



Comissão de Curso 15-19

GUIA DE ESTUDO DE
DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Professora Doutora Marta Chantal da Cunha Machado Ribeiro

Ano letivo de 2016/2017

Isabel Martins da Silva

Com a colaboração de:

Cláudia Rodrigues, Alexandra Domingues e Maria Carolina Carvalho

1ª PARTE: GÉNESE E EVOLUÇÃO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

As suas características tornam-na mais um elemento do Direito Internacional, ainda mais do que a estadualização. A sua origem é internacional. Baseia-se nas transferências de competências para a U.E., havendo um modelo diferente de compreensão do Estado soberano, com uma limitação da sua escolha política e consequente necessidade de repensar a soberania do Estado atual. Mas a doutrina diverge muito neste sentido. A U.E. é um projeto ainda inacabado, cujo culminar é desconhecido. É uma das áreas mais dinâmicas.

Estudar a UE é estudar história. A ideia de UE surgiu muito antes do séc. XX. Já no séc. XIX se falava de “Estados Unidos da Europa”, que antes se via como a solução das guerras na Europa. Ainda se discute o que é a unidade europeia, uma experiência que nasceu na década de 50 com a criação de 3 comunidades e 6 Estados-membros, sendo hoje 28. Este trajeto foi-se tornando cada vez mais ambicioso, sendo que cada tratado inicial foi um passo para um fim mais amplo. Cada vez mais Estados entram nesta organização. Além disso, os propósitos e objetivos da UE vão-se alterando e alargando.

O que inicialmente era um projeto de integração meramente económica, transformou-se numa integração política. Associou-se uma ideia de união política, tendo em vista uma futura federalização. Mas, o destino da UE está em aberto.

Várias convulsões, nas quais se destaca a saída do Reino Unido, a guerra na Síria e a crise de refugiados, conduziram a uma crise na Europa, levando os líderes europeus a repensar a forma como têm dirigido a Europa.

AS ORIGENS DA IDEIA EUROPEIA

A ideia de unidade europeia vem de longe.

A Europa como comunidade de cultura e civilização e unidade espiritual (legado greco-romano): O Império Romano, tendo-se expandido por uma larga zona geográfica europeia, foi extremamente importante, dando à Europa Ocidental uma matriz cultural e linguística, criando laços, ainda hoje latentes na afinidade cultural dos povos latinos. A Europa tem uma comunhão cultural cristã e romana, matriz comum. Conheceu várias tentativas de união na época de Carlos Magno e Napoleão. Apesar de não estar na consciência destes a tentativa de criação de uma unidade europeia, criaram uma matriz que levou a que mais tarde Pierre Dubois e Victor Hugo pensassem em EUE, para terminarem as guerras que afligiam o continente.

O ANSEIO DA UNIDADE EUROPEIA

Precusores (entre outros, Pierre Dubois – séc. XIII – e Victor Hugo – séc. XIX- EUE). No séc. XIX existiram experiências de cooperação – OI: ZOLLVEREIN.

Da I à II GM – estatuto da Europa no final da II Guerra:

No séc. XIX a grande potência era a Europa, com o império colonial. Mas, a I GM veio afetar este lugar pioneiro da Europa, nas relações internacionais. Depois da II GM, o mundo fragmenta-se e surgem duas grandes potências: os EUA e a URSS. A Europa foi colocada numa posição delicada, sintomática quando os EUA não quiseram entrar na SDN. Entre a I e a II GM, a Europa perdeu todo o seu prestígio e, visto que a grande parte da II GM ocorreu no seu território, a Europa foi deixada completamente destruída no plano militar, político e económico. Grande parte das estruturas produtivas também tinham sido devastadas.

a) O anseio da unidade europeia:

- Em especial entre as duas GM, com base nos escombros da IGM, criaram-se projetos de uma unidade europeia: os vários pensadores percebiam as vantagens de uma União da Europa.

- o pensamento de **Luigi Einaudi** (veio a ser Presidente de Itália) – mensagem política de apelo à união dos povos europeus, mas sem esboçar as linhas estruturais deste projeto.

- a ação de **Coudenhove – Kalergi** (aristocrata austro-húngaro, viveu em diferentes países da EU e adquiriu várias nacionalidades, dialogava diretamente com os grandes líderes europeus, e era ligado às letras e literatura) – verdadeiro entusiasta na unidade europeia, tornou-se um ativista da unificação da Europa – fundou um movimento e uma publicação (a Pan-Europa) – em 1927 promoveu um Congresso Pan-Europeu, em Viena, para refletir e apelar à unidade europeia (Manifesto de Viena). Percebia que mais do que vontade política era preciso envolver os cidadãos europeus das mais diversas proveniências nesta ideia de união europeia. A Europa não iria ter sucesso apenas com a vontade dos seus líderes. influenciou a opinião pública europeia e obteve eco junto de eminentes personalidades. Criou uma massa crítica influente atraída pelos seus projetos. Queria criar um projeto de cidadania europeia. Achava que devia ter uma bandeira, um hino e símbolos que ligassem.

- a ação de **Aristide Briand** (MNE francês): a ele se deve a primeira iniciativa de carácter oficial com vista à criação do modelo de integração europeia. A 5 de Setembro de 1929 submeteu à Sociedade das Nações um projeto de Unidade Europeia, onde apelava ao estabelecimento de um laço federal entre os Estados europeus. Mas este projeto sofria de um vício: esta união não poderia comprometer a existência destes Estados enquanto Estados Soberanos. Na época, esta conciliação não parecia exequível, sendo até considerada contraditória. Só mais tarde, com Monet, se concluiu que não era uma contradição necessária. A proposta foi bem acolhida, vindo a ser designada em 1930, uma Comissão com a missão de criar um projeto de unidade europeia. Mas Briand morre em 1932 e Hitler sobe ao poder em 33, ficando o projeto comprometido e esquecido.

O RESSURGIMENTO DA IDEIA EUROPEIA NO TERMO DA II GM:

Situação económica, política, e militar da Europa: fim do Euromundo; emergência dos EUA e URSS, estando a Europa acantonada entre estas duas potências.

Terminada a IIGM, a URSS faz cair sobre a Europa “uma cortina de ferro”, dividindo-a em 2 blocos: o extremo comunista e o liberalismo capitalista. Uma cortina que só viria a cair nos anos 90. Estamos perante a chamada Guerra Fria.

O imperativo “Construir a Europa”

Os EUA, movidos por um interesse próprio, num projeto político e económico, oferecem à Europa o **Plano Marshall**. O surgimento do Plano Marshall foi fundamental à reconstrução da Europa. Os EUA exigiram que ajuda dada financeiramente não fosse administrada individualmente, mas por todos os países europeus, vencedores e vencidos, como um só. A ajuda americana foi fundamental para permitir à Europa reconstruir-se e tornar-se independente do plano político contrário que emergia: o comunismo.

Mas, era urgente uma reconstrução política.

O **discurso de Churchill** na Universidade de Zurique, em 19 de setembro de 1946: “Uma cortina de ferro acaba de tombar sobre a Europa”; “É preciso criar os EUE”. Churchill apelava a uma única solução: a criação dos EUE, de modo a evitar um novo conflito e um novo processo destrutivo. Mas, acreditava que a Inglaterra deveria amadrinhar esta situação, mas não fazer parte deste projeto, porque tinha uma voz própria como líder da Commonwealth. O General De Gaulle não aceitou a não entrada da Inglaterra e, de facto, só quando este foi substituído, a Inglaterra entrou no projeto.

Criação da OEEC, mais tarde OCDE, que inicialmente só integrava os países que beneficiaram. Inglaterra tentou criar EFTA, de que Portugal fez parte, para fazer de paralelo com a CECA, meramente económica.

O discurso de Churchill, em 1946 levou ao surgimento de imensos projetos e iniciativas

Para convergir estes esforços é criado em 1947 um **Comité Internacional de Coordenação dos Movimentos para a Unidade Europeia** – promotor do **Congresso de Haia** (7 a 10 de maio de 47, que reuniu mais de 800 personalidades, incluindo os “pais da EU”). O congresso teve muita influência devido ao trabalho intelectual que havia sido feito entre as duas GM. Houve um grande debate ideológico entre:

- a **corrente federalista** (mais entusiastas, construir a Europa num modelo totalmente novo, em que estados europeus perdiam as suas competências soberanas para a criação de um estado europeu federal soberano, terminando as rivalidades dos países europeus que os levavam sistematicamente à guerra; desaparece a soberania dos Estados-membros, que deixam de ser independentes);

- a **corrente pragmática/funcional** (era impossível a entrega do poder soberanos de países mais antigos a um projeto que estaria votado ao fracasso; não se vai terminar com os Estados soberanos Europeus; a Europa tem que ser construída passo a passo, com Estados plenamente soberanos; os Estados iriam abandonar algumas competências soberanas parcialmente, nomeadamente no domínio económico; se isto for bem sucedido, avança-se para estágios de abandono de competências noutros domínios, criando modelos de integração em áreas que é menos grave o abandono de competências. E, paulatinamente, talvez avançar para a criação dos EUA. Nesta altura, já se conhecia a ideia do BENELUX. Era apenas uma questão de expandir este modelo e de o trabalhar numa maior escala).

Ainda hoje há discussão entre estas duas vertentes. São correntes ainda hoje sensíveis para o futuro da europa.

O resultado imediato não foram as comunidades, mas o movimento Europeu (1948) e criação do Conselho da Europa, a 5/10/1949. Fez-se um amplo brain storming. O Congresso de Haia não foi de grande importância pela criação do Conselho da Europa, mas foi fundamental dela discussão de ideias e teorias políticas.

O pragmatismo tem acompanhado a evolução da UE.

A crise atual não tem permitido aos adeptos da corrente federalista que as suas ideias tenham muito eco. Neste contexto, a corrente pragmática será a mais prudente.

Na sequência do congresso de Haia, no domínio político, nasceu o **CONSELHO DA EUROPA** (1949). O Conselho da Europa era uma organização de cooperação tipicamente de Direito Internacional Clássico. É uma assembleia europeia que pressupõe promover vários objetivos, como os princípios da democracia livre e pluralista. Mas os Estados não abdicam de quaisquer competências soberanas, mas aceitam debater problemas. São feitas recomendações, mas o Conselho da Europa não pode tomar decisões independentemente dos Estados. Todavia, há uma grande conquista e iniciativa que é extremamente importante, nomeadamente, no plano dos direitos humanos: a adoção da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que levou à instituição de um Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, uma comissão dos Direitos do Homem (protege os cidadãos dos próprios estados, em matéria de violação de direitos humanos).

Tem tido iniciativas para a proteção do ambiente. É uma organização de tipo clássico, em que os Estados não abandonam os seus poderes soberanos, havendo apenas uma cooperação entre eles.

Após a II GM, surgiram mais duas organizações de cooperação de tipo clássico – sem transferência de poderes soberanos, com relações de carácter horizontal:

- **NATO (Organização do Tratado do Atlântico Norte)** – 1949 – resposta da Europa ocidental após a II GM, é uma organização de defesa mútua, regendo-se pelo

princípio dos mosqueteiros, para entreaajuda em caso de ataque ou invasão. Nem sempre está circunscrita ao território dos seus membros. EUA e Canadá fazem parte desta organização.

- **OECE (Organização Europeia de Cooperação Económica)** – 1948 – EUA exigiram que ajuda financeira do Plano Marshall fosse coordenada por uma organização de cooperação económica comum a todos os Estados. Após a recuperação da Europa, havia duas opções: ou se extinguiu por ter terminado o objeto, ou alterava o seu objetivo, que foi o que aconteceu em 1960, tornando-se a OCDE. Hoje em dia, congrega países de todo o mundo.

FASE DE INTEGRAÇÃO

É devido principalmente a Jean Monet, com o plano Schumann.

Jean Monet apresenta ao presidente francês Schumann, a única forma de trazer paz à Europa: comprometer os Estados num projeto que crie um organismo novo com poderes de decisão, em relação aos setores chave da indústria europeia – carvão e aço-setor estratégico.

As principais minas do carvão situavam-se na Alemanha e na França.

Schumann concordou e no dia **9 de maio de 1950** faz uma declaração acerca do futuro da Europa e qual o melhor projeto para a mesma.

A Alemanha aceita a declaração sem qualquer hesitação.

Existiram três fases de integração:

- Fase **das Comunidades**;
- Fase **da transformação** (após Tratado de Maastricht): fase lenta, onde surge o nome de U.E., primeiro como entidade sem caráter jurídico internacional. Em 2007, com o TL desaparecem as comunidades e cria-se a organização;
- Fase **da União** (iniciada com Tratado de Lisboa).

A FASE INTEGRAÇÃO – DAS COMUNIDADES:

- A **Declaração de Schuman** de 09/05/1950 – baseada nas sugestões de Jean Monet. A Alemanha aceitou sem revés, bem como a Itália e o Benelux, por já estarem familiarizados graças à sua União aduaneira.
- O **TRATADO DE PARIS (TRATADO DE CECA)**, de 18/04/1951:
 - ❖ Membros originários: França, Itália, Alemanha Ocidental, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.
 - ❖ Instituiu a **CECA** – organização setorial com características federais.
 - ❖ O Tratado entrou em vigor em julho de 1952 e caducou a 23 de julho de 2002 (estava previsto durar por 50 anos, depois devendo-se cessá-lo ou

integrar-se noutra tratado da U.E. ou prolongá-lo paralelamente à U.E. – decidiu-se caducar). Este Tratado era o mais para-federal por ser o mais metódico, criando uma Comissão, composta por personalidades independentes dos interesses dos Estados-membros, cujas decisões eram vinculativas para os 6 Estados-membros. Estabelecia com muito pormenor a transferência de competências para a comissão, criando o parlamento (poderes consultivos), o tribunal (jurisdição obrigatória caso não cumprissem) e o conselho de ministros. Os Estados transferiam poderes soberanos para o organismo. Há uma verdadeira transferência de competências, deixando os Estados de as possuírem. As transferências eram essencialmente económicas e os países acreditaram que era benéfico, daí que tenham concordado.

- O sucesso do Tratado de Paris foi de tal ordem, que muito rapidamente os diplomatas e os políticos mais adeptos da construção europeia partiram para modelos mais ambiciosos:
 - A tentativa malograda de criação da Comunidade Europeia de Defesa (tratado em 1952) e do projeto de Comunidade Política (1953) – rejeição em 54 pela Associação Nacional Francesa, por ser demasiado ambicioso e invasivo.
Estas tentativas foram um passo gigante que os Estados quiseram dar. Mas, sem sucesso. Regressou-se, por isso, às abordagens setoriais, criando organizações no domínio especificamente económico.

- A criação das novas Comunidades Europeias:
 - ❖ **Conferência de Messina** (1955);
 - ❖ **Comissão Spaak** – presidida por um belga, era suposto ser menos ambiciosa, elaborando dois projetos que são integrados num relatório que é apresentado aos Estados Membros da CECA numa reunião em Veneza, que propunha a criação de duas comunidades: a EURATOM e uma espécie de mercado comum geral.
 - ❖ **Reunião de Veneza** (1956 – aprova-se o relatório Spaak – propõe a criação da EURATOM/CEEA – Comunidade Europeia de Energia Atómica – com características idênticas da CECA, mas para uma matéria-prima de características muito populares: a energia atómica – e propõe a criação de um mercado comum de todas as mercadorias)
 - ❖ O **TRATADO DE ROMA, 25/03/1957**, institutivo da **CEE (Comunidade Económica Europeia)** e da **CEEA/EURATOM**, em vigor a partir de 14/01/58 com os mesmos seis Estados originários da CECA, visto que esta tinha tido tanto sucesso graças à inexistência de barreiras aduaneiras.

A década de 50 viu surgir estas comunidades.

SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRES OS 3 TRATADOS:

1. **Diferentes objetivos:** CECA e CEEA - mercados comuns setoriais. CEE – mercado comum geral, ou seja, liberdade de circulação de todos os produtos nestes Estados, mas há apenas uma pauta aduaneira, e quem definia este imposto era a comissão.
2. **Diferente distribuição do poder de decisão** na CECA (era a Alta Autoridade que tinha o poder legislativo; foi a mais federalista das comunidades, pois o poder estava entregue ao órgãos mais independente) em relação à CEE/CEEA (muito menos ambicioso, acautela os interesses, entregaram o principal poder de decisão não à comissão, mas ao Conselho de Ministros - onde estavam representados os Estados pelos seus ministros em razão de matéria - que tinha poder legislativo. As decisões na sua maioria não são tomadas por unanimidade, mas por maioria qualificada).
3. **Questão dos recursos próprios** – inicialmente no tratado de CECA tinha recursos próprios; as despesas de funcionamento eram pagas por um imposto próprio dos produtores do carvão e do aço, dando muita autonomia à CECA. Inicialmente, a CEE e CEEA não tinham esta independência; eram os Estados que contribuíam para o funcionamento das comunidades; a partir de 1970 estas passaram a ter recursos próprios.
4. **Quanto ao tipo de tratado** - CECA – **tratado-regra** (tratado pormenorizado; definia com muito pormenor as competências da Alta Autoridade; os Estados atribuíam sem grande dificuldade o poder de decisão porque o seu modo de ação estava delimitado pelas normas definidas num tratado altamente detalhado, o que conferia segurança aos Estados na delegação de poder); CEE e CECA – **tratado-quadro** (estabelece princípios gerais, objetivos, os fins, as instituições criadas e normas programáticas acerca do exercício das competências em determinadas áreas. De natureza constitucional, que precisa de ser densificado por órgãos com poderes legislativos. O TUE é o herdeiro de todos estes. A CRP de 76 está para PT como TCEE está para CEE).
5. Ambos implicavam abandonos de soberania, já que as decisões vinculativas eram tomadas por órgãos comuns criados, os quais podiam agir de forma independente em relação à soberania dos Estados.

Nota:

1. O tratado da CEE é o antecedente do tratado sobre o funcionamento da UE.
2. A EURATOM manteve-se à margem da fusão operada pelo Tratado de Lisboa de 13/12/2007. Faz parte da EU mas mantém-se à margem.
3. Os objetivos da antiga CECA estão explícitos no Tratado da UE.

CEE: DO TRATADO DE ROMA AO TRATADO DE LISBOA:

OS ALARGAMENTOS:

1. **Reino Unido, Irlanda, Dinamarca** – Tratado de Bruxelas 22/01/1972 (entrada em vigor em 1 janeiro de 1973) [o Sommet de Haia de 69 – Cimeira dos “três A”];

A EFTA planeava competir com a CEE, no entanto, os Estados mantinham incólume a sua competência soberana, mas falhou. Portugal fez parte, bem como Espanha, pois não poderiam entrar nas comunidades por estarem em regimes fascistas, não aceites. O Reino Unido entrou nas comunidades no seguimento da cimeira dos 3 A's – alargamento, aprofundamento, acabamento. Discutiu-se a possibilidade de deixar outros países entrar nas comunidades. Discutiu-se pela primeira vez a possibilidade de uma unidade económica e monetária europeia, procurando fórmulas mais ambiciosas para fazer a U.E. avançar. O acabamento não teve os reflexos na história dos outros, pois baseou-se na Política Agrícola Comum.

2. **Grécia** – Tratado de Atenas de 28/05/79 (entrada em vigor em 1 janeiro de 1981);
3. **Portugal, Espanha** – Tratado de Lisboa e Madrid de 11/06/85 (entrada em vigor em 1 janeiro de 1986). Só quando estes países tiveram as suas Revoluções pela liberdade e atingiram uma fase próspera do processo de democratização é que tal integração se mostrou possível. Em Portugal, após o 25 de abril e instaurada a democracia. Pretendia-se avaliar a estabilidade dos regimes democráticos, celebrando-se depois os tratados de adesão.
4. **Áustria, Finlândia, Suécia** – Tratado de Corfu de 23/06/94 (entrada em vigor em 1 janeiro de 1995). A Noruega era suposto ter entrado, mas queria alterações nos programas da pesca que não lhe foram concedidas.
5. **Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa** – Tratado de Atenas de 16/04/2003 (entrada em vigor em 1 janeiro 2004)
6. **Bulgária e Roménia** – Tratado de Luxemburgo de 25/04/2005 (entrada em vigor em 1 janeiro 2007)
7. **Croácia** – Tratado de Bruxelas de 9/12/2011 (entrada em vigor em 1 janeiro 2013)

TOTAL: 28 Estados-membros.

- ❖ Candidatos: Albânia, Macedónia, Montenegro, Sérvia e Turquia.
Nota: em 2014, a Islândia retirou a candidatura de adesão à EU.
- ❖ Potenciais candidatos: Bósnia e Herzegovina, Kosovo.
- ❖ PROCESSO DE ADESÃO: artigo 49º do TUE. Materializa-se num tratado, que tem que ser ratificado por todos os Estados-membros.

AS REVISÕES SOLENES MAIS RELEVANTES:

Os alargamentos têm grandes reflexos ao nível do funcionamento das comunidades, desde logo ao nível do equilíbrio de poderes nos órgãos com poderes de decisão. Os tratados esforçam-se por impedir que as decisões sejam tomadas sistematicamente pelos “países maiores” da UE.

Com os sucessivos alargamentos, os equilíbrios estabelecidos foram-se alterando e obrigavam a uma revisão do funcionamento dos órgãos de decisão.

Cada vez existe na UE uma maior diversidade cultural que se traduz em diferentes compreensões do mundo. O alargamento aos países de Leste trouxe uma nova forma de pensar. Os países de Leste ou seguem a via ortodoxa ou são agnósticos na questão religiosa.

Há o problema da diversidade de culturas nos tratados, que têm de ser compreensíveis para todos os cidadãos dos 28 países, com matrizes jurídicas diferentes, o que tem levado a uma homogeneização nos ramos do Direito, que nem sempre é aceite. Têm-se aceitado soluções legislativas que ferem a posição doutrinal e dogmática dos países.

Assim, a UE leva à criação de um Ordenamento Jurídico supranacional que se vai aplicar nos 28 Estados, com o qual por vezes temos dificuldade em nos identificar. Estes Estados têm matrizes distintas: romano-germânica, anglo-saxónica, socialista-soviética. Temos regimes jurídicos muito diferentes. Quando há que decidir uma medida comum, esta terá que servir a todos os Estados, tem que ser homogénea.

Nota: a Inglaterra foi dos países que mais se ressentiu disto.

- I. **ATO ÚNICO EUROPEU**, de 17/02/86 (entrou em vigore de julho de 1987)
 - Revisão dos 3 tratados originais
 - Alargou o número de matérias em que os Estados transferem competências para a UE.
 - Introduziu uma política ambiental.
 - Formalizou o Conselho Europeu (não estava originariamente previsto, surgiu de forma informal).
 - Introduziu o Processo de Cooperação, em o Parlamento Europeu só participava no processo de decisão através de um parecer consultivo.
 - Introduz as primeiras medidas de política externa e segurança pública.

- II. **TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA OU DE MAASTRICHT**, de 7/02/92 (entrou em vigor em 1 novembro de 1993):
 - Lançamento das fundações estruturantes da atual UE. É por um lado um tratado institutivo da UE, como entidade autónoma (ainda sem personalidade jurídica; quem continuava a ter personalidade jurídica como sujeitos do Direito Internacional eram as três comunidades- CECA, CEE E CEEA).

- Por outro lado, um tratado de revisão dos tratados anteriores, pois eleva a integração do plano económico ao plano político.
- Utiliza-se a estrutura do templo grego (integração e cooperação):
 - 1º pilar - o pilar de integração (em que os Estados abandonam prerrogativas soberanas), das Comunidades – CECA, CEEA, CEE. A este junta-se dois pilares novos de cooperação (não há transferência de competências nestes domínios):
 - 2º pilar - Política Externa e de Segurança Comum;
 - 3º pilar - Cooperação nos domínios na justiça e dos Assuntos InternosEstes foram criados por artigos novos paralelos aos outros.

A diferença é: O pilar das comunidades é o único de integração, para-federal; os outros dois são criados para a evolução das comunidades, chamados de cooperação, em que Estados decidem, não sendo a UE a tomar as decisões e a impô-las.

- Passamos de CEE a COMUNIDADE EUROPEIA, pois este tratado alarga os objetivos da comunidade europeia para além de económicos, trazendo alguns objetivos de carácter político: 1. Cria-se a CIDADANIA EUROPEIA, falando-se em liberdade de circulação de pessoas e não de trabalhadores. 2. Adoção de um processo de co-decisão, hoje chamado processo ordinário de decisão, que operou a transformação do poder legislativo do Parlamento Europeu: dá-se um passo para uma democratização do processo de decisão, pois em certas matérias, o Conselho de Ministros (Conselho da Europa) decide em conjunto com o Parlamento Europeu.
- Criação de uma União Económica e Monetária, criando-se o Banco Central Europeu e de um período de transição para a moeda única. Os Estados aceitam assim transferir para a Comunidade a competência relativa à política monetária.

NOTA: A estrutura do templo grego mantém-se até ao Tratado de Lisboa de 2007, que veio acabar formalmente com esta estrutura e transformando a UE, conferindo-lhe personalidade jurídica internacional, mas dividida em 2 tratados: TUE onde se inicia a PESC, e o TFUE, que é o herdeiro do 1º e 3º pilar.

- III. **Tratado de Amesterdão** de 27/10/1997 (entrou em vigor em 1 maio 1999)
- IV. **Tratado de Nice** de 26/02/2001 (entrou em vigor em 1 fevereiro 2003) – reforma das comunidades com vista à grande adesão dos 10 países.
- V. **[TRATADO CONSTITUCIONAL]** - assinado em Roma a 29 de outubro de 2004 – referendos negativos francês e holandês em 2005 – foi um tratado mal compreendido.

Em 2004, tenta-se dar um passo enorme, que foi mal compreendido e rejeitado por aspetos formais como o seu nome – **Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa**, que foi uma tentativa dos Estados de dar racionalidade à estrutura em 3 pilares pelo TUE. Veio operar uma revolução formal porque revogava os quatro

anteriores tratados e fundia-os num só, com uma sistematização clara, retendo neste o principal das suas soluções. Mas, principalmente a alteração dos nomes das coisas, determinou o seu insucesso, apesar das suas soluções inovadoras. O próprio título do Tratado é polémico. Aqueles que não estavam familiarizados com os anteriores tratados reagiram mal, encarando-o como uma constituição para a Europa. Foi por muitos considerado um passo para uma federação europeia. Mas este retomava as soluções dos anteriores, resolvendo alguns dos problemas. Mas, foi mal compreendido. Apesar de uma grande discussão e de tanta abertura para que se compreendessem os seus objetivos e traços principais, foi contestado pelos partidos da oposição e manipulado politicamente.

Foi sujeito a referendo na França e na Holanda, sendo o resultado negativo. Foi, por isso, afastado.

Em pouco tempo, sob a presidência portuguesa do Conselho de Ministros, é aprovado o Tratado de Lisboa. Sem quaisquer discussões, em comparação com a proposta anterior, este tratado é aprovado. Este tratado tomou as ideias do anterior tratado. O conteúdo era o mesmo, apenas se mantinha a terminologia original dos antigos tratados. O TFUE retoma a CECA e a CEE, mas a PESC continua a fazer parte do TUE.

Uma revolução no enquadramento jurídico e político da integração europeia? – Aspectos relevantes do Tratado Constitucional de 2004:

- Designação;
- Revogava os anteriores tratados, criando um único tratado e uma entidade subjetiva única – a U.E. – com símbolos próprios (bandeira, hino, moeda, lema e Dia da Europa);
- Criação de um Presidente do Conselho Europeu e de um Ministro dos Negócios Estrangeiros da União – figura substituída no Tratado de Lisboa, por ser polémica;
- Previsão expressa do primado do Direito da UE sobre o Direito interno dos Estados – já era assumido na EU desde a década de 60, os juízes tinham de aplicar Direito da UE sobre o Direito interno dos Estados, senão teriam de se aplicar sanções – art. 4.º, n.º3 do TUE, em que os Estados se devem abster todos os atos que coloquem em causa a aplicação do DUE;
- Elenco claro das competências da União – até aí era difícil perceber que tipo de competências podiam exercer as comunidades, porque os tratados eram muito opacos. No entanto, como a doutrina foi esclarecendo nesse sentido, o Tratado Constitucional pôde definir as competências e as suas categorias. O Tratado de Lisboa não deixou cair este elenco de competências, retomando-o;
- Parlamento Europeu transformado em legislador. Houve também o reforço do papel dos Parlamentos Nacionais;

- Reforço da ideia de cidadania (poder de iniciativa junto da Comissão Europeia);
- Nomenclatura do direito derivado (lei europeia (regulamento) e lei-quadro europeia (diretiva)) – esta nomenclatura foi extremamente polémica e o tratado de Lisboa nem tentou recuperar, introduziu algumas alterações no conteúdo, mas não na forma;
- Integração da Carta dos Direitos Fundamentais da UE – o Tratado de Nice já o tinha tentado, e apesar de ter sido recusado, o Tratado de Lisboa introduziu o art. 6.º para dizer que esta tinha o mesmo valor jurídico dos tratados;
- Direito de secessão – direito de um Estado membro a qualquer momento poder retirar-se do projeto europeu. Permite-se este direito porque se entende que este tratado dava um salto muito elevado, permitindo aos estados que não se identificassem com esta evolução saírem. Hoje está previsto no artigo 50º do TUE.

Não fora a nomenclatura utilizada, este era um tratado bem pensado e sistematizado, com coerência.

Com o Tratado de Lisboa de 2007 perdeu-se a vantagem de um único tratado e, no fundo, quanto ao Tratado Constitucional:

- A grande barreira foi o nome que deu às coisas;
- Incorporava ao nível do direito originário uma evolução já definida, pela prática e jurisprudência do TJUE;
- O poder constituinte continuava a residir nos Estados-Membros (apesar de o nome Constituição parecer indicar o contrário)
- O Tratado de Lisboa, na essência, integra a grande maioria das soluções materiais constantes da “Constituição Europeia” de 2004, apenas retirando a terminologia para-federal.

VI. TRATADO DE LISBOA – “Tratado Reformador”, assinado a 13 de dezembro de 2007 – entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009 – é um “tratado de continuidade”:

- Mantem-se o conteúdo do Tratado Constitucional, quanto ao essencial: desaparece toda a terminologia para-federal e é mitigado tudo o que se assemelhasse a uma Constituição;
- Não revoga os outros tratados. Ele revê o Tratado da União Europeia (TUE, *Maastricht*; 1992) e o Tratado que estabelece a Comunidade Europeia (TCE, *Roma*; 1957). Neste processo, o Tratado de Roma (1957) foi renomeado para Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).
- Desaparece a referência aos símbolos da identidade política europeia, apenas persiste o euro, nos art. 3.º e 4.º do TUE;

- Consolidação de uma entidade subjetiva única e consequente atribuição de Personalidade Jurídica à UE, nos art. 1.º e 47.º do TUE;
- Mantém-se Presidente do Conselho Europeu, mas reformula-se o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União para Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (nome mais compatível com o Direito Internacional clássico) – já existente no Tratado de Amesterdão - art. 18.º e 24.º do TUE;
- Desloca a questão do primado para a Declaração n.º 17 e ainda nos art. 4.º, 3.º do TUE.
- Mantém-se o elenco das competências da UE – art. 2º e seguintes TFUE;
- Retomam-se as reformas de carácter institucional: reforço claro do princípio democrático – art. 10.º e 11.º, n.º 4 TUE – e distintos processos legislativos – 289.º TFUE;
- Recua-se na nomenclatura dos atos de direito derivado, mas clarifica-se (art. 288º e 291º TFUE)
- A Carta dos Direitos Fundamentais da UE passa para anexo, sem prejuízo do seu valor jurídico (art 6º, nº1 TUE)
- Retoma-se a ideia de direito de secessão – art. 50º TUE.

O Tratado de Lisboa é um mero tratado de revisão dos tratados anteriores. Termina com 2 entidades, unificando-as sob o chapéu da União Europeia.

Nota: há uma influência notória do Tratado Constitucional.

O TUE contém a parte fundamental, ou seja, disposições de carácter constitucional novas ou provenientes de anteriores tratados.

O TFUE revê, reestrutura e codifica todas as outras disposições dos anteriores - TUE e Tratado de Roma.

Assim, o domínio da PESC (Política Externa e de Segurança Comum) continua a possuir uma dimensão intergovernamental de cooperação e não integração – nos art. 21.º e seguintes TUE. No entanto, a CPJMP (Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal) caminha para um processo de integração, estando atualmente assimilada no TFUE – 82.º e seguintes. Desaparece como pilar de cooperação, passando a estar integrada no TUE, apesar de ter havido um período transitório muito rigoroso.

Muitos fatores ao longo da história demonstram que muitas vezes os estados europeus não têm a mesma política externa. Ex.: refugiados; independência do Kosovo. Estas políticas externas estão fora do âmbito do TIJ, que apenas pode julgar matérias processuais, ou seja, o seu modo de agir, mas não a ação em si, não podendo intentar sanções por incumprimento.

A UE: FINS E OBJETIVOS, EM PARTICULAR NAS FASES DE INTEGRAÇÃO ECONÓMICA:

- ZONA DE COMÉRCIO LIVRE (ex.: EFTA):

As Comunidades sempre tiveram um objetivo mais ambicioso, sempre foram mais do que uma zona de comércio livre.

Suprimem-se as barreiras aduaneiras e as restrições quantitativas ao comércio entre os Estados-Membros - há uma livre concorrência entre produtos, não se permitindo que os preços sejam alterados por um imposto aduaneiro.

Nas relações com países terceiros os Estados-membros conservam a liberdade de definir a proteção aduaneira que entenderem. Cada país pode estabelecer a pauta aduaneira que entender.

Os Direitos Aduaneiros são uma forma dos Estados protegerem a economia nacional. Os consumidores também beneficiam com o desaparecimento das taxas alfandegárias, pois vão conseguir escolher o produto que melhor apresente a relação qualidade-preço.

Inconvenientes: determinação do que é um produto originário da zona, que beneficia da inexistência de taxas alfandegárias. A zona do comércio livre não evita a existência de fronteiras, pois tem de continuar a existir controlos fiscais, onde as autoridades administrativas vão ver se os produtos são originários da zona ou se os impostos são bem aplicados.

Foi este o modelo que o Reino Unido procurou criar em alternativa à UE, mas as comunidades tinham um projeto mais ambicioso: a União Aduaneira.

- UNIÃO ADUANEIRA:

Art. 3.º e 30.º do TFUE.

Há livre circulação de mercadorias originárias entre os Estados, como na Zona de Comércio Livre.

Em relação ao comércio com países terceiros, fixa-se uma pauta aduaneira comum.

A União Aduaneira fica com as vantagens da zona de comércio livre e elimina os seus inconvenientes.

Quem vai determinar a pauta aduaneira comum? Os Estados transferem a competência de tomar decisões vinculativas quanto aos direitos a cobrar no âmbito da pauta aduaneira comum, a um organismo supranacional – CECA e CEE. Estados deixam de a poder fixar sozinhos, o que significou a criação de uma política comercial comum. A grande vantagem é a supressão do controlo de fronteiras.

Qualquer alteração do código aduaneiro já não é negociada entre os países, mas pelos órgãos supranacionais. É uma transferência de poder soberano limitada.

Por esta razão é que o Reino Unido não se quis incluir na CECA ou CEE, criando a EFTA, de que Portugal fez parte até entrar na CEE.

Os 6 países originais da UE beneficiaram desta União Aduaneira. No entanto, existe a advertência de que a União Aduaneira só traz benefícios se Estados estiverem em situação idêntica de desenvolvimento económico.

Hoje em dia, não é a CECA e a CEE, mas a UE quem tem a competência de definir a política comercial externa.

A União Aduaneira representa um salto em relação à zona de comércio livre, pois há transferência de poder para organismos supranacionais, ainda que limitado.

Em menos de 10 anos a União Aduaneira tinha sido completamente estabelecida, e os tratados apontaram para objetivos mais amplos.

- Mercado Comum:

- art. 4º e 26º do TFUE.

- Comporta a noção de União Aduaneira.

- Há livre circulação de trabalhadores, serviços, estabelecimento e capital – circulam livremente na união todos os fatores de produção.

- Há uma harmonização legislativa e de algumas políticas nacionais (concorrência, fiscal, agricultura, pescas) para se certificar que estas alterações se efetivam e para comportarem a maior transferência de competências para órgãos supranacionais.

É um dos primeiros objetivos: o mercado comum. Eliminam-se todos os entraves à circulação. Isto vai implicar mais transferência de competências.

Com o Ato Único Europeu alterou-se o conceito de mercado comum para **mercado interno** (supressão de barreiras não alfandegárias e a liberdade de circulação de pessoas). Há autores que não creem que exista esta distinção e outros que há uma diferença ligeira. Para além de toda a circulação há livre circulação de pessoas, não apenas trabalhadores. O mercado interno dá a ideia de total supressão de barreiras “não alfandegárias”, medidas de carácter técnico que estados iam usando para corrigir a falta de impostos.

- União Económica:

- Art. 119º TFUE

O TUE veio aprofundar o projeto de integração económica. A CEE passou para um projeto muito mais amplo: criou calendarização para moeda única (1992).

A União Económica é o resultado natural do mercado interno.

- Harmonização de legislações com incidência direta ou indireta no sistema económico (social e laboral, aduaneira, societária, fiscal,...)

- Coordenação das políticas económicas, financeiras e monetárias.

- Criação de políticas comuns (comercial, agrícola, pescas, transportes, energética, regional, social, industrial, ambiental,...). Isto vai evoluindo e levando à integração de outros setores. Foram, assim, progressivamente introduzidas nos tratados e aprofundadas no Ato único Europeu.

- A União Económica pode culminar numa União Monetária: criação de um sistema de câmbios fixos e convertibilidade obrigatória das diferentes moedas, ou mesmo de uma moeda única.

A União Económica não significa que estados transfiram a competência de definição das políticas macroeconómicas. Estas são definidas soberanamente, os Estados simplesmente aceitam que a UE as possa coordenar.

No plano prático, como muitas das políticas parcelares são reguladas ao nível da EU, limita-se muito a possibilidade de estabelecer as próprias políticas económicas nacionais. Vemos nos tratados (art. 5º TFUE), que muitos dos efeitos das políticas macroeconómicas saem do controlo do Estado, porque este aceitou limitar-se nas políticas de outros setores (art. 3º)...

Estamos condicionados pelo Pacto de Estabilidade, sob pena de estarmos sujeitos a sanções. A União Monetária não é simplesmente a adoção de uma moeda única, pode-se basear na automática convertibilidade e sistemas de câmbios fixos, ou seja, numa conceção menos ambiciosa – manutenção de moedas diferentes, os Estados não podem alterar taxas de câmbio para alterar o valor e não podem recusar... têm compatibilidade obrigatória, as moedas todas podem circular nestes países. No entanto, a conceção adotada é a mais ambiciosa – supressão das moedas nacionais e criação de moeda única, que só pode ser manipulada por Banco Central Europeu, não por um único Estado.

Pode haver União Económica sem haver União Monetária. A União Monetária implica perda de soberania.

Hoje, em vários Estados da UE circula a moeda única. Contudo, há vários Estados da UE que não fazem parte da moeda única, o que confirma a ideia de que é possível fazer parte deste processo sem entrar no regime mais exigente do ponto de vista económico e jurídico.

- União Política:

O caminho para um Estado Federal - implica a definição de uma política externa e de segurança por uma autoridade comum supranacional.

Pressupõe a forma mais ambiciosa de integração económica – a União Monetária, indo para além disso. A intergovernamentalidade é mais exigente da que é costume no Direito Internacional clássico.

Ainda estamos longe de uma união política. O Tratado de Lisboa não apresentou avanços cruciais, pois os Estados-membros não pretendem abandonar a sua soberania.

CALENDÁRIO DE INTEGRAÇÃO ECONÓMICA NA UE

- União Aduaneira: entrou em vigor a 1 de julho de 1968;
- Mercado Interno: entrou em vigor a 1 de janeiro de 1993;
- União Económica e Monetária: 3 fases
 - 1 de julho de 1990
 - Criação do Instituto Monetário Europeu - 1 de janeiro de 1994
 - Introdução da moeda única – o euro – para determinados países (1999), generalizada a partir de 1 de janeiro de 2002 e de facto única a partir de julho desse ano.

- União Económica e Monetária:

O Euro não é a moeda de todos os Estados-Membros.

- Uns porque acordaram uma opção de exclusão do tratado, que os dispensa de participar na zona Euro. É o caso da Dinamarca e do Reino Unido.

- Os restantes porque não preenchem as condições estabelecidas para a adoção da moeda única. Quando preencherem, substituirão as suas moedas nacionais pelo euro. É o caso da Suécia e de muitos dos novos Estados-membros.

A UE: FUNDAMENTOS JURÍDICO-POLÍTICOS - (APARÊNCIA DE ESTADO):

A partir de 1992 a U.E. passou a ter objetivos virtuais que lhe levam a um Estado Federal.

1) A democracia e o Estado de Direito: art. 2.º e 10.º, n.º 1 TUE.

Os valores fundamentais da U.E. estão no art. 2.º da TUE: a democracia livre e pluralista, a divisão de poderes, a regulação de litígios através dos tribunais, a defesa dos cidadãos e a proteção dos Direitos Fundamentais – reiterados no art. 3.º.

Incluía-se nos tratados o processo de expulsão/adesão de um Estado-Membro. No que toca ao processo de adesão está previsto no art. 49.º, que exige que um Estado que pretende aderir deve repetir estes princípios plasmados no art. 2.º.

Quanto ao processo de expulsão este está previsto no art. 7.º TUE, que demonstra as consequências de suspender direitos de aplicação do TUE a Estados-Membros. Não estabelece expressamente a possibilidade de expulsão. De acordo com o art. 50.º,

depende do próprio Estado, sendo este um instrumento muito discutido pela doutrina, Foi inserido em 1992 e melhorado em posteriores tratados.

Conclui-se assim que no art. 10.º TUE se preveem princípios da democracia representativa e que no art. 4.º, nº2 se reconhece que há o dever da união respeitar as opiniões constitucionais externas dos Estados.

2) A proteção dos Direitos Fundamentais (evolução) – art. 2.º, 6º e 7º, TUE + art. 8º, 10º, 18º, 45º do TFUE – adesão à CEDH (negociações iniciaram em 2010).

A proteção dos direitos como um fim, não estava nos propósitos da comunidade europeia, que se destinava a fins essencialmente económicos e pouca referência se fazia aos Direitos fundamentais (Direito à não discriminação em razão da nacionalidade e Direito à não discriminação em razão do sexo). O primado do Direito comunitário não se verificava pois em várias situações podiam ser violados certos Direitos fundamentais (prevaleciam assim, as constituições nacionais). Assim, apesar de ser alcançado em parte de forma indireta, não havia uma defesa universal e direta dos direitos fundamentais. Contudo, ao longo do tempo e com a evolução das comunidades, foram criados princípios gerais do Direito Comunitário que incluíam a proteção de alguns desses direitos fundamentais, através da inclusão dos direitos fundamentais dos catálogos dos diversos Estados-membros e da Declaração Europeia dos Direitos do Homem.

Objetivo: criar um espaço mais amplo de proteção dos direitos fundamentais no âmbito da União Europeia.

Problema: A aplicação destes direitos fundamentais poderia implicar uma intervenção ainda mais forte por parte das comunidades em si mesmas, e poderia retirar poder aos Estados-membros. Optou-se por resolver o problema de forma pragmática e não através de uma aplicação comunitária mas através da Constituição Interna.

Assim, e sem querer pôr em causa o primado do direito das comunidades sobre as próprias constituições, o tribunal entendeu que o direito das comunidades continuaria a prevalecer, fazendo com que um direito fundamental protegido em qualquer uma das constituições nacionais seria considerado princípio geral de direito comunitário.

Assim, o tribunal veio a permitir que cidadãos de países cujo direito interno não protegesse um direito fundamental se visse beneficiado de direito que à partida não lhe seria concebido pelo direito interno. Esta jurisprudência teve este efeito avassalador, foi muito discutida, mas prevaleceu e o tribunal limitou-se a desenvolvê-la.

No fundo, apesar de numa 1ª fase haver recusa relativamente a estes direitos fundamentais, há depois a sua aceitação a defesa que, se segue com a internacionalização dos mesmos. A certa altura o tribunal dá um salto e não só considera que poderá ser parâmetro de avaliação ou de apreciação da validade do direito comunitário os catálogos (constitucionais dos Estados-membros relativos a direitos fundamentais) como também considera que o seja a própria Convenção Europeia dos Direitos do Homem (instrumento criado no seio do conselho da europa). Inicialmente, pela sua própria natureza e previsão da CEDH, não era possível às comunidades

tornaram-se contratantes/ parte da CEDH. Mas, sobretudo com o Tratado de Lisboa veio dar-se uma base formal expressa à possibilidade da UE vir a fazer parte da CEDH, criando ainda uma carta europeia de direitos fundamentais que vem em anexo ao próprio tratado mas que tem o mesmo valor jurídico do tratado (artigo 6º do TUE); e prevendo a possibilidade da UE aderir à convenção europeia dos direitos do homem.

Progressivamente tem-se procurado ampliar o espaço de aplicação dos direitos fundamentais, embora a adesão não esteja a ser fácil já que as negociações ainda não terminaram, porque ainda há aspetos em discussão, desde logo, o facto da aplicação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem vir a implicar opções internas de certos Estados das quais os Estados não querem abdicar. A própria adesão tem de ser aceite por todas as partes contratantes da CEDH e por todos os Estados-membros da UE.

Conflito: As competências do TJUE com o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem - onde acaba a competência de um e onde termina a de outro. A própria comunicação social tende a confundi-los. Todavia, estes tribunais são muito distintos. Um surgiu com a criação do conselho da europa (Tribunal Europeu dos Direitos do Homem), o outro com a UE.

O Art. 6º do TUE traça-nos de modo cronológico decrescente todo este processo de evolução da proteção dos direitos fundamentais no âmbito da UE:

Nº1 começa por referir a carta dos direitos fundamentais da união a que vem em anexo os tratados, mas que tem o mesmo valor jurídico;

Nº2 - A convenção europeia dos direitos do homem - esta adesão ainda não se realizou e não se sabe quando se realizará.

Nº3 - Do Direito da União fazem parte enquanto princípios gerais, os Direitos fundamentais tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados membros - Espectro muito alargado ao nível da união (1951 e 57 quando criaram as comunidades não esperavam esta abrangência).

Alguns Princípios: Princípio da igualdade de tratamento; Respeito da vida privada; Direito de propriedade; Liberdade de associação; Respeito pelos Direitos de Defesa; Liberdade de religião; Liberdade de expressão; Direito ao recurso jurisdicional efetivo; Direito de suspensão dos atos penais.

3) A cidadania europeia – introduzida em 1992, pelo TUE.

Cidadania reflexa – Não existe lei de cidadania da UE: há as leis de cidadania de cada Estado-membro. Sendo cidadão do Estado-membro torna-se cidadão da UE. É cidadão europeu quem tiver a cidadania de um Estado-membro. A cidadania europeia é determinada pelas leis de nacionalidade de cada Estado-membro. Os Estados mantêm-se, por isso, plenamente soberanos na definição das regras de atribuição de cidadania.

A ideia de cidadania europeia foi introduzida pelo tratado de Maastricht (1992). Com ela vieram direitos atribuídos aos cidadãos: livre circulação no território da UE; direito de eleger ou ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu (legitimidade ativa e passiva para o Parlamento Europeu); direito de beneficiar de proteção

diplomática e consular de qualquer Estado-membro, atribuídas nas respetivas embaixadas.

Art. 20.º a 24.º TFUE

4) União Monetária [não integra todos os países, apenas 19]

Aspeto mais federal de todos, aquele que mais poderia unir os diversos países, mas que ainda não integra todos os Estados-membros, apenas 19. Estão fora da zona euro os seguintes: Bulgária, Dinamarca, Hungria, Polónia, Roménia, Reino Unido, República Checa, Suécia, Croácia

NOTA: Em Oslo, a 12 de outubro de 2012 (Reuters) A U.E. ganhou o Prémio Nobel da Paz por promover a paz, a democracia, e os Direitos Humanos há 6 décadas. A escolha foi vista como um impulso para elevar a moral da UE num momento grave de crise económica.

REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UE:

PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE OU PRINCÍPIO DA ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS (5.º, nº1/2 do TUE; art. 2º e 7º do TFUE):

1) Domínio da transferência de poderes soberanos;

A UE surge por vontade dos Estados. Embora a ideia seja de que o Estado se está a dissolver, os Estados continuam a ser juridicamente os donos dos destinos da Europa. E, por isso, existe este princípio: são os Estados que atribuem competências à UE e, do mesmo modo, podem retirar-lhas. Existem diversos travões nesta progressão de abandono da soberania dos Estados e da transferência de competências dos Estados para a União. A UE só pode atuar no âmbito dessas competências, nos domínios atribuídos, sob pena do ato ter o vício de nulidade. A União só tem competência para adotar atos no âmbito das competências que os Estados lhe atribuíram. Este princípio da especialidade transforma-se no princípio de atribuição de competências da UE.

Os art. 2º e seguintes do TFUE dizem-nos qual é o elenco das competências da União. A competência da união é a exceção e a competência dos Estados é a regra.

2) Tem uma função de dupla proteção (competência dos Estados e competências da UE) – Por um lado, protege a competência dos Estados, pois a União só pode tomar decisões no âmbito das competências que lhe foram atribuídas; Por outro lado, protege as competências da União, pois nos domínios em que os Estados transferiram competências para a UE, eles têm de se abster de adotar legislação conflituante.

3) Completado pelo **princípio das competências implícitas** (art. 352º TFUE, e **princípio do paralelismo de competências** – art. 3.º, n.º2 do TFUE).

Há um outro conjunto de competências que também pertencem à UE, baseadas nestes dois princípios.

As competências da UE podem ser expressas (art. 3º e seguintes TFUE) ou implícitas (art. 352º TFUE e Princípio do paralelismo de competências).

As competências implícitas não estão expressas nos tratados, mas são fundamentais para tarefas que estão cometidas à UE. É um mecanismo que permite que sempre que para atingir determinado objetivo previsto no âmbito de determinada política, o tratado não preveja os poderes de ação necessários, as instituições podem criar esses poderes de ação. Permite à UE alargar o seu âmbito de atuação para poder prosseguir objetivos definidos nos tratados, sem que estejam previstos os poderes que para isso são necessários.

Acontece através do Conselho de Ministros, que adotará as condições necessárias.

Não apareceu com a revisão de nenhum tratado. Sempre esteve previsto desde os tratados originários, sendo que muitas competências hoje expressamente consagradas nos tratados foram sendo desenvolvidas através deste mecanismo – ex.: proteção do ambiente.

O artigo 352º do TFUE é uma espécie de mecanismo que permite à U.E colmatar uma incapacidade de previsão dos Estados que pode impedir a sua atuação.

É um mecanismo algo perigoso, que diminui o poder individual de cada Estado. Tem-se vindo a dotar este mecanismo de mais travões. Nos n.ºs 2, 3 e 4 do art. 352º do TFUE estão previstos travões para que este procedimento seja utilizado com muita cautela. A redação alterou-se, exigindo-se que a política e o objetivo estejam definidos nos tratados.

Este princípio funciona à margem da atuação estadual, porque permite à U.E. dotar-se de competências não previstas com o objetivo de atingir o fim estabelecido no tratado.

A U.E. também tem competências no âmbito do **princípio do paralelismo de competências**, consagrado no art. 3º, n.º2 TFUE.

Este princípio não estava previsto no tratado, mas foi desenvolvido pelo Tribunal de Justiça das Comunidades, hoje, da EU.

Hoje este princípio ganhou dignidade se ser consagrado no Tratado de Lisboa – 3.º, n.º 2, TFUE.

Significa que a competência interna da UE determina a sua competência externa para celebrar tratados internacionais. A atribuição de competências pelos Estados à UE

no âmbito interno automaticamente atribui-lhe competências externas.

Portanto, se UE é a única competente para definir a pauta aduaneira comum, também só ela pode celebrar acordos aduaneiros internacionalmente. Temos também o exemplo da fixação de quotas de pesca com países terceiros.

Os Estados perdem todas as competências soberanas em relação à celebração de acordos internacionais nestas matérias, U.E. tem competência exclusiva.

Desde a década de 60 este princípio tem vindo a ser desenvolvido pelos tribunais no contexto das competências exclusivas. Entretanto progrediu, sendo hoje também aplicado no âmbito das competências partilhadas (competências em que tanto a UE como os Estados podem adotar medidas; a UE pode adotar medidas que passam a ser comuns para todos os Estados, criando-se uma harmonização).

Se for necessário celebrar um acordo internacional no âmbito de uma competência partilhada, em que a UE adotou medidas de harmonização para todos os Estados, é a UE quem tem competência para celebrar o acordo nessas matérias. Mas, a atuação internacional nestas áreas pode implicar a atuação dos Estados na zona não harmonizada e, simultaneamente, da UE no domínio das competências que foram harmonizadas. Quer a UE quer os Estados terão de ser partes do tratado porque cada um tem as suas competências.

A UE pretende ter uma posição predominante, o que nem sempre é fácil para os estados controlarem, sendo que a UE tende a invadir as competências do Estados.

PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (art. 5º nº 3 do TUE e Protocolo anexo – articulação com art. 2º nº2 do TFUE):

Admite-se apenas no domínio das competências não exclusivas, ou seja, no domínio das competências partilhadas ou complementares: em que tanto os Estados como a União podem tomar medidas.

A presunção é que são competências dos Estados. Há requisitos para a UE atuar no domínio não exclusivo, tendo que fundamentar a sua atuação, sob pena de vício de nulidade. O princípio da subsidiariedade regula o exercício das competências partilhadas pela UE e pelos Estados, partindo do princípio que as medidas devem ser tomadas ao nível mais próximo do cidadão, ou seja, pelo Estado. Assim, só se a união provar que é mais benéfica a atuação pelas suas instituições é que o ato pode ser adotado pela UE esvaziando o Estado de competência, pois já não pode adotar legislação interna que contrarie o ato adotado pela UE. A UE pode atuar, fundamentando a sua atuação através dos seguintes REQUISITOS:

1. a ação contém aspetos transnacionais que não podem ser solucionados pelos países da UE
2. uma ação nacional ou a ausência de ação seriam contrárias às exigências do Tratado

3. a ação a nível da UE traduz-se em benefícios óbvios

Os artigos 5º, nº3 TUE e 2º, nº2 TFUE parecem contradizer-se. O art. 2º TFUE tem uma redação que é extremamente perigosa, que desvirtua o sentido da competência partilhada, dando a entender que isoladamente quem manda é a UE. Isto é um atentado à soberania estadual. Este artigo foi escrito e introduzido no Tratado de Lisboa (2007) apesar de violar por completo o princípio da subsidiariedade. Este artigo para fazer sentido tem de ser corrigido por este princípio, só se aplicando este depois de cumpridos os requisitos do princípio da subsidiariedade - art. 5º, n.º 3 (que tem os requisitos para que isto se verifique).

O ato da UE é anulável se esta não conseguir provar que estes requisitos estão reunidos. A fundamentação é obrigatória, de acordo com o art. 296º TFUE, 2º parágrafo. Qualquer ato tem que ser fundamentado, tendo as instituições que indicar a base legal em que se apoiam e, se o ato disser respeito a competência partilhada, tem que justificar o motivo pelo qual é melhor o ato ser realizado ao nível da união e não do Estado.

No que toca ao previsto no art. 263º TFUE e art 8º do Protocolo – controlo da subsidiariedade a jusante pelo Tribunal de Justiça da UE. Neste caso, o primeiro e o último requisitos do art. 5º nº3 são cumulativos; já o segundo é importante ou não, consoante a situação. Este controlo dá-se para a preservação da soberania nacional.

Há um protocolo que vem em anexo ao Tratado de Lisboa que refere a possibilidade de os Parlamentos nacionais exercerem o controlo político da questão da subsidiariedade – aqui falamos de um controlo a montante. A Comissão Europeia, sempre que aprova uma proposta no âmbito de uma competência partilhada, é exigido que essa seja enviada para os parlamentos nacionais para que possam avaliar a sua pertinência à luz do princípio da subsidiariedade.

PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE (art. 5º, nº4 TUE e protocolo anexo):

Baseia-se no mesmo protocolo que regula o princípio da subsidiariedade, que também tem algumas disposições que regulam o controlo pelo respeito do princípio da proporcionalidade.

Mesmo a UE sendo competente, a sua atuação tem de respeitar o Princípio da Proporcionalidade. A ação da União não pode ir além do estritamente necessário para o cumprimento do estabelecido nos tratados, quer no conteúdo (não deve ir no sentido de esvaziar o Estado das suas competências soberanas), quer na forma. Este princípio aplica-se a todas as competências, incluindo as exclusivas. A UE só deve tomar as medidas estritamente necessárias e adequadas à prossecução dos seus objetivos.

[O teste do princípio da proporcionalidade é menos óbvio, porque entra em opções políticas, o conteúdo e a forma não são fáceis de avaliar, portanto, o tribunal tem sido muito cauteloso quanto a este princípio. Há uma vocação tentacular da U.E e que é muito projetada pela Comissão Europeia e que, a ser filtrada pelo Parlamento

Europeu e o Conselho de Ministros, muitas propostas acabam por passar e invade-se muitas vezes de forma desproporcionada a soberania dos Estados.]

ELENCO DE COMPETÊNCIAS DA UE (INTERPRETAÇÃO DO ART. 2º TFUE):

O Tratado de Lisboa veio esclarecer de forma clara quais as competências da UE, pois até então eram de difícil perceção quais as verdadeiras competências da EU. Não se percebia muito bem quais os limites de atuação da união

1. **Competências exclusivas** (art. 3.º do TFUE – especificidades do n.º 2 do art 3.º) – são estas e mais nenhuma; Estados perdem poder de adotar legislação primária e, à priori, sobre as matérias taxativamente referidas, apenas podem ter legislação secundária; há uma transferência em absoluto por parte dos Estados.
2. **Competências partilhadas** (art. 4º TFUE – especificidades do n.º 3 e 4 do art. 4.º → não são competências partilhadas, mas complementares) – o elenco não vem designado de forma taxativa. Aqui são competentes tanto os Estados-membros como a UE para adotar medidas. Aplica-se o princípio da subsidiariedade.
3. **Competências complementares** (art. 6º TFUE) – a atuação da união é apenas de apoio, complemento. Os Estados mantêm a sua soberania – art. 2º nº5 TFUE.
4. **Competências de mera coordenação** (art. 5º TFUE) – poderes de mera natureza horizontal.
5. **O caso específico da PESC** (art. 2º, nº4 do TFUE) – Continua a ser um pilar de coordenação, cooperação comum e não integração.

O objetivo virtual é que a PESC seja integrada no pilar de integração e evoluir no sentido de ter PCD e exército europeu. (art. 21.º e seg. TUE – não são suscetíveis do controlo do TJUE). Na PESC não há atribuição de competências à União, há um mecanismo de cooperação mais estreito entre os estados com vista a poder tomar medidas de orientação, mas as decisões são tomadas pela Estados, normalmente por unanimidade, o que não impede que os Estados decidam as suas políticas. Os Estados mantêm esse pilar fora do pilar da integração, é apenas um pilar de cooperação, por isso é tratado no TUE.

Não é uma competência complementar. As competências dos art. 3.º, 4.º, 5.º e 6.º são competências da UE, sendo que a sua intensidade é que é diferente. Nas exclusivas há perda da competência soberana.

Em cada competência os procedimentos de decisão são diferentes: tipo de atos que pode adotar, quais as exceções, os prazos. O desenvolvimento de cada uma das competências é feito ao longo de tratado (art. 2.º, n.º 6 TFUE). Não há um processo de decisão único para todas estas competências, é um processo muito complexo, cada uma das competências é desenvolvida de uma forma própria, pode haver similitudes, mas

não igualdade e só a leitura de artigo a artigo do tratado nos permite perceber como é que a UE exerce cada uma delas.

A UNIÃO EUROPEIA - NATUREZA JURÍDICA:

Já vimos os objetivos políticos e económico da UE, bem como as suas competências. Há que perceber quais as suas características jurídicas: se é um Estado, uma confederação?... Esta discussão é antiga, mas continua a ter plena atualidade, apesar da sua alteração com as revisões dos tratados.

Há duas vertentes de análise da UE: a abordagem da Ciência Política e a abordagem do Direito Internacional.

Abordagem baseada em doutrinas elaboradas pela ciência política:

Realismo - continua a olhar para a UE como uma forma de realizar os interesses nacionais aproximando-se da escola de interesse nacional. A UE nunca se irá substituir aos Estados, mesmo que em certos assuntos a sua intervenção seja preferível à intervenção dos Estados.

Funcionalismo - Os Funcionalistas explicam a UE como uma vontade dos Estados. Estes criaram a União e comunidades porque conciliam a vantagem de funcionamento conjunto. Criou-se uma comunidade com poderes próprios, com personalidade própria e poderes de decisão que são vinculativos. Quando falamos do funcionalismo não deixam de existir interesses nacionais. Esta estrutura pode sofrer retrocessos, fruto do interesse do Estado.

Neo-funcionalismo - estabelece um objetivo a atingir pela união, que é uma opção política defendida depois pelo federalismo. Prevê a existência das comunidades como uma existência que tem um plano a atingir, que será uma estrutura federal ou para-federal. Partindo do que consta da declaração Schumann olha para o projeto de maneira faseada, com várias conquistas. Culmina com o federalismo. Leva a uma maior integração dos interesses dos Estados.

Escola de interesse nacional - UE como prossecução dos interesses próprios dos Estados Soberanas, não havendo a transferência total de competências:

Federalismo - Entendem a integração Europeia tendo como objetivo último o Estado Federal. Contudo, há um longo caminho a percorrer e uma série de obstáculos a ultrapassar, como a maioria qualificada.

Entre o intergovernalismo realista e o constitucionalismo federalista...

O primeiro, olha para a UE como instrumento dos Estados na prossecução dos seus interesses. Reflete a intergovernamentalidade, onde os Estados soberanos utilizam a UE como ferramenta, é uma compreensão muito moderna de Soberania. Contudo, na maioria dos casos as decisões são tomadas por maioria qualificada e não unanimidade,

os Estados mesmo que votem contra, poderão ter de se sujeitar, pelo que a sua soberania já não é absoluta.

A segunda ideia, baseia-se nas teses de Jean Monet e na declaração de Schumann, encarando a UE como uma futura federação onde o seu objetivo político seria o Estado Federalista.

Abordagem do direito internacional

Abordagem baseada nos arquétipos do DI – os internacionalistas tentam encontrar uma qualificação para a UE dentro das doutrinas tradicionais de caracterização dos sujeitos de DI. A Visão seguida por nós é a visão de direito internacional (estado, associação de estados, organização internacional). A forma mais atraente para caracterizar a UE foi feita por Durão Barroso, que qualificava a UE como um “OPNI” – Objeto Político Não Identificado. No fundo esta perspetiva defende que a EU é um Sujeito de DI, só não se sabe definir pormenorizadamente qual.

A UE É UM ESTADO FEDERAL? EM QUE MEDIDA? OS 3 ELEMENTOS:

Análise dos 3 elementos: Povo, Território e Poder Político

Povo: a questão da cidadania reflexa – não há uma cidadania real. A UE não estabelece quem é cidadão europeu, não há uma lei de cidadania.

Território: corresponde à soma dos territórios dos Estados-Membros. Existem territórios ultramarinos fora da UE – art. 355.º TFUE. A delimitação de fronteiras é feita pelos Estados-membros (território reflexo e negociado no tratado).

Poder político soberano:

- a. Objetivos: art. 2º e 3º TUE. Inicialmente objetivos meramente económicos. Desde Maastricht, passam assumir-se também políticos.
- b. Competências:
 - i. Princípio da atribuição - Não tem CE, as competências são constituídas por tratados e pelo princípio da atribuição;
 - ii. PESC - a PESC não é igual para todos, cada Estado estabelece a forma como exerce a sua política externa e de segurança;
 - iii. União Económica e Monetária - aspeto mais federal que limita a Política Monetária dos países, característica realmente federal.
- Estrutura orgânica: tem um sistema atípico de repartição de poderes – o Parlamento Europeu é similar a um parlamento nacional, mas as outras instituições têm um funcionamento e organização semelhante a organismos clássicos das restantes OI. Os 3 poderes de Montesquieu estão exercidos pelas instituições da UE mas não nos mesmos moldes e estrutura do Direito interno.

Uma Confederação: em que medida?

- Análise da PESC – é a competência mais frágil da UE e é a única relevante para as confederações, em que a PESC é comum. Estados deliberam-na em unanimidade. Ou se desagregam ou evoluem para Estado federado. Não é o caso da UE.
- Conclusão: é um estágio intermédio para o Estado federal, sem a transferência dos poderes soberanos necessários para o efeito.

Dentro dos sujeitos de DI, podemos dizer que a U.E. é uma OI? – de que tipo? De cooperação ou integração/supranacionais?

Esta discussão ganhou muito mais relevância, principalmente com a U.E., embora já houvessem outras experiências de OI de integração (Benelux, MERCOSUL, ...). No entanto, nenhuma delas tem o nível da UE. Assim, apesar de a UE ter características de Estados, sabemos que esta não pode ser um Estado.

A UE tem personalidade jurídica internacional, foi constituída por tratado internacional (e não por constituição), tem órgãos idênticos aos das OI (ainda que com competências atípicas), tem caráter permanente e os Estados continuam a determinar o destino da UE (um tratado só entra em vigor se todos ratificarem) e o seu próprio (secessão – os Estados podem abandonar a União) – art. 48.º, art. 50.º, projeto conjunto dos Estados e não estadual.

- Um estágio superior de evolução das OI clássicas (integração; supranacional)? Por exemplo, reflita-se:

1. Atribuição de competências e, depois, a divisão de poderes entre as instituições da União e o seu exercício – Estados transferem competências soberanas e a sua competência fica limitada, sobretudo nas competências exclusivas;
2. O primado – está implícito em inúmeros artigos, mas o que é usualmente citado é o art. 4.º, n.º 3 do TUE, que resulta da jurisprudência do TJUE e da declaração anexa n.º 17;
3. A aplicabilidade direta e o efeito direto – são os exemplos maiores do tal imediatismo, a aplicabilidade direta, em que a partir do momento em que uma diretiva ou regulamento é publicado no JOUE depois da *vacatio legis* entram em vigor na U.E.; e o efeito direto, que implica a invocabilidade nos tribunais nacionais para afastar legislação nacional contrária;
4. A jurisdição obrigatória do TJUE – Estados não podem decidir se o TUE tem competências, são obrigados a responder a este.

Do ponto de vista do D interno encontramos muitas características para-federais, mas do ponto de vista do DI é uma OI, daí a designarem como um OPNI.

Reflexão de Vlad Contastinesco:

“O Estado é ao mesmo tempo objeto de um processo de destruição e o próprio instrumento da sua execução. Esta situação explica também o interesse e os limites inelutáveis da construção comunitária. A renúncia à soberania, entendida como um conjunto de competências exclusivas e últimas, não pode ter por autor o Estado soberano, visto que os autores deste processo são, ao mesmo tempo, o seu maior obstáculo.”

Os Estados enquanto virem que a UE corresponde aos seus interesses mantém-na viva, e esta, por sua vez, enquanto se mantiver viva vai retirar poderes aos Estados. Isto cria uma tensão permanente. Enquanto os Estados mantiverem o instinto de sobrevivência enquanto tal, a UE nunca se transformará num Estado federal. Os Estados são simultaneamente autores da destruição do seu poder soberano e criadores de obstáculos que impedem essa destruição.

Conclusões possíveis:

- A UE é uma OI sui generis (de integração; supranacional) – e está num ponto intermédio entre o individualismo internacional e o federalismo.

- A UE é um modelo sincrético. Tem características de tudo, sem ser nada em absoluto, nem confederação, nem federação, mas uma OI especial.

2ª PARTE: QUADRO INSTITUCIONAL DA UE

INSTITUIÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

- Quadro institucional está previsto e desenvolvido nos art. 13.º e 14.º-19.º do TUE:

a) **Direção política:** Conselho Europeu (é o principal, estabelece as estratégias); Conselho da União Europeia; Parlamento Europeu.

b) **Decisão e Execução:** Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia; Comissão Europeia.

c) **Controlo:** Parlamento Europeu (político); Tribunal de Justiça da UE (jurisdicional) – 19.º TUE+ 251.º TFUE; Tribunal de Contas (financeiro).

d) **Política Monetária:** Banco Central Europeu.

Nota: além das instituições existem ainda diversos órgãos secundários, com tarefas de carácter administrativo, que ou são temporários ou permanentes, com mandatos muito específicos. Alguns estão previstos no tratado – ex- art 13º nº4 TUE – Comité Económico e Social; Comité das Regiões

Pretende-se que Parlamento Europeu venha a ser o órgão legislativo por excelência, vindo no topo da hierarquia, e já sendo colegislador.

Princípios gerais que se aplicam às instituições da UE:

- **PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO INSTITUCIONAL** – adaptação do princípio clássico da divisão de poderes de Montesquieu à realidade europeia:
 - 1) Poder legislativo (Parlamento Europeu; Conselho da UE e Comissão Europeia);
 - 2) Poder executivo (bicéfalo: Conselho da UE e Comissão Europeia – art. 291.º, n.º 2 TFUE);
 - 3) Poder judicial (TJUE).

Pretende-se que nenhuma instituição sozinha consiga exercer o poder por si só.

O Parlamento Europeu tem vindo a ganhar mais poder legislativo com os Tratados. Este é eleito por sufrágio universal e direto (embora os cidadãos se abstenham muito nas votações)

- **PRINCÍPIO DAS COMPETÊNCIAS ATRIBUTIVAS DAS INSTITUIÇÕES DA UE** (art. 13.º, n.º 2 TUE) – as instituições não podem invadir a competência dos Estados-

Membros nem a competência umas das outras. Se o fizerem, os atos adotados são nulos por vício de incompetência.

[Nunca confundir com o Princípio da atribuição de competências!]

1. CONSELHO EUROPEU

Criação e evolução:

À medida que as comunidades foram tendo resultados positivos e se discutia a possibilidade de celebrar contratos de aprofundamento, os chefes de estado e de governo começaram a reunir-se, determinando que passasse a haver reuniões em que se aprovassem um conjunto de decisões e diretivas, que estabelecessem uma orientação estratégica. Inicialmente, o Conselho Europeu não foi pensado. Começaram a ser informais. Após a Cimeira de Paris de 1975 tornaram-se regulares.

- 1) Cimeira de Paris de 1974;
- 2) Art. 2.º do Ato Único Europeu – veio formalizar o Conselho Europeu, num único artigo sobre a sua composição e modo de funcionamento;
- 3) Até ao Tratado de Lisboa estava fora do sistema institucional das Comunidades, sendo um órgão meramente político. Agora é uma instituição, faz parte dos tratados e intervém expressamente em domínios regulados pelo TFUE (acentuação da dimensão intergovernamental).
- 4) Tem a sua sede em Bruxelas.

É o órgão de cúpula da U.E. em termos de organização e direção política. Hoje tem uma participação ativa, com matriz de orientação estratégica, com uma intervenção expressa e direta, não prevista nos tratados europeus.

Tem vindo a ganhar cada vez mais projeção e peso dentro da estrutura institucional, o que tem vindo a aprofundar a dimensão intergovernamental nas suas soluções.

Composição:

A sua composição é fixa, mas tem tido nuances. Atualmente consta no art. 15º nº2/3 TUE. A composição é mais estrita ou mais alargada consoante o assunto em agenda. É composto pelos representantes máximos das políticas nacionais: Chefes de Estado (quando estes são chefes do executivo), Chefes de Governo.

Funcionamento:

- 1) Por regra, reúne duas vezes por semestre com convocação do seu presidente (“Conclusões da Presidência”). Com a progressiva complexidade da U.E. tem

havido muito mais reuniões ordinárias e os membros do conselho europeu têm sido apoiados por ministros.

- 2) Por regra, decide por consenso – membros de órgão colegial têm de dizer expressamente por voto secreto se concordam ou não – significa acordo de todos. No entanto, pode-se decidir por unanimidade, maioria qualificada ou maioria simples. Exemplos: art. 235.º n.º1, 236.º, 283.º n.º2 e 354.º TFUE; art. 14.º n.º 2, 17.º n.º5 e 48.º TUE.
- 3) Presidente do Conselho Europeu, Presidente da Comissão e a Alta-Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança não têm direito de voto (art.15.º n.º 2 TUE; art. 235.º n.º 1 e 354.º TFUE).
- 4) A figura do Presidente (art. 15.º n.º 5/6 do TUE) – até 30 de novembro de 2014 era o belga Herman Van Rompuy – no presente, no seu primeiro mandato, desde 1 de dezembro de 2014, é o polaco Donald Tusk.

O cargo do Presidente do Conselho Europeu passou a ser um cargo permanente e a tempo inteiro após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Antes disso, não era um cargo oficial, as funções de Presidente do Conselho Europeu eram desempenhadas pelo Chefe de Estado ou de Governo do Estado-Membro que exercia a Presidência rotativa do Conselho da UE.

Competências:

COMPETÊNCIAS DE ORDEM FUNDAMENTALMENTE POLÍTICA: (art. 15º nº1)

- 1) De impulso e direção política e não tem competências legislativas (problema do art. 263.º TFUE):

No art. 263.º prevê-se que o CE pode adotar atos da PESC que podem afetar direitos de terceiros e que podem vir a ser apreciados e anulados pelo TJUE. É o caso de situações relativas a cidadãos suspeitos de terrorismo. Mesmo sendo apreciado pelo TJUE é uma sanção política e não jurisdicional. É uma contramedida.

- 2) Definição da ação externa e da PESC (art. 22.º, 24.º, 26.º, 42.º n.º 4 TUE):

Tem um papel relevante na PESC e, nesta medida, define a ação externa, onde a sua ação é mais carismática.

- 3) Orientação estratégica no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça (art. 68.º TFUE):

Inclui-se aqui a situação dos refugiados. Antes não estava nos tratados, era um pilar de cooperação, mas no Tratado de Lisboa foi progressivamente integrado.

- 4) Avaliação da situação de emprego na UE (148.º TFUE):

No final de cada reunião há uma lista de conclusões anuais que resumem os trabalhos do Conselho Europeu neste aspeto, que depois são publicadas.

5) Orientações gerais de política económica (121.º n.º 2 TFUE):

Eram previamente definidas pelo Conselho Europeu nas suas reuniões, mas os tratados vieram reformular os seus poderes. Estão a retirar importância ao Conselho da UE, que é, supostamente, o mais importante nestas matérias, e a passá-la para o Conselho Europeu.

6) Avaliação das ameaças terroristas (222.º n.º 4 TFUE):

Com o 11/09, o mundo mudou, daí que também os tratados o tenham feito, pelo que o Conselho Europeu deve avaliar a gravidade das ameaças e dar as suas soluções.

7) Art. 48.º n.º 7 do TUE e art. 86.º n.º 4, 312.º n.º 2 e 355.º n.º 6 do TFUE – possível aplicação do art. 263.º do TFUE (?):

Exprimem uma função de concertação sempre que no Conselho da UE haja discordância. Quando haja afetação de direitos de outrem há sempre a possibilidade de aplicação do art. 263.º.

COMPETÊNCIAS ENQUANTO INSTÂNCIA DE CONCERTAÇÃO E RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS INTERINSTITUICIONAIS OU ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UE

Neste sentido, em particular, refira-se o caso do “interesse vital” de um E-M: exemplos – art. 48.º, 82º n.º 3, 83.º n.º 3, 86.º n.º 1, 87.º n.º 3 TFUE; **art. 31.º n.º 1/2 TUE.**

Esta...

...é uma herança do anterior quadro de cooperação intergovernamental

...lembra a “crise da cadeira vazia” (1/07/65), superada pelos acordos do Luxemburgo de 1966.

Caso o Conselho Europeu aprove determinado assunto que um Estado-membro considere prejudicial para o seu país, este poderá invocar o “interesse vital”. Em 1965 aconteceu a chamada crise da cadeira vazia, altura em que os tratados previam que as decisões seriam tomadas por maioria qualificada de aprovação e em que os Estados procuravam impedir que diversas medidas fossem aprovadas. Perante isto os acórdãos de Luxemburgo de 1966 vieram tentar resolver esta situação, estabelecendo qual o método de votação (por maioria qualificada ou unanimidade) para se alcançar um consenso.

COMPETÊNCIAS EM RELAÇÃO À CONFIGURAÇÃO DOS RESTANTES ÓRGÃOS E DA PRÓPRIA UE

1. Quanto ao Conselho da UE – art. 236.º do TFUE e art. 16.º n.º 6 do TUE (Conselho de Assuntos Gerais – papel instrumental);
2. Quanto à Comissão Europeia – art. 17.º n.º 5/7 do TUE; art. 244.º do TFUE:

Os Membros da Comissão devem exercer o cargo individualmente (em prol da UE e não dos seus Estados). Questiona-se se o processo de nomeação não devia ser mais independente. Tem vindo a acentuar-se no âmbito do CE ... Tem de apresentar relatório ao CE.

3. Nomeia o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (art. 18.º n.º 1 TUE) – no presente é a italiana Federica Mogherini (sucedeu à britânica Catherine Ashton)
4. Banco Central Europeu - art. 283.º n.º 2 TFUE (BCE)
5. Poderes em matéria de revisão dos tratados – art. 48.º n.º 3/6/7 TUE – têm uma participação ativa.

COMPETÊNCIAS DO PRESIDENTE EM ESPECIAL (figura introduzida pelo Tratado de Lisboa) - não deve ser considerado um género de presidente da UE:

1. Em geral, a representação externa da UE pertence à Comissão Europeia (art. 17.º n.º 1 TUE);
2. Mesmo nos domínios da PESC, é ao Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança que parece ser atribuído o papel fundamental (art. 15.º, n.º 4/6, 18.º n.º 2 e 27.º TUE).

Em suma: embora não deva ser subvalorizado o peso político e significado da Presidência do Conselho Europeu (omissão no art. 10.º TUE, 235.º TFUE), é ao Alto Representante e à Comissão Europeia que os tratados confiam as principais competências e protagonismo no domínio da ação externa e da PESC (reforço da intergovernamentalização ou da via federalista?).

2. PARLAMENTO EUROPEU

COMPOSIÇÃO

- 1) Representantes dos cidadãos da UE (art. 14.º n.º 2 e art. 10.º TUE)
- 2) Não mais de 750 deputados (art. 14.º n.º 2 TUE) a partir das eleições de junho de 2014 + o Presidente (Protocolo que altera o protocolo relativo às disposições transitórias (23/06/2010): eram 766, após a adesão da Croácia a 1/07 de 2013. No entanto, chegou-se à conclusão que tem de haver limite de deputados porque, de outra forma, num Parlamento com muitos deputados seria impossível chegar a consenso.
- 3) Princípio da proporcionalidade degressiva (ex.: 1 deputado eleito pelo Luxemburgo representa cerca de 80000 cidadãos, enquanto 1 deputado eleito

pela Alemanha representa cerca de 825000 cidadãos): estabelece-se conforme a população de cada Estado, mas depois não há uma representação aritmética dessa população, não se utiliza um critério aritmético, mas de proporcionalidade degressiva, havendo uma sobre-representação dos Estados mais pequenos e sub-representação dos maiores, em termos de densidade populacional.

- 4) Nenhum Estado-Membro pode ter menos de 6 nem mais de 96 deputados (antes Malta tinha 5 e a Alemanha 99).

Estes requisitos vieram dar uma nova dinâmica ao Parlamento Europeu, porque agora é, de facto, um legislador da UE.

Por proposta do Parlamento, o Conselho Europeu adotou a Decisão 2013/312/EU que fixa a composição do Parlamento Europeu após as eleições de 2014.

MODO DE ELEIÇÃO:

- 1) Sufrágio universal e direto desde junho de 1979 (art. 14º n.º 2/3 TUE e art. 23º TFUE); legitimidade ativa e passiva – cidadania europeia (art. 20º n.º 2 b) TFUE e art. 39º da CDF;
- 2) Mandato de 5 anos (proibição de duplo mandato desde 2004 – quem for deputado europeu não pode ser deputado nos Parlamentos Nacionais) – coincidente com o mandato da Comissão (17º, n.º 3 TUE) – o mandato é renovável;
- 3) Independência (art. 10º, n.º 4 TUE) – pretende-se que deputados do Parlamento Europeu tenham um programa partidário totalmente concentrado na realização dos objetivos da EU, em independência e sem receber instruções dos governos nacionais (o que nem sempre acontece, porque sabem que a população não estava suficientemente informada ou por uma técnica de desinformação pelas campanhas nacionais serem mais promovidas, etc.).

FUNCIONAMENTO:

- 1) Poder de auto-organização (art. 231º e 232º TFUE);
- 2) Três sedes: Bruxelas, Luxemburgo, Estrasburgo (por regra, faz sessões plenárias);
- 3) Eurodeputados agrupados por filiação política (art. 10º n.º 4; 12º n.º 2 CDF e art. 224º TFUE) e não por nacionalidade;
- 4) Requisitos dos grupos políticos: para constituir um grupo político é necessário um número mínimo de 25 deputados e uma representação de pelo menos 1/4 dos Estados-Membros. É proibido aderir a mais do que um grupo político.

Grupos políticos: O importante é que tenham o melhor programa para os objetivos que a UE queira alcançar, assim têm de informar os cidadãos sobre o dito programa e convencer que o seu é o melhor.

O problema destes é que começam por ser integrados em partidos políticos nacionais e o facto de existirem candidatos que nem sequer sabem para que se estão a candidatar ou que aproveitam a candidatura para outras

situações. Os seus discursos não têm um cunho europeu. Existem 7 grupos políticos que constituem a base da estrutura política de base europeia e que criam consciência política europeia.

- 5) Sessão anual ou plenária (229º TFUE);
- 6) Presidente (alemão Martin Schulz, desde 2012) e mesa (art. 14º nº 4 TUE);
- 7) Delibera por maioria absoluta dos votos expressos (quórum deliberativo – art. 231º TFUE) sendo o quórum constitutivo de 1/3 dos seus membros;
Exceções: 234º, 294º, 354º, 314º nº 4 c) e nº 7 b) c) e d) TFUE. Maiorias específicas.
- 8) Ata – publicada no jornal oficial da UE a fim de dar conhecimento aos cidadãos dos Estados-Membros o que se passa nas sessões do Parlamento Europeu.

COMPETÊNCIAS (art. 14º nº 1 TUE):

É a instituição que mais tem beneficiado da revisão sucessiva dos tratados – diminuição do “défice democrático”:

- 1) Eleição por sufrágio universal e direto (1979);
- 2) Criação do processo de codecisão: Maastricht – 1992 – atos adotados conjuntamente entre o Parlamento Euro e o Conselho da UE;
- 3) Alteração qualitativa definitiva da natureza da instituição (legislativa) com o processo legislativo ordinário – art. 289.º e 294.º TFUE (Lisboa/2009) – é o processo comum, em que o Conselho de Ministros decide em conjunto com o Parlamento Europeu, simplesmente, nem todos os atos legislativos são adotados por processo legislativo ordinário, mas por processo legislativo especial (289.º n.º 2 TFUE). Em domínios específicos e pouco relevantes legisla o Parlamento, quando são muito importantes o Conselho é que adota o ato, porque se tratam de segmentos de matérias em que os Estados têm dificuldades em transferir competências e os seus interesses ficam mais salvaguardados.

Competência legislativa (art. 14º nº 1 TUE):

- 1) Nasce com a codecisão (Tratado de Maastricht, 1992);
- 2) Mas mesmo com os desenvolvimentos após 2009, é desadequado um paralelismo acrítico com os parlamentos nacionais porque:
 - a. O Parlamento Europeu não dispõe de iniciativa legislativa – art. 17º, nº 2 TUE e art. 225º TFUE (exceções: 289.º nº 4, 223º nº 2, 228º nº 4; 226º TFUE; 14º nº 2 TUE);
 - b. Por regra não legisla sozinho e sim em estrita igualdade com o Conselho da UE (bicamaral) – o Parlamento deve representar os cidadãos da EU e o Conselho da EU os interesses dos Estados-membros (têm legitimidades diferentes).

Competência orçamental:

- 1) Foi a primeira grande competência do Parlamento Europeu;
- 2) Em especial:
 - a. Definição, em conjunto com o Conselho da UE das regras aplicáveis à elaboração e execução do orçamento (art. 322º TFUE);
 - b. Preparação; discussão concreta; aprovação (art. 310º e 314º TFUE) – em conjunto com o Conselho da UE, mas há os problemas dos art. 314.º, n.º 7, d) e n.º 9);
 - c. Controlo da sua execução – quitação à comissão (art. 319º TFUE) – cabe à Comissão executar o orçamento e ao Parlamento Europeu analisá-lo.

Poderes de Controlo Político:

(efetivos, intensivos, difusos – refletidos em várias instituições e a diferentes níveis)

- 1) CONTROLO DA COMISSÃO EUROPEIA – TRIPLA DEPENDÊNCIA:
 - Genética: intervem na eleição do Presidente e na nomeação do colégio de comissários (art. 17º nº7 TUE)
 - Funcional: art. 225º, 230º, 249º nº2, 318º TFUE
 - Extintiva: moção de censura (art. 17º nº8 TUE e art. 234º TFUE)

Antes do voto de aprovação do colégio de comissários, há um debate de investidura. Os candidatos são sujeitos quase que a uma “prova oral” perante o Parlamento Europeu. O Parlamento tem-se pronunciado, algumas vezes de modo negativo, obrigando à substituição dos comissários.

Após a eleição da Comissão, o Parlamento acompanha de perto os trabalhos da Comissão.

A Comissão Europeia é o principal motor legislativo da UE. O Parlamento faz propostas de legislação à Comissão. Se esta não aceitar, terá que apresentar fundamentação (art. 225º TFUE)

Há no funcionamento da Comissão Europeia sempre este controlo próximo do Parlamento Europeu.

O Parlamento Europeu pode aprovar uma moção de censura à Comissão Europeia. Se o Parlamento considerar que a atuação da Comissão no seu conjunto ou um determinado comissário não é transparente ou põe em causa o desempenho da Comissão, pode ser aprovada uma moção. Veja-se o caso da Comissão Jacques Santer (1999).

- 2) Além da Comissão, acompanha os trabalhos de outras instituições e dá a conhecer ao público a sua opinião acerca do modo como estes conduzem os interesses da união, aprovando e publicando, sobretudo resoluções – para o efeito tem PODERES DE INFORMAÇÃO:

- Relatórios que as instituições têm de entregar: art. 233º, 249º nº2 TFUE e art. 15º nº6 d) TUE.
- Interpelação e audição (art. 230º TFUE)
- Criação de comissões temporárias de inquérito – o inquérito pode incidir sobre a atuação de órgãos da UE ou autoridades nacionais – art. 226º TFUE – relatórios.
- Direito de Petição – art. 227º TFUE. Permite a qualquer cidadão da UE, a título individual ou não, petições ao Parlamento Europeu. São apresentadas em qualquer uma das línguas oficiais da UE.
- Provedor de Justiça – art. 228º - é institucionalmente independente, mas é eleito pelo Parlamento Europeu, que define o seu estatuto e condições gerais do exercício das funções; pode ser demitido a seu pedido e tem que lhe apresentar um “relatório de inquérito” e um “relatório anual”.
[P. Nikiforos Diamandouros , ex-Provedor de Justiça da Grécia, foi reeleito em Janeiro de 2010 por um mandato de 5 anos, mas aposentou-se e foi substituído pela irlandesa Emily O’Keilly, a 1 de outubro de 2013, sendo esta reeleita em 2014 por 5 anos]
- O caso particular da PESC: art. 24º nº1 e art. 36º TUE.

Outros poderes de controlo:

O Parlamento Europeu tem legitimidade contenciosa ativa (autor, pode interpor recurso) e passiva (recetor/objeto do recurso) no âmbito dos seguintes procedimentos contenciosos:

1. Recurso de anulação (art. 263º TFUE - também chamado ação por anulação)
2. Recurso por omissão (art. 265º TFUE – também chamado ação por cumprimento, controlo das omissões, ação por omissão)

Competência consultiva:

1. De início era a competência qualitativa e quantitativa mais significativa (pareceres consultivos e favoráveis – os últimos parecem estar hoje reconduzidos a “aprovação efetiva” , tendo esta terminologia desaparecido – art. 25º, 218º nº6 a) TFUE, entre outros)
2. Corresponde a um conjunto muito diverso de intervenções no processo legislativo e de decisão da União.
3. Há exemplos vários de obrigatoriedade de consulta (mas o sentido fixado pelo Parlamento no parecer não é vinculativo): art. 21º nº3, 64º nº3, 74º, 78º nº3, 87º nº3, 89º, 109º, 113º, 118º, 125º nº2, 218º nº6 b) TFUE, entre outros.

Inicialmente esta competência era muito significativa, pois, até 1992, o Parlamento Europeu não era co-legislador, sendo meramente consultado. Nos pareceres consultivos, o pedido de parecer era obrigatório, mas o conselho de ministros não era

obrigado a seguir o sentido do parecer. No caso dos pareceres favoráveis era diferente, sendo obrigado a adotar o sentido do parecer.

3. CONSELHO

Designação informal: Conselho de Ministros; Conselho da União Europeia

Natureza mista:

1) Órgão intergovernamental:

- composição (artigo 10º nº2 TUE) – os Estados estão representados tanto no Conselho Europeu como no Conselho de Ministros pelos seus Governos responsáveis – ao contrário do Parlamento e da Comissão Europeia, este órgão é regido pelos representantes dos seus Estados, representando os respetivos interesses no seio da UE.
- algumas decisões são tomadas por unanimidade

2) Instituição da União (art. 13º nº1, art. 16º, TUE; e art. 237º - 243º, TFUE)

- criado para prosseguir objetivos da União
- a regra principal de votação é a maioria qualificada
- as deliberações não necessitam de ratificação pelos Estados-membros, mas algumas decisões estão sujeitas a este procedimento para entrarem em vigor (v.g. arts. 25º, 218º nº2, 311º, TFUE).

Diferente, portanto, do Conselho Europeu, que é apenas órgão intergovernamental.

COMPOSIÇÃO

1. Composto por um representante de cada Estado-membro ao nível ministerial (Ministros ou Secretários de Estados ...- art. 18º, nº2, TUE, que concretiza o artigo 10º).
2. Composição variada: em função das matérias e das conveniências políticas:
 - a. Atualmente os tratados (art. 16º, nº6, TUE/ Conselho Europeu) e o art. 2º do Regulamento Interno do CUE limitam o número e o tipo das formações regulares (na década de 90 chegaram a ser 22, atualmente são 10)
 - b. Proeminência do Conselho dos Assuntos Gerais (art. 15º nº6 b) e art. 16º, nº6, TUE - coordenação, racionalização e coerência dos assuntos institucionais, administrativos e horizontais coordenando com outras instituições, como a Comissão e o Conselho) e do Conselho dos Negócios Estrangeiros (art. 15º nº6 TUE).

Assuntos Gerais: faz a ligação com as outras instituições, em especial com o Conselho Europeu

Negócios Estrangeiros: quando está em agenda um assunto que não se encaixa em nenhuma das outras formações, é nesta formação que o assunto se insere. Elabora a ação externa da União Europeia.

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO:

1. **Sede:** Bruxelas e, em certos meses (abril, junho, outubro), no Luxemburgo (art.1º nº3 Regulamento Interno)
2. **Presidência (artigo 16º nº 9 TUE):**
 - a) é exercida rotativamente por grupos de três Estados-membros (*troika*) por um período de 18 meses (programa da Presidência): art. 2º, nº6, RI

Até ao Tratado de Lisboa, a presidência era semestral e rotativa, na verdade é o que continua a acontecer mas de uma forma mais eficaz. Até ao Tratado de Lisboa a presidência assumia-se como um trabalho sazonal muito exaustivo. Adotou-se a dinâmica da *troika*, integrada num programa de 18 meses e nesse período há uma sucessão da presidência entre os três Estados, obedecendo a um programa definido pelos três países. Até ao Tratado de Lisboa definia-se a cada seis meses um novo programa. O regime agora é mais estável, no qual é estabelecido um programa a 18 meses, pelo qual se responsabiliza três Estados que, rotativamente, estão na presidência.

- b) cada membro do grupo, e consoante o assunto em agenda, assume rotativamente o papel de presidente, exceto para os Negócios Estrangeiros (é sempre o Alto Representante Negócios Estrangeiros e Política de Segurança), por um período de 6 meses
 - c) assegura a continuidade e permanência necessárias à unidade e coerência dos trabalhos
3. **COREPER** (Comité de representantes permanentes - discussão técnica e diplomática) + **Secretariado-Geral** (preparação logística e burocrática): contribuem também decisivamente para a unidade e coerência dos trabalhos (art. 16º, nº7, TUE e 240º, nº1 TFUE)
4. **Reuniões**
 - a) Convocação – pelo Presidente - art. 237º TFUE e art. 30º nº2 TUE
 - b) São públicas nos termos do artigo 16º nº8 TUE; art. 15º TFUE; art. 5º, 7º e 8º RI (CUE = “câmara legislativa”), em obediência ao princípio da publicidade de qualquer órgão coletivo que exerça poderes legislativos.
 - c) Participação eventual da Comissão (artigo 5º Regulamento Interno): participa sempre que o Conselho esteja a deliberar sobre um ato posposto pela Comissão

5. Deliberações:

a) Delegação: art. 239º TFUE (embora com limitações)

b) Quorum deliberativo:

- **Regra geral = maioria qualificada** (artigo 16º nº3 TUE): por exemplo nos domínios do mercado interno e das questões económicas e comerciais
- Em certos casos, delibera por **unanimidade**: por exemplo nos domínios de política externa, da defesa, da cooperação judiciária e policial e da fiscalidade (artigo 238º nº4 TFUE) – matérias mais problemáticas
- Ou mesmo por **maioria simples**: questões processuais (art. 238º nº1 TFUE)

A QUESTÃO DA MAIORIA QUALIFICADA:

Quanto à maioria qualificada, há que distinguir o período “transitório” das regras aplicáveis após 1 de novembro de 2014. (art. 16º, nº4 TUE e arts. 238º- 239º, TFUE)

Período transitório:

Até 31 de outubro de 2014 (casuisticamente extensível até 31 de março de 2017) - aplicação do art. 3º nº2 e 4º do Protocolo relativo às disposições transitórias (retoma em parte o regime anterior ao Tratado de Lisboa): princípio da ponderação na atribuição de votos eventualmente combinado com o peso demográfico dos Estados-membros.

Após 1 de novembro de 2014:

a. regime regra (artigo 16º nº4 TUE e art. 238º e 239º TFUE) = combina uma maioria de membros (em percentagem e, no caso do artigo 16º nº 4, numero) com um critério demografia

b. as regras são distintas consoante as seguintes situações:

1º: O Conselho delibera sob proposta da Comissão ou do Alto Representante e todos os membros do Conselho estão presentes (**artigo 16º, nº4 TUE**): a maioria qualificada corresponde a , pelo menos, 55% dos membros, num mínimo de 15 (Nota: com a adesão da Croácia em 2013, 55% = 16) devendo estes representar Estados-membros que reúnam, no mínimo, 65% da população da União.

2º: O Conselho delibera sob proposta da Comissão ou do Alto Representante mas sem que todos os membros do Conselho participem na votaria (**artigo 238º nº3 a) TFUE**): a maioria qualificada corresponde a,

pelo menos, 55% dos membros, devendo estes representar Estados-membros participantes que reúnam, no mínimo, 65% da população desses Estados

3º: O Conselho não delibera sob proposta da Comissão ou do Alto Representante:

a) Todos os membros estão presentes (**artigo 238º nº2 TFUE**): 72% dos membros + 65% da população da União;

b) Nem todos os membros estão presentes (**artigo 238º nº3 b) TFUE**): 72% dos membros + devendo representar 65% da população dos Estados participantes na reunião .

COMPETÊNCIAS:

Enumeradas no artigo 16º nº1 TUE

Poderes de decisão, essencialmente de carácter legislativo:

- a. Co-legislador (processo legislativo ordinário) ou legislador único, após consulta ou aprovaria do Parlamento Europeu
- b. Poder de pressionar a Comissão a apresentar propostas - artigo 241º do TFUE

Poderes de carácter governamental:

- a. Conclusão de acordos internacionais: art. 207º, 219º e 218º TFUE
- b. Papel decisivo na elaboração do orçamento europeu: artigo 314º TFUE
- c. Nomeia os membros do Tribunal de Contas: artigo 286º nº2 TFUE
- d. Coordena as políticas económicas gerais dos Estados-membros - exemplo: art. 5º, 121º, 126º e 150º (emprego) TFUE
- e. Define a política externa e de segurança da União Europeia - exemplo: art. 24º nº1, 26º nº2, do TUE
- f. Fixa os principais vencimentos, subsídios, abonos e pensões dos membros dos órgãos da UE: art. 243º e 286º nº7 TFUE

Poderes de execução: Em especial, o artigo 291º do TFUE

Adota medidas de carácter constitucional - exemplo: artigos 223º, nº1, e 311º do TFUE

Poderes de controlo: legitimidade contenciosa ativa no âmbito do recurso de anulação (artigo 263º TFUE) e do recurso por omissão (artigo 265º TFUE)

Funciona como centro de concertação dos interesses nacionais, por exemplo, nos casos de intervenção direta dos Estados-membros na vida da União- exemplo: art. 48º e 49º, TUE

4. COMISSÃO EUROPEIA

Natureza: órgão colegial que representa o “interesse geral da União” (art. 17º, nº1 e 3 TUE), o que se atesta pelos critérios de designação dos seus membros, condições de exercício do cargo e competências

Reflexão: nas revisões introduzidas após o Tratado de Amesterdão começou a ficar menos clara a independência da Comissão, em particular pelo facto de se ter feito depender a reponderação de votos (maioria qualificada) no seio do Conselho da decisão sobre a composição da Comissão, bem como pelas alterações sucessivas introduzidas no modo de designação do Presidente da Comissão... Todavia, note-se o disposto no art. 17º nº5 TUE (quando será que a norma entrará em vigor?)

COMPOSIÇÃO

1. **Um nacional de cada Estado-Membro = 28 membros** (seria assim, idealmente, apenas até 31 de outubro de 2014) – art. 17º nº4/5 TUE
2. Após 1 de novembro de 2014 pairava a dúvida se o disposto no art. 17º nº5 do TUE e artigo 244º do TFUE (apenas 19 comissários para 28 Estados-Membros) entraria em vigor, por virtude do acordo assumido com a Irlanda, no âmbito do Conselho Europeu (Ponto I-2 das Conclusões, dezembro de 2008), após o referendo negativo do Tratado de Lisboa:

“No que respeita à composição da Comissão, o Conselho Europeu recorda que os tratados em vigor exigem que o número de Comissários seja reduzido em 2009. O Conselho Europeu acorda em que, na condição de o Tratado de Lisboa entrar em vigor, será tomada uma decisão, em conformidade com os procedimentos jurídicos necessários, para que a Comissão possa continuar a ser constituída por um nacional de cada Estado-membro”.

Ora esta decisão foi tomada: decisão do conselho europeu 2013/272/UE, de 22 de maio

3. **Processo de nomeação do Presidente e do colégio de comissários:**

- a) regulado no art. 17º nº7 e art. 18º nº1 TUE, e art. 246º TFUE (embrião de “investidura de um governo europeu?”);

- b) Critérios: “competência geral”, “empenhamento europeu” (novidade introduzida pelo Tratado de Lisboa, embora na prática já fosse exigível), “garantias de independência” (art. 17º nº3 TUE)
- c) Declarações 6, 10 e 11 (acautelam a comissão a ser formada por um conjunto de membros equivalentes a 2/3 dos Estados-Membros, de modo a evitar que no momento em que os membros da comissão se reduza se garanta que os comissários representem a geometria variável da Europa.
- d) Condições de exercício do cargo (durante e após o seu termo):
 - Mandato: 5 anos (art. 17º nº3 TUE)
 - Exclusividade, honestidade, discrição (artigo 245º, TFUE) [deveres que se mantêm após o termo do cargo, daí que se tenha gerado a polémica em redor de Durão Barroso]
 - Garantias de independência da Comissão e dos seus membros perante os Estados-Membros e o Conselho da União Europeia (art. 17º nº3 do TUE e art. 245º do TFUE; a ação por incumprimento e os recursos de anulação e por omissão).
 - Possibilidade de demissão (voluntária ou compulsiva) /// destituição individual ou em bloco, que cabe ao Parlamento Europeu (artigo 17º nº6/8 TUE; art. 234º e art. 245º a 247º do TFUE) - a Comissão “Jacques Santer”: demissão em bloco a 15 de março de 1999.

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO:

Uma organização mais simples, porque os cargos são permanentes.

- 1) Órgão colegial: as deliberações são tomadas por maioria do número de membros (são 28 membros, logo a maioria será 14+1) – art. 250.º TFUE (quórum constitutivo = maioria do número de membros – art. 7.º RI) – reúne, pelo menos, uma vez por semana (as reuniões não são públicas). A sua sede é em Bruxelas.
- 2) Importância crescente do Presidente da Comissão – estatuto singular e ampla autonomia (primus super pares, quando antes era apenas primus inter pares, tendo portanto uma posição muito especial em relação aos restantes comissários) – possui hoje inúmeros poderes:
 - a) Membro do Conselho Europeu (art. 15º, nº 2 e 6, b) TUE);
 - b) Participação decisiva na escolha dos restantes comissários, incluindo o Alto Representante (art. 17º nº 7 e art. 18º nº 1 TUE) – é o primeiro

a ser escolhido. Por causa do estatuto de independência que se quer dar à comissão, fazia sentido ser o colégio a escolher, mas não: o presidente depois de eleito é que compõe o colégio de comissários.;

c) Outros: art. 17.º, n.º 6 TUE, 248.º TFUE e art. 3.º RI.

3) Serviços principais: as Direções Gerias e o Secretariado Geral – art. 21º RI. O trabalho está dividido por comissários e, entre estes, por Direções Gerias e Secretariado Geral, que fazem os trabalhos técnicos ou especializados, mas quando envolve mais do que um é o colégio que se responsabiliza pela proposta.

COMPETÊNCIAS:

1. Principal motor do processo legislativo – quase-monopólio do poder de iniciativa legislativa – art. 17.º, n.º 2 TUE.

- a. Exceções ao poder de iniciativa: 238º nº 2; 289º nº 4; 294º nº 15 TFUE
- b. Possibilidade de alteração da proposta da Comissão (pela própria ou pelo Conselho) nos termos do art. 293º TFUE, que continua muito alicerçado no regime anterior ao Tratado de Lisboa. Neste artigo nada se diz sobre o facto de o Parlamento Europeu poder alterar a proposta da Comissão. O Parlamento Europeu aprecia em paridade com o Conselho as propostas da Comissão.
- c. Pressão legítima – art. 11º nº 4 TUE; art. 24º nº 1, 135º, 225º e 241º TFUE – a Comissão tem o poder de propor atos legislativos, mas já vimos que o Parlamento Europeu e o Conselho podem pressionar a adotar propostas, não obrigando a Comissão, mas se esta não o fizer, tem de justificar. O Tratado de Lisboa veio incluir uma possibilidade relacionada com a possibilidade de um certo número de cidadãos correspondendo a um certo número de E-M poderem fazer uma iniciativa de cidadania – tem de ser pelo menos 1 milhão. É um processo inovador na UE – Regulamento 211/2011. A proposta é feita online, e vota-se nas iniciativas de cidadania que entenderem. Têm de representar pelo menos 7 EM e em cada um têm que atingir um certo limiar de votantes.
- d. Poder de iniciativa em contextos “não legislativos” – exemplo: art. 329º, n.º 1 TFUE.

2. Poderes de decisão: essencialmente de carácter executivo.

Nota: a dicotomia legislação de “base” ou primária versus legislação secundária (atos não legislativos, atos de execução: normativos ou administrativos).

- a. Poderes normativos próprios (ex.: art. 45º nº 3 d)); art. 106º nº 3 TFUE) ou delegados (**art. 290º TFUE** – habilitação específica, livre revogabilidade e poder de objeção).

Quanto aos poderes normativos próprios, falamos de casos excecionais em que a legislação permite que se adote atos legislativos específicos. A Comissão pode adotar legislação de base. A Comissão tem poderes de base de forma autónoma e ainda poderes delegados. Não têm caráter legislativo nos termos do art. 290º TFUE.

- b. Poderes de execução do direito originário e derivado:
 - i. De tipo normativo (art. 291º e Regulamento 182/2011; art. 105º nº 3; 108º nº 4 TFUE). Adota diretivas e regulamentos.
 - ii. Adoção de atos individuais e concretos (ex.: art. 44º, 65º nº 4, 105º nº 1, 108º nº 2, 163º TFUE). Tipo administrativo.

3. “Guardiã dos tratados”:

- a. Poderes de controlo:
 - i. Poderes de fiscalização (ex.: art. 108º nº 3; 121º nº 3; **337º** TFUE).
 - ii. Direito de ação (art. 258.º, 263.º e 265.º TFUE).

Pode aplicar multas em empresas que não cumpram os tratados, tem muitos poderes de informação, regulados no art. 337.º. Ajuda o TJUE e sabe como os EM estão a cumprir os tratados. Às vezes até através de queixas dos particulares, pode interpor ações, nomeadamente de incumprimento – 258.º e 260.º e depois tem direito de ação contra as próprias instituições – ação por omissão ou por ação.

- b. Poderes de sanção contra os operadores económicos (art. 103º nº 2 a) TFUE) e contra os Estados-Membros (art. 260º nº 2 TFUE).
- c. Poderes de autorização de medidas derogatórias das disposições do TFUE (art. 101º nº 3; 107º nº 3; 108º nº 2 “a contrario”; 143º nº 3).

Estamos a contemplar mecanismos que introduzem alguma flexibilidade e permitem aos Estados, em certas circunstâncias, beneficiar de disposições derogatórias – permite que os Estados afastem, justificando, disposições do Tratado, sem que os seus atos sejam ilegais por isso.

Em inúmeros regulamentos da UE estabelecem-se certas obrigações para os Estados, incluindo um artigo que permite à Comissão adotar medidas de salvaguarda ou derogatórias ou transitórias durante um tempo que o Estado não estará obrigado a cumprir.

4. Outros poderes:

- a. Poderes de gestão do pessoal, dos meios materiais e dos recursos financeiros da UE – ex.: art. 335.º, Fundos Estruturais - base para políticas de coesão económica e social. Fundo de Coesão, por exemplo.
- b. Poderes de caráter governamental:

- i. Participação na elaboração e execução da política externa da UE (art. 207º, 218º, 220º nº 2, 221º nº 2 TFUE).
- ii. Participação na elaboração e execução do orçamento (art. 314º, 317º e 319º TFUE);
- c. Poder de dar pareceres (às outras instituições), apresentar recomendações (às outras instituições e aos Estados-Membros), fazer advertências (aos Estados-Membros) (ex.: 60º, 97º nº 3, 117º nº 1, 121º nº 4, 218º nº 3, 223º nº 2, 228º nº 4, 294º nº 15 TFUE).
- d. Agente da concertação institucional – art. 17º nº 1 TUE. É necessário que haja convergência entre as diferentes instituições. É a comissão que tem o papel de aproximar os pontos de vista das instituições – trabalho diplomático.

5. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UE

1. É um verdadeiro tribunal, independente, com jurisdição obrigatória e própria – “garante o respeito do Direito” (art. 19º nº 1 TUE).
2. Assume as características de tribunal internacional (art. 258º-260º TFUE), “constitucional” (art. 265º, 267º e 218º nº 11 TFUE), “cível” (art. 263º, 268º, 272º e 340º TFUE) do “trabalho” (art. 270º TFUE). Na UE tudo está concentrado no TJUE.

ESTRUTURA: art. 19.º TUE - estrutura tripartida

- Tribunal de Justiça;
- Tribunal geral (antigo tribunal de 1.ª instância/1988) – mudou o nome porque dava a entender que todos os processos vinham para aqui, depois tendo lugar a recurso, o que não é a realidade, alguns têm de ser diretamente interpostos no Tribunal de Justiça:

1) excesso de volume de trabalho do Tribunal de Justiça: a sobrecarga de trabalho do Tribunal de Justiça conduziu a que os acórdãos não fossem tão corretos e eficazes como deviam, surgindo, em 1988, o Tribunal de 1ª instância.

2) princípio da dupla jurisdição no contencioso direto dos particulares. Ex.: no contencioso que envolve particulares, funciona como 1.ª instância, o recurso interposto por estes é obrigatoriamente neste tribunal e deles cabe recurso para o TJ. O TJUE cumpre parcialmente este princípio.

- Tribunais especializados: até 1 de setembro de 2016: tribunal da Função Pública da UE (criado em 2004) – cessou as suas atividades depois de ter transferido para o Tribunal Geral as suas competências no contexto da reforma da arquitetura jurisdicional da União. Por causa disso, houve um aumento no número dos juizes

no Tribunal Geral, porque este agora também aprecia o contencioso da função pública, que é de grande dimensão.

Nota: os tribunais nacionais são “tribunais comuns de Direito União” ou “tribunais funcionalmente europeus” (art. 19.º, n.º 1 TUE). Têm que velar pelo cumprimento e aplicação do DUE, desaparecendo o “ecrã estadual”.

A nossa CPR remete para a Ordem Jurídica da União Europeia, a definição do grau hierárquico do direito da União Europeia e afirma o primado absoluto do Direito da UE sobre o Direito interno. Aí um juiz nacional é transformado num juiz de DUE também, dando prevalência ao DUE, mesmo que a norma posta seja constitucional.

COMPOSIÇÃO – art. 19.º, n.º 2 TUE:

- Juízes: um por cada Estado-Membro (art. 19º nº 2 TUE, 254º TFUE e art. 9º e 48º do Estatuto do TJUE/ alterado em 2015) – mandato de 6 anos (renovável).
- Advogados gerais: 11, desde outubro de 2015, no caso do Tribunal de Justiça – mandato de seis anos (renovável) – art. 252º.

- Nota 1: quanto ao Tribunal Geral ver o art. 49.º do Estatuto e art. 30 e 31.º do RPTG.

- Nota 2: o Advogado-Geral colmata a falta de “dissenting opinions” (votos de vencido) – art. 35.º Estatuto.

- Nota 3: Conclusões no processo C-466/00 (A. Kaba), parágrafo 97 e seguintes e processo C-17/98, Emesa Sugar, despacho de 4/2/2000, parágrafo 10 e seguintes.

O Advogado geral uma personalidade que vai estudar em primeira mão os processos que são interpostos junto dos tribunais. Analisa, faz todos os estudos que entender serem necessários e, antes do tribunal decidir, publica as suas conclusões e nelas escolhe a que entende ser a melhor solução para o caso. Normalmente, faz considerações doutrinárias e de jurisprudência e ele próprio indica qual é a solução melhor, fundamentando proficuamente. As conclusões do Advogado-Geral são importantes para garantir que as decisões do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Geral são coesas e que não há qualquer dúvida acerca do assento da decisão tomada. No âmbito do TJUE, não há lugar para a publicação de votos de vencido ou votos dissidentes, os juízes não podem publicamente dizê-lo, nem fazer declarações a explicar porque votaram contra, porque isto, de certa forma, viola o princípio da transparência.

O funcionamento dos tribunais, para colmatar a falta dos “dissenting opinions”, procurou preencher aquela voz dissidente em relação a determinada decisão do tribunal. O Advogado Geral tem esta responsabilidade de antes se pronunciar sobre o processo e fundamentar, é a voz independente, colmata a falta de publicação dos votos de vencido.

PROCESSO DE NOMEAÇÃO – art. 252.º a 255.º TFUE:

- Requisitos: independência e elevada qualificação técnica + art. 4.º, 6.º, 14.º do Estatuto do TJUE.
- Nomeados, de comum acordo, pelos Governos dos Estados-Membros (TJ – José Luís da Cruz Vilaça; TG – Maria José Costeira).
- Parecer prévio de um Comité (art. 255º TFUE)

FUNCIONAMENTO:

- Sede: Luxemburgo.
- Presidente:
 - a) do Tribunal de Justiça: art. 7.º e seg. RPTJ; art. 5.º, 16.º, 37.º, 39.º, Estatuto; art. 253.º, 255.º TFUE;
 - b) do Tribunal Geral: art. 9.º RPTJ.
 - Secções (3/5) juízes, grande secção (15 juízes) ou tribunal pleno (28 juízes): art. 251.º TFUE, art. 16.º e 50.º Estatuto; art. 13.º a 15.º do RPTG.

Nota: em casos específicos, em que a causa ou quando há situações idênticas e não há nada de novo, há a hipótese do juiz singular decidir, no caso do Tribunal Geral (art. 11.º do RPTG).

- Processo de deliberação: art. 17.º do Estatuto; art. 32.º e seguintes do RPTJ; art. 21.º e seguintes do RPTG.
 1. Quórum: número ímpar de juízes;
 2. Em conferência, por maioria de votos;
 3. O processo de deliberação é secreto, mas é dada publicidade ao acórdão;
 4. As audiências são públicas.
- Organização administrativa: Secretário e Secretário-Geral (art. 12.º Estatuto e art. 32.º e seguintes do RPTG).
- Regime linguístico (24 línguas oficiais): art. 36.º do RPTJ e art. 44.º do RPTG.

COMPETÊNCIAS – da sua divisão:

O alcance do art. 256.º TFUE ainda está longe de correspondência prática – ver o art. 51.º do Estatuto. Não atua em todas as áreas e, quando atua, não é sempre com

a mesma intensidade, sendo que a mais discutida tem que ver com a PESC – art. 275.º, alguma doutrina crê que é atentatório ao estado de Direito excluir a competência do tribunal para apreciar os atos adotados no âmbito da PESC, crença motivada por estar no ramo de cooperação e por não ter uma competência material extensiva. Há especificidades quanto à capacidade de atuação do TJ. Assim:

1. O Tribunal de Justiça é exclusivamente competente no que respeita às:
 - a. Ações por incumprimento (art. 258.º-260.º TFUE) – Sempre que um EM ou a Comissão Europeia interpõe uma ação por incumprimento contra um E-M, no qual o acusa de violar as normas dos tratados, estas ações têm de ser interpostas exclusivamente ao Tribunal de Justiça;
 - b. Ao contencioso de legalidade que não seja interposto por particulares (art. 263.º e 265.º TFUE) – O recurso de anulação e omissão, podem ter legitimidade ativa num vasto leque de entidades (instituições, Estados e particulares), quando são interpostos por requerentes privilegiados (instituições e Estado), vão diretamente para o TJ. Quando é feito pelos particulares é no TG, onde poderá haver recurso para o TJ;
 - c. E ao reenvio prejudicial (art. 267.º TFUE) – quanto a este procedimento há que fazer uma interpretação razoável do Estatuto, que é omissivo. Não é atribuído ao Tribunal Geral qualquer competência nesta matéria, por isso, por exclusão de partes, é o TJ (256.º, n.º 3 já prevê uma evolução neste sentido, mas o Estatuto não deu o passo). O tratado também não é claro sobre a divisão de competências entre o TG e o TJ.
2. O Tribunal de Justiça funciona, ainda:
 - a. Como tribunal de recurso, limitado às questões de Direito, das decisões tomadas pelo Tribunal Geral no âmbito da sua competência (256.º, n.º 1 TFUE).
 - b. Ou pode provocar, em certas condições, a sua competência (risco grave de lesão da unidade ou da coerência do DUE – 256.º, n.º 2 e 3 TFUE).
 - c. Nota: só numa perspetiva de futuro: 256.º, n.º 3.
3. Outras competências do TJ:
 - a. Política Externa e de segurança comum (art. 23.º- 46.º TUE e art. 275.º TFUE).
 - b. Controlo do cumprimento do princípio da subsidiariedade (art. 5.º TUE) – art. 8.º do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.
 - c. Controlo no âmbito do cumprimento dos valores da UE (art. 7.º TUE e art. 269.º TFUE)

Nota: restrições à competência do TJUE: Cooperação judiciária em matéria penal e de cooperação policial (art. 82.º - 89.º TFUE e art. 276.º e 267.º, último parágrafo, TFUE) – em certas matérias a este nível nem sempre o Tribunal tem competência para atuar. Com o Tratado de Lisboa, desaparece do ramo da cooperação e passa para o regime da integração e supostamente estaria plenamente integrado no Tribunal de Justiça, mas os Estados não estavam preparados para permitir ao Tribunal de Justiça, havendo algumas restrições nesta área.

4. O Tribunal Geral é competente para:

(Quase nunca funciona como primeira instância, a maior parte das vezes é a única. Não integra recursos por omissão, anulação e cooperação reforçada)

- a. No âmbito do contencioso de legalidade, apreciar os recursos que sejam interpostos por particulares contra a União (art. 263.º, 265.º TFUE).
- b. Apreciar ações de indemnização introduzidas por particulares contra a UE (art. 268.º e 340.º TFUE).
- c. Apreciar os recursos interpostos pelos Estados contra a Comissão (exceção da cooperação reforçada - art. 51.º, b) dos Estatutos).
- d. Apreciar ações no âmbito do contencioso dos auxílios estatais, proteção comercial (dumping) e envolvendo atos de execução do Conselho (art. 51.º, a)).
- e. Apreciar os recursos interpostos contra as decisões dos tribunais especializados (256.º, n.º 2 TFUE) e de outros organismos:
 - i. Art. 130.º RPTG: propriedade intelectual: Instituto de Harmonização no Mercado Interno (marcas e patentes, desenhos e modelos) e contra o Instituto Comunitário das Variedades Vegetais.
 - ii. Agência Europeia das Substâncias Químicas.
- f. Apreciar as ações emergentes de contratos celebrados pela UE que prevejam expressamente a competência do TG (272.º TFUE – cláusulas compromissórias).
- g. No presente, não tem competência em matéria de reenvio prejudicial, apesar do art. 256.º.

Tribunal de Justiça - competências:

A sua competência é em razão da matéria. Este é o órgão principal dentro da estrutura do TJUE. Obedece ao princípio genérico da atribuição:

1. Competência Consultiva – art. 218.º, n.º 11 TFUE:

- a. parecer prévio “facultativo” ... mas “vinculativo”.
 - b. Pode incidir sobre a competência da UE ou a compatibilidade de acordo com os Tratados. Pode ser chamado a falar sobre a competência da UE para celebrar Tratados (antes do Tratado de Lisboa não podia entrar na CEDH – art. 6.º, n.º 2 TUE), assumindo que tem, pode ser chamado a apreciar a compatibilidade do conteúdo do tratado com as disposições do direito originário. “Espécie de fiscalização preventiva” da compatibilidade dos tratados a celebrar com os próprios tratados da UE
2. Cooperação judiciária – o reenvio prejudicial – art. 267.º TFUE.
- Com juízes nacionais.
3. Competência contenciosa:
- a. Resultante do TFUE:
 - i. Ação por incumprimento;
 - ii. Ação por anulação;
 - iii. Exceção de ilegalidade;
 - iv. Recurso por omissão.
 - b. Ainda, em sede de recurso, fundamentalmente:
 - i. Anulação/particulares;
 - ii. Ação de indemnização;
 - iii. Contencioso da função pública (até 1 de setembro 2016).
 - c. Não resultante do TFUE:
 - i. Cláusula compromissória – 272.º, 273.º TFUE.
 - ii. Ato unilateral – 261.º TFUE.

O REENVIO PREJUDICIAL – ART. 267.º TFUE:

1. Mecanismo de cooperação entre o TJUE e os tribunais nacionais (tribunais comuns de DUE – art. 19.º, n.º 1, segundo parágrafo TUE). O Reenvio Prejudicial envolve diretamente os tribunais nacionais na aplicação do DUE, através de comandos do Tribunal de Justiça. É este mecanismo que mais envolve os juízes nacionais a serem aplicadores do direito da UE, porque sempre que tiverem dúvidas na aplicação de uma norma de DUE, devem e podem suspender a decisão do processo e colocar as suas dúvidas ao TJUE, que não vai procurar resolver o caso ao nível nacional, mas deve esclarecer as dúvidas.
2. Objetivos gerais:

- a. assegurar a plena realização do princípio da boa administração da justiça – todos os tribunais nacionais devem aplicar o DUE;
 - b. no essencial, visa garantir a uniformidade de interpretação e aplicação do DUE – este objetivo só se verifica na medida do possível.
3. Conceito europeu (“material”) de órgão jurisdicional nacional – acórdão Vaasen Goebbels, de 1966, processo 61/65 – requisitos essenciais:
- 1º Resolução de litígios pela aplicação do Direito – tem de ter competência atribuída pela lei para o fazer;
 - 2º Natureza legal e permanente;
 - 3º Independência – é um princípio fundamental de quem julga, não podendo ser influenciado por um superior hierárquico e ter um vínculo a uma entidade hierarquicamente superior;
 - 4º Princípio do contraditório – obriga a ouvir todas as partes do processo antes de tomar uma decisão.

Este acórdão permitiu identificar quem é o juiz nacional.

(Tendo isto em conta, parecia que os tribunais arbitrais iriam ficar de fora. No entanto, recentemente, no âmbito dos litígios comerciais, existiu uma decisão do tribunal que estipulou que no âmbito dos tribunais arbitrais necessários, em que as partes para resolverem o litígio têm obrigatoriamente de recorrer a um tribunal arbitral, podem ser considerados órgãos jurisdicionais arbitrais para efeitos de reenvio prejudicial – processo 555/2013, despacho de 13 de fevereiro de 2014. Nem toda a doutrina concorda mas é este o despacho do acórdão.)

4. Não há um modelo formal para as questões prejudiciais, mas o juiz nacional deve indicar de modo suficientemente claro o quadro legal e factual que dá base às questões prejudiciais colocadas. É preciso que o TJUE entenda qual é o caso em concreto, quais são os direitos aplicáveis, e, no que concerne ao DUE, quais são as dúvidas e como se lhas deve esclarecer.
5. Não há prazos para se fazer o reenvio e este pode ser decidido ex officio ou na sequência de um pedido das partes (que o juiz nacional livremente aprecia quanto à oportunidade e ao fundo). O juiz não é obrigado a fazer este reenvio, tem a competência de decidir se a questão suscitada é relevante ou não; pode decidir que apenas veio atrasar a decisão. O reenvio implica a suspensão da instância, até que o TJUE decida.
6. O TJUE não se substitui ao juiz nacional, sendo este que aprecia os factos e toma a decisão final no processo interposto internamente – todavia, o TJ pode:
 - Reformular as questões;
 - Fornecer todos os elementos de interpretação que considere úteis;
 - Envolver, na apreciação, normas da UE não referidas nas questões prejudiciais;

- Pode, ainda, em certas condições, recusar-se a pronunciar, se entende que a questão não tem qualquer relação com os factos ou que em nada ajuda à solução do caso.

7. As questões colocadas pelo juiz nacional podem ser de três tipos:

1. Dúvidas acerca da interpretação dos tratados propriamente ditos – não podia ser sobre a validade porque o TJUE nasceu destes tratados;
2. Dúvidas acerca da interpretação do direito derivado;
3. Dúvidas acerca da validade do direito derivado (se todas as diretrizes do Tratado foram respeitadas, se foram adotadas em conformidade com os tratados)

Porque não pode um juiz ter dúvidas acerca da validade de um tratado? Porque o direito originário em si não pode ser inválido. O TJUE é criado pelo próprio Tratado.

No art. 267º TFUE a letra diz que qualquer dúvida sobre a validade ou interpretação obedece ao mesmo processo – é obrigado a fazer o reenvio quando da sua decisão não há recurso. Se este não for o caso, não é obrigado a fazer reenvio, mas pode fazê-lo se quiser. Esta leitura foi completamente alterada por via da jurisprudência do TJUE.

Dúvidas de interpretação (tratados ou direito derivado/normas juridicamente vinculativas):

- a) O reenvio é facultativo para os tribunais de cuja decisão haja possibilidade de recurso, isto é, tribunais que não decidam em última instância;
- b) O reenvio é obrigatório para os tribunais cuja decisão não haja recurso, isto é, tribunais que decidem em última instância (tribunais supremos necessariamente... e outros)

Resulta da leitura muito clara do art. 267º.

- c) Mas há exceções.

Exceções: quando o reenvio é obrigatório (só é para as instâncias em que não há recurso) o tribunal entendeu que era uma perda de tempo fazê-lo mesmo quando é obrigatório – quando o juiz nacional conclua que não existe uma “questão de Direito da UE” – o acórdão CILFIT, de 1982, proc. 283/81.

Quando há uma dúvida de interpretação, o juiz pode ser obrigado por já não haver recurso, mas não tem que o fazer se:

1. A questão formulada não é pertinente;

2. A interpretação da norma não oferece dúvidas (doutrina do “ato claro” – in claris non fit interpretatio) – só é clara se o juiz chegar a essa conclusão em todas as versões linguísticas das línguas oficiais da UE, o que tira toda a virtude da exceção porque a maior parte dos juízes não têm capacidade para a analisar em diferentes versões linguísticas. Se diferentes juízes de diferentes ordenamentos jurídicos não interpretarem da mesma forma ou se o juiz de primeira instância interpretar de outra forma a norma, é porque esta não é clara e é então obrigado a fazer o reenvio; porque para esta versão valer é preciso que a interpretação da norma conduza ao mesmo resultado e se dois juízes da mesma instância interpretarem de forma diferente é necessário o reenvio;
3. Existência de jurisprudência constante do TJUE ou existência de uma decisão prévia, a título prejudicial, num caso análogo (questão material idêntica) – pode fazê-lo, mas não é necessário, está dispensado de o fazer. Juiz terá interesse em fazer reenvio quando tiver que fazer a mediação entre o acórdão do TJUE e a atualidade, não estando vinculado pelo precedente. Podem acontecer mudanças de jurisprudência, se o juiz achar que a solução resolvida na altura é desadequada para a atualidade. Não é impossível haver viragens de jurisprudência.

Dúvidas de validade (direito derivado//normas juridicamente vinculativas):

- a) Se o juiz nacional tiver dúvidas acerca da validade é obrigado a fazer o reenvio, independentemente de julgar em última instância (acórdão Foto-Frost, 1987, proc. 314/85) – fixa uma interpretação restritiva do artigo 267.º TFUE. Haja ou não recurso da sua decisão, se a dúvida é acerca da validade de um regulamento, diretiva ou decisão, o juiz nacional não pode tomar ele a decisão de anular o ato, tem de suspender a ação e caberá ao TJUE decidir.

No entanto, só tem de fazer o reenvio se o juiz se inclinar para a invalidade do ato da UE. Se tiverem dúvidas sobre a validade de um ato têm obrigatoriamente de fazer o reenvio, exceto se acharem que o ato é válido, obviamente.

- b) O juiz nacional tem autonomia para decidir pela validade, só não tem para decidir quanto ao reenvio se este puser em causa a validade.
- c) Motivos: só o TJUE tem competência para anular atos/normas de direito derivado, garantindo-se, assim, a unidade do sistema jurídico e a segurança jurídica.
- d) Jurisprudência contrária à letra do art. 267.º TFUE - houve bastante oposição doutrinária a este acórdão, porque esta jurisprudência é contrária à letra do art. 267.º. O artigo dá maior liberdade ao juiz nacional. Apesar das sucessivas revisões dos tratados, o artigo nunca foi alterado para assimilar esta jurisprudência. Será que não foi alterado por inércia, ou porque está absolutamente assumido que prevalece?

Eficácia dos acórdãos:

- a) Relativos às dúvidas de interpretação:
 - a. Vinculam o juiz do processo e todos os juízes que, ainda que em sede de recurso, venham a pronunciar-se e a conhecer do mesmo processo.
 - b. “Autoridade” da interpretação dada em acórdãos anteriores (Jurisprudência CILFIT) – que é tal, que outros juízes noutros casos materialmente idênticos podem vir a invocar a autoridade desse acórdão para dispensar a possibilidade de reenvio.
- b) Relativos às dúvidas sobre a validade:
 - a. Se o Tribunal de Justiça se pronunciar pela invalidade, a decisão tem eficácia geral, “erga omnes”.
 - b. Se o Tribunal de Justiça se pronunciar pela validade, a decisão não prejudica outros reenvios para apreciação da validade com base em novos fundamentos – vincula no caso concreto, mas não impede que noutros casos surja a dúvida da validade do direito derivado novamente. Pode até o ato ser declarado nulo perante outros fundamentos.

AÇÃO POR INCUMPRIMENTO – ART. 258.º-260.º TFUE:

Tem um único destinatário: os Estados-Membros, utiliza-se quando há comportamentos omissivos ou ativos que violam o Direito da UE por parte do legislador nacional, das autoridades administrativas nacionais (da administração direta ou indireta, quando o Estado beneficie de participação exorbitante em empresas) ou dos próprios juízes nacionais – ex.: quando violam o dever de reenvio.

- 1. Razão de ser:
 - a. Função jurídico-objetiva de salvaguarda da legalidade no seio da UE. (jurisdição internacional);
 - b. Relação com o princípio da cooperação leal (art. 4.º, n.º 3 TUE) ou princípio da solidariedade - este esteve desde sempre presente nos tratados, e define que não só os Estados têm de agir desta forma, mas também as instituições da UE têm de agir lealmente para com os Estados-Membros - e o princípio do primado (Declaração n.º 17) – o Direito da União, seja derivado ou originário, prevalece sobre o direito interno.
- 2. Legitimidade:
 - c. Ativa (quem pode interpor uma ação por incumprimento?): Comissão Europeia (a denúncia pelos particulares) e Estados-Membros.
 - d. Passiva (quem pode ser objeto de uma ação por incumprimento?): Estados-Membros.

3. Procedimento:

a. 1ª Fase - Pré-contenciosa (em especial, o art. 258.º):

- i. Notificação por incumprimento (nota de culpa) – permite à Comissão dar aos Estados a hipótese de se justificarem, para impedir que passe à fase contenciosa;
- ii. Eventual parecer fundamentado (estipula um prazo).
- iii. Fixação do objeto da ação sujeita à apreciação do TJUE.

É importante que quando o Estado responda à nota de culpa, já desenvolva uma fundamentação exaustiva porque é aí que se vai definir o objeto do processo. Perante a resposta do Estado, a Comissão pode apresentar um parecer. Se entender que não há cumprimento elabora o parecer indicando que continua a haver incumprimento, enumerando as razões e dá ao Estado um prazo para adequar a sua Ordem Jurídica de modo a cessar com o incumprimento. Durante este período o Estado pode adequar o seu comportamento ao parecer da Comissão, ou caso entenda que esta não tem razão, pode agir de forma contrária ao parecer fundamentado. Neste caso a comissão pode passar para a fase contenciosa ou não. Se o fizer, o Estado será jugado mesmo que deixe de seguir uma orientação contrária ao parecer. Pode recorrer ao TJUE, aplicando-se o artigo 260.º. Isto dá-se no processo inicial por incumprimento, que se não for respeitado pelo Estado, pode dar lugar a um segundo processo, desta feita executório.

b. 2ª Fase - Contenciosa:

- i. Poder discricionário da Comissão (art. 258º) e dos Estados-Membros (259º);
- ii. O ónus da prova do incumprimento recai sobre a Comissão ou o Estado-Membro proponente;
- iii. O incumprimento é aferido pela situação existente no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não interessando que o Estado cesse o incumprimento em data posterior. Isto acontece porque os particulares podem sofrer prejuízos por causa deste incumprimento do Estado-Membro.
- iv. Irrelevância das mudanças de Governo, crises políticas ou económicas internas, etc.

c. 3ª Fase: Decisão – art. 260.º:

- i. O TJUE limita-se a absolver ou a declarar o incumprimento;
- ii. O Estado incumpridor deve tomar todas as medidas necessárias à execução do acórdão imediatamente e no mais breve prazo.
- iii. Possibilidade de um segundo processo, introduzido pela Comissão, que pode culminar no pagamento de uma sanção pecuniária (fixa ou progressiva) – a primeira foi aplicada à Grécia em 2000 – é o TJUE que decide e fixa o montante da sanção.

Se o Estado não tomar as medidas necessárias, haverá um segundo processo executório – 260.º, n.º 1. Aí o TJUE já não está balizado pela proposta da Comissão, vai decidir se quer aplicar multa e que tipo de multa, tendo de ter em conta o valor da sanção e a eficácia em relação ao tipo de estado em que se aplica, ou seja, as suas características socioeconómicas. O tribunal pode decidir aplicar uma multa temporária ou pela combinação de ambas.

4. O processo mais célere dá-se no caso previsto no art. 260.º, n.º 3 (diretivas de valor legislativo).
5. Procedimentos Especiais:
 - Art. 70º (maior controlo – além da ação por incumprimento, é possível que se crie um mecanismo de controlo)
 - Art. 108º nº2, 114º nº9 e 348º (não há fase pré-contenciosa);
 - Art. 105º, nº2 (empresas violam obrigações que decorrem das regras aplicáveis à concorrência) e art. 126º nº10 (défices orçamentais excessivos) - exceções, afastam a ação por incumprimento.

RECURSO DE ANULAÇÃO – ART. 263º:

Outras designações: ação de anulação

1. **Controlo da legalidade – atos impugnáveis:** todos os atos emanados dos órgãos da União, desde que produtores de efeitos jurídicos em relação a terceiros, com independência da sua designação, forma ou natureza. Todos os atos são sindicáveis. Houve uma grande evolução desde o início até agora, foi um percurso que conheceu diferente interpretação, porque nem sempre todos os atos eram sindicáveis, dependia do tipo de atos, da instituição que emanava, etc. Hoje, tende a ser abrangente.
2. **Legitimidade passiva** - Conselho de Ministros, Parlamento Europeu, Comissão Europeia, Conselho Europeu, Banco Central Europeu, outros órgãos ou organismos da União.
3. **Legitimidade ativa** (quem pode interpor recursos de anulação):

1. Recorrentes privilegiados – Estados-membros, Conselho de Ministros, Parlamento Europeu e Comissão Europeia.
2. Recorrentes institucionalmente interessados/semi-privilegiados – BCE, Tribunal de Contas e Comité das Regiões.
3. Recorrentes ordinários – pessoas singulares ou coletivas em condições específicas (muito limitados quanto ao tipo dos atos em relação aos quais podem interpor recurso, também têm de ter interesse direto - a questão do interesse em agir):

1º Atos de que seja destinatário ou que lhe digam direta e individualmente respeito (acórdão Plaumann, de 15.07.1963, TJ) – só em casos muito especiais é que o Tribunal de Justiça reconhece que um ato pode afetar diretamente um particular. Esta jurisprudência foi muito criticada, porque havia atos de que eram indiretamente prejudicados, mas, por isso, não podiam anular o ato;

2º Atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução:

- Só afetação direta (atos de alcance geral não legislativos – art. 292º TFUE e art. 291º), não têm de provar que lhes diz individualmente respeito. Estão afastados os atos legislativos.
- Acórdão Microban, de 25.10.11, TG – todos os atos que não sejam legislativos, mas alcance geral. Podem ser atos delegados (art. 291º, desde que não precisem de medidas de execução) ou atos regulamentares de tipo administrativo previstos no art. 292º, desde que não precisem de medidas de execução.

Dito de outro modo:

As pessoas singulares ou coletivas só podem interpor recursos de anulação de:

- Atos de que sejam destinatários;
- Atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução (alteração introduzida pelo Tratado de Lisboa) – reforça o princípio da proteção jurisdicional efetiva;
- Atos que lhe digam direta e individualmente respeito – categoria residual com condições de verificação mais restritivas: atos dirigidos a outro particular, atos de alcance geral com exceção dos previstos em 2º .

4. **Prazo de interposição de recurso** - 2 meses (começa a decorrer após o 14º dia da publicação do ato), o mecanismo da exceção da ilegalidade pode compensar este reduzido prazo.

5. **Fundamentos de pedido** (“vícios” do ato – 2º parágrafo do art. 263º) – a figurar na petição inicial:
- Incompetência;
 - Violação de formalidade essenciais – abrange a falta de fundamentação do ato (base jurídica em que se apoiam para tomar o ato – art. 296º) e a não justificação da adoção do ato quando se aplica o princípio da subsidiariedade;
 - Violação do Tratado;
 - Desvio do poder – quando uma instituição utiliza as suas competências para um fim diferente daquele que lhe foi atribuído.

Nota: nem sempre há preocupação de inscrever os vícios (**ex:** erro de direito, erro manifesto de apreciação, violação de direitos de defesa) nestas categorias expressas, o Tribunal de Justiça tem sido flexível, desde que as partes fundamentem devidamente o recurso.

6. Efeitos do acórdão:

- a) Improcedência do recurso – mantém-se a presunção de validade do ato, mas não impede que possa a vir a ser invocado noutro processo, desde que com base noutros argumentos;
- b) Procedência do recurso (art. 264º TFUE):
 - A anulação pode ser total ou parcial;
 - Por regra, a declaração de nulidade produz efeitos *ex tunc* (*retroativos*) – exceções: quando esteja em causa segurança jurídica e legítimas expectativas de terceiros, nestes casos, pode determinar que só produz efeitos *ex nunc*.

EXCEÇÃO DE ILEGALIDADE: ART. 277º TFUE:

Outra designação: questão incidental de ilegalidade.

1. **Razão de ser:** confere uma vantagem adicional, sobretudo aos particulares, atendendo ao prazo (2 meses) e às limitações decorrentes do recurso de anulação. Permite compensar alguns aspetos do regime restritivo do recurso de anulação. Não são apenas os particulares que beneficiam dela. Podem ser invocadas pela parte demandada com vista a paralisar ou a obstaculizar o pedido do demandante. São expedientes que se concedem aos demandados, que lhes permitem paralisar ou obstaculizar a ação interposta pelo demandante. Tem a ver com o recurso de anulação, porque expirado o prazo dos 2 meses, pode, em

via de exceção, invocar a nulidade de um ato num âmbito de um processo que tem uma outra causa principal. O demandado pode neutralizar a ação, invocando a anulação de um ato da U.E., assim, a anulação de um ato pode ser pedida também por via de exceção.

2. Características:

1º Só pode ser invocada num processo que decorra perante o TJUE (Tribunal de Justiça, Tribunal Geral ou Tribunal Especializado): **ex:** recurso de anulação, ação por incumprimento, ação de indemnização. Tem de haver um processo principal, que tem uma diferente causa de pedido, onde é invocado a anulação do ato;

2º Pode ser invocada por qualquer parte (Estado-membro, instituição, órgãos e organismos, particulares), mas apenas a título incidental, por via de exceção, devendo existir um fundamento principal para o litígio;

3º Não está submetida a qualquer prazo, sendo complementar do recurso de anulação;

4º Só pode incidir sobre atos de alcance geral (legislativos e não legislativos) - atos normativos, dotados de generalidade e abstração é que podem ser alvos de uma exceção de ilegalidade. Faz sentido, porque se o ato é individual e concreto fixa um destinatário que deve invocar o recurso de anulação no prazo de 2 meses, se não usa este mecanismo, a exceção de está-lhe vedada;

5º Só pode ser invocada pelos recorrentes ordinários (particulares) caso não tenham tido possibilidade efetiva de impugnar diretamente o ato por via do recurso de anulação; os recorrentes privilegiados não têm esta limitação (só esta solução é consentânea com uma União de Direito, sem uma absolutização da legalidade “formal”, caso contrário, poderia haver atos feridos de invalidades, mas insidicáveis, não impugnáveis.

6º O efeito é o da “inaplicabilidade” do ato e esta declaração só produz efeitos no caso *sub judice* (caso concreto), isto é, só produz efeitos *inter partes*, perante determinado caso concreto, não havendo uma declaração com efeitos gerais. Deste modo, o ato mantém-se em vigor na ordem jurídica da UE, embora ferido de nulidade – como? Será isto certo? O princípio da segurança jurídica milita a favor de que as instituições responsáveis pelo ato tomem uma decisão revogatória do ato, com vista a retirar o ato do ordenamento, em virtude de ele ter sido declarado inaplicável num caso concreto, porque está ferido de nulidade.

RECURSO POR OMISSÃO – ART. 265º:

Outras designações: ação para cumprimento, controlo das omissões, ação por omissão.

1. Razão de ser:

- Agir contra uma omissão de certas instituições da União ou dos seus órgãos e organismos (legitimidade passiva);

- Defesa da legalidade da UE;

- Noção de omissão juridicamente relevante (atos obrigatórios e atos não obrigatórios que geram efeitos jurídicos definitos – **ex:** propostas da Comissão).

No fundo, pretende-se instigar, pressionar uma instituição a adotar um ato que era suposto ter adotado, sendo que não o fez.

2. Legitimidade ativa:

a) Estados-membros, instituições (órgãos e organismos? – o art. é omissivo, não se sabe se tal é desejado ou acidental) – recorrentes privilegiados: basta que haja um dever de agir;

b) Os particulares, dentro de certas condições: obrigação de as instituições, órgãos, organismos atuarem através da emissão de um ato juridicamente vinculativo.

3. Distingue-se uma fase pré-contenciosa e uma fase contenciosa, a passagem de uma para outra não é obrigatória, é facultativa.

4. **Efeitos do acórdão:** declaração da existência de violação dos Tratados – não tem natureza condenatória, tem apenas força declarativa, só se pode esperar que tornem compatível com aquilo que é devido + art. 266 TFUE (caso não o façam, não há nada a fazer). Não se pode forçar a Instituição a adotar um ato, o Tribunal não tem poder para o fazer, apenas tem poder para pressionar.

Reflexão: eventual utilização do art. 340º TFUE, caso o tribunal declare o incumprimento por omissão de uma instituição, os particulares podem vir a colocar uma ação por indemnização por lhes ter causado prejuízos ou porque após a declaração da omissão, as instituições nada fizeram e esse facto causou prejuízos. É uma ação de indemnização contra as instituições da U.E.

DIREITO INSTITUCIONAL – NOTAS FINAIS

Outras instituições:

BCE: art. 282º-284º TFUE;

Tribunal de Contas: art. 285º-287º TFUE.

Órgãos secundários (caráter consultivo e técnico – tanto podem ser constituídos por Direito originário, como por Direito derivado):

- Comité Economico e Social: art. 301º-304º TFUE;
- Comité das regiões: art. 305º-307º TFUE;
- Outros comités: **ex:** art. 16º nº7 e 38º TUE; art. 150º, 160º e 207º nº3 TFUE;
- Agências: **ex:** Agência Europeia do Ambiente, Agencia Europeia de Medicamentos, Fundação Europeia para a Ciência, etc.
- Organismos especializados: **ex:** BEI – art. 308º-309º TFUE; EUROJUST – art. 85º TFUE; EUROPOL – art. 88º TFUE

Temos uma panóplia de órgãos secundários com caráter consultivo e técnico. Dois dos mais importantes são sistematicamente consultados na emissão de atos legislativos: o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões.

A ORDEM JURÍDICA DA UNIÃO:

Fontes do Direito:

Noções gerais:

1. Direito originário (ou primário) e Direito derivado (ou secundário); Divisão mais importante: o Direito Originário é o que consta dos tratados que criaram a Organização Internacional e o Direito Derivado é composto pelos atos adotados pelas instituições da OI, para concretizar os seus objetivos, que vêm plasmados no direito originário.
2. Direito multilateral (todo o que resulta da celebração de convenções internacionais) e direito unilateral (adotado por uma instituição da UE);
3. Fontes escritas e não escritas (costume e os princípios gerais).

DIREITO ORIGINÁRIO

1. É o direito que resulta dos Tratados que criaram as Comunidades Europeias e a UE, bem como dos tratados que posteriormente os modificaram ou complementaram e, ainda, de alguns atos (de direito derivado) com dignidade de direito originário.

2. Âmbito material:

- Tratados Institutivos – aqueles que criaram entidades novas, criam sujeitos de Direito Internacional, nomeadamente: o Tratado de Paris (CECA, 1951), Tratado de Roma (CEE e EURATOM, 1957), Tratado de Maastricht (UE, 1992) e o Tratado de Lisboa (EU, como sujeito de DI, 2004);
- Tratados Modificativos - **ex:** Tratados de Bruxelas (de 1965 – fusão dos executivos, de 1975 – reforço dos poderes do PE em matéria orçamental), Ato Único Europeu, Tratado de Maastricht, Tratado de Amesterdão, Tratado de Nice, Tratado de Lisboa;
- Tratados de adesão, protocolos e documentos anexos aos diversos tratados;
- Atos comunitários/europeus submetidos à aprovação dos Estados-membros a que estes confirmam o estatuto de direito originário (**ex:** decisões tomadas ao abrigo do art. 223º, nº1 e do art. 311º do TFUE; Decisão de 1988 que criou o Tribunal de 1ª Instancia) – embora seja Direito derivado, tem dignidade de Direito originário.

3. Carácter:

- “Tratados-constituição”, “carta constitucional” – assumem uma verdadeira configuração e natureza de cartas constitucionais;
- Parâmetro de validade normativa de todo o direito derivado (se violarem os Tratados → art. 263º e 267º TFUE)

4. Entrada em vigor:

- Art. 54º TUE e art. 357º TFUE;
- Art. 48º, nº4 e 5 TUE (qualquer tratado só entra em vigor após a sua ratificação por todos os Estados-membros, em conformidade com as suas normas constitucionais; abre uma “janela”, é uma novidade introduzida pelo Tratado de Lisboa, o Conselho Europeu analisa a questão e tenta facilitar a negociação, mas poderá levar a uma Europa a “2 velocidades”? Se 2 ou 3 não ratificarem, poderá impedir os restantes de adotar atos apenas vinculativos para eles? Não se sabe, pois não explica o que o Conselho Europeu poderá fazer...);
- Art. 8º, nº2 CRP – não basta o processo internacional definido pelos Tratados, é preciso que sejam previamente aprovados pela AR, ratificados pelo PR, que haja referenda governamental e publicados no DR, para que produzam efeitos no plano internacional, mas também no plano interno.

5. Integração de lacunas

Este mecanismo é diferente do da revisão dos tratados, pois processa-se no interior do sistema institucional da UE. A revisão exige intervenção constituinte dos E-M

HÁ TRÊS MECANISMOS DE INTEGRAÇÃO DE LACUNAS DENTRO DA ECONOMIA DO TRATADO EM VIGOR:

a. Unidade de sentido imanente aos diferentes tratados

Hoje em dia isto já não é tão evidente porque só temos dois tratados e eles funcionam de forma articulada. Mas no passado, quando tínhamos vários tratados, o TJUE recorria a um tratado para colmatar lacunas de outro.

1. CECA (1951) previa livre-circulação de mercadorias (carvão e aço) mas não de trabalhadores dessas empresas que produziam as mercadorias
2. No tratado de Roma (1957), houve a previsão da livre circulação de trabalhadores. Seria ridículo esta existir em todos os setores menos no carvão e do aço apenas porque o tratado não o previa explicitamente Logo, TJUE recorrendo a este princípio, alargou aos trabalhadores das empresas de carvão e aço a liberdade de circulação e não discriminação em função da nacionalidade

Continua a ser plausível dado que não temos só um tratado. Mas não há jurisprudência relativa aos tratados atuais

Limite: a autonomia institucional e procedimental (**artigo 40º TUE**). Na interpretação que faz dos tratados o TJUE tem sempre de respeitar o princípio da autonomia institucional e procedimental

b. O princípio das competências implícitas (VER ATRÁS)

Artigo 3º/2 TFUE

A preempção – artigo 2º/2 TFUE – Quando os Estados transferem competência para UE, e nas competências partilhadas quando UE as exerce (respeitando o princípio da subsidiariedade) os Estados perdem o poder de as exercer

c. Competências subsidiárias – artigo 352º TFUE (base jurídica subsidiária ou complementar)

Artigo refere-se ao domínio das competências subsidiárias. Este artigo existe desde o início no texto dos tratados, mas a sua redação tem vindo a sofrer alterações sensíveis ao longo dos tratados de revisão.

Artigo que pode ser perigoso se instituições o usassem amiúde para ampliar competências da UE que tratados não lhe atribuem. Na redação atual, o artigo estabelece vários travões que impedem que isto possa vir

a acontecer. Numa situação em que Estados atribuem determinados objetivos à UE e lhe fixam a prossecução de determinadas políticas, MAS depois o tratado pode ser omissivo ou insuficiente quanto à previsão dos poderes necessários para a UE cumprir esses objetivos (faltam os instrumentos necessários para realizar os objetivos). Na falta de base legal para a UE adotar medida, pode-se recorrer a este artigo como base jurídica subsidiária OU complementar (usa-se uma base legal e usa-se este artigo a título complementar).

A sua aplicação depende da verificação de requisitos procedimentais e substantivos - Artigo 352º/1 TFUE:

- Só podem estar omissos os poderes de ação necessários – requisitos substantivos
- Conselho, deliberando por unanimidade, e tem de ser aprovado pelo PE (não é colegislador mas uma medida a adotar pelo Conselho tem de ter a sua aprovação) – requisitos procedimentais

PERIGOS: em particular, o desvio para uma revisão simplificada ou camuflada dos tratados. Havia este perigo no passado, pois criavam-se atos e políticas baseado neste artigo sem haver menção expressa delas nos tratados. Mas não agora, porque há dois pressupostos: a política tem de estar no tratado e os objetivos a prosseguir tem de estar no tratado.

Nota 1: o TJUE tem exigido o respeito dos seguintes limites – respeito pela ‘constituição comunitária’ e impossibilidade de se recorrer ao artigo 352º para fundamentar um ‘salto qualitativo de integração’ (o exemplo do parecer 2/94 de 28/03/1996)

Nota 2: travões (ao uso deste artigo) – artigos 352º/2 a 4, 353º TFUE + Declarações 41 e 42

Porque é que se afunila cada vez mais este artigo e a possibilidade do seu uso enquanto os Estados têm vindo a atribuir à UE cada vez mais competências? Por isso mesmo: estados só atribuem o que querem e através dos tratados de revisão → A UE só pode fazer uso daquilo que expressamente lhe é conferido. Estados atribuem mais competências, MAS por tratado. Os Estados retiram a possibilidade de a UE se dar a si mesma mais competências

EM SUMA: o art. 352º não é mecanismo de revisão camuflada. É mecanismo de integração de lacunas, dentro dos requisitos fixados no próprio artigo.

6. Procedimentos de revisão dos tratados

Este procedimento sofreu alterações com o Tratado de Lisboa (criaram-se estes dois processos)

Processo ordinário (artigo 48º/1 a 5 TUE)

Há primeiro um projeto, e se se decidir convocar a convenção vai-se permitir discussão muito mais alargado do projeto do tratado. Quando se evita a convocação desta convenção o procedimento é menos democrático. A Conferência dos representantes, reúne-se, discute, assina. O Tratado só entra em vigor depois da ratificação. Passados dois anos, se apenas 4/5 ratificaram, o Conselho Europeu analisa situação.

É mais complicado, é o procedimento mais solene.

Processo simplificado de revisão (artigo 48º/6 a 7 TUE)

Novidade do tratado de Lisboa: prevê dois deste tipo de processos. Só os podemos ter nestes dois casos em baixo:

- i. Relação com a parte III do TFUE (26º a 197º): Alterar regime de competências regulado na parte III do TFUE
- ii. Relação com o *quórum* deliberativo unanimitário e com o processo legislativo especial: Alterar se Conselho delibera por unanimidade ou não e se se vai usar processo legislativo especial ou não; Parlamento nacional sozinho pode obstar-se

Este regime é simplificado porque é acelerado: não se convoca convenção nem conferência diplomática; é o Conselho Europeu sozinho que adota as decisões e depois há ratificação pelos EM.

Isto nunca pode, no entanto, aumentar as competências atribuídas pela UE aos tratados: qualquer aumento ou redução de competências só pode ser feito por processo ordinário.

A questão dos limites formais à revisão dos tratados

1. admitem-se outros mecanismos específicos?

Exemplos: artigos 42º/2 TUE; 218º/8, 223º/1, 262 e 311º TFUE → Atos da UE + aprovação pelos E-M, em conformidade com as respetivas normas constitucionais

O art. 48º/2 introduz dois processos de revisão simplificados. Assim, avulsamente, para além dos processos previstos no 48º/6 e seguintes, existem outros mecanismos de revisão simplificada

2. admite-se revisão no puro plano intergovernamental, suprimindo a fase institucional? Quando se trata de regime ordinário de revisão, são os Estados obrigados a seguir processo do 48º OU podem, à margem do procedimento que

envolve instituições, e convocar conferência diplomática (tal como se aprendeu DIP – enviam plenipotenciários, etc), sem participação das instituições da UE? Podem à margem do 48º proceder a revisões solenes dos tratados que excluam a participação das instituições?

Esta discussão é muito académica porque o artigo 48º coloca o processo tão na mão dos Estados que nunca aconteceu os Estados fugirem à letra do artigo.

Mas e se não quiserem ouvir as instituições e usar mecanismos diplomáticos (de DIP) normais? Autores internacionalistas: dizem que não há problema nenhum - é desrespeitar tratado MAS revisão é feita pelos 28 e se os 28 decidem não seguir, quem é que vai tomar medidas?; Autores comunitaristas (autor do nosso manual): entendem que não podem - limite que estados assumiram de rever os tratados de acordo com procedimento do artigo

A questão dos limites materiais - manutenção do acervo 'comunitário':

Ou seja, se há alguma parte do acervo (objetivos e finalidades que se atribuem à UE) que não podem de forma alguma ser posto em causa com revisão de tratados.

Até ao Tratado de Lisboa, estava expressamente previsto a manutenção do acervo comunitário: era objetivo da UE manter a integralidade do acervo. Ou seja, um determinado nível de integração que tivesse sido atingido, era propósito da UE salvaguardar esse nível de integração e qualquer alteração teria de vir no sentido de aprofundar processo de integração.

Assim, o acervo comunitário era visto na doutrina como um dos limites materiais à revisão dos tratados. Todo um tratado de revisão teria de o salvaguardar e aprofundar o processo de integração. Tudo isto cai por terra com o tratado de Lisboa – preocupação com acervo quase desaparece.

Este princípio do acervo comunitário continua a aplicar-se em alguns casos, nomeadamente quando um Estado adere à UE (não pode negociar com UE em relação às medidas adotadas pela UE). MAS deixou de ser limite à revisão material dos tratados.

- *A contrario*, o artigo 20º/4 TUE + artigo 48º/2, TUE: o art. 48º/2 acaba com barreira do acervo porque permite que UE retroceda em matéria de integração. Art. 20º/4: único artigo que se refere ao acervo, mas apenas para dizer que quando os EM hajam adotado previsão para estabelecer cooperação reforçada (regime jurídico mais reforçado entre eles), isto só os vincula a eles e que os novos EM que aderem não estão vinculados a estas disposições
- Artigos 2º, 4º e 6º do TUE: A doutrina questiona se pelo menos estes valores fundamentais da UE (não tanto as competências e nível de integração em concreto) e que ela prossegue, não serão um limite material à revisão dos tratados

7. Relação dos tratados da UE (direito originário) com os compromissos internacionalmente assumidos pelos EM

Matéria complexa porque a UE move-se em diversas esferas internacionais e no domínio das competências partilhadas é difícil definir os limites das competências da UE.

- a. Convenções concluídas pelos E-M à margem do quadro da UE (não são afetadas – pleno *ius tractum* dos Estados), antes ou depois de aderirem à EU. A competência dos Estados não fica afetada
- b. Convenções concluídas pelos EM no quadro da UE (dentro do âmbito das competências da UE). Distinguem-se convenções:
 - ANTERIORES à ‘conclusão’ ou adesão aos tratados da UE mas que incidem sobre as competências que agora são da UE. Mantém-se em vigor na medida em que:
 - sejam compatíveis com os tratados da UE (entre EM: art. 30.º, n.º 3, CV69 - v.g.: art. 350.º, TFUE)
 - apesar de incompatíveis, não seja possível aos Estados modificar as disposições conflitantes ou desvincularem-se das suas obrigações (entre E-M e países terceiros – art. 30.º, n.º 4 b), da CV69 e art. 351.º, TFUE)
 - se concluídas por todos os Estados-membros no seio de uma OI e se recaírem sobre matérias que passam a ser da competência da UE, esta assume o compromisso de respeitar as obrigações anteriormente assumidas pelos Em, passando estas convenções a ser fonte de Direito da União (EX.: GATT - OMC; convenções relativas à pesca – ORP)
 - POSTERIORES à ‘conclusão’ ou adesão aos tratados da EU. Depois de aderirem à UE NÃO perdem *ius tractum* em relação a competências que não contendem com UE. Só perdem *ius tractum* nas competências exclusivas. Nas restantes competências, os EM têm competência para assumir compromissos internacionais, mesmo em domínios que cabem na esfera de ação da UE ... mas, no caso de incompatibilidade, os Tratados da União prevalecem. No domínio das competências partilhadas, os EM poderão ter ou não margem para celebrar tratados internacionais.

Art. 4.º, n.º 3, TUE; arts 3.º, n.º 2; 216.º; 258.º-260.º, TFUE
- c. Convenções concluídas pela UE com países terceiros ou OI – *ius tractum* não dos EM mas dá própria EU:
 - Acordos ‘europeus’ - dizem respeito às convenções internacionais concluídas pela União com países terceiros ou OI (v.g.: competências exclusivas; arts 211.º; 216.º; 219.º; n.º 3; 217.º, TFUE; art. 37.º, TUE)
 - Acordos ‘mistos’ - dizem respeito a convenções internacionais em que, para além de serem partes a UE, Estados terceiros ou OI, também são

partes um, vários ou todos os EM (v.g.: arts 191.º, n.º 4; 212.º; 214.º, n.º 4; 219.º, n.º 4, TFUE)

DIREITO DERIVADO

1. **NOÇÃO:** Atos adotados pelos órgãos (em especial, instituições) da EU no desenvolvimento das competências que os Tratados lhes conferem, com vista à realização e concretização dos seus objetivos e fins.

Os atos adotados podem ser ‘típicos’ (em especial, o artigo 288º TFUE) ou ‘atípicos’:

1. 288º TFUE: atos unilaterais vinculativos (regulamento, diretiva e decisão) e os unilaterais não vinculativos (parecer e recomendação): Estes são os atos típicos.
 2. Atípicos: os são criados pelo direito derivado ou avulsamente ao longo dos tratados
 1. Relatórios, regulamentos internos, conclusões do Conselho Europeu, livros verdes, livros brancos, etc.
 2. São fundamentalmente atos que não têm efeito vinculativo, sendo alguns praticamente desprovidos de efeitos jurídicos
2. **PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO DIREITO DERIVADO** (em especial quanto aos regulamentos, diretivas e decisões):

- a. **PRINCÍPIO DA NÃO INTER-VERSÃO:** artigo 296º/1º e 3º parágrafos, TFUE: sempre que os tratados preveem que as instituições adotem um determinado tipo de ato, não podem as instituições escolher um ato de natureza diferente. “inter-versão” = interchangeability

Em contrapartida, se tratados se referirem apenas abstratamente à “adoção de medidas” as instituições já podem escolher a medida que acharem adequada e proporcionada à regulação da matéria daquele contexto.

Exemplo: artigo 115º - diz que Conselho tem de adotar DIRETIVAS; Rrtigo 114º - mais vago, há margem de escolha pelas instituições

- b. **PRINCÍPIO DA LEGALIDADE:** artigos 263º e 267º, TFUE – relação com o princípio da fundamentação (artigo 296º/2º paragrafo, TFUE).

Atos adotados por instituições da UE têm de ser conformes aos parâmetros de validade que são os tratados (direito originário) mas

também acordos internacionais celebrados pela EU. Quando temos atos de execução eles têm como parâmetro de validade os atos de base

Atos têm de ser conformes com as normas imediatamente superiores (quer sejam tratados, acordos internacionais ou atos de base). Se atos violarem princípio da legalidade usa-se RECURSO DE ANULAÇÃO ou ainda REENVIO PREJUDICIAL.

No fundo, os atos, para serem válidos têm que respeitar: o Direito Originário, os princípios gerais da UE, acordos internacionais concluídos pela UE e, havendo hierarquia, o ato deve respeitar os atos hierarquicamente superiores.

Também se liga ao **princípio da fundamentação dos atos**: vem previsto no artigo 296º/2, atos têm de dizer qual é a sua base legal (ao abrigo de que tratado/acordo internacional/ato de base é que foram adotados)

- c. **PRINCÍPIO DA HIERARQUIA: em especial, artigos 290º e 291º, TFUE:** atos legislativos; atos delegados; atos de execução.

Nos atos de direito derivado pode-se estabelecer hierarquia entre atos legislativos e não legislativos. Dentro dos atos não legislativos temos: atos delegados (devem obediência aos atos legislativos) atos de execução Este princípio aponta para a existência de parâmetros e níveis de validade diferentes nos atos de direito derivado.

- d. **PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE: artigo 297º, TFUE:**

Todos os atos para produzirem efeitos e serem vinculativos têm de ser publicados. Ou seja, publicidade é condição de EFICÁCIA dos atos, sendo um princípio de garantia dos administrados (faz parte do Estado de Direito).

- 1.º- atos legislativos e não legislativos

Atos legislativos: adotados por processo legislativo (289º/3 TFUE), quer ordinário (art. 294º), quer especial. Os atos adotados por processo legislativo são assinados por presidente do Conselho e PE (os extraordinários só por um deles), têm de ser publicados no JOUE (na série L), obrigatoriamente

Atos não legislativos: adotados sob a forma de regulamento, diretiva ou decisão que não indiquem destinatário são assinados pelo presidente da instituição que os adotou.

As Diretivas não dirigidas a todos os E-M ou decisões que não indiquem destinatário: publicados no JOUE

As Diretivas dirigidas a estados específicos e decisões com destinatário específico: tem de ser publicadas no JOUE MAS também têm os seus destinatários de ser notificados (só assim é que são eficazes)

2.º- Jornal Oficial da UE (séries L e C) e a notificação. L: atos de efeitos jurídicos vinculativos; C: concursos, atos jurídicos não vinculativos

3.º- *vacatio legis*

Nota: JOUE: coletânea oficial da legislação da UE (série L) e dos restantes documentos oficiais das instituições, órgãos e agências da UE (série C e respetivos suplementos). O JO é publicado diariamente, de terça-feira a sábado, em todas as línguas oficiais da UE, e está disponível em vários formatos. Em 1 de janeiro de 2015, os atos legais da UE passaram a ser numerados de forma diferente.

3. DISTINÇÃO ENTRE ATOS LEGISLATIVOS E NÃO LEGISLATIVOS

a) Atos legislativos:

1. Podem ser regulamentos, diretivas ou decisões
2. A qualificação depende do processo de adoção (artigo 289º/3,TFUE + artigo 294º) e dos termos da produção de efeitos (artigo 297º/1, TFUE)
3. Primam hierarquicamente sobre os atos não legislativos (*'precedência de lei'* – 291º) e gozam de um domínio de *'reserva de lei'* (290º), formal e material

b) Atos não legislativos:

1. Podem ser regulamentos, diretivas ou decisões
2. Atos normativos delegados (artigo 290º) e atos de execução normativa ou administrativa (artigo 291º). Os primeiros têm caráter geral, enquanto que os segundos são individuais e concretos
3. os atos de execução – artigo 291º - tanto podem respeitar a atos legislativos como a atos delegados

Execução normativa: dirigidos a todos os E-M (não têm destinatário concreto)

Execução administrativa: são individuais ou concertos, o que significa que determinam um destinatário

4. consagração, no artigo 291º, do princípio da *'administração indireta'* - entrega aos EM a execução dos atos da UE (princípio da administração indireta); administrações nacionais aplicam em concreto os atos adotados ao nível da UE (por direito interno – então não são diretivas, regulamentos, decisão)

Exceções: artigo 291º, nº 2 e 3; artigos 24º e 26º do TUE

- a. 291º/2: a UE adota atos legislativos ou delegados e para não haver disparidade na aplicação dos atos, estabelece normas de execução comuns (regulamento, diretivas e decisões de execução). Único caso em que se afasta ao princípio da administração indireta – sendo a Comissão a adotar os atos
- b. Em casos específicos pode ser o Conselho a adotar os atos (excepcional, porque quando execução é dada à UE é a Comissão que tem poder de executar)
- c. 291º/3: quando é Comissão a executar, PE e Conselho podem definir regras e princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo que E-M podem aplicar. Ou seja, os Estados têm meios de fiscalizar o modo como Comissão vai adotar medidas de execução

O Artigo 291.º e Regulamento n.º 182/2011, de 16 de fevereiro – procedimento consultivo ou de exame (parecer favorável): **“consultivo”**: parecer consultivo dos Estados (que não podem no entanto obstaculizar tomada de ato); **“exame”**: aqui os Comitês compostos pelos Estados se não derem parecer favorável o ato não pode ser executado

Nota: os atos delegados e os atos de execução são assim identificados no próprio título (artigo 290º/3, e artigo 291º/4) Critério de distinção que tratados inferem: quando são delegados ou de execução isto está expresso no seu título (artigo 290º e 291º/4). OU SEJA: regulamento n.º x → Ato legislativo; regulamento de execução OU delegado → Ato não legislativo. Pelo título do ato conseguimos distingui-los.

4. ATOS JURIDICAMENTE VINCULATIVOS DA UE: O REGULAMENTO (ARTIGO 288º TFUE)

Natureza: na análise privilegia-se a dimensão legislativa do regulamento. Por analogia, pelo menos, o regulamento, equipara-se à lei do direito interno. É o ato utilizado pelas instituições da UE sempre que estas pretendem que uma determinada matéria obedeça a um regime jurídico em todas as ordens jurídicas internas. Porque ele é geral e abstrato e obrigatório em todos os seus elementos – não há ligar a distinções de um estado para outro (todos os destinatários por igual)

Características:

1. **Geral e abstrato:** obriga todos os EM e todos os particulares que se enquadrem na situação por ele definida em abstrato.
2. **Obrigatório em todos os seus elementos:** fixa o resultado que deve ser atingido bem como os meios a empregar para o efeito.
3. **Aplicabilidade direta** (o regulamento produz os seus efeitos na OJ interna, bastando-se com a sua publicação no JOUE e decorrido o prazo da vacatio legis

aí previsto – art 297º - para o regulamento se tornar vinculativo para o cidadão não é necessária a publicação no DR; **aplicabilidade imediata** eventual: o regulamento pode ser ou não suscetível de uma aplicabilidade imediata relativa a um caso concreto; **efeito direto completo** (vertical e horizontal): suscetibilidade que o particular tem de invocar uma norma de um regulamento junto de um tribunal nacional.

4. **Presunção de ‘suficiência normativa’** – contudo podem prever a adoção de atos delegados ou de execução (neste caso, não tem aplicabilidade imediata)

5. ATOS JURIDICAMENTE VINCULATIVOS DA UE: A DIRETIVA (288º TFUE)

Natureza: na análise privilegia-se a dimensão legislativa da diretiva; Não há equivalente no direito interno (figura *suis generis*) – traduz uma repartição de competências entre as instituições europeias e as autoridades nacionais, sendo uma técnica de ‘legislação indireta’

A diretiva estabelece um fim a atingir mas dá liberdade de escolha aos E-M quanto aos meios (processuais e até mesmo as soluções materiais para se atingir determinado fim). Técnica de legislação indireta porque se dirige apenas aos Estados e são eles que têm de usar todos os meios necessários para atingir fim das diretivas

O Artigo 288º não prima pela clareza – direito que vincula estado-membro destinatário está errado, porque o comum é que diretiva se dirija a TODOS os E-M (redação induz em erro): vincula quanto ao resultado a alcançar mas não aos meios usados para alcançar esse resultado.

É um instrumento de harmonização/aproximação das legislações nacionais

Características

1. **Ausência de carácter geral, pelo menos numa 1ª fase**
Porque a legislação vai ser adotada pelo E-M (e será essa legislação interna que vai criar obrigações e direitos para particulares)
2. **Obriga, indiretamente, os Estados quanto ao resultado a alcançar** mas dá liberdade de escolha da forma (artigo 112º/8 CRP) e dos meios – não tem, por isso, aplicabilidade imediata
3. **Fixa aos Estados o prazo para transposição (260º/3 TFUE)**
Ação por incumprimento mais célere caso isso seja desrespeitado. Este prazo vem fixado na própria diretiva, num artigo final. Um dos atos mais usados pela UE mas mais desrespeitado pelos E-M porque não cumprem os prazos (ou porque não conseguem no prazo fixado ou porque não querem).
4. **Tem aplicabilidade direta (art. 297º)** e, reunidas certas condições, **têm efeito direto vertical.**

Aplicabilidade Direta: no sentido em que vincula estados quando é publicada no JOUE (ou se tiver destinatários concretos após a notificação).

Na sua origem, elas não tinham efeito direto. Mas, o TJUE tem vindo a desenvolver jurisprudência para justificar o seu efeito direto: se Estado não cumpre dever de transposição pode reconhecer-se efeito direto à diretiva

CONDIÇÕES PARA O RECONHECIMENTO DE EFEITO DIRETO ÀS DIRETIVAS:

1.º o direito invocado pelo particular tem de resultar de **disposições precisas e incondicionais**. O particular tem de conseguir identificar com clareza o direito que lhe vai ser concedido com a legislação de transposição

2.º o **prazo de transposição deve ter expirado** (diretiva não transposta ou incorretamente transposta). Até ter expirado prazo o Estado ainda não está em incumprimento, o que significa que ainda está a tempo de a transpor: o particular não pode fazer nada.

3.º **só é reconhecido efeito direto vertical**: só o Estado é destinatário das diretivas, pelo que só a ele cabe a obrigação de transposição. O efeito direto vertical é a suscetibilidade de um particular invocar uma norma de direito da União contra o Estado. O efeito direto das diretivas é um 'remédio', uma 'garantia mínima' para o incumprimento do Estado. Não se admite efeito vertical 'invertido': não pode o Estado obrigar um particular a cumprir diretiva não transposta

Jurisprudência inatacável do TJUE: destinatários da diretiva são Estados, logo o particular não tem obrigação. Ora, se só os Estados podem transpor a diretiva então só contra o Estado podem ser invocados erros na transposição da diretiva.

Na sua jurisprudência o TJUE foi admitindo paliativos para atenuar recusa do efeito horizontal (quando um particular reage contra outro particular) à diretiva.

Paliativos (compensações) para a recusa de efeito direto horizontal:

1) Conceito amplo de Estado: o Estado é não apenas a Administração Central (legislador, administração direta, tribunais), mas admite integrar no conceito de Estado TODA a administração indireta

2) Princípio da interpretação conforme: o Direito Nacional existente, no âmbito da diretiva, deve ser interpretado prosseguindo o fim e o meio desejado pela diretiva; a lei nacional deve ser interpretada em conformidade com as disposições da diretiva. *Exemplo: acórdão Marleasing*

3) Responsabilidade civil extracontratual do Estado

- Quer em litígios horizontais, onde particular consegue provar que falta de transposição lhe causou prejuízo na sua esfera jurídica, quer em verticais,

mas onde aplicação da diretiva não ia conseguir afastar ou remediar prejuízo entretanto causado, sempre que violação do dever de transposição causar prejuízos na esfera jurídica do particular ele pode exigir do Estado indemnização pelos danos causados (pela não transposição dentro do prazo)

- O princípio da responsabilidade do estado por violação do direito da UE expandiu-se: prejuízos causados por diretivas não transpostas dentro do prazo, adotar leis contrárias ao direito da UE, tribunais que não fazem reenvio que é obrigatório, etc → Aplica-se em todos os domínios onde por uma atuação de autoridade nacional contraria ao direito de UE cause prejuízo na esfera jurídica do particular e haja nexos de causalidade entre o seu prejuízo e direito da UE

4) Princípios gerais de DUE (efeito indireto)

Acórdãos fundamentais: Van Duyn, de 04/12/1974; Ratti, de 05/04/79, proc. 148/78; *Marshall*, de 26/02/86, proc. 152/84; *Foster*, de 12/07/90, proc. C-188/89; *Marleasing*, de 13/11/90, proc. C-106/89; *Francovich*, de 09/11/91, proc. C-6/90 e C-9/90; *Seda Küçükdeveci*, de 19/01/2010, proc. C-555/07... E muitos outros

6. ATOS JURIDICAMENTE VINCULATIVOS DA UE: A DECISÃO (ARTIGO 288º TFUE)

Natureza: Assemelhava-se ao ato administrativo interno – aplicável a uma situação concreta e com um destinatário individualizado

Após revisão do TL é utilizada também como ato com características normativas, quer dizer, é concreta (fixando os meios e o resultado a atingir), mas não é, por regra, individual, exigindo, neste caso, medidas de execução pelos EM.

Características

1. Obrigatória em todos os seus elementos. Fixa meios e resultados a atingir
2. Destinatários eventualmente individualizados
3. Aplicabilidade direta
4. Aplicabilidade imediata, por regra, mas não necessariamente
5. Reunidas certas condições, tem efeito direto vertical e horizontal

7. ATOS JURIDICAMENTE NÃO VINCULATIVOS DA UE (ARTIGO 288º TFUE)

a. Recomendação

1. Dirige-se para o exterior: Estados e particulares

2. Não é vinculativa, mas algumas recomendações do Conselho são suscetíveis de produzir alguns efeitos jurídicos (art. 121º/4 e 126º/8 TFUE)

b. Parecer

1. Por regra, é um ato interno e preparatório
2. Não é vinculativo, mas há exceções (artigo 218º/11 TFUE – parecer de TJUE no âmbito de acordos internacionais – é facultativo mas quando é dado torna-se vinculativo; muito usado na questão da adesão da UE à CEDH)

→ Estes dois são atos TÍPICOS

8. ATOS ATÍPICOS

1. Com relevo jurídico – Ex.: os regulamentos internos das instituições e o regimento do Parlamento Europeu
2. Com relevo jurídico reduzido ou inexistente – Ex.: resoluções, conclusões, comunicações, relatórios, códigos de conduta, *guidelines*, cartas administrativas de arquivamento de processos, também os acordos interinstitucionais e as ‘declarações comuns’

NOTA: a inserção eventual no conceito de ‘soft law’ (pela sua natureza não vinculativa; atos que podem até ser jurídicos mas não têm efeitos vinculativos; influencia comportamentos mas não os obriga)

9. As **convenções internacionais**: Falamos delas no seu paralelo com tratados enquanto direito originário

OUTRAS FONTES DE DIREITO DA UNIÃO:

1. OS PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO

IMPORTÂNCIA: importância por si mesmos, sobretudo para compreensão mais naturalística dos ordenamentos jurídicos vemo-los no topo da hierarquia das fontes (porque é a ele que recorreremos quando há lacuna por parte do ordenamento jurídico). TJUE dá-lhes importância primeira. São fonte primacial de direito da UE.

ELENCO:

1. Inerentes a qualquer sistema de direito organizado (Ex.: *boa fé*; *pacta sunt servanda*). Princípios ‘universais’, transversais a qualquer ordem jurídica.

2. Princípios específicos do Direito Internacional (Ex.: competências implícitas) - condições de aplicação: o TJ tem aplicado princípios que vai buscar ao DIP MAS usa-os com condição: serem compatíveis com o caráter autónomo da ordem jurídica da UE; se de alguma forma prejudicarem ou afetarem a natureza própria da UE o TJ não os aplica.

3. Princípios gerais comuns às ordens jurídicas dos EM (Ex.: direito a um recurso jurisdicional efetivo; poder de o juiz adotar medidas provisórias)

No âmbito da elevação dos direitos fundamentais a princípios gerais da UE o TJ usou este conceito de “princípios gerais comuns às ordens jurídicas dos Estados-membros”: art. 6º nº3 TUE.

4. Princípios deduzidos da natureza própria da União:

- a. De ordem institucional (Ex.: equilíbrio institucional; subsidiariedade)
- b. Inerentes à noção de mercado interno e UEM (Ex.: liberdade de circulação; proporcionalidade)
- c. Princípios materiais ou estruturantes* (autonomia; primado; efeito direto)

NOTA: 3 e 4º podem integrar os princípios gerais de direito da UE previstos no artigo 6º TUE (relativos à proteção dos direitos fundamentais)

2. COSTUME

3. JURISPRUDÊNCIA DO TJUE

4. DOUTRINA

Terá a UE tempo de vida suficiente para criar costume? A Doutrina diz que sim!

Ex. O Conselho Europeu: começa à margem dos tratados → (a sua criação e funcionamento) explica-se com base no costume desde a sua origem informal, até ser integrado no contexto dos tratados; Influência dos Acordos de Luxemburgo no processo de decisão da UE pode explicar-se pelo costume (porque estes acordos não estavam expressamente previstos nos tratados)

APLICAÇÃO DO DIREITO DA UNIÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO DOS ESTADOSMEMBROS E GARANTIAS DE EFICÁCIA

***PRINCÍPIOS MATERIAIS OU ESTRUTURANTES** – agentes de um verdadeiro ‘federalismo jurídico’:

1. **PRINCÍPIO DA AUTONOMIA: a UE tem uma ‘ordem jurídica própria’** (independente do DI e dos direitos nacionais) – acórdão *Costa/E.N.E.L.*, de 15/07/64, proc. 6/64

- a. Tem vindo a ser defendido pelo TJUE desde o acórdão *Costa/Enel* onde pela 1ª vez afirmou o primado do direito da UE sobre direito dos Estados
- b. Princípio da autonomia: a ordem jurídica da UE é própria, autónoma, não se explicando nem no direito internacional nem no direito interno (independente de ambos)

2. **PRINCÍPIO DO PRIMADO (prevalência; supremacia):**

- a. **Fundamentos:** art. 4º/3, TUE; arts 288.º, 258.º-260.º, 267.º, TFUE; Declaração n.º 17

Do princípio da cooperação leal ou solidariedade (4º/3 TUE) - dimensão positiva e negativa - decorre o primado do direito da EU.

As características do regulamento, diretiva e decisão trazem implícitos o primado: se têm aplicabilidade direta é porque primam sobre direito nacional.

A ação por incumprimento: se temos recurso que permite que Comissão ou E-M tragam E-M ao TJUE para responder por incumprimento, é porque há primado.

O reenvio prejudicial e a hierarquia e colaboração que se estabelece entre TJUE e tribunais nacionais só faz sentido se houver primado. A natureza do reenvio traz o primado implícito.

A Declaração 17 reitera a obrigação de Estados o cumprirem.

- b. **Conteúdo: ‘condição existencial’:** O juiz nacional (e as outras autoridades nacionais) deve aplicar o Direito da União (originário ou derivado) em lugar e contra o direito nacional contrário, anterior ou posterior, e ainda que constitucional, na medida em que este colida com as disposições/normas da União (*primado interno: ‘chave universal’ de resolução de conflitos; juízes investidos de uma autoridade atribuída pela UE*)

- c. **Consequências principais:**

1. ‘inaplicabilidade’ (sanção mínima): Norma nacional fica inaplicável; Em jurisprudência posterior o TJUE já disse que esta é a sanção mínima MAS pelo princípio de segurança jurídica e confiança legítima dos particulares...

2. Imperativo da segurança jurídica: Estado deve retirar normas internas que tenham sido declaradas incompatíveis com direito da UE, o mais

rapidamente possível; Particulares têm de saber porque normas se regem e se estas são compatíveis ou não com normas da EU

3. Princípio da responsabilidade civil extracontratual dos Estados por violação do direito da União. Se persistir violação do direito da UE e se forem causados prejuízos aos particulares (ou enxó de causalidade entre o incumprimento do Estado e prejuízo dos particulares) estes podem ir a tribunais nacionais exigir indemnização pelos prejuízos sofridos

d. **Primado versus “invalidação” ou “preempção”**: conflitos entre o direito nacional e o direito derivado; Ex: o art. 2.º, n.º 2, TFUE.

Aplica-se o primado em conflitos entre direito originário e direito nacional ou entre direito derivado também e direito nacional?

Preempção: ato nacional é incompatível com ato de direito derivado é porque Estado não tinha competência para adotar medida nacional, porque essa competência era da UE

[Direito derivado exprime exercício das competências pela UE que estados lhes atribuíram – só exercem competências que estão nos tratados – se estão nos tratados os Estados concordaram. ASSIM, não há problema de primado mas sim de preempção → Temos incompetência a nível nacional (não há conflito porque competência já não é do Estado mas sim da UE)

1. ASSIM, princípio do primado só existe nas relações entre direito originário e direito derivado
2. MAS TJUE não segue isto à certa: usa visão mais alargada e vê princípio do primado em relação aos dois casos

e. **O primado do ponto de vista interno**: artigo 8º/2 e 4 CRP + acórdão TC alemão, de 30/06/2009 (juízes investidos de uma autoridade atribuída pelo Direito Constitucional ?).

Acórdãos fundamentais: *Costa/E.N.E.L*, de 15/07/64, proc. 6/64; *Simmenthal*, de 09/03/78, proc. 106/77; *Brasserie du pêcheur*, de 05/03/96, proc. C-46/93 e C-48/93

3. PRINCÍPIO DO EFEITO DIRETO:

Aplicabilidade direta: basta a publicação dos atos no JOUE ou a sua notificação para eles produzirem todos os seus efeitos

Efeito imediato: atos não dependem de qualquer medida de execução para produzirem os seus efeitos

Efeito direto: suscetibilidade de particular invocar norma da UE junto de tribunais nacionais para afastar direito nacional contrário

Ora, os autores têm baralhado os conceitos. O TJ deixou de usar estes conceitos e passou a usar o termo “invocabilidade”.

- a. Efeito direto ou simplesmente ‘invocabilidade’ (?)
 - i. Na sua dimensão tradicional, o princípio do efeito direto transmite a ideia de que as normas da UE podem ser invocadas em juízo pelos particulares perante os órgãos jurisdicionais nacionais, quer contra o Estado (efeito direto vertical) quer contra outros particulares (efeito direto horizontal)
 - ii. **Invocabilidade**: pode ter objetivos diferentes
 1. Afastar direito nacional contrário: efeito direto
 2. Para exigir do Estado indemnização pelos prejuízos sofridos: NÃO é efeito direto, somente invocabilidade
 3. Para exigir aos tribunais uma interpretação conforme

Portanto, TJ deixou de usar o termo restrito efeito direto (porque diz respeito a situação específica), e usa invocabilidade porque é mais abrangente.

- b. **Fundamentos**: art. 288º; indiretamente o art. 267º e o princípio do primado; *a contrario*, os art. 258º-260º; *acórdão Van Gend en Loos*, de 1963

Art. 288º: refere-se expressamente a aplicabilidade direta do regulamento

“diretamente aplicável” é EFEITO DIRETO, invocabilidade – regulamento produz direitos e obrigações na esfera dos particulares, sendo por isso invocável perante os tribunais

Art. 267º: reenvio prejudicial sustenta o efeito direto

Reenvio só acontece porque, normalmente, é um particular a invocar norma de direito da UE (o que depois pode obrigar juiz a fazer reenvio). Reenvio traz insito o efeito direto, ou pelo menos invocabilidade

258º a 260: ação por incumprimento

TJ faz interpretação a contrario, porque quem tem legitimidade ativa são E-M OU Comissão. Os privados, ao estarem privados de usar este mecanismo, TJ

afirma que lhes temos que dar outro mecanismo (para se defenderem em caso de incumprimento). ASSIM, o efeito direto é contrapartida de não poderem usar ação por incumprimento OU complemento desta ação, porque particulares podem exigir tutela do direito da UE recorrendo a tribunais nacionais

Acórdão base onde pela primeira vez se refere efeito direto: acórdão *Van Gend en Loos*. Em questão estava disposição de tratado – se só se dirigem a E-M OU se se podem aplicar diretamente aos particulares (criando direitos e obrigações na sua esfera) . TJ disse que sim, mas com dois requisitos:

- c. **Crítérios gerais:** o direito reclamado pelo particular tem de resultar de uma disposição europeia “*incondicional*” e “*suficientemente precisa*”
- d. Distinção entre efeito direto ‘vertical’ e efeito direto ‘horizontal’. Vertical: invocação de norma por particular contra EM; Horizontal: invocação de norma por particular contra outro particular.

e. **Âmbito do efeito direto:**

- i. **Tratados institutivos:** efeito direto ‘completo’ (efeito direto vertical E horizontal) ou ‘limitado’ (OU horizontal OU vertical); disposições sem efeito direto (porque são normas que se dirigem em 1ª instância a estados ou instituições, sendo normas de onde particulares não podem retirar direitos).

As normas dos tratados podem produzir efeito direto, depende de serem suficientemente precisas e incondicionais.

Artigo 3º/1 TUE: não tem invocabilidade porque é uma norma programática (finalidade virtual que UE e E-M se propõem realizar)

- ii. **Regulamentos:** efeito direto por excelência - efeito direto completo (artigo 288, TFUE)

Eles podem não ter é efeito imediato (podem precisar de medidas de execução), mas efeito direto têm sempre.

- iii. **Diretivas:** em certas condições, têm efeito direto vertical

Em condições patológicas, têm efeito direto vertical (normas precisas e incondicionais; expirou prazo de transposição e não foi transposta ou transposta incorretamente).

- iv. **Decisões:** em certas condições, podem ter efeito direto vertical ou horizontal

Dirigidas ao Estado e as suas normas forem precisas e incondicionais: efeito vertical.

Dirigidas a particulares e as suas normas forem precisas e incondicionais: efeito horizontal.

- v. **Convenções internacionais:** eventual efeito direto das suas disposições; condições

Acórdãos fundamentais: *Van Gend en Loos*, de 05/02/63, proc. 26/62; *Van Duyn*, de 04/12/74, proc. 41/74; *Ratti*, de 05/04/79, proc. 148/78... e **muitos muitos outros**