CE e os Estados-Membros).

Processos C-51/90 e C-94/89 (Reino Unido e.o./Conselho), Colectânea 1991, p. I-2786 (subsidiariedade; alcance).

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

Parecer 1/91, Colectânea 1993, p. I-6079 (Acordo EEE I; repartição das competências).

Parecer 1/94, Colectânea 1994, p. I-5267 (Acordo OMC; repartição das competências).

Parecer 2/94, Colectânea 1996, p. I-1759 (adesão da CE à CEDH; ausência de competência).

Processo C-22/96 (PE/Conseil), Colectânea 1998, p. I-3231.

### **Efeitos dos actos jurídicos**

Processo 43/71 (Politi), Recueil 1971, p. 1039 a 1957 (regulamentos; efeitos directos).

Processo 65/75 (Tasca), Recueil 1976, p. 192 (regulamentos; efeitos directos).

Processo 31/78 (Bussone), Recuei I 1978, p. 2429 (regulamentos; efeitos directos).

Processo 2/74 (Reyners), Recueil 1974, p. 631 a 670 (aplicabilidade directa; liberdade de estabelecimento).

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

Processo 41/74 (Van Duyn), Recueil 1974, p. 1337 a 1360 (aplicabilidade directa; livre circulação).

Processo 9/70 (Grad), Recueil 1970, p. 825 a 858 (decisões; aplicabilidade directa).

Processo 33/70 (SACE), Recueil 1970, p. 1213 a 1231 (directivas; aplicabilidade directa).

Processo 148/78 (Ratti), Recueil 1979, p. 1629 (directivas, aplicabilidade directa).

Processo 70/83 (Kloppenbug), Colectânea 1989, p. 1075 (directivas; aplicabilidade directa).

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

Processo 103/88 (Costanzo), Colectânea 1989, p. 1861 (directivas; aplicabilidade directa; condições; consequências).

Processo 322/88 (Grimaldi), Colectânea 1989, p. 4416 (recomendações; ausência

de aplicabilidade directa; observância dos tribunais nacionais).

Processo C-188/89 (Foster), Colectânea 1990, p. I-3343 (directivas; efeito directo horizontal).

Processo C-221/88 (Busseni), Colectânea 1990, p. I-519 (recomendação CECA I directiva; efeito directo vertical).

Processo C-292/89 (Antonissen), Colectânea 1991, p. I-773 (declaração incluída na acta do Conselho; obrigação de a ter em conta na interpretação).

Processo C-156/91 (Hansa Fleisch), Colectânea 1992, p. I-5567 (decisões; aplicabilidade directa; condições).

Processo C-91/92 (Faccini Dori), Colectânea 1994, p. I-3325 (directivas, efeito directo vertical).

Processo C-465/93 (Atlanta Frucht-handelsgesellschaft), Colectânea 1995, p. I-3761 (apreciação da validade de um regulamento, reenvio prejudicial, medidas provisórias, condições).

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

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

## **Direitos fundamentais**

Processo 29/69 (Stauder), Recueil 1969, p. 419 a 430 (direitos fundamentais; princípios gerais de direito).

Processo 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), Recueil 1970, p. 1124 a 1158 (direitos fundamentais; princípios gerais de direito).

Processo 166/73, 146/73 (Rheinmühlen I, II), Recueil 1977, p. 33 a 49 e 139 a 152 (regra de direito nacional que vincula as jurisdições internas à apreciação da jurisdição superior).

Processo 4/73 (Nold), Recueil 1974, p. 491 a 516 (direitos fundamentais; princípios gerais do direito; tradições constitucionais comuns).

Processo 36/75 (Rutili), Recueil 1975, p. 1219 a 1244 (igualdade de tratamento; referência à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais).

Processo 175/73 (Confederação dos Sindicatos Europeus da Função Pública), Recueil 1974, p. 917 a 925 (liberdade de associação).

Processo 130/75 (Prais), Recueil 1976, p. 1589 a 1599 (liberdade de religião e de culto).

Processo 117/76 (Quellmehl), Recueil 1977, p. 1753 a 1770 e seguintes (princípio da igualdade).

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

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

Processo 85/79 (Fioffmann-La Roche), Recueil 1979, p. 461 (direitos fundamentais; princípio de acesso à justiça).

Processos 154, 205, 206, 227, 228, 263 e 264/78 (Vafsabbia), Recueil 1980, p. 1010 (direitos fundamentais; direito de propriedade).

Processo 293/83 (Gravier), Recueil 1985, p. 593.

Processo 234/85 (Keller), Colectânea 1986, p. 2897.

Processo 12/86 (Demirel), Colectânea 1987, p. 3719.

Processos 46/87 e 227188 (Hoechst), Colectânea 1989, p. 2919 (direitos fundamentais; princípio do direito de audiência; procedimento administrativo; inviolabilidade do domicílio).

Processo 374/87 (Orkem), Colectânea 1989, p. 3343 (direitos fundamentais; princípio do direito de audiência; processo de instrução).

Processo 265/87 (Schräder), Colectânea 1989, p. 2263 (direito de propriedade; liberdade de exercício da profissão; restrições).

Processo 100/88 (Oyowe e Traore), Colectânea 1989, p. 4304 (direitos fundamentais; liberdade de expressão).

Processo 5/88 (Wachauf), Colectânea 1989, p. 2633 (possibilidade de restrição dos direitos fundamentais).

Processo C-62/90 (Comissão/Alemanha), Colectânea 1992, p. I-2575 (direitos fundamentais, respeito por parte dos Estados-Membros; limitação por motivos de interesse geral).

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

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

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

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

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

Processo C-280/93 (Alemanha/Conselho), Colectânea 1994, p. I-5065 (direito de propriedade, livre exercício de actividades profissionais, restrições justificadas pelo interesse geral).

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

Processo C-55/94 (Gebhard), Colectânea 1995, p. I-4165 (direitos fundamentais,

direito de estabelecimento, livre exercício de actividades profissionais).

Parecer 2/94, Colectânea 1996, p. I-1759 (direitos fundamentais, adesão da CE à Convenção Europeia dos Direitos do Homem).

Processo T-105/95 [WWF (World Wide Fund for Nature)/Comissão], Colectânea 1997, p. II-313 (direitos fundamentais em matéria processual, acesso do público aos documentos do Conselho ou da Comissão).

Processos apensos C-248/95 e C-249/95 (SAM Schiffahrt e Stapf), Colectânea 1997, p. I-4475 (protecção da propriedade, substância dos direitos).

Processo T-42/96 [Eyckeler & Malt AG/Comissão («Hilton Beef»)], Colectânea 1998, p. II-401 (direitos fundamentais em matéria processual, direitos da defesa).

## **Princípios gerais do direito (selecção)**

### ***Segurança jurídica***

Processos 18 e 35/65 (Gutmann), Recueil 1966, p. 149.

Processo 78/74 (Deuka), Recueil 1975, p. 421.

Processo 98178 (Racke), Recueil 1979, p. 69.

Processo 96/78 (Decker), Recueil 1979, p. 101.

Processo 265/78 (Ferwerda), Recueil 1980, p. 617.

Processo 61/79 (Denkavit), Recueil 1980, p. 1205.

Processos 66/127 e 128/79 (Salumi), Recueil 1980, p. 1237.

Processo 826/79 (Mireco), Recueil 1980, p. 2559.

Processo 70/83 (Kloppenburger), Recueil 1984, p. 1075.

Processo C-322/93 P (Peugeot), Colectânea 1994, p. I-2727.

Processo C-137/95 (Richardson), Colectânea 1995, p. I-3407.

Processos T-551/93, T-231/94-T-234/94 (Industrias Pesqueras Campos e o.), Colectânea 1996, p. II-247.

### ***Proporcionalidade***

Processo 116/76 (Granaria), Recueil 1977, p. 1247.

Processo 8/77 (Sagulo), Recueil 1977, p. 1495.

Processo 122/78 (Buitoni), Recueil 1979, p. 677.

Processo 154/78 (Valsabbia), Recueil 1980, p. 907.

Processo 808/79 (Pardini), Recueil 1980, p. 2103.

Processo 125/83 (Corman), Recueil 1985, p. 3039.

Processo 265/87 (Schröder), Colectânea 1989, p. 2263.

Processo C-331/88 (Fedesa), Colectânea 1990, p. I-4057.

Processo C-87/92 (Hoche), Colectânea 1993, p. I-4623.

Processo T-480/93 (Antillean Rice Mills), Colectânea 1995, p. II-2305.

Processo T-162/94 (NMB e o.), Colectânea 1996, p. II-427.

Processo C-233/94 (Alemanha/Conselho e Parlamento), Colectânea 1997, p. I-2405.

Processo C-161/96 (Südzucker), Colectânea 1998, p. I-281.

### ***Protecção da confiança legítima***

Processo 74/74 (CNTA), Recueil 1975, p. 533.

Processos 205-215/82 (Deutsche Mi Ichkontor), Recueil 1983, p. 2633.

Processo 120/86 (Mulder), Colectânea 1988, p. 2344.

Processo 170/86 (von Deetzen), Colectânea 1988, p. 2368.

Processo C-350/88 (Delacre), Colectânea 1990, p. I-418.

Processo C-152/88 (Sofrimport), Colectânea 1990, p. I-2477.

Processo C-368/89 (Crispoltonil), Colectânea 1991, p. I-3715.

Processos C-31 a 44/91 (Lageder), Colectânea 1993, p. I-1761.

Processo T-82/91 (Latham), Colectânea 1994, p. II-61.

Processo T-472/93 (Campo Ebro), Colectânea 1995, p. II-421.

Processo C-22/94 (Irish Farmer Association), Colectânea 1997, p. I-1808.

Processo T-119/95 (Hauer), Colectânea 1998, p. II-2713.

### ***Princípio da subsidiariedade***

Processo T-29/92 (SPO), Colectânea 1995, p. II-289.

Processo C-84/94 (Reino Unido/Conselho), Colectânea 1996, p. I-5755.

Processos apensos C-36 e 37/97 (Kellinhusen e Ketelsen), Colectânea 1998, p. I-6337.

# Anexo

## QUADROS DE CORRESPONDÊNCIA A QUE SE REFERE O ARTIGO 12.º DO TRATADO DE AMESTERDÃO

### A — Tratado da União Europeia

Numeração anterior	Nova numeração
TÍTULO I	TÍTULO I
Artigo A	Artigo 1.º
Artigo B	Artigo 2.º
Artigo C	Artigo 3.º
Artigo D	Artigo 4.º
Artigo E	Artigo 5.º
Artigo F	Artigo 6.º
Artigo F.1 (*)	Artigo 7.º
TÍTULO II	TÍTULO II
Artigo G	Artigo 8.º
TÍTULO III	TÍTULO III
Artigo H	Artigo 9.º
TÍTULO IV	TÍTULO IV
Artigo I	Artigo 10.º
TÍTULO V (***)	TÍTULO V
Artigo J.1	Artigo 11.º
Artigo J.2	Artigo 12.º
Artigo J.3	Artigo 13.º
Artigo J.4	Artigo 14.º
Artigo J.5	Artigo 15.º
Artigo J.6	Artigo 16.º
Artigo J.7	Artigo 17.º
Artigo J.8	Artigo 18.º
Artigo J.9	Artigo 19.º
Artigo J.10	Artigo 20.º
Artigo J.11	Artigo 21.º
Artigo J.12	Artigo 22.º
Artigo J.13	Artigo 23.º
Artigo J.14	Artigo 24.º
Artigo J.15	Artigo 25.º
Artigo J.16	Artigo 26.º
Artigo J.17	Artigo 27.º
Artigo J.18	Artigo 28.º

### B — Tratado que institui a Comunidade Europeia

Numeração anterior	Nova numeração
TÍTULO VI (***)	TÍTULO VI
Artigo K.1	Artigo 29.º
Artigo K.2	Artigo 30.º
Artigo K.3	Artigo 31.º
Artigo K.4	Artigo 32.º
Artigo K.5	Artigo 33.º
Artigo K.6	Artigo 34.º
Artigo K.7	Artigo 35.º
Artigo K.8	Artigo 36.º
Artigo K.9	Artigo 37.º
Artigo K.10	Artigo 38.º
Artigo K.11	Artigo 39.º
Artigo K.12	Artigo 40.º
Artigo K.13	Artigo 41.º
Artigo K.14	Artigo 42.º
TÍTULO VI-A (**)	TÍTULO VII
Artigo K.15 (*)	Artigo 43.º
Artigo K.16 (*)	Artigo 44.º
Artigo K.17 (*)	Artigo 45.º
TÍTULO VII	TÍTULO VIII
Artigo L	Artigo 46.º
Artigo M	Artigo 47.º
Artigo N	Artigo 48.º
Artigo O	Artigo 49.º
Artigo P	Artigo 50.º
Artigo Q	Artigo 51.º
Artigo R	Artigo 52.º
Artigo S	Artigo 53.º
PARTE I	PARTE I
Artigo 1.º	Artigo 1.º
Artigo 2.º	Artigo 2.º
Artigo 3.º	Artigo 3.º
Artigo 3.º-A	Artigo 4.º
Artigo 3.º-B	Artigo 5.º
Artigo 3.º-C (*)	Artigo 6.º
Artigo 4.º	Artigo 7.º
Artigo 4.º-A	Artigo 8.º
Artigo 4.º-B	Artigo 9.º
Artigo 5.º	Artigo 10.º
Artigo 5.º-A (*)	Artigo 11.º
Artigo 6.º	Artigo 12.º
Artigo 6.º-A (*)	Artigo 13.º
Artigo 7.º	(revogado) —
Artigo 7.º-A	Artigo 14.º
Artigo 7.º-B	(revogado) —
Artigo 7.º-C	Artigo 15.º
Artigo 7.º-D (*)	Artigo 16.º
PARTE II	PARTE II
Artigo 8.º	Artigo 17.º
Artigo 8.º	Artigo 18.º
Artigo 8.º-B	Artigo 19.º
Artigo 8.º-C	Artigo 20.º
Artigo 8.º-D	Artigo 21.º
Artigo 8.º-E	Artigo 22.º
PARTE III	PARTE III
TÍTULO I	TÍTULO I
Artigo 9.º	Artigo 23.º
Artigo 10.º	Artigo 24.º
Artigo 11.º	(revogado) —
CAPÍTULO 1	CAPÍTULO 1
SECÇÃO 1 (suprimida)	—
Artigo 12.º	Artigo 25.º
Artigo 13.º	(revogado) —
Artigo 14.º	(revogado) —
Artigo 15.º	(revogado) —
Artigo 16.º	(revogado) —
Artigo 17.º	(revogado) —

(\*) Novo artigo introduzido pelo Tratado de Amesterdão.

(\*\*) Novo título introduzido pelo Tratado de Amesterdão.

(\*\*\*) Título reformulado pelo Tratado de Amesterdão.

Numeração anterior	Nova numeração	
SEÇÃO 2 (suprimida)	–	
Artigo 18.º (revogado)	–	
Artigo 19.º (revogado)	–	
Artigo 20.º (revogado)	–	
Artigo 21.º (revogado)	–	
Artigo 22.º (revogado)	–	
Artigo 23.º (revogado)	–	
Artigo 24.º (revogado)	–	
Artigo 25.º (revogado)	–	
Artigo 26.º (revogado)	–	
Artigo 27.º (revogado)	–	
Artigo 28.º	Artigo 26.º	
Artigo 29.º	Artigo 27.º	

Numeração anterior	Nova numeração	
CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 2	
Artigo 30.º	Artigo 28.º	
Artigo 31.º (revogado)	–	
Artigo 32.º (revogado)	–	
Artigo 33.º (revogado)	–	
Artigo 34.º	Artigo 29.º	
Artigo 35.º (revogado)	–	
Artigo 36.º	Artigo 30.º	
Artigo 37.º	Artigo 31.º	

Numeração anterior	Nova numeração	
TÍTULO II	TÍTULO II	
Artigo 38.º	Artigo 32.º	
Artigo 39.º	Artigo 33.º	
Artigo 40.º	Artigo 34.º	
Artigo 41.º	Artigo 35.º	
Artigo 42.º	Artigo 36.º	
Artigo 43.º	Artigo 37.º	
Artigo 44.º (revogado)	–	
Artigo 45.º (revogado)	–	
Artigo 46.º	Artigo 38.º	
Artigo 47.º (revogado)	–	

Numeração anterior	Nova numeração	
TÍTULO III	TÍTULO III	
CAPÍTULO 1	CAPÍTULO 1	
Artigo 48.º	Artigo 39.º	
Artigo 49.º	Artigo 40.º	
Artigo 50.º	Artigo 41.º	
Artigo 51.º	Artigo 42.º	

Numeração anterior	Nova numeração	
CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 2	
Artigo 52.º	Artigo 43.º	
Artigo 53.º (revogado)	–	
Artigo 54.º	Artigo 44.º	
Artigo 55.º	Artigo 45.º	
Artigo 56.º	Artigo 46.º	
Artigo 57.º	Artigo 47.º	
Artigo 58.º	Artigo 48.º	

Numeração anterior	Nova numeração	
CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 3	
Artigo 59.º	Artigo 49.º	
Artigo 60.º	Artigo 50.º	
Artigo 61.º	Artigo 51.º	
Artigo 62.º (revogado)	–	
Artigo 63.º	Artigo 52.º	
Artigo 64.º	Artigo 53.º	
Artigo 65.º	Artigo 54.º	
Artigo 66.º	Artigo 55.º	

Numeração anterior	Nova numeração	
CAPÍTULO 4	CAPÍTULO 4	
Artigo 67.º (revogado)	–	
Artigo 68.º (revogado)	–	
Artigo 69.º (revogado)	–	
Artigo 70.º (revogado)	–	
Artigo 71.º (revogado)	–	
Artigo 72.º (revogado)	–	
Artigo 73.º (revogado)	–	
Artigo 73.º-A (revogado)	–	
Artigo 73.º-B	Artigo 56.º	
Artigo 73.º-C	Artigo 57.º	
Artigo 73.º-D	Artigo 58.º	
Artigo 73.º-E (revogado)	–	
Artigo 73.º-F	Artigo 59.º	
Artigo 73.º-G	Artigo 60.º	
Artigo 73.º-H (revogado)	–	

Numeração anterior	Nova numeração	
TÍTULO III a (**)	TÍTULO IV	
Artigo 73.º-I (*)	Artigo 61.º	
Artigo 73.º-J (*)	Artigo 62.º	
Artigo 73.º-K (*)	Artigo 63.º	
Artigo 73.º-L (*)	Artigo 64.º	
Artigo 73.º-M (*)	Artigo 65.º	
Artigo 73.º-N (*)	Artigo 66.º	
Artigo 73.º-O (*)	Artigo 67.º	
Artigo 73.º-P (*)	Artigo 68.º	
Artigo 73.º-Q (*)	Artigo 69.º	

Numeração anterior	Nova numeração	
TÍTULO IV	TÍTULO V	
Artigo 74.º	Artigo 70.º	
Artigo 75.º	Artigo 71.º	
Artigo 76.º	Artigo 72.º	
Artigo 77.º	Artigo 73.º	
Artigo 78.º	Artigo 74.º	
Artigo 79.º	Artigo 75.º	
Artigo 80.º	Artigo 76.º	
Artigo 81.º	Artigo 77.º	
Artigo 82.º	Artigo 78.º	
Artigo 83.º	Artigo 79.º	
Artigo 84.º	Artigo 80.º	

Numeração anterior	Nova numeração	
TÍTULO V	TÍTULO VI	
CAPÍTULO 1	CAPÍTULO 1	
SEÇÃO 1	SEÇÃO 1	
Artigo 85.º	Artigo 81.º	
Artigo 86.º	Artigo 82.º	
Artigo 87.º	Artigo 83.º	
Artigo 88.º	Artigo 84.º	
Artigo 89.º	Artigo 85.º	
Artigo 90.º	Artigo 86.º	
SEÇÃO 2 (suprimida)	–	
Artigo 91.º (revogado)	–	

Numeração anterior	Nova numeração	
SEÇÃO 3	SEÇÃO 2	
Artigo 92.º	Artigo 87.º	
Artigo 93.º	Artigo 88.º	
Artigo 94.º	Artigo 89.º	

Numeração anterior	Nova numeração	
CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 2	
Artigo 95.º	Artigo 90.º	
Artigo 96.º	Artigo 91.º	
Artigo 97.º (revogado)	–	
Artigo 98.º	Artigo 92.º	
Artigo 99.º	Artigo 93.º	

Numeração anterior	Nova numeração	
CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 3	
Artigo 100.º	Artigo 94.º	
Artigo 100.º-A	Artigo 95.º	
Artigo 100.º-B (revogado)	–	
Artigo 100.º-C (revogado)	–	
Artigo 100.º-D (revogado)	–	
Artigo 101.º	Artigo 96.º	
Artigo 102.º	Artigo 97.º	

Numeração anterior	Nova numeração	
TÍTULO VI	TÍTULO VII	
CAPÍTULO 1	CAPÍTULO 1	
Artigo 102.º-A	Artigo 98.º	
Artigo 103.º	Artigo 99.º	
Artigo 103.º-A	Artigo 100.º	
Artigo 104.º	Artigo 101.º	
Artigo 104.º-A	Artigo 102.º	
Artigo 104.º-B	Artigo 103.º	
Artigo 104.º-C	Artigo 104.º	

Numeração anterior	Nova numeração	
CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 2	
Artigo 105.º	Artigo 105.º	
Artigo 105.º-A	Artigo 106.º	
Artigo 106.º	Artigo 107.º	
Artigo 107.º	Artigo 108.º	
Artigo 108.º	Artigo 109.º	
Artigo 108.º-A	Artigo 110.º	
Artigo 109.º	Artigo 111.º	

Numeração anterior	Nova numeração	Numeração anterior	Nova numeração	Numeração anterior	Nova numeração
CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 3	PARTE IV	PARTE IV
Artigo 109.º-A	Artigo 112.º	Artigo 126.º	Artigo 149.º	Artigo 131.º	Artigo 182.º
Artigo 109.º-B	Artigo 113.º	Artigo 127.º	Artigo 150.º	Artigo 132.º	Artigo 183.º
Artigo 109.º-C	Artigo 114.º			Artigo 133.º	Artigo 184.º
Artigo 109.º-D	Artigo 115.º	TÍTULO IX	TÍTULO XII	Artigo 134.º	Artigo 185.º
		Artigo 128.º	Artigo 151.º	Artigo 135.º	Artigo 186.º
CAPÍTULO 4	CAPÍTULO 4	TÍTULO X	TÍTULO XIII	Artigo 136.º	Artigo 187.º
Artigo 109.º-E	Artigo 116.º	Artigo 129.º	Artigo 152.º	Artigo 136.º-A	Artigo 188.º
Artigo 109.º-F	Artigo 117.º				
Artigo 109.º-G	Artigo 118.º	TÍTULO XI	TÍTULO XIV	PARTE V	PARTE V
Artigo 109.º-H	Artigo 119.º	Artigo 129.º-A	Artigo 153.º	TÍTULO I	TÍTULO I
Artigo 109.º-I	Artigo 120.º				
Artigo 109.º-J	Artigo 121.º	TÍTULO XII	TÍTULO XV	CAPÍTULO 1	CAPÍTULO 1
Artigo 109.º-K	Artigo 122.º	Artigo 129.º-B	Artigo 154.º		
Artigo 109.º-L	Artigo 123.º	Artigo 129.º-C	Artigo 155.º	SECÇÃO 1	SECÇÃO 1
Artigo 109.º-M	Artigo 124.º	Artigo 129.º-D	Artigo 156.º	Artigo 137.º	Artigo 189.º
				Artigo 138.º	Artigo 190.º
TÍTULO VI a (**)	TÍTULO VIII	TÍTULO XIII	TÍTULO XVI	Artigo 138.º-A	Artigo 191.º
Artigo 109.º-N (*)	Artigo 125.º	Artigo 130.º	Artigo 157.º	Artigo 138.º-B	Artigo 192.º
Artigo 109.º-O (*)	Artigo 126.º			Artigo 138.º-C	Artigo 193.º
Artigo 109.º-P (*)	Artigo 127.º	TÍTULO XIV	TÍTULO XVII	Artigo 138.º-D	Artigo 194.º
Artigo 109.º-Q (*)	Artigo 128.º	Artigo 130.º-A	Artigo 158.º	Artigo 138.º-E	Artigo 195.º
Artigo 109.º-R (*)	Artigo 129.º	Artigo 130.º-B	Artigo 159.º	Artigo 139.º	Artigo 196.º
Artigo 109.º-S (*)	Artigo 130.º	Artigo 130.º-C	Artigo 160.º	Artigo 140.º	Artigo 197.º
		Artigo 130.º-D	Artigo 161.º	Artigo 141.º	Artigo 198.º
TÍTULO VII	TÍTULO IX	Artigo 130.º-E	Artigo 162.º	Artigo 142.º	Artigo 199.º
Artigo 110.º	Artigo 131.º			Artigo 143.º	Artigo 200.º
Artigo 111.º (revogado)	–	TÍTULO XV	TÍTULO XVIII	Artigo 144.º	Artigo 201.º
Artigo 112.º	Artigo 132.º	Artigo 130.º-F	Artigo 163.º		
Artigo 113.º	Artigo 133.º	Artigo 130.º-G	Artigo 164.º	SECÇÃO 2	SECÇÃO 2
Artigo 114.º (revogado)	–	Artigo 130.º-H	Artigo 165.º	Artigo 145.º	Artigo 202.º
Artigo 115.º	Artigo 134.º	Artigo 130.º-I	Artigo 166.º	Artigo 146.º	Artigo 203.º
		Artigo 130.º-J	Artigo 167.º	Artigo 147.º	Artigo 204.º
TÍTULO VII a (**)	TÍTULO X	Artigo 130.º-K	Artigo 168.º	Artigo 148.º	Artigo 205.º
Artigo 116.º (*)	Artigo 135.º	Artigo 130.º-L	Artigo 169.º	Artigo 149.º (revogado)	–
		Artigo 130.º-M	Artigo 170.º	Artigo 150.º	Artigo 206.º
TÍTULO VIII	TÍTULO XI	Artigo 130.º-N	Artigo 171.º	Artigo 151.º	Artigo 207.º
		Artigo 130.º-O	Artigo 172.º	Artigo 152.º	Artigo 208.º
CAPÍTULO 1 (***)	CAPÍTULO 1	Artigo 130.º-P	Artigo 173.º	Artigo 153.º	Artigo 209.º
Artigo 117.º	Artigo 136.º	Artigo 130.º-Q (revogado)	–	Artigo 154.º	Artigo 210.º
Artigo 118.º	Artigo 137.º				
Artigo 118.º-A	Artigo 138.º	TÍTULO XVI	TÍTULO XIX	SECÇÃO 3	SECÇÃO 3
Artigo 118.º-B	Artigo 139.º	Artigo 130.º-R	Artigo 174.º	Artigo 155.º	Artigo 211.º
Artigo 118.º-C	Artigo 140.º	Artigo 130.º-S	Artigo 175.º	Artigo 156.º	Artigo 212.º
Artigo 119.º	Artigo 141.º	Artigo 130.º-T	Artigo 176.º	Artigo 157.º	Artigo 213.º
Artigo 119.º-A	Artigo 142.º			Artigo 158.º	Artigo 214.º
Artigo 120.º	Artigo 143.º	TÍTULO XVII	TÍTULO XX	Artigo 159.º	Artigo 215.º
Artigo 121.º	Artigo 144.º	Artigo 130.º-U	Artigo 177.º	Artigo 160.º	Artigo 216.º
Artigo 122.º	Artigo 145.º	Artigo 130.º-V	Artigo 178.º	Artigo 161.º	Artigo 217.º
		Artigo 130.º-W	Artigo 179.º	Artigo 162.º	Artigo 218.º
CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 2	Artigo 130.º-X	Artigo 180.º	Artigo 163.º	Artigo 219.º
Artigo 123.º	Artigo 146.º	Artigo 130.º-Y	Artigo 181.º		
Artigo 124.º	Artigo 147.º				
Artigo 125.º	Artigo 148.º				

Numeração anterior	Nova numeração	Numeração anterior	Nova numeração	Numeração anterior	Nova numeração
<b>SECÇÃO 4</b>		<b>SECÇÃO 4</b>		Artigo 240.º	Artigo 312.º
Artigo 164.º	Artigo 220.º	Artigo 198.º-D	Artigo 266.º	Artigo 241.º (revogado)	–
Artigo 165.º	Artigo 221.º	Artigo 198.º-E	Artigo 267.º	Artigo 242.º (revogado)	–
Artigo 166.º	Artigo 222.º	<b>TÍTULO II</b>		Artigo 243.º (revogado)	–
Artigo 167.º	Artigo 223.º	Artigo 199.º	Artigo 268.º	Artigo 244.º (revogado)	–
Artigo 168.º	Artigo 224.º	Artigo 200.º (revogado)	–	Artigo 245.º (revogado)	–
Artigo 168 -A	Artigo 225.º	Artigo 201.º	Artigo 269.º	Artigo 246.º (revogado)	–
Artigo 169.º	Artigo 226.º	Artigo 201.º-A	Artigo 270.º	<b>DISPOSIÇÕES FINAIS</b>	
Artigo 170.º	Artigo 227.º	Artigo 202.º	Artigo 271.º	Artigo 247.º	Artigo 313.º
Artigo 171.º	Artigo 228.º	Artigo 203.º	Artigo 272.º	Artigo 248.º	Artigo 314.º
Artigo 172.º	Artigo 229.º	Artigo 204.º	Artigo 273.º		
Artigo 173.º	Artigo 230.º	Artigo 205.º	Artigo 274.º		
Artigo 174.º	Artigo 231.º	Artigo 20.º-A	Artigo 275.º		
Artigo 175.º	Artigo 232.º	Artigo 206.º	Artigo 276.º		
Artigo 176.º	Artigo 233.º	Artigo 206.º-A (revogado)	–		
Artigo 177.º	Artigo 234.º	Artigo 207.º	Artigo 277.º		
Artigo 178.º	Artigo 235.º	Artigo 208.º	Artigo 278.º		
Artigo 179.º	Artigo 236.º	Artigo 209.º	Artigo 279.º		
Artigo 180.º	Artigo 237.º	Artigo 209.º-A	Artigo 280.º		
Artigo 181.º	Artigo 238.º	<b>PARTE VI</b>			
Artigo 182.º	Artigo 239.º	Artigo 210.º	Artigo 281.º		
Artigo 183.º	Artigo 240.º	Artigo 211.º	Artigo 282.º		
Artigo 184.º	Artigo 241.º	Artigo 212.º (*)	Artigo 283.º		
Artigo 185.º	Artigo 242.º	Artigo 213.º	Artigo 284.º		
Artigo 186.º	Artigo 243.º	Artigo 213.º-A (*)	Artigo 285.º		
Artigo 187.º	Artigo 244.º	Artigo 213.º-B (*)	Artigo 286.º		
Artigo 188.º	Artigo 245.º	Artigo 214.º	Artigo 287.º		
<b>SECÇÃO 5</b>		Artigo 215.º	Artigo 288.º		
Artigo 188.º-A	Artigo 246.º	Artigo 216.º	Artigo 289.º		
Artigo 188.º-B	Artigo 247.º	Artigo 217.º	Artigo 290.º		
Artigo 188.º-C	Artigo 248.º	Artigo 218.º (*)	Artigo 291.º		
<b>CAPÍTULO 2</b>		Artigo 219.º	Artigo 292.º		
Artigo 189.º	Artigo 249.º	Artigo 220.º	Artigo 293.º		
Artigo 189.º-A	Artigo 250.º	Artigo 221.º	Artigo 294.º		
Artigo 189.º-B	Artigo 251.º	Artigo 222.º	Artigo 295.º		
Artigo 189.º-C	Artigo 252.º	Artigo 223.º	Artigo 296.º		
Artigo 190.º	Artigo 253.º	Artigo 224.º	Artigo 297.º		
Artigo 191.º	Artigo 254.º	Artigo 225.º	Artigo 298.º		
Artigo 191.º-A (*)	Artigo 255.º	Artigo 226.º (revogado)	–		
Artigo 192.º	Artigo 256.º	Artigo 227.º	Artigo 299.º		
<b>CAPÍTULO 3</b>		Artigo 228.º	Artigo 300.º		
Artigo 193.º	Artigo 257.º	Artigo 228.º-A	Artigo 301.º		
Artigo 194.º	Artigo 258.º	Artigo 229.º	Artigo 302.º		
Artigo 195.º	Artigo 259.º	Artigo 230.º	Artigo 303.º		
Artigo 196.º	Artigo 260.º	Artigo 231.º	Artigo 304.º		
Artigo 197.º	Artigo 261.º	Artigo 232.º	Artigo 305.º		
Artigo 198.º	Artigo 262.º	Artigo 233.º	Artigo 306.º		
<b>CAPÍTULO 4</b>		Artigo 234.º	Artigo 307.º		
Artigo 198.º-A	Artigo 263.º	Artigo 235.º	Artigo 308.º		
Artigo 198.º-B	Artigo 264.º	Artigo 236.º (*)	Artigo 309.º		
Artigo 198.º-C	Artigo 265.º	Artigo 237.º (revogado)	–		
		Artigo 238.º	Artigo 310.º		
		Artigo 239.º	Artigo 311.º		

(\*) Novo artigo introduzido pelo Tratado de Amesterdão.

(\*\*) Novo título introduzido pelo Tratado de Amesterdão.

(\*\*\*) Capítulo 1 reformulado pelo Tratado de Amesterdão.

**Para mais informações:**

O servidor «Europa» na Internet dá acesso aos textos do direito comunitário:

**<http://europa.eu.int/eur-lex>**

**<http://europa.eu.int/celex>**

Assinale-se, também, o sítio Internet do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias:

**<http://curia.eu.int>**

Além disso, tanto o catálogo como as bibliografias, nomeadamente jurídicas, da Biblioteca Central da Comissão Europeia podem ser consultados através do seguinte endereço:

**<http://europa.eu.int/eclas>**







Comissão Europeia

## **O ABC DO DIREITO COMUNITÁRIO**

(Quinta edição)

Colecção: **Documentação Europeia**

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

2000 – 115 p. – 16,2 x 22,9 cm

ISBN 92-828-7807-4

A presente publicação destina-se essencialmente a não juristas. Procura apresentar numa linguagem acessível os principais aspectos da ordem jurídica europeia.



### **Mais informações sobre a União Europeia**

Na Internet, no servidor Europa (<http://europa.eu.int>), há informações em todas as línguas oficiais da União Europeia.

Para obter informações e publicações em língua portuguesa sobre a União Europeia, pode contactar:

#### GABINETE DA COMISSÃO EUROPEIA

Gabinete em Portugal  
Centro Europeu Jean Monnet  
Largo Jean Monnet, 1-10.º  
P-1250 Lisboa  
Tel.: (351) 213 50 98 00  
<http://euroinfo.ce.pt>

#### GABINETE DO PARLAMENTO EUROPEU

Gabinete em Portugal  
Centro Europeu Jean Monnet  
Largo Jean Monnet, 1-6.º  
P-1250 Lisboa  
Tel.: (351) 213 57 80 31; 213 57 82 98  
Fax: (351) 213 54 00 04  
E-mail: [EPLisboa@europarl.eu.int](mailto:EPLisboa@europarl.eu.int)

Existem representações ou gabinetes da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu em todos os Estados-Membros da União Europeia. Noutros países do mundo existem delegações da Comissão Europeia.

PT



**A ordem jurídica da Comunidade Europeia tornou-se parte integrante da realidade política nos 15 Estados-Membros.**

Todos os anos, com base nos Tratados europeus, são tomadas milhares de decisões que influenciam de forma determinante a vida dos Estados-Membros e

respectivos povos. Os nacionais dos Estados-Membros da UE deixaram de ser apenas cidadãos da respectiva cidade, comuna ou Estado: são hoje também cidadãos da Comunidade.

A presente publicação destina-se a dar a conhecer a ordem jurídica europeia. Dirige-se essencialmente a não juristas, procurando apresentar os textos dos Tratados numa linguagem acessível ao cidadão comum.

