

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAFAEL TSUGUIO BERNHARDT HAYASHI

**A CONSTRUÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NO DECORRER DE SEUS TRATADOS
INSTITUIDORES**

CURITIBA

2013

RAFAEL TSUGUIO BERNHARDT HAYASHI

**A CONSTRUÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NO DECORRER DE SEUS TRATADOS
INSTITUIDORES**

Monografia de conclusão de curso apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, no Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA

2013

RAFAEL TSUGUIO BERNHARDT HAYASHI

**A CONSTRUÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NO DECORRER DE SEUS TRATADOS
INSTITUIDORES**

Monografia de conclusão de curso aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela comissão formada pelos professores:

Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama
Professor Orientador

Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira
Professor Membro da Banca

Prof. Dr. Alexandre Ditzel Faraco
Professor Membro da Banca

Curitiba, 06 de dezembro de 2013.

Aos Erasmus de Coimbra.

RESUMO

Este estudo apresenta o percurso de construção da União Europeia ao longo dos sucessivos Tratados, demonstrando a formação de suas competências e de seu aparato institucional. Também indica de que maneira o constante conflito entre posição supranacionalista, de um lado, e intergovernamentalista, de outro, implicou num processo de integração nem sempre incontroverso, mas contínuo. Será possível verificar, assim, como a União Europeia tem progressivamente ampliado sua esfera de poder e exigido um número cada vez maior atribuições, em razão das contingências oriundas da vida no bloco. De tal constatação, tornar-se-á mais clara a conclusão de que, hoje, a solução de muitos problemas nacionais e europeus já não pode ser pensada sem uma atuação ao menos conjunta da União Europeia, tendo em vista a profundidade dos vínculos entre os Estados-membros e o grande número de ferramentas titularizadas pelo ente supraestatal.

Palavras-chave: História. União Europeia. Tratados. Integração supranacional.

ABSTRACT

This study presents the European Union's path of construction along its successive treaties, demonstrating the formation of its competences and institutional framework. It also indicates how the constant conflict between the supranational and intergovernmentalist positions resulted in a contested, but always continuous integration process. Therefore, it will be possible to verify how the European Union has progressively increased its powers and required an increasing number of attributions, as a result of the common life in the bloc. From this observation, it will become clearer the conclusion that it is no longer possible to think European and national problems without the European Union's conjunct actuation, considering the Member States' ties of depth and the big number of tools in the European Union's hands.

Key-words: History. 1. European Union. 2. Treaties. Supranational integration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AUE	- Ato Único Europeu
BCE	- Banco Central Europeu
CECA	- Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	- Comunidade Económica Europeia
CEEA	- Comunidade Europeia de Energia Atômica
CIG	- Conferência Intergovernamental
CPE	- Cooperação Política Europeia
EURATOM	- Comunidade Europeia de Energia Atômica
FEEF	- Fundo Europeu de Estabilização Financeira
JAI	- Justiça e Assuntos Internos
MEF	- Mecanismo Europeu de Estabilidade
OCDE	- Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
OECE	- Organização Europeia de Cooperação Económica
OTAN	- Organização do Tratado do Atlântico Norte
PESC	- Política Externa e Segurança Comum
RFA	- República Federal da Alemanha
SEBC	- Sistema Europeu de Bancos Centrais
TCE	- Tratado que Institui a Comunidade Europeia
TECE	- Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa
TFUE	- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJCE	- Tribunal de Justiça das Comunidades Europeia
TJUE	- Tribunal de Justiça da União Europeia
TPI	- Tribunal de Primeira Instância
TUE	- Tratado da União Europeia
UE	- União Europeia
UEM	- União Económica Monetária
UEO	- União da Europa Ocidental

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A FORMAÇÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS: A ORIGEM DE UM FENÔMENO INOVADOR	14
2.1	O TRATADO DE PARIS	14
2.2	OS TRATADOS DE ROMA	19
2.2.1	<i>Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEE/ EURATOM)</i>.....	20
2.2.2	<i>Comunidade Econômica Europeia (CEE)</i>.....	21
2.3	AS INSTITUIÇÕES E O TRATADO DE FUSÃO	25
2.4	UM CONTRAPONTO AO AVANÇO SUPRANACIONAL	27
2.5	O PAPEL INTEGRADOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA.....	28
2.5.1	<i>Van Gend & Loss</i>.....	30
2.5.2	<i>Costa vs. ENEL</i>.....	32
3	A CONSOLIDAÇÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS: ACABAMENTO, APROFUNDAMENTO E ALARGAMENTO	35
3.1	O INÍCIO DA REFORMA DOS TRATADOS.....	35
3.2	O ATO ÚNICO EUROPEU	37
3.3	TRATADO DE MAASTRICHT	40
3.4	TRATADO DE AMSTERDÃ.....	47
3.5	TRATADO DE NICE	50
3.6	A CONVENÇÃO SOBRE O FUTURO DA EUROPA E O TRATADO QUE ESTABELECE UMA CONSTITUIÇÃO PARA A EUROPA.....	53
4	A UNIÃO EUROPEIA HOJE	58
4.1	O TRATADO DE LISBOA	58
4.2	FUTURAS ALTERAÇÕES?.....	62
5	CONCLUSÃO.....	69
	REFERÊNCIAS.....	71

1 INTRODUÇÃO

A União Europeia nem sempre foi esse ente dotado de Instituições consolidadas e de competências amplas e diversificadas. Essa realidade, como hoje conhecida, é resultado de um processo lento e gradual que se iniciou no pós Segunda Guerra Mundial e permanece até os dias atuais.

Foram os sucessivos Tratados firmados pelos Estados signatários que deram corpo ao mais avançado bloco de integração, instituindo as primeiras Comunidades Europeias, consolidando-as e, por fim, reagrupando-as na figura central da União Europeia.

O presente estudo tem por finalidade analisar justamente esse trajeto, demonstrando como os Tratados que se sucederam na história desse ente conformaram sua realidade atual. Busca-se explicar de que forma, decorridos mais de sessenta anos da criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, hoje nos encontramos diante de uma entidade supranacional complexa, dotada de um vasto leque de atribuições, integrada por 28 Estados-membros e estruturada em várias Instituições.

Para tanto, propõe-se um recorte histórico em três momentos sucessivos.

Inicialmente, será analisada a formação das primeiras Comunidades Europeias, como entidades inovadoras tanto do ponto de vista jurídico como político. Trata-se de compreender o contexto em que a Europa se encontrava quando de sua criação e as razões pelas quais se fazia necessário aproximar os países europeus. Será possível, assim, conhecer a lógica existente por trás das Comunidades e o mecanismo de seu funcionamento.

Em seguida, será o momento de examinar a consolidação dessa realidade, estudando os Tratados responsáveis pelo acabamento, alargamento e aprofundamento do complexo comunitário. Serão apresentadas as principais reformas trazidas pelos diplomas legislativos posteriores e explanadas as progressivas ampliações do bloco, com a adesão de novos Estados-membros.

Por fim, proceder-se-á ao exame do panorama atual da União Europeia. De um lado, serão indicadas as principais mudanças operadas pelo Tratado de Lisboa e as particularidades políticas de sua assinatura. De outro, serão tecidas breves considerações acerca da crise atualmente vivida na Europa e das possíveis

mudanças que têm sido cogitadas em sua resposta, verificando a possibilidade de reformas futuras.

Durante esse percurso, também será demonstrado como a formação da União Europeia não pôde ocorrer sem que os partidários das diferentes posições políticas fizessem concessões entre si. Busca-se verificar como a supranacionalidade, para alcançar os resultados de hoje, teve que ser construída por meio de mudanças graduais e contínuas, evitando-se reformas radicais sobre as quais não houvesse relativo consenso.

Ao que parece, uma análise dessa natureza permite compreender de forma mais clara o atual estágio do bloco, assim como permite conjecturar eventuais mudanças futuras. Parte-se do pressuposto de que o conhecimento do histórico e das razões pelas quais as reformas ocorreram é uma ferramenta extremamente útil para entender a União Europeia contemporânea.

Ademais, unidas as duas pontas da história, torna-se possível averiguar se a conformação atual desse ente supranacional aproxima-se daquilo que foi concebido pelos seus fundadores, bem como se as reformas hoje cogitadas em resposta à crise da dívida soberana de alguma forma representam a concretização do projeto de sessenta anos atrás.

2 A FORMAÇÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS: A ORIGEM DE UM FENÔMENO INOVADOR

2.1 O TRATADO DE PARIS

As raízes históricas da Europa se encontram na cultura greco-romana e na religião judaico-cristã, que, partilhadas pelas diferentes nações do continente, em certa medida unificaram a pluralidade de povos, identidades e culturas que formam o rico mosaico europeu.¹

Mas esses traços comuns não foram capazes de evitar que o continente vivenciasse conflitos ao longo dos séculos. Muitos foram norteados pelo desejo de dominação e expansão territorial, tendo a força física sido utilizada para subjugar interesses contrários. Outros, porém, centravam-se em ideais de liberdade e benevolência, sendo o poder de convencimento a principal ferramenta voltada à obtenção de finalidades pacifistas.² Sob essa perspectiva, o atual movimento de unificação das nações europeias não é fenômeno inédito, eis que antes dele várias foram as tentativas que buscaram reunir o continente.

A peculiaridade da União Europeia reside, em verdade, no método que foi adotado para convergir esses povos. É do ponto de vista jurídico e político que esse ente transnacional se distingue de qualquer outro arranjo já visto, seja no âmbito do Direito Internacional clássico, seja no do Direito Constitucional.³ Com ele, inaugurou-se um mecanismo incomum, que buscava simultaneamente neutralizar conflitos e congregar interesses, solidarizando os povos por meio de mútuas relações de dependência.

O ideal de construção do projeto europeu contemporâneo remonta aos fins das duas Guerras Mundiais do Século XX. As experiências vividas nesses conflitos, traduzidas em incontáveis perdas materiais e humanas, fortaleceram o desejo de

¹ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 35.

² A propósito, veja-se, atualmente, a posição de Jürgen Habermas: “*Por outro lado, sua pretensão de validade universalista [dos direitos humanos], que aponta para além das fronteiras nacionais, só pode ser resgatada em uma comunidade cosmopolita inclusiva. Essa contradição só pode ser resolvida em uma sociedade mundial construída democraticamente (que não precisa ela mesma assumir qualidades estatais)*” (HABERMAS, Jürgen. *Sobre a constituição da Europa: um ensaio*, p. 18).

³ Por ora, adiante-se a definição de Canotilho: “*A União Europeia não é um “Estado” soberano dotado de competências e poderes globais, mas sim uma comunidade de estados dotada de competências que os estados membros, através de tratados internacionais, lhe vão atribuindo.*” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 367).

solidificar a paz e afastar definitivamente o temor de um novo litígio.⁴ Tal anseio, somado à premente necessidade de reconstrução, estabilização e defesa do continente,⁵ deu o impulso necessário para que revigorassem os desejos de unificação – agora, no entanto, voltados para um pressuposto de respeito e defesa dos Direitos Humanos.⁶

Foi nesse contexto que uma minoria cultural encabeçada por homens públicos dos países devastados, conhecida por “Founding Fathers”,⁷ iniciou um esforço político para convergir os interesses europeus, assim estreitando os vínculos entre as nações. As experiências vividas no decorrer do século apontavam para a premente necessidade de superação das divergências e consolidação da paz, sendo insustentável a ideia de outro conflito.

No entanto, para que qualquer projeto de estabilização da Europa efetivamente vigorasse, era indispensável que a República Federal da Alemanha (RFA)⁸ e a França, duas das principais potências da Guerra, cooperassem. Diante de sua tradicional inimizade, era evidente que a polarização dos interesses, há muito tempo existente, deveria ser de alguma forma neutralizada para o sucesso da empreitada pacifista.

O mecanismo então idealizado para alcançar tais propósitos foi a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), pioneira das Comunidades Europeias. Criada por meio do Tratado de Paris, de 1951, representou o primeiro passo nesse contexto de estabilização e reconstrução econômica, e seu Tratado

⁴ Para uma visão mais abrangente desses conflitos e de todo o Século XX, em relação a diferentes aspectos e impactos políticos, econômicos, sociais e culturais, v. HOBBSAWM, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX*; e RÉMOND, Réne. *O século XX: de 1914 aos nossos dias*.

⁵ FORTE, Umberto. *União Europeia: Comunidade Econômica Européia: Direito das Comunidades Europeias e harmonização fiscal*, p. 25-26.

⁶ “O direito da UE articula-se de vários modos com o direito internacional dos direitos humanos. Não podia ser de outro modo numa organização que pretende reagir deliberadamente contra a teoria e a prática política, jurídica e militar que conduziram à II Guerra Mundial, ao Holocausto e à divisão da Europa.” (MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 53). V. também BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, p. 251.

⁷ Dentre os principais estão Konrad Adenauer, Joseph Bech, Joham Willem Beyen, Winston Churchill, Alcide De Gasperi, Walter Hallstein, Sico Mansholt, Jean Monnet, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak e Altiero Spinelli (mais informações sobre cada um desses indivíduos em “Os Fundadores da UE”. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/index_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013).

⁸ Parte que ficou conhecida como Alemanha Ocidental, após a divisão da Alemanha em três Zonas de Ocupação como consequência da sua derrota na Segunda Guerra Mundial.

criador, proposto por Robert Schuman⁹ e Jean Monet, foi firmado por França, RFA, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo.¹⁰

Por meio da CECA, foi estabelecido um espaço de livre circulação do carvão e do aço, bem como de livre acesso às fontes de produção dessas matérias-primas. Tais recursos, de inegável valor econômico e de extrema relevância num conflito militar, passariam a ser controlados por uma Instituição denominada Alta Autoridade, cujas atribuições seriam exercidas de forma independente aos Estados signatários do Tratado.

Prevvia-se que o controle compartilhado desses recursos dificultaria a eclosão de um confronto bélico e simultaneamente viabilizaria a aproximação das nações em torno de um interesse comum. Afinal, havendo o controle centralizado das matérias-primas, com a conseqüente restrição à sua utilização por meio da autoridade comum independente, os países acabariam se tornando mutuamente condicionados entre si.

Dessa forma, os vínculos criados com o Tratado acabariam sendo estreitados no plano dos fatos, e não apenas no âmbito das relações formais ou diplomáticas,¹¹ tendo em vista que a vida em comum que existiria nos próximos

⁹ Foi este Ministro Francês dos Negócios Estrangeiros quem proferiu a famosa Declaração Schuman, de 9 de maio de 1950, na qual se propunha a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. O teor completo dessa declaração, em português, encontra-se disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Declaracao_Schuman_9-5-1950.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013. Para mais informações sobre este Founding Father v. ROBERT SCHUMAN: o arquiteto do projeto da integração europeia. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/robert_schuman_pt.pdf>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

¹⁰ Desde 1948, esses três últimos países já mantinham entre si uma união aduaneira conhecida por BENELUX, ainda hoje existente: *“Benelux is the cooperation between Belgium, the Netherlands and Luxembourg. The original Benelux Treaty of 1958 held good for 50 years and was a model of European cooperation. When this increasingly came to assume economic integration the original Benelux economic union was in practice extended to new policy areas such as safety, traffic, town and country planning and the environment. The new Benelux Treaty of 17 June 2008 confirms this practice and in fact extends cross-frontier cooperation to the internal market, the economic union, sustainability, justice and home affairs. The treaty also expressly states that Benelux may work with other European member states or regional associations. It thereby continues the Benelux cooperation a the experimental garden for European integration.”* (WHAT is Benelux? Disponível em: <http://benelux-parlement.eu/en/benelux/benelux_intro.asp>. Acessado em: 14 de novembro de 2013. Neste sítio também podem ser encontradas mais informações sobre a história e as Instituições do BENELUX.

¹¹ O Preâmbulo do Tratado de Paris assim indicava: *“CONSIDERING that world peace can be safeguarded only by creative efforts commensurate with the dangers that threaten it, CONVINCED that the contribution which an organised and vital Europe can make to civilisation is indispensable to the maintenance of peaceful relations, RECOGNIZING that Europe can only through practical achievements which will first of all create real solidarity, and through the establishment of common bases for economic development, ANXIOUS to help, by expanding their basic production, to raise the standard of living and further the works of peace, RESOLVED to substitute for age-old rivalries*

cinquenta anos, para o qual a CECA fora criada,¹² forçaria uma convivência obrigatória dos Estados, em prol do bem comum de toda a Europa.

A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço possuía personalidade jurídica própria¹³ e inaugurava um aparato institucional autônomo, ao criar as primeiras Instituições europeias. Para além da já citada Alta Autoridade, responsável pela administração dos recursos económicos, também foram constituídos o Conselho de Ministros, o Tribunal de Justiça e a Assembleia, cada qual com atribuições específicas elencadas no Tratado.¹⁴

A escolha política que estava por trás desse novo fenómeno de integração representou a vitória da “corrente funcionalista” apregoada por Jean Monet,¹⁵ que, aliás, foi o primeiro presidente da Alta Autoridade. Esse pensador entendia “*ser mais adequada uma construção setorial, primeiro do carvão e do aço, depois dos demais segmentos da economia e, por fim, uma união política*”.¹⁶

A opção por esse método contrapunha-se à tese “unionista”,¹⁷ que defendia a aproximação dos Estados por meio de uma cooperação intergovernamental. Esta posição buscava a clássica forma de integração, de mera conjugação internacional de Estados soberanos, ao modo tradicional do Direito Internacional Público. Era o que já ocorria no âmbito, por exemplo, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e do Conselho da Europa, todas entidades fundadas na cooperação internacional clássica, de vários governos soberanos.¹⁸

the merging of their essential interests; to create, by establishing an economic community, the basis for a broader and deeper community among peoples long divided by bloody conflicts; and to lay the foundations for institutions which will give direction to a destiny henceforward shared, HAVE DECIDED to create a European Coal and Steel Community” (g.n.). Tratado disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/new_other_treaties.htm#other>. Acesso em: 14 de novembro de 2013. Como os primeiros Tratados instituidores da UE não foram assinados por Portugal, não existe sua versão oficial na língua portuguesa.

¹² Art. 97 do Tratado de Paris.

¹³ Art. 6 do Tratado de Paris.

¹⁴ Sobre as atribuições das Instituições, v. arts. 7 a 45 do Tratado de Paris. Na doutrina, CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*, p. 84.

¹⁵ CRETELLA NETO, José. *Curso de Direito Internacional Económico*, p. 547.

¹⁶ CRETELLA NETO, José. *Curso de Direito Internacional Económico*, p. 547.

¹⁷ Existiam diversas ramificações dentro das duas principais correntes existentes, unionista e federalista. A tese funcionalista que acabou vigorando era uma versão mais atenuada da tese federalista, caracterizada por seu radicalismo político (DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 35).

¹⁸ STELZER, Joana. *União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?*, p. 28-30; MACHADO; Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 14.

A CECA, assim, surgia como uma realidade *sui generis*, singular justamente por suas características de supranacionalidade e federalismo funcional.¹⁹ É, conforme aponta Umberto Forte, “a primeira efetiva superação do princípio da soberania nacional e constituiu um novo modelo de estrutura supranacional. Isso significou, sobretudo, o nascimento de um direito com uma nova dimensão – a Comunitária”.²⁰

Nesse sentido, a Alta Autoridade passou, como entidade autônoma e independente, a centralizar poderes até então titularizados pelos Estados-membros, os quais, além de não mais exercê-los, ainda teriam que observar as decisões impostas pelo novo poder instituído.²¹ Essa forma de restrição à soberania dos membros fundadores – hoje sucedida por diversas outras, numérica e verticalmente maiores – caracterizava-se como verdadeira inovação, eis que até então não existiam pessoas jurídicas de Direito Internacional diferentes das organizações internacionais e dos Estados soberanos.

É oportuno salientar que a escolha por este ou aquele modelo de integração não é algo insignificante, principalmente quando se considera que tal opção tem consequências imediatas sobre os Estados signatários.

A instituição de uma Comunidade governada por uma autoridade independente demonstrava como havia um interesse – ainda que esse interesse não fosse de todo incontrovertido – na construção de uma realidade supranacional, cujas competências autônomas expressavam uma inclinação de caráter federalizante. O próprio Tratado instituidor da CECA – que, conforme aponta a doutrina e

¹⁹ STELZER, Joana. *União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?*, p. 28-30; MACHADO; Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 14.

²⁰ FORTE, Umberto. *União Europeia: Comunidade Econômica Europeia: Direito das Comunidades Europeias e harmonização fiscal*, p. 30.

²¹ Desde a Declaração Schuman, que, como visto, deu base à celebração do Tratado de Paris, já se previa o caráter vinculativo das decisões da entidade a ser criada, cuja personalidade independente e composição formada numa base paritária garantiriam a relativa neutralidade dos interesses estatais. Segundo o texto da Declaração: “A Alta Autoridade comum, responsável pelo funcionamento de todo o regime, será composta por personalidades independentes designadas numa base paritária pelos governos; o presidente será escolhido de comum acordo entre os governos; as suas decisões serão de execução obrigatória na Alemanha e em França e nos restantes países aderentes.” (grifamos) (Declaração Schuman. Disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Declaracao_Schuman_9-5-1950.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013).

jurisprudência, possuía certa natureza constitucional²² – utilizava-se do termo “supranacionalidade” para indicar a força vinculativa de suas decisões.²³

Assim, o Tratado de Paris não se restringia a ser uma Carta que buscava aproximar os países para superar as divergências de guerra. Tampouco se caracterizava como simples mediação diplomática, para criar vínculos despretensiosos entre as várias nações, numa tentativa exclusivamente formal de estabilização e recuperação do continente.²⁴

Mais do que isso, a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço representou um método jurídico-político inédito no movimento de unificação da Europa, agora centrada numa instituição supranacional cujos propósitos estavam expressamente voltados a realizar atos concretos de solidariedade.²⁵

Estava, enfim, dado o primeiro passo sólido em favor de um processo integrador mais profundo, a ser realizado de forma lenta e gradual em âmbitos cada vez mais abrangentes.

2.2 OS TRATADOS DE ROMA

O modelo comunitário adotado com o Tratado de Paris foi rapidamente aprofundado, em 1957, com a criação de outras duas Comunidades, a Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEEa) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Os “Tratados de Roma”, como assim ficaram conhecidos os estatutos jurídicos que

²² Na doutrina: BORCHARDT, Klaus-Dieter. *The ABS of European Union Law*, p. 29; D'ARCY, François. *União Europeia: Instituições, Políticas e Desafios*, p. 38; MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 180-181; CLARIANA, Gergorio Gazón. Las Fuentes del Derecho Comunitario. In: IGLESIAS, Gil Carlos Rodriguez; NOGUERAS, Diego J. Liñan (Dir.). *El Derecho Comunitario y su Aplicación Judicial*, p. 30-31; DROMI, R.; Ekmekddjian, M. A.; Rivera, J. C. *Derecho Comunitario: Régimen del Mercosur*, p.145. Na jurisprudência, cabe fazer referência ao acórdão proferido no Caso 294/83, de abril de 1983, pelo então TJCE, entre Partido Ecologista Os Verdes vs. Parlamento Europeu, em que expressamente se decidiu: “a Comunidade Económica Europeia é uma comunidade de direito, na medida em que nem os seus Estados-membros nem as suas instituições estão isentos da fiscalização da conformidade dos seus actos com a carta constitucional de base que é o Tratado” (grifamos).

²³ Art. 9º do Tratado de Paris: “*The members of the High Authority shall, in the general interest of the Community, be completely independent in the performance of their duties. In the performance of these duties, they shall neither seek nor take instructions from any other body. They shall refrain from any action incompatible with the supranational character of their duties. Each Member State undertakes to respect this supranational character and not to seek to influence the members of the High Authority in the performance of their tasks.*” (grifamos).

²⁴ D'ARCY, François. *União Europeia: Instituições, Políticas e Desafios*, p. 11.

²⁵ ATTINA, Fulvio. *Introducción al Sistema Político de la Comunidad Europea*, p. 140-141.

lhes deram corpo, foram firmados pelos mesmos seis Estados anteriormente referidos. A diferença é que estes não previam, como se fez com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, um prazo determinado de vigência.²⁶

Essas Comunidades surgiam encorajadas pelo relativo sucesso da experiência anterior, dando clara demonstração da insistência no processo integrativo por fases, a ser gradualmente construído em outros domínios estratégicos.²⁷

Em igual medida, também serviam como reação ao fracasso da Comunidade Europeia de Defesa (CED). Esta tentou aproximar ainda mais incisivamente os Estados, com a criação de um exército europeu único, igualmente comandado por uma autoridade comum. Por conta da oposição francesa, no entanto, a CED nunca foi implementada.^{28 29}

Reafirmava-se, uma vez mais, o método de pequenos passos: “*avanços graduais, mas irreversíveis (point of no return); avanços susceptíveis mesmo de provocar recuos tácticos (stop and go)*”.³⁰

2.2.1 Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEE/ EURATOM)

A Comunidade Europeia da Energia Atômica, igualmente conhecida como EURATOM, pretendia aprofundar a solidariedade especificamente no campo da energia atômica, como o seu próprio nome refere.

Tinha por objetivo contribuir com a criação e o crescimento dessa indústria, garantindo que seus benefícios servissem ao desenvolvimento e à prosperidade do continente, e não à sua destruição, como recentemente havia ocorrido. Com a experiência de Hiroshima e Nagasaki ainda fresca na memória da Segunda Guerra,

²⁶ Art. 240º do Tratado CEE e art. 208º do Tratado CEEA. Tratados disponíveis em: <http://europa.eu/eu-law/treaties/index_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

²⁷ FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 11.

²⁸ PFETSCH, Frank. *A União Europeia: história, instituições, processos*, p. 33-34

²⁹ “o acordo quanto à criação da Comunidade Europeia de Defesa, dotada de direitos de soberania, foi uma evolução jurídica no sentido da continuidade interna. Ele fracassou, entretanto, na Assembleia Nacional francesa em 1954, justamente em razão da transmissão do conceito de supranacionalidade à área da defesa e com ele fracassou também o ainda mais ambicioso projeto da Comunidade Política Europeia.” (MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. *Passos do desenvolvimento do direito primário da integração comunitária em direção a um ente comunitário transnacional*, p. 4).

³⁰ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 83.

estava claro que os materiais nucleares seriam fatores definitivos na eclosão de um novo conflito, assim como no seu resultado. Consequentemente, tinha-se consciência de que tais recursos deveriam servir a fins civis e pacíficos, e que isso ocorreria mais facilmente se o seu controle fosse partilhado e centralizado, aos moldes do que já ocorria no domínio do carvão e do aço.³¹

Embora o Tratado EURATOM tivesse seu foco nas atividades de energia nuclear, é inegável que também ocorreu um aprofundamento cooperativo em outros setores. A exploração dos materiais cindíveis especiais, matérias-primas e minérios dos quais são extraídas tais matérias-primas permitiu, por exemplo, uma aproximação nos campos de meio ambiente e pesquisa.

Abria-se espaço, assim, para que outras áreas de colaboração espontaneamente surgissem entre os países. E, conforme novos espaços de convivência se estabeleciam, para além daqueles formalmente previstos nas negociações, estreitavam-se os vínculos de solidariedade e interdependência,³² tornando-se viáveis, ou mesmo necessários, outros espaços de integração.

2.2.2 Comunidade Econômica Europeia (CEE)

A integração voltada ao convívio também era a finalidade da outra Comunidade criada com os Tratados de Roma, a Comunidade Econômica Europeia. Considerada a mais importante das três, pretendia uma aproximação em domínios mais amplos, não se limitando a uma regulação setorial da economia, como ocorria com a CECA e a EURATOM.³³

³¹ No Preâmbulo do Tratado instituidor da EURATOM já constava a seguinte declaração de seus signatários: “*RECOGNIZING that nuclear energy represents an essential resource for the development and invigoration of industry and will permit the advancement of the cause of peace, CONVINCED that only a joint effort undertaken without delay can offer the prospect of achievements commensurate with the creative capacities of their countries, RESOLVED to create the conditions necessary for the development of a powerful nuclear industry which will provide extensive energy resources, lead to the modernization of technical processes and contribute, through its many other applications, to the prosperity of their peoples, ANXIOUS to create the conditions of safety necessary to eliminate hazards to the life and health of the public, DESIRING to associate other countries with their work and to cooperate with international organizations concerned with the peaceful development of atomic energy, HAVE DECIDED to create a EUROPEAN ATOMIC ENERGY COMMUNITY (EURATOM) and to this end have designated as their Plenipotentiaries*”.

³² “*Thus sector-by-sector integration and the process of integration and the process of European union was regarded as an inevitable process.*” (FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 9).

³³ STELZER, Joana. *União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?*, p. 37.

Voltada para eliminar barreiras econômicas, a Comunidade Econômica Europeia ambicionava que o sistema de livres-trocas e a dinâmica de mercado favorecessem o desenvolvimento que aflorava no seio das nações europeias.³⁴

Com efeito, considerando o importante fato de que o mundo estava polarizado em dois sistemas econômicos distintos, sustentados em posições ideológicas e políticas antagônicas – capitalismo, de um lado, e socialismo, de outro –,³⁵ a quebra de obstáculos comerciais seria mais uma forma de garantir que o projeto ocidental, financiado desde o início pelos Estados Unidos, prosperasse.³⁶ Ao se destituírem as barreiras econômicas que restringiam o comércio entre as grandes potências da Europa Ocidental, apostava-se no êxito do sistema de livre mercado como instrumento capaz de proporcionar patamares mais elevados de cooperação e bem-estar.^{37 38}

Previu-se, então, um processo de integração econômica por fases: primeiro seria construído um mercado comum; depois, uma união aduaneira (alfandegária); e, por fim, políticas econômicas convergentes, sendo instituída uma moeda comum.

³⁴ “Como é sabido, o Tratado originário da actual União Europeia foi assinado em Roma em 1957. Estávamos ainda no período áureo do Keynesianismo e das políticas keynesianas. Mas, por mais estranho que pareça, a verdade é que foram as concepções liberais em matéria de políticas económicas as inspiradoras do Tratado de Roma.” (AVELÁS NUNES, António José; *As Voltas que o Mundo dá... Reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social*, p. 177).

³⁵ Para maiores informações sobre a Guerra Fria e a divisão político-ideológica mundial no período posterior à Segunda Guerra Mundial, v.: THOMPSON, Edward. Os fins da Guerra Fria: uma resposta. In: BLACKBURN, Robin. (org.) *Depois da Queda*, p. 73-85; PROST, Antoine; VINCENT, Gérard (Org.). *História da vida privada*. v. 5: Da Primeira Guerra Mundial a nossos dias, p. 398-454; HOBBSAWM, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX*, p. 223-252; RÉMOND, Réne. *O século XX: de 1914 aos nossos dias*, p. 223-252.

³⁶ É conveniente lembrar que, por meio do Plano de Recuperação Europeu, conhecido como Plano Marshall, os Estados Unidos aplicaram grande volume de recursos no continente europeu (uma soma de US\$ 13 bilhões se seguiu aos US\$ 12 bilhões injetados ao final da Segunda Guerra Mundial). A potência norte-americana, porém, exigiu, para sua implementação, contrapartidas no sentido de uma cooperação política e reconstrução econômica mais vigorosa (CRETELLA NETO, José. *Curso de Direito Internacional Econômico*, p. 545).

³⁷ “Há pois um ganho com a especialização proporcionada pelo comércio internacional de que beneficiam os países que passam a fazer parte de uma união aduaneira” (PORTO, Manuel C. L. *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*, p. 228). A doutrina liberal de Adam Smith já apontava para a divisão internacional do trabalho, e conseqüentemente da abertura dos mercados, como uma das causas das riquezas das nações (AVELÁS NUNES, António José. *Introdução à História da Ciência Econômica e do Pensamento Econômico*, p. 188).

³⁸ Antes da CEE, as demais tentativas de cooperação intergovernamental, ocorridas no domínio das relações internacionais, já indicavam o intuito de se consolidar uma nova ordem mundial implementada em Bretton Woods, com um Sistema Internacional Monetário (LEAL, Rosemiro Pereira. *Soberania e mercado mundial*, p. 15).

A criação do mercado comum foi prevista para ser implementada num período de doze anos, com quatro fases de três anos.³⁹ Estabeleceu-se tal critério temporal como marco para a implementação do conjunto de medidas necessárias ao alcance desse novo objetivo, de forma que o término dessa data seria o limite para a entrada em vigor do conjunto normativo regulador do mercado comum, salvo exceções e derrogações previstas no próprio Tratado.⁴⁰

Erigido sobre as quatro liberdades fundamentais – livre circulação de pessoas, serviços, mercadorias e capitais –, apostava-se no novo espaço de concorrência como um mecanismo efetivamente capaz de aproximar os cidadãos dos diferentes países (e de seus territórios ultramarinos).⁴¹ Ao serem destituídos vários dos entraves que antes dificultavam a comercialização entre os indivíduos, o inter-relacionamento acabaria pouco a pouco criando vínculos de dependência que o tempo mostraria serem difíceis de remover. Consolidar-se-ia, como pretendido, uma dependência mútua que não poderia ser desarticulada apenas com reformas jurídicas.⁴²

A segunda etapa do processo de integração (estabelecimento de uma união aduaneira) representaria a remoção de outra significativa limitação ao livre comércio. Mas, para tanto, duas mudanças deveriam ser realizadas: de um lado, a extinção dos direitos alfandegários unilateralmente impostos pelos países, utilizados como medidas de defesa da concorrência externa e, logo, de proteção dos mercados; de outro, a utilização de uma tarifa comum para países terceiros, os quais passariam a se relacionar, em matéria alfandegária, de maneira uniforme em relação ao bloco.⁴³ Buscar-se-ia, assim, estabelecer uma política de concorrência não falseada, progressivamente mais qualificada e capaz de proporcionar um mercado em que a nacionalidade dos produtos, por si só, não justificasse taxaço diferenciada.

³⁹ Artigo 8.1 do Tratado CEE, cf. texto original.

⁴⁰ Artigo 8.7 do Tratado CEE, cf. texto original.

⁴¹ Paula Forgioni aponta que a característica da política antitruste europeia é ser instrumental, antes ligada aos fins perseguidos pela União do que à defesa da concorrência como fim em si mesmo: “A disciplina antitruste na União Europeia tem por escopo principal garantir a integração entre os mercados dos Estados-membros, impedindo o levantamento de barreiras [públicas e privadas] à atuação dos agentes econômicos em todo território, ou seja, ‘realizar a integração dos mercados nacionais pelo estabelecimento de um mercado único.’” (grifamos) (FORGIONI, Paula. *Os Fundamentos do Antitruste*, p. 179).

⁴² V. “TRATADO que institui a Comunidade Económica Europeia ou Tratado CEE – texto original (versão não consolidada)”. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

⁴³ D’ARCY, François. *União Europeia: Instituições, Políticas e Desafios*, p. 13.

Na etapa de convergência das políticas econômicas, por fim, haveria uma integração de cunho positivo entre os Estados-membros. Enquanto as primeiras fases tinham se limitado a abolir os obstáculos existentes à circulação nos mercados (integração negativa), agora era necessário que atitudes comissivas fossem adotadas para a plena harmonização do espaço comercial instituído.⁴⁴

Com efeito, era claro que a mera extinção de barreiras econômicas não seria suficiente para garantir a integração. Mais do que isso, fazia-se necessário que outras medidas fossem implementadas para permitir um ambiente seguro e com baixos custos de transação. Isso ocorreria, a título de exemplo, por meio de adoção políticas comuns e de legislações nacionais harmonizadas.

O Tratado da Comunidade Econômica Europeia, nesse sentido, já trazia disposições expressas relativamente à política agrícola comum,⁴⁵ à política dos transportes⁴⁶ e à política comercial comum.⁴⁷ Também criava o Fundo Social Europeu com objetivo de melhorar as possibilidades de emprego e a qualidade de vida,⁴⁸ bem como o Banco Europeu de Desenvolvimento, para contribuir com o desenvolvimento equilibrado do mercado.⁴⁹

Isso não implicava dizer, porém, que a atuação da CEE era legítima apenas nesses âmbitos. Se, no decorrer do funcionamento do mercado comum, uma ação da Comunidade fosse considerada necessária para atingir os objetivos do Tratado, mas não fossem previstos os poderes necessários para alcançá-los, o Conselho poderia adotar as medidas adequadas para tanto. Bastaria que houvesse deliberação unânime nesta Instituição, mediante proposta da Comissão e após consulta do Parlamento.⁵⁰ Essa previsão abria a possibilidade de que outras atribuições, conquanto não previstas, fossem posteriormente centralizadas em mãos da Comunidade, em clara demonstração de tácita ampliação dos poderes.

⁴⁴ STELZER, Joana. *União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?*, p. 38.

⁴⁵ Artigos 38 a 43 do Tratado CEE, cf. texto original.

⁴⁶ Artigos 74 e 75 do Tratado CEE, cf. texto original.

⁴⁷ Artigos 110 a 113 do Tratado CEE, cf. texto original.

⁴⁸ Título III, Capítulo II do Tratado CEE, cf. texto original.

⁴⁹ Título IV do Tratado CEE, cf. texto original.

⁵⁰ Artigo 235 do Tratado CEE, cf. texto original: *“Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che 'a presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea, prende le disposizioni del caso”*.

Percebe-se, pois, que desde o princípio já se tinha consciência de que a unificação dos mercados acabaria exigindo outras medidas, posteriores e mais profundas. Sabia-se que o fortalecimento da esfera supraestatal seria inevitável e que outras competências emigrariam dos Estados.

Mesmo assim, estimulava-se o prosseguimento dessa contínua e lenta caminhada, tanto como meio de concretizar os passos anteriormente dados, como forma de permitir se chegar ao caminho almejado.

Portanto, a singular e especial importância desses Tratados reside justamente no fato de terem contribuído decisivamente para que novas medidas de integração fossem cada vez mais necessárias. Antes por força das contingências fáticas, do que por pleno desejo dos Estados, foi preciso que outros aprofundamentos se realizassem, tudo levando em direção a uma união qualitativa e quantitativamente maior.

Como consequência desse desenvolvimento, que até então ocorrera de forma relativamente espontânea e desorganizada, foi necessário que as Comunidades reorganizassem seu aparato estrutural, dando uma feição mais bem definida às suas Instituições.

2.3 AS INSTITUIÇÕES E O TRATADO DE FUSÃO

Assim como o Tratado de Paris havia criado Instituições autônomas e independentes dos Estados-Membros que as fundaram, também os Tratados de Roma o fizeram.

Prosseguindo nessa nova concepção de federalismo funcional supraestatal, a Comunidade Europeia de Energia Atômica e a Comunidade Econômica Europeia foram dotadas de uma estrutura institucional própria e de mecanismos de decisão que buscavam comungar interesses nacionais e comunitários.

Ambas possuíam um Conselho e uma Comissão e, conforme disposto na Convenção anexa aos Tratados,⁵¹ passaram a partilhar o Tribunal de Justiça e o

⁵¹ Chamada “Convenção relativa a certas instituições comuns”.

Parlamento Europeu com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. O Comitê Econômico e Social, porém, era órgão comum apenas à CEE e à CEEA.⁵²

Nesse caminho de simplificação da estrutura comunitária, o Tratado de Fusão, ou Tratado de Bruxelas, de 1965, concluiu a unificação das Instituições.⁵³ Por meio dele, foram fundidos os “executivos” das diferentes Comunidades, criando-se um Conselho e uma Comissão comuns, bem como um estatuto único para os funcionários e agentes das Comunidades. Passou a vigorar, igualmente, um princípio de unidade orçamentária.

Embora Nigel Foster aponte que tal unificação tenha se limitado a permitir uma melhor coordenação e evitar a duplicação de esforços e recursos,⁵⁴ o caminho evolutivo da União Europeia demonstra que essa medida também contribuiu em outro sentido: com a união institucional, dava-se, ainda que indiretamente, mais visibilidade ao caráter unificante e autônomo do projeto europeu.

Afinal, embora três fossem as Comunidades, e distintos seus âmbitos de atuação, concretizava-se mais um passo em direção a uma entidade de funções mais delimitadas e identidade bem definida, em razão do aparato estrutural que agora lhes era comum.

Nas palavras de Maria Luísa Duarte: “*com a existência de um ‘quadro institucional único’ pretendeu-se garantir a unidade de funcionamento entre a componente comunitária e a componente intergovernamental da União: os mesmos órgãos, com competências diferentes*” (grifos no original).⁵⁵

Estava, enfim, organizada a base das Comunidades Europeias e a sua estrutura institucional, cujas competências se mostravam progressivamente mais amplas e em domínios cada vez mais extensos. Isso não evitou (pelo contrário, contribuiu) que regressos e embates fossem travados nos momentos históricos seguintes.

⁵² SILVA, Karine de Souza. De Paris a Lisboa: sessenta anos de integração europeia, p. 41.

⁵³ A complexidade do aparato institucional europeu foi, e ainda é, característica destacada pela doutrina: “*Desde a criação das Comunidades Europeias até o Tratado de Lisboa, a evolução do quadro institucional foi encaminhada, nos sucessivos tratados de reforma institucional, por dois vectores pragmáticos: por um lado, a unificação dos órgãos que conduziria à definição de um quadro institucional único; por outro lado, a necessidade de adequar o suporte institucional ao incremento de poderes e funções confiados ao decisor eurocomunitário levou à criação de novos órgãos, com composição e competências muito diferenciadas, o que tornou o sistema institucional mais complexo e, apesar das tentativas para contrariar a tendência, menos transparente*” (DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 117).

⁵⁴ FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 17.

⁵⁵ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 118.

2.4 UM CONTRAPONTO AO AVANÇO SUPRANACIONAL

O caminho rumo à formação de uma entidade de caráter supranacional dotada de competências progressivamente maiores não foi trilhado sem percalços. A despeito do período de grande prosperidade e desenvolvimento econômico que até então se verificou,⁵⁶ o que inclusive se percebe com o desmantelamento dos direitos aduaneiros antes da data prevista, os embates políticos forçavam um recuo.

Muitas vezes os poderes exercidos pela Comissão para a efetivação de suas atribuições colidiam com interesses nacionais, fazendo com que os Estados questionassem o crescimento do espaço supranacional comunitário. A insatisfação por parte daqueles que viam no desenvolvimento das Comunidades Europeias uma potencial afronta à soberania dos Estados-membros forçava uma contenção dessa empreitada de cunho federalizante, em sentido contrário ao que até então se caminhava. Entrava-se, conforme divisão histórica proposta por Fulvio Attina, na fase de revisão intergovernamental, caracterizada pela redução da supranacionalidade originária.^{57 58}

Nessa etapa, a França, então presidida por Charles de Gaulle, passou a fazer boicotes às Instituições, deixando de comparecer às reuniões do Conselho. A “política da cadeira vazia”, como ficou conhecida a estratégia do Estado francês, colocou em cheque os destinos do projeto integrador, paralisando o funcionamento das Comunidades.⁵⁹ A rejeição ao pedido de adesão do Reino Unido em 1963, bem como a proposta feita pela Comissão em favor de um sistema que garantia recursos próprios para as Comunidades e estipulava o voto majoritário para o Conselho, suplantando o então vigente voto unânime, instauraram um ambiente de tensão política no continente.

⁵⁶ “Initially, the Communities were very successful in achieving the aims set out and promoting economic growth in those member states, in contrast with slower economic growth in countries such as the UK.” (FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 17).

⁵⁷ ATTINA, Fulvio. *Introducción al Sistema Político de la Comunidad Europea*, p. 138 e 145-146.

⁵⁸ A França chegou a propor, por meio dos chamados “Planos Fouchet”, um encaminhamento das Comunidades Europeias ao modelo de integração intergovernamental, tendo em vista que, segundo a visão da Europa das Pátrias, essa seria a única opção viável de integração (DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 54).

⁵⁹ FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 19.

A solução para esse impasse, que durou seis meses, resultou na reafirmação dos poderes estatais e na diminuição, ao menos simbólica, das Comunidades, retrocedendo-se no percurso em que até então se caminhava.

Com o Acordo de Luxemburgo, entabulado em Janeiro de 1966, estipulou-se um *agreement to disagree*, ou “acordo para discordar”, por meio do qual se reservou aos Estados-membros o poder de vetar decisões europeias que interferissem em interesses nacionais relevantes. Ademais, a própria definição do que viriam a ser tais “interesses nacionais relevantes” igualmente cabia aos Estados, o que reforçava ainda mais o poder que lhes era atribuído, numa demonstração de reação em defesa da soberania estatal.

No entanto, esse recuo, considerado uma vitória das correntes que prezavam pela integração intergovernamental e viam nos avanços supranacionalistas uma redução temerária do espaço estatal, não deixou de ser enfrentado. A reação partiu das próprias Instituições comunitárias, que já passavam a demonstrar seus interesses.⁶⁰

2.5 O PAPEL INTEGRADOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Embora o consenso produzido no Acordo de Luxemburgo tenha permitido a continuidade das atividades e da tomada de decisão no âmbito das Comunidades Europeias, é inegável que a “crise das cadeiras vazias” impactou negativamente no projeto daqueles que pretendiam o fortalecimento dos poderes supraestatais, que até então vinha progredindo de forma contínua. Prova disso é que o período compreendido entre 1966 até metade dos anos 80, conhecido como “Eurosclerose”, caracterizou-se pela relativa estagnação no processo de decisão comunitária.⁶¹

Mas a culpa por tal dificuldade de progresso não residia apenas no boicote francês. Outro fator que igualmente contribuía para a não realização de avanços e alterações eram as tentativas de alargamento do bloco.⁶² Se um número maior de países fizesse parte do projeto europeu, tornar-se-iam ainda mais intensos os

⁶⁰ Sobre uma visão mais liberal e crítica a respeito da União Europeia, bem como das duas posições que se defrontaram ao longo de sua construção, v. BAGUS, Philip. *The Tragedy of the Euro*, p. 1-11.

⁶¹ FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 19.

⁶² Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 16.

debates políticos no interior das Instituições e, conseqüentemente, mais dificultosa a obtenção dos quóruns na deliberação. No mesmo sentido, também a formação de consenso e o avanço comunitário deixariam de ocorrer de forma fluída e sem muitos embates.⁶³

Foi nesse quadro de relativa inflexibilidade que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, por meio de sua atividade judicante, assumiu uma postura de vanguarda em relação ao processo de aprofundamento da integração comunitária.⁶⁴

Aparentemente não afetado pela “Eurosclerose”, adotou em seus julgados uma clara posição favorável à opção supranacional de desenvolvimento do projeto europeu, traçando conceitos que reforçaram a autoridade do Direito Comunitário e serviram (e até hoje servem) de importantes ferramentas interpretativas dessas normas.⁶⁵

Foi a Corte Europeia quem, no momento de estagnação do projeto supranacionalista europeu, assumiu frente no trajeto da integração, permitindo que a caminhada fosse retomada.

Para Müller-Graff, atual Presidente do Conselho Executivo do Grupo de Trabalho Sobre a Integração Europeia, foi a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, e não um novo tratado, quem efetivou a segunda mutação do direito clássico no sentido da criação de um ordenamento supranacional, sendo a primeira mutação a fundação das Comunidades. Nas suas palavras, as decisões do Tribunal representaram “*um salto enorme e legitimado em direção à consolidação jurídica do ente comunitário transnacional criado através das Comunidades*”.⁶⁶

⁶³ “Trying to obtain the unanimous agreement of first six, then nine, then ten, and then all twelve members proved at times to be simply impossible. Amongst the main concerns were the time take by the Community institutions to make new laws and the amount of work with which the Council was faced, partly because particular provisions were presented many times as the Commission made amendments to make them acceptable to all member states” (FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 20.

⁶⁴ Para mais referências doutrinárias sobre o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, hoje Tribunal de Justiça da União Europeia v.: DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 234-256; STELZER, Joana. *União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?*, p. 63-67. Na legislação v.: art. 13 e art. 19 do Tratado da União Europeia.

⁶⁵ FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 19.

⁶⁶ MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. *Passos do desenvolvimento do direito primário da integração comunitária em direção a um ente comunitário transnacional*, p. 5.

Foi, então, dos famosos julgados *Van Gend & Loss*⁶⁷ e *Costa vs. ENEL*⁶⁸ que surgiram as importantes noções de *efeito direto* e *primazia do Direito Europeu*, caracterizadoras da força normativa desse sistema jurídico. Nesses casos, estabeleceram-se premissas que, uma vez firmadas pela jurisprudência do Tribunal, serviram à formação e concretização de um direito autônomo e próprio das Comunidades Europeias, distinto daquele que até então era aplicado na jurisdição interna dos Estados.

2.5.1 *Van Gend & Loss*

O primeiro deles, julgado em 1963, dizia respeito a um litígio entre uma empresa holandesa, Van Gend & Loss, e a administração fiscal dos Países Baixos (“*Tariefcommissie*”). A empresa, que comprava produtos químicos na República Federal da Alemanha, questionava os aumentos de impostos aduaneiros feitos pela Fazenda da Holanda, argumentando que o artigo 12º do Tratado CEE vedava tal conduta ao estabelecer que os Estados-membros não podiam introduzir novas tarifas alfandegárias de importação ou exportação entre eles, ou taxas com efeitos equivalentes, bem como de aumentar aquelas que já eram aplicadas nas suas relações recíprocas.⁶⁹

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, ao posicionar-se favoravelmente ao particular, traçou uma linha de raciocínio indubitavelmente importante para a afirmação do Direito Comunitário.

Em relação às questões preliminares do litígio, entendeu que seria sua a competência para a análise da questão aventada, afastando o argumento do órgão fazendário holandês de que estaria em causa um pedido relativo à *aplicação* dos Tratados no âmbito do Direito Constitucional dos Países Baixos e, como tal, a ser processado e julgado pelo tribunal daquele país. A Corte apontou, em sentido contrário, que se trataria de *interpretação* dessas normas e, por isso, a ser decidida no âmbito das Instituições europeias.

⁶⁷ Caso 26/62, julgado pelo TJCE em 05/02/1963.

⁶⁸ Caso 6/64, julgado pelo TJCE em 15/07/1964.

⁶⁹ Art. 12º do TCEE, cf. texto original: “*Gli Stati membri si astengono d all'i n tro durre tra loro nuovi dazi doganali all'importazione e all'esportazione o tasse di effetto equivalente e dall'aumentare quelli che applicano nei loro rapporti commerciali reciproci.*”

Já no que diz respeito ao mérito da decisão, o Tribunal firmou o que passou a se entender por *efeito direto* do ordenamento jurídico das Comunidades, pelo qual as disposições dos Tratados seriam capazes de criar direitos e obrigações diretamente para todos aqueles que estivessem no âmbito de aplicação das normas comunitárias, independentemente da existência de regulamentação dessas disposições jurídicas por cada Estado-membro.

Todavia, para que as normas europeias fossem capazes de produzir esse efeito da aplicabilidade direta, determinados requisitos deveriam estar previamente preenchidos pela norma invocada. Seriam eles: i) a criação de direitos subjetivos aos particulares; ii) a clareza e a precisão do preceito jurídico, que não poderia ser ambíguo ou possuir conceitos vagos; iii) a inexistência de condições para a aplicação do direito previsto.⁷⁰

Nos termos da decisão proferida:

Daqui deve concluir-se que a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional, a favor da qual os Estados limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos são não só os Estados-membros, mas também os seus nacionais. Por conseguinte, o direito comunitário, independente da legislação dos Estados-membros, tal como impõe obrigações aos particulares, também lhes atribui direitos que entram na sua esfera jurídica. Tais direitos nascem não só quando é feita uma atribuição expressa pelo Tratado, mas também como contrapartida de obrigações impostas pelo Tratado de forma bem definida, quer aos particulares quer aos Estados-membros quer às instituições comunitárias.⁷¹

*“A partir de então”, nas palavras de Habermas, “a Corte sempre voltou a reforçar que a disposição concreta à obediência por parte dos Estados membros seria indispensável para a igualdade jurídica dos cidadãos”.*⁷²

A importância do julgado em relação ao fenómeno de integração europeu parece de fácil percepção. Considerando a estagnação política em que a Europa se encontrava, não há dúvidas de que uma decisão no sentido adotado pelo Tribunal

⁷⁰ Essas condições, *mutatis mutandis*, assemelham-se às características do que chamamos de normas de eficácia plena, segundo a classificação tripartida das normas constitucionais proposta por José Afonso da Silva (SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*). Cabe indicar, no entanto, que essa classificação não é imune a críticas, conforme bem apontado por Virgílio Afonso da Silva (SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*, p. 208-257).

⁷¹ Caso 26/62, julgado pelo TJCE em 05/02/1963.

⁷² HABERMAS, Jürgen. *Sobre a Constituição da Europa: um ensaio*, p. 62-63.

de Justiça das Comunidades Europeias contribuía para a posição supranacionalista que estava relativamente mitigada.

Com o entendimento de que determinadas normas do ordenamento jurídico comunitário eram diretamente exigíveis, sendo prescindível sua regulamentação pelas legislações nacionais, firmava-se um antecedente que sem dúvida garantiria maior autonomia e exigibilidade a essa nova ordem jurídica.

2.5.2 Costa vs. ENEL

Por sua vez, no caso *Costa vs. ENEL*, que dizia respeito a um litígio entre Flaminio Costa, cidadão italiano, e ENEL, *Ente Nazionale Energia Elettrica*, foi questionada a lei italiana sobre nacionalização de energia elétrica, que supostamente violava preceitos dos Tratados de Roma. Também nesse julgado o Tribunal de Justiça teve relevante papel, mas, aqui, com a clarificação do que passou a se entender pela característica da primazia do Direito Comunitário em caso de conflito com o direito nacional.

Segundo posicionamento firmado no acórdão, o Tratado da Comunidade Económica Europeia, diferentemente dos demais tratados internacionais, instituíra uma ordem jurídica singular, diferente por se integrar no sistema jurídico dos Estados-membros desde a sua entrada em vigor, impondo-se normativamente aos órgãos jurisdicionais nacionais.

A integração dos termos e do espírito do Tratado, conforme a posição dos julgadores, afastaria a prerrogativa dos tribunais pátrios “*de fazerem prevalecer, sobre uma ordem jurídica por eles aceite numa base de reciprocidade, uma medida unilateral posterior*”,⁷³ tendo em vista que, se assim fosse possível, estar-se-ia abrindo mão do projeto político-jurídico estabelecido na criação das Comunidades. Em outras palavras, a força normativa do ordenamento comunitário ficaria destituída de qualquer efeito se os atos legislativos nacionais pudessem unilateralmente nulificar suas disposições, razão pela qual se fazia necessária tal vinculação.

⁷³ Caso 6/64, julgado pelo TJCE em 15/07/1964

A primazia do Direito Comunitário ainda teve um novo desenvolvimento com o caso *Simmenthal*,⁷⁴ no qual uma sociedade italiana que comprava carne bovina na França questionava o pagamento de valores referentes a controle sanitário, imposto por uma lei de 1970 da Itália.

Neste julgado, o Tribunal Comunitário apontou que:

Com efeito, o reconhecimento de uma qualquer forma de eficácia jurídica atribuída a actos legislativos nacionais que invadem o domínio no qual se exerce o poder legislativo da Comunidade, ou que por qualquer forma se mostrem incompatíveis com disposições do direito comunitário, implicaria a negação do carácter efectivo dos compromissos assumidos pelos Estados-membros, por força do Tratado, de modo incondicional e irrevogável, contribuindo assim para pôr em causa os próprios fundamentos da Comunidade.⁷⁵

Conforme se depreende dos termos da decisão proferida, reconhecia-se a necessidade de dar maior vinculatividade às normas comunitárias, não sendo possível, salvo em detrimento do projeto integrador, que cada Estado agisse unilateralmente em contrário àquilo que estava previsto pelas normas supranacionais. Em um sistema de convergência dos esforços políticos, todos deveriam coadunar-se com a ordem jurídica consensualmente aceita.

Com tal decisão, firmava-se mais um entendimento favorável à consolidação da nova ordem jurídica instituída pelos Tratados, abrindo outro precedente a ser invocado pelas cortes aplicadoras de tais disposições.

É possível perceber, assim, qual fora a posição assumida pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias quando instado a se manifestar sobre colisões entre interesses nacionais e comunitários. Ao trazer a característica do efeito direto e da primazia do Direito Comunitário, assinalava a impossibilidade de resolver tais conflitos com o arsenal metodológico clássico. O TJCE, desde logo ciente das peculiaridades do fenômeno jurídico-político sobre o qual se debruçava, apontava em direção à singularidade dessa nova realidade, dando claras demonstrações de seu posicionamento em favor da integração europeia.

Conforme aponta Karine Silva, *“boa parte da doutrina e, inclusive o próprio Tribunal de Justiça apresentavam-se claramente partidários ao aprofundamento do*

⁷⁴ Caso 106/77, julgado pelo TJCE em 09/03/1978.

⁷⁵ Caso 106/77, julgado pelo TJCE em 09/03/1978.

conteúdo dos Tratados para que este pudesse nortear com mais propriedade os rumos da União".⁷⁶

Tratava-se, nesse sentido, de uma afirmação do caminho supranacional pela própria entidade constituída, e não pelos Estados-membros que a constituíram. Se não havia disposição ou vontade política de parte de alguns países, o ímpeto, nesse momento, partia do próprio complexo comunitário, que já manifestava seus interesses autônomos e empurrava a Europa para os destinos desejados pelos "Founding Fathers".

⁷⁶ SILVA, Karine de Souza. De Paris a Lisboa: sessenta anos de integração europeia, p. 51.

3 A CONSOLIDAÇÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS: ACABAMENTO, APROFUNDAMENTO E ALARGAMENTO

3.1 O INÍCIO DA REFORMA DOS TRATADOS

O momento que se sucedeu no caminho de formação da União Europeia foi denominado, segundo Maria Luísa Duarte, de “etapa da idade adulta”, período este que durou de 1969 a 1992.⁷⁷

Com a sucessão do governo francês para Georges Pompidou e a saída do General De Gaulle, bem como com a mudança do governo alemão para o comando do Partido Social Democrata, foi convocada a Cúpula de Haia, em dezembro de 1969, para tratar dos grandes pontos de construção da Europa nos anos vindouros. Nesse encontro de Chefes de Estado e de Governo se estabeleceram os planos de “acabamento, aprofundamento e alargamento” das Comunidades Europeias, os quais serviriam de norte para as reformas futuras.⁷⁸

Em relação ao aperfeiçoamento das Instituições, houve na década de 70 uma reestruturação das finanças comunitárias, com a criação de um sistema de recursos financeiros próprios para a Comunidade e a previsão de competências orçamentárias para o Parlamento Europeu. Embora o poder de tributar não tenha lhes sido transferido, o antigo sistema de cotas de participação financeira da CEE e da CEEA foi superado,⁷⁹ sendo também instituídos um sistema de cooperação política e o Tribunal de Contas Europeu.⁸⁰

Müller-Graff, em sua análise sobre os passos do desenvolvimento da integração comunitária em direção a um ente transnacional, chega a indicar que essa reforma caracteriza, na sequência do que foi anteriormente visto, a terceira mutação do Direito Comunitário em afastamento das organizações clássicas de Direito Internacional Público.⁸¹ Isso se dá, em grande medida, pela importância que recursos financeiros próprios podem ter para garantir a autonomia de um dado ente

⁷⁷ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 54.

⁷⁸ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 54.

⁷⁹ MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. Passos do desenvolvimento do direito primário da integração comunitária em direção a um ente comunitário transnacional, p. 7.

⁸⁰ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 16.

⁸¹ MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. Passos do desenvolvimento do direito primário da integração comunitária em direção a um ente comunitário transnacional, p. 7.

governamental, eis que garantem os meios econômicos para a realização dos objetivos politicamente definidos.

Outra importante mudança ocorrida na estrutura das Instituições, que também aponta para o aprofundamento dessa feição supranacional, se deu com o Ato de Sufrágio Universal, de 1976/1978. Por meio dele, concretizou-se uma mudança no processo eleitoral que há muito já se fazia necessária no seio das Comunidades, referente à exigência por maior representatividade democrática.⁸² Com o voto universal direto, a partir das eleições de 1979, os deputados europeus deixaram de ser representantes dos parlamentos nacionais, passando a possuir legitimidade imediatamente pelo voto dos cidadãos dos Estados-membros.

Essas duas mudanças são importantes marcos na estruturação do caráter da União Europeia, pois instituíram uma nova configuração que, por si só, era capaz de continuamente gerar mais demandas centrípetas de poder.⁸³ O sistema de recursos próprios, como indicado, dava autonomia para que as Comunidades pudessem se organizar e autoadministrar. O sufrágio universal direto, por sua vez, proporcionava maior legitimidade para a composição parlamentar, que assim passava a se referenciar nos seus próprios eleitores. Nas palavras do citado autor alemão, *“foram criados fundamentos e uma potencial dinâmica própria que aumentaram continuamente dali pra frente as competências do Parlamento Europeu na estrutura decisória da Comunidade Europeia”*.⁸⁴

Já no que diz respeito ao alargamento, esta etapa histórica do bloco europeu foi marcada por sucessivas adesões de novos Estados-membros, as quais seguiram sendo realizadas no decorrer dos sucessivos Tratados.

A primeira se deu em 1973, com a entrada daqueles países que tiveram seu pedido rejeitado pela França à época do Governo De Gaulle: Reino Unido, República da Irlanda e Dinamarca. Após o ingresso desses integrantes, mais ampliações se sucederam nas décadas seguintes. Em 1981, entrou a Grécia; em 1986, Espanha e Portugal; em 1997, Áustria, Finlândia e Suécia.

⁸² MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. Passos do desenvolvimento do direito primário da integração comunitária em direção a um ente comunitário transnacional, p. 8.

⁸³ Centrípeta, no sentido de maior concentração de competências em favor da União Europeia, conforme terminologia empregada por Juventino de Castro Aguado (AGUADO, Juventino de Castro. A supranacionalidade e a soberania estatal no contexto da crise na União Europeia em face dos direitos de cidadania, p. 2).

⁸⁴ MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. Passos do desenvolvimento do direito primário da integração comunitária em direção a um ente comunitário transnacional, p. 8.

Tais modificações na estrutura e no funcionamento das Comunidades davam sinais de relativa superação da estagnação que até então estava instalada, apontando para o início de uma nova fase no processo de integração. Elas deram ensejo às reformas que ocorreram nos anos seguintes, as quais caracterizaram a fase de maturidade do projeto europeu.

3.2 O ATO ÚNICO EUROPEU

O Ato Único Europeu (AUE) foi produto de uma Conferência Intergovernamental (CIG) ocorrida em paralelo aos encontros oficiais comunitários. Na sua pauta se encontrava, dentre outros tópicos, a discussão sobre os poderes legislativos do Parlamento Europeu, o poder executivo da Comissão e as áreas de atuação comunitária.⁸⁵

Sua entrada em vigor, em 1987, representou a primeira consistente revisão nos Tratados, tendo em vista que suas disposições alteraram de maneira abrangente o arcabouço institucional das Comunidades, bem como o âmbito de suas atribuições.⁸⁶ Essa primeira reforma, nas palavras de Maria L. Duarte, “*concentrou num único instrumento convencional um leque vasto e heterogêneo de disposições que aprofundaram o projeto de integração comunitária existente e lançaram, ainda, as bases da futura união europeia*”.⁸⁷

Em relação às Instituições, o AUE criou o Tribunal de Primeira Instância (TPI) para desafogar o Tribunal de Justiça, cuja estrutura já não suportava o crescente número de casos ajuizados; ampliou os poderes do Parlamento Europeu, alterando o processo legislativo referente a algumas matérias; e consagrou a existência do Conselho Europeu, cujos membros, Chefes de Estado e de Governo dos integrantes do bloco, já se reuniam sob essa designação desde 1974.⁸⁸

⁸⁵ Informações oficiais sobre o Ato Único Europeu disponíveis em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013. Essa é a primeira carta normativa comunitária a ser redigida oficialmente na língua portuguesa, haja vista que Portugal ingressou no quadro comunitário no ano anterior à sua entrada em vigor (v. art. 34º do AUE)

⁸⁶ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 56.

⁸⁷ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 56.

⁸⁸ Entretanto, o Conselho Europeu somente se tornou Instituição com o Tratado de Lisboa, conforme adiante se verá.

Merece destaque, ademais, a introdução do voto majoritário no Conselho, ainda que em campos restritos, medida questionada à época do governo De Gaulle. Com ela, passou a ser possível que determinadas questões pudessem ser resolvidas sem o consenso de todos os Estados deliberantes, evitando, assim, que uma proposta fosse vetada por contraposição de apenas um ou alguns membros contrários.

Já em relação às competências, novos poderes foram concedidos às Comunidades Europeias, sendo também reforçadas algumas das políticas supranacionais.

Em verdade, o Ato Único Europeu tinha como principal objetivo alterar e aprofundar as regras atinentes ao mercado comum interno, preparando desde já a vontade política dos Estados e órgãos comunitários para a plena concretização do bloco regional econômico.⁸⁹ Tratava-se de cooperar no domínio da política econômica e monetária para possibilitar, posteriormente, a plena união dos Estados-membros nessas áreas,⁹⁰ com a adoção da moeda única.⁹¹

Para além dessa aproximação econômica, também foi estabelecido um “*fundamento convencional autônomo para a cooperação política europeia*”.⁹² Com disposições específicas acerca da adoção de políticas externas comuns, passava-se a ser prevista, de forma expressa nos Tratados, uma base normativa que apontava para o caráter político das futuras integrações, assim legitimando juridicamente a já existente Cooperação Política Europeia (CPE).⁹³

É certo que a visão que se tinha sobre o Ato Único Europeu, à época de sua assinatura, não era a de que grandes avanços haviam sido realizados no sentido do aprofundamento supraestatal. A própria terminologia designada – que fazia referência a um “ato”, e não a um “tratado” – poderia sugerir que se estava de diante

⁸⁹ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 56.

⁹⁰ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 56.

⁹¹ Segundo o art. 13º do AUE, “*A Comunidade adotará as medidas destinadas a estabelecer progressivamente o mercado interno durante um período que termina em 31 de Dezembro de 1992. (...) O mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do presente tratado*”. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new_other_treaties.htm#other>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

⁹² MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 16.

⁹³ O Título III do Capítulo IV do AUE trata das “*Disposições sobre a cooperação europeia em matéria de política estrangeira*”. O artigo 30º deste Ato indica que “*As Altas Partes Contratantes, membros das Comunidades, esforçam-se por formular e aplicar em comum uma política estrangeira europeia*”.

de uma convenção de menor importância, aos moldes de uma de alteração de nível secundário, não “constitucional”.⁹⁴

De fato, não há como negar que as alterações oriundas desse novo marco jurídico possuem menor envergadura quando comparadas com aquelas produzidas pelos Tratados que instituíram as Comunidades Europeias (CECA, CEEA e CEE). Afinal, estas convenções originárias, como visto, inovaram a realidade jurídico-político até então existente, ao passo que o Ato Único Europeu se limitou a alterá-las.

De todo modo, a importância dessas disposições reformadoras de modo algum foi insignificante, principalmente quando se considera que o processo decisório estava até então relativamente estagnado, por conta da prevalência dos interesses mais nacionalistas. Seu contributo, assim, não está tanto naquilo que modificou nos Tratados, mas no que suas alterações representaram para a revitalização do processo de integração no longo prazo e para a possibilidade de alterações futuras.⁹⁵

Nas palavras de Nigel Foster, “o AUE emendou o Tratado da CEE em vários aspectos importantes, e embora não fossem por si próprios grandes mudanças, provaram ser um catalisador para futuras integrações na Europa”.⁹⁶

O próprio Artigo 1º do Ato Único Europeu parece ser muito simbólico nesse sentido, ao dispor que “As Comunidades Europeias e a Cooperação Política Europeia têm por objectivo contribuir em conjunto para fazer progredir concretamente a União Europeia”.

E a previsão de que aprofundamentos subsequentes seriam necessários, ou mesmo desejados, foi de fato confirmada. Os acontecimentos históricos posteriores, somados aos desdobramentos das agendas políticas assumidas no AUE – que já apontavam para sua insuficiência em relação ao alcance dos objetivos pretendidos – levaram a que um passo decisivo fosse dado com a assinatura do Tratado subsequente.

⁹⁴ FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 22.

⁹⁵ FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 22.

⁹⁶ *The SEA amended the EEC Treaty in several important respects and whilst they were not massive changes in themselves, they proved to be a catalyst to further European integration.* (FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 22).

3.3 TRATADO DE MAASTRICHT

No plano internacional, com o fim da Guerra Fria e a superação da bipolarização do mundo em blocos ideológicos distintos, representada pela queda do Muro de Berlim em 1989 e pela reunificação da Alemanha, houve uma profunda reformulação das relações políticas na Europa. Os países satélites da órbita soviética, agora desarticulados, possuíam interesse em aderir ao bloco regional das Comunidades Europeias, interesse este que convergia com a vontade dos países ocidentais.⁹⁷

Já no plano interno, fortificavam-se os empenhos de colocar em prática a união monetária e econômica e a união política,⁹⁸ ambas assumidas como compromisso na assinatura do Ato Único Europeu. Basta verificar que duas Conferências Intergovernamentais (CIG) foram realizadas visando à concretização dos projetos anteriormente formulados: uma em dezembro de 1989, convocada pelo Conselho Europeu de Estrasburgo, para tratar da União Econômica e Monetária (UEM), e outra em junho de 1990, pelo Conselho Europeu de Dublin, a deliberar sobre a unificação política.⁹⁹

A celebração do Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), em 7 de fevereiro de 1992,¹⁰⁰ foi o resultado desses encontros. Sua entrada em vigor realizou uma verdadeira “*viragem decisiva no processo de construção europeia*”,¹⁰¹ na medida em que provocou uma modificação substancial nos Tratados Fundadores, com reestruturação, agora mais profunda, das Comunidades e de suas esferas de competências.¹⁰²

⁹⁷ “Os acontecimentos das décadas de 70 e 80 demonstraram, de forma inequívoca, que a CEE havia se transformado em invejável potência econômica, tendo podido intervir, com eficiência, quando se faz necessária sua ajuda, especialmente, aos Países do Leste, após o desmoronamento do regime comunista.” (sic) (NOGUEIRA, Aloysio Pereira. União Europeia: os tratados básicos, p. 72).

⁹⁸ A tomada de decisão política integrada, em verdade, era considerada necessária para permitir que a união monetária fosse alcançada; do contrário, considerava-se que os passos até então dados podiam ser perdidos se cada país resolvesse agir independentemente dos demais (FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 24).

⁹⁹ Informações oficiais sobre o Tratado de Maastricht disponíveis em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

¹⁰⁰ Versão do TUE, de 1992, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new_other_treaties.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

¹⁰¹ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 17.

¹⁰² “O texto autônomo do Tratado de Maastricht pretende representar um avanço significativo no sentido de uma integração de escopo mais amplo do que o meramente econômico e social, sem

Aliás, foi por conta dessas consistentes alterações que o TUE somente entrou em vigor quase dois anos depois de sua assinatura. Tendo em vista que sua implementação implicaria em reformas constitucionais, bem como em referendos para aprovação nos Estados-Membros, houve intensos debates antes de sua efetiva vigência.¹⁰³

Para além de proporcionar tal alteração nas Cartas já existentes, mais especificamente no Tratado da Comunidade Econômica Europeia, o documento celebrado em Maastricht também adicionou um novo Tratado, o qual permaneceria em vigor ao lado dos demais, suplementando-os.¹⁰⁴

A primeira alteração que merece destaque é a reestruturação da arquitetura europeia, em consequência dos novos âmbitos de atuação que passaram a integrar o feixe de competências do ente supranacional, agora oficialmente consagrado com o nome de União Europeia.¹⁰⁵ Nessa nova formulação, as Comunidades se tornariam parte de um fenômeno mais amplo, estruturado, a partir de então, por três pilares de atribuições.¹⁰⁶

O primeiro pilar era representado pelo já existente quadro comunitário, no interior do qual se encontravam CECA, EURATOM e CEE. A Comunidade Econômica Europeia, igualmente modificada, passou a ser designada somente por Comunidade Europeia, deixando de estar simbólica e nominalmente vinculada à faceta econômica, fato este também representativo da nova dimensão política que se instaurava.¹⁰⁷

No segundo pilar se encontrava a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), cujas disposições, previstas no Título V do TUE, davam o suporte jurídico para a atuação da União no âmbito da política externa. Aqui, as decisões eram de

deixar de apontar para o aprofundamento da própria integração econômico-social no sentido da união econômica e monetária" (SOUSA FRANCO, António L. de. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, p. 489).

¹⁰³DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 58.

¹⁰⁴STELZER, Joana. *União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?*, p. 43.

¹⁰⁵Artigo A do TUE, versão de 1992: "*Pelo presente Tratado, as Altas Partes Contratantes instituem entre si uma União Europeia, adiante designada União*".

¹⁰⁶Para corroborar tal afirmação, é oportuna a transcrição do Artigo 2º do Tratado que Institui a Comunidade Europeia: "*A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma União Económica e Monetária e da aplicação das políticas ou acções comuns a que se referem os artigos 3º e 3º-A, promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento sustentável não inflacionista que respeite o ambiente, um alto de grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível de qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros.*" (grifos no original).

¹⁰⁷DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 59-60.

cunho intergovernamental e normalmente se davam por unanimidade, sequer sendo possível a sua apreciação pelo Tribunal de Justiça Europeu.¹⁰⁸ Este sistema permitia que os interesses nacionais fossem resguardados pelos Estados-membros, evitando a União agisse contrariamente aos interesses de todos os países.

O terceiro pilar, por fim, cuidava da cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI). Neste âmbito, também orientado pelas decisões intergovernamentais, buscava-se a realização dos objetivos da União no que diz respeito à livre circulação de pessoas. O TUE¹⁰⁹ previa que os Estados-membros consideravam, dentre outras, as seguintes questões de “interesse comum”: a política de asilo; as regras aplicáveis à passagem de pessoas nas fronteiras externas dos Estados-membros e ao exercício de controle dessa passagem; a política de imigração e de circulação dos nacionais de países terceiros; a luta contra a toxicomania; a luta contra a fraude internacional; a cooperação judiciária em matéria civil, penal e aduaneira; a cooperação policial buscando a prevenção e a luta contra o terrorismo, o tráfico ilícito de drogas e outras formas graves de criminalidade internacional.¹¹⁰

Também relacionado com estas questões, o Tratado de Maastricht reconheceu pela primeira vez a cidadania europeia, que complementou as cidadanias nacionais, sem as substituir. Com o estatuto do cidadão europeu, garantia-se o direito de livre circulação, residência, sufrágio ativo e passivo nas eleições municipais e parlamentares, bem como o direito à proteção diplomática fora da União Europeia por qualquer Estado-membro e o direito de petição e queixa perante os órgãos europeus.¹¹¹

¹⁰⁸O item 4 do art. J do TUE, versão de 1992, dizia: “Os Estados-membros apoiarão activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua. Abster-se-ão de empreender quaisquer acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais. O Conselho zelará pela observância destes princípios”.

¹⁰⁹Artigo K.1 do Título VI.

¹¹⁰Fazendo um apontamento crítico sobre essa cooperação, Pedro-Pablo Sangro: “La violencia política surgida en el territorio comunitario por la irrupción de llamado **fenómeno terrorista** a partir de la década de los setenta – Italia (Brigadas Rojas), Alemania (Baader-Meinhof), Reino Unido e Irlanda do Norte (IRA), España (ETA) – es contestada em los países afectados com actitudes y respuestas de igual signo violento, al margen de la legalidad, por medio de llamado **terrorismo de Estado**” (grifos no original) (PANIAGUA, Enrique Linde (Coord.). *Derecho de la Union Europea*, p. 69-71).

¹¹¹V. Parte II do Tratado que Institui a Comunidade Europeia, referente à “Cidadania da União”. Outras informações em: <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/schengen_agreement_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

Ainda no que diz respeito às competências, seis novos âmbitos de atuação política passaram a ser geridas na esfera da Comunidade Europeia: educação e formação profissional, cultura, defesa do consumidor, redes transeuropeias, juventude e indústria.

Tais alterações implicaram, por consequência, na necessidade de melhor delimitação das esferas europeias e nacionais. Inclusive, esta foi a razão que levou à formulação de princípios de repartição de competências que passaram a nortear o funcionamento da União Europeia, como o princípio da subsidiariedade.¹¹² Para Müller-Graff, essa necessidade de demarcação das atribuições, que se tornou ainda mais premente com o Tratado de Maastricht, é a quinta mutação do direito primário no sentido de um ente transnacional, sendo o princípio da subsidiariedade uma verdadeira evidência do caráter federativo da Comunidade.¹¹³

Outra alteração trazida pelo Tratado de Maastricht que merece destaque diz respeito às Instituições. Com o TUE, o Parlamento Europeu teve seus poderes reforçados, passando a participar de maneira equânime com o Conselho no processo de decisão das questões comunitárias.¹¹⁴ Esse “processo de co-decisão” garantiu uma maior comunicação entre estas duas Instituições, passando a exigir acordos entre elas antes de ser adotada uma deliberação.

Mas a principal modificação trazida com o TUE talvez seja o início da última fase de implementação da União Econômica e Monetária (UEM). Essa etapa – que representa o passo final do projeto mais amplo iniciado quando da criação da Comunidade Econômica Europeia, conforme anteriormente visto – também não ocorreu instantaneamente, tendo sido necessário que vários estágios fossem superados antes de haver a plena unificação das economias.

No primeiro estágio, garantiu-se, a partir de 1º de julho de 1990, a livre circulação de capitais,¹¹⁵ última das quatro liberdades fundamentais, e a criação do Instituto Monetário Europeu.¹¹⁶

¹¹²Para mais informações sobre este princípio, v. QUADROS, Fausto de. *O princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o Tratado da União Européia*; BARACHO, José A. de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*.

¹¹³MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. Passos do desenvolvimento do direito primário da integração comunitária em direção a um ente comunitário transnacional, p. 8.

¹¹⁴DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 60.

¹¹⁵Para uma visão crítica acerca do processo de livre circulação de capitais e da globalização financeira: AVELÃS NUNES, A. J. *A crise atual do capitalismo: capital financeiro, neoliberalismo, globalização*.

No segundo, iniciado em 1º de janeiro de 1994, os Estados-membros passaram a buscar a harmonia de suas políticas econômicas, por meio dos critérios de convergência à Zona do Euro. Previstos, à época, no art. 109º-J do Tratado que institui a Comunidade Europeia, e especificados em Protocolos Anexos,¹¹⁷ estes critérios serviram de referência às economias nacionais.

É oportuna a sua breve exemplificação, eis que serão determinantes para a compreensão da atual realidade vivida pela União Europeia, conforme se verá no capítulo seguinte.

O primeiro critério prevê que:

Cada Estado-membro deve registrar uma estabilidade de preços sustentável e, no ano que antecede a análise, uma taxa média de inflação que não exceda em mais de 1,5% a verificada, no máximo, nos três Estados-membros com melhores resultados termos de estabilidades dos preços.¹¹⁸

A observância desse referencial é importante, pois, com a partilha de uma moeda comum, extingue-se o fator monetário delimitador de fronteiras econômicas, e os problemas antes restritos a uma determinada economia, como altas taxas de inflação ou de juros, acabam se alastrando sistemicamente para todas as demais. O critério, desse modo, evita que os diversos países, agora unificados pela moeda, não possuam processos inflacionistas que prejudiquem o bloco como um todo.

O segundo critério, respeitante à sustentabilidade das finanças públicas, é traduzido pelo fato de o Estado-membro ter alcançado uma “*situação sem déficit excessivo*”.¹¹⁹ Para tanto, estipula-se, como valor de referência, o limite de “*3% para a relação entre o déficit orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto a preços de mercado*” e de “*60% para a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado*”.¹²⁰ Aqui, ao se vedar o demasiado

¹¹⁶ PORTO, Manuel C. L. *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*, p. 425.

¹¹⁷ “Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos” e “Protocolo relativo aos critérios de convergência a que se refere o artigo 109º-J do Tratado que institui a Comunidade Europeia”. Atualmente, as disposições referentes aos critérios de adesão/convergência constam do art. 140º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) e são especificados no Protocolo Anexo n.ºs 12 e 13.

¹¹⁸ Art. 1º do Protocolo relativo aos critérios de convergência a que se refere o artigo 109º-J do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

¹¹⁹ Art. 2º do Protocolo relativo aos critérios de convergência a que se refere o artigo 109º-J do Tratado que institui a Comunidade Europeia c/c 2º do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos.

¹²⁰ Art. 2º do Protocolo relativo aos critérios de convergência a que se refere o artigo 109º-J do Tratado que institui a Comunidade Europeia c/c 2º do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos.

excesso de despesas públicas em relação às receitas, bem como o endividamento exagerado, parte-se de um princípio de higidez orçamentária, como pressuposto de capacidade do Estado – e, logo, do bloco – em manter suas finanças saudáveis. Quer-se, em outras palavras, que todos se beneficiem da credibilidade financeira das nações parceiras, reduzindo-se o risco sistêmico.

Para o terceiro critério, sobre taxa de câmbio:

Entende-se que cada Estado-membro respeitou as margens de flutuação normais previstas no mecanismo de taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu, sem tensões graves durante pelo menos os últimos dois anos anteriores à análise, e nomeadamente não desvalorizou por iniciativa própria a taxa de câmbio central bilateral da sua moeda em relação à moeda de qualquer outro Estado-membro durante o mesmo período sustentável e, no ano que antecede a análise, uma taxa média de inflação que não exceda em mais de 1,5% a verificada, no máximo, nos três Estados-membros com melhores resultados termos de estabilidades dos preços.¹²¹

Em outras palavras, antes da entrada em circulação do Euro, as diferentes moedas teriam que se comportar dentro de uma banda de oscilação, não podendo ultrapassar os referenciais fixados como teto e chão. Tratava-se de habituar a economia nacional para verificar se ela poderia conviver com uma moeda única, sem que apresentasse altas taxas de inflação ou necessidade de apreciação do câmbio.

Por fim, pelo quarto critério:

Entende-se que, durante o ano que antecede a análise, cada Estado-membro deve ter registrado uma taxa de juro nominal média a longo prazo que não exceda em mais de 2% a verificada no máximo, nos três Estados-membros com melhores resultados em termos de estabilidade dos preços.¹²²

Sendo a taxa de juros um preço que se paga pela moeda – preço este que aumenta conforme há perda de confiança face às expectativas futuras – razoável que, antes da introdução do Euro, houvesse um paralelismo dos juros nos vários países.

Assim, com a observância desses critérios de convergência pelos Estados-membros e a convivência harmônica das economias, haveria um ambiente propício

¹²¹ Art. 3º do Protocolo relativo aos critérios de convergência a que se refere o artigo 109º-J do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

¹²² Art. 4º do Protocolo relativo aos critérios de convergência a que se refere o artigo 109º-J do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

à inserção da moeda única, perfazendo-se, assim, as circunstâncias necessárias à conclusão da União Econômica e Monetária.¹²³

A entrada do Euro ocorreu, então, em 2002, junto de um sistema de gestão monetária centralizada, conhecido por Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). Este sistema, formado pelo Banco Central Europeu (BCE) e pelos Bancos Centrais Nacionais, caracteriza-se pelo funcionamento orgânico autônomo e pela independência em relação aos governos nacionais e Instituições europeias, cabendo-lhe funções nos domínios de emissão de moeda, política monetária e cambial, fixação de taxas diretoras e regulação das instituições de crédito.^{124 125}

Com o início da circulação do Euro e a estruturação do aparato institucional que lhe dava suporte, a União Europeia completou o terceiro e último estágio de criação da UEM. Este feito, símbolo de uma experiência inédita em termos de integração econômica, levou o bloco a um patamar de integração jamais visto, gerando grandes expectativas acerca dos anos vindouros.

Porém, para que todas essas substanciais modificações não fossem rejeitadas pelos Estados mais refratários, foi necessário prever um mecanismo que lhes permitissem não aderir a certos âmbitos de integração. Serviram a tal propósito as cláusulas *opting-out*, que, flexibilizando a formação do bloco europeu, possibilitaram a escolha pela não adoção de determinadas disposições dos Tratados, como ocorreu em relação à adoção da moeda única por parte do Reino Unido e da Dinamarca.¹²⁶

Cientes de que o Tratado recém-assinado exigiria reformas posteriores, em razão dos alargamentos futuros e do necessário aprimoramento institucional, foi desde logo agendada uma Conferência Intergovernamental para o ano de 1996,¹²⁷ que se prestaria a realizar uma retrospectiva do Tratado de Maastricht e concretizar novas mudanças.¹²⁸

¹²³ Para mais informações sobre as fases da União Econômica e Monetária: <<http://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.pt.html>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

¹²⁴ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 18.

¹²⁵ Informações sobre o Banco Central Europeu e o Eurosistema disponíveis em: <<http://www.ecb.europa.eu>>. Acesso em: 14 de novembro em 2013.

¹²⁶ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 60.

¹²⁷ Artigo N, 2, TUE.

¹²⁸ “Em 1996 será convocada uma Conferência de representantes dos governos dos Estados-membros para analisar, de acordo com os objetivos enunciados nos artigos A e B das Disposições Comuns, as disposições do presente Tratado em relação às quais está prevista a revisão”.

Foi deste encontro, previsto como uma cláusula de revisão, que resultou a assinatura do Tratado de Amsterdã, em 1997.

3.4 TRATADO DE AMSTERDÃ

O Tratado de Amsterdã, porém, somente entrou efetivamente em vigor em 1º de maio de 1999,¹²⁹ tendo realizado uma reforma inferior àquela esperada e anunciada pela cláusula de revisão do Tratado de Maastricht.¹³⁰

Na realidade, devido à demora na ratificação do Tratado da União Europeia, já se evidenciava a necessidade de alteração da agenda inicialmente programada para a Conferência Intergovernamental de 1996. As grandes mudanças pelas quais a Europa havia passado num curto período de tempo, dentre as quais estavam aquelas resultantes da redemocratização do Leste Europeu, demonstravam que outros pontos de pauta deveriam ser somados àqueles que estavam originalmente previstos.¹³¹

De todo modo, conquanto este Tratado não tenha dado o mesmo salto qualitativo que seu predecessor, é evidente que modificações foram empreendidas, sendo oportuna a indicação de algumas delas.

Com a vitória do Partido Trabalhista no Reino Unido, em 1997, as posições refratárias à criação de uma política comunitária empregatícia foram esvaziadas. Como resultado, além de ser criado um título próprio sobre emprego no Tratado da Comunidade Europeia,¹³² o “acordo relativo à política social celebrado entre os Estados-membros da Comunidade Europeia com exceção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte”, que antes orbitava como Protocolo, foi incorporado

¹²⁹ Informações oficiais sobre o Tratado de Amsterdã disponíveis em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/index_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

¹³⁰ “Um dos mais importantes periódicos do mundo, o jornal francês ‘Le Monde’, afirmou, certa vez, que o Tratado de Amsterdã não foi o que se quis, mas o que se pode fazer, à época. (...) Em verdade, o Tratado de Amsterdã é a consolidação das diretrizes informadoras do Tratado de Maastricht, o mais relevante avanço conferido ao processo de integração europeia” (ANDRIGHI, Fátima Nancy, O Desafio da Unificação Europeia e o Tratado de Amsterdã, p. 55).

¹³¹ FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 25.

¹³² Título VIII, arts. 125º a 130º.

no texto do Tratado da Comunidade Europeia, passando a vigor, com alterações e ampliações, para todos integrantes do bloco comunitário.¹³³

Também foram reforçados alguns princípios relativos a Estado de Direito e Direitos Humanos, sendo igualmente aprimorado o fundamento democrático da União Europeia.¹³⁴ Exemplo disso foi a previsão de uma sanção consistente na suspensão do direito de voto dos Estados que cometessem graves e persistentes violações aos princípios do art. 6º, 1, do Tratado da União Europeia,¹³⁵ a ser aplicada caso houvesse decisão unânime do Conselho Europeu.¹³⁶

Segundo a doutrina, a principal inovação trazida pelo Tratado de Amsterdã diz respeito à comunitarização de algumas matérias que estavam no pilar da Justiça e Assuntos Internos (JAI). Com a transferência, para o âmbito da Comunidade Europeia, das competências referentes às matérias de asilo, imigração, vistos e outras relativas à livre circulação, passou a vigor, para elas, os mecanismos de decisão supranacional, deixando de haver o até então sistema de cooperação intergovernamental. Como implicação de tal medida, o espaço de soberania dos Estados nestes domínios passou a ser ainda mais reduzido, alargando-se, em contrapartida, o âmbito de atribuições centralizadas na União Europeia.¹³⁷

Soma-se a isso o fato de o Acervo de Schengen,¹³⁸ cuja aplicação até então era restrita a um grupo específico de Estados signatários, ter sido incorporado ao Tratado da União Europeia e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia. O agrupamento desse acervo por meio de um Protocolo Anexo¹³⁹ teve por finalidade “*reforçar a integração europeia e, em especial, a possibilitar que a União Europeia*

¹³³ Título XI do Tratado da Comunidade Europeia, referente a Política Social, Educação, Formação Profissional e Juventude.

¹³⁴ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 22.

¹³⁵ Art. 6º, 1, do TUE: “*A União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros*”.

¹³⁶ V. artigos 7º das Disposições Comuns e 309º, ambos do TUE, consolidado com o Tratado de Amsterdã.

¹³⁷ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 62-63.

¹³⁸ “*O Acordo de Schengen foi assinado em 14 de Junho de 1985 com o propósito de suprimir gradualmente os controlos nas fronteiras internas e instaurar um regime de livre circulação para os nacionais dos Estados signatários e de países terceiros. A Convenção de Schengen, que entrou em vigor em 1995, complementa o acordo, define os termos de aplicação e estabelece as garantias relacionadas à livre circulação. O Acordo e a Convenção de Schengen, as normas com base nestes dois textos e os acordos conexos formam o “acervo de Schengen”, que foi integrado ao quadro institucional e jurídico da União Europeia em decorrência de um protocolo anexo ao Tratado de Amsterdã*” (SILVA, Karine de Souza. *De Paris a Lisboa: sessenta anos de integração europeia*, p. 48).

¹³⁹ “*Protocolo que integra o Acervo de Schengen no âmbito da União Europeia*”.

se transforme mais rapidamente num espaço de liberdade, de segurança e de justiça".¹⁴⁰

Porém, tendo em vista que nem todos os signatários estavam de pleno acordo quanto às inovações pretendidas, foi necessário, para contornar tais oposições, continuar a se valer da "Europa multi-velocidade", ou de "geometria variável",¹⁴¹ caracterizada pela utilização das já referidas cláusulas de *opting-out*,¹⁴² e pelo novo mecanismo trazido pelo Tratado de Amsterdã: a cooperação reforçada.

Pelas cláusulas de *opting-out*, Reino Unido, Irlanda e Dinamarca deixaram de aderir às previsões relativas à livre circulação de pessoas – que, conforme indicado, passaram a ser tratadas no âmbito comunitário de decisão supranacional, e não mais no terceiro pilar, JAI, de cooperação intergovernamental, o que representava uma perda de soberania nessas matérias –, assim como não adquiriram o Acervo de Schengen.

Já pelo mecanismo de cooperação reforçada, foi reconhecida uma *"modalidade de integração diferenciada, (...) que passa a enquadrar a opção de um grupo restrito de Estados-membros por um modelo mais aprofundado ou acelerado de realização dos objetivos da União e das Comunidades Europeias (com exceção da PESC)"*.¹⁴³

Ou seja, enquanto o *opting-out* legitima que os Estados-membros deixem de integrar, a cooperação reforçada, em sentido contrário, permite uma verticalização da integração, bastando, para tanto, que haja autorização do Conselho.¹⁴⁴

Nada obstante, conforme inicialmente apontado, todas essas inovações não foram capazes de realizar aquilo que se esperava do novo Tratado. Isso se deu em grande medida porque o *"Tratado de Amsterdam, como finalmente acordado, provou*

¹⁴⁰Preâmbulo do Protocolo que integra o Acervo de Schengen no âmbito da União Europeia, anexo ao Tratado de Maastricht.

¹⁴¹FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 25.

¹⁴²Nigel Foster, quando trata das cláusulas de *opting-out* inseridas no Tratado de Maastricht, diz que: *"The TEU also started a trend that was continued thereafter by the attachment to the Treaties of numerous Protocols and Declarations, which help in many cases to define further some provisions of the Treaties themselves and outline the reservations and opt-outs of some member states"* (FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 25).

¹⁴³DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 62-63.

¹⁴⁴Art. 11º, 1, do TCE: *"Os Estados-Membros que se proponham instituir entre si uma cooperação reforçada podem ser autorizados, sob reserva do disposto nos artigos 43º e 44º do Tratado da União Europeia, a recorrer às Instituições, processos e mecanismos previstos no presente Tratado, desde que a cooperação prevista: (...)".*

estar longe das soluções necessárias para preparar o alargamento, consolidar a união política e estabelecer uma base firme para a governança europeia".¹⁴⁵

Assim, diante de todas essas mudanças que ficaram carentes de concretização, apelidadas de "Amsterdam Leftovers" ou "Restos de Amsterdã",¹⁴⁶ foi convocada com menos de um ano de vigência do novo Tratado outra Conferência Intergovernamental. Tratava-se de realizar um encontro para complementar aquela agenda que acabava de ser implementada, para cumprir objetivos que, embora esperados, não foram alcançados.

3.5 TRATADO DE NICE

A Conferência Intergovernamental que tratou dos "Amsterdam Leftovers" foi então agendada para fevereiro de 2000 e de seus trabalhos resultou, no ano seguinte, a assinatura do Tratado de Nice.¹⁴⁷

A principal questão em pano de fundo era a reforma institucional que seria necessária para dar conta das futuras adesões, discutidas e esperadas desde a reunificação alemã e o fim da Guerra Fria. Como haveria um alargamento muito grande com a entrada dos países do Centro e do Leste europeu, já se tinha por certo que o funcionamento das Instituições não poderia permanecer da maneira que estava, sob pena de engessar a deliberação na União Europeia ou torná-la menos democrática.¹⁴⁸ Como não se queria nem um nem outro, foi necessário que tanto a estrutura das Instituições como o processo de decisão fossem alterados.

Assim, visando a respeitar o interesse dos Estados menores e, simultaneamente, permitir a continuidade da deliberação no seio das Comunidades com o seu conseqüente aprimoramento, o Tratado de Nice acabou por modificar a composição do Parlamento Europeu, da Comissão e do Tribunal de Justiça, bem como algumas das suas regras de funcionamento.

¹⁴⁵DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 63.

¹⁴⁶FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*. p. 25.

¹⁴⁷Mais informações sobre o Tratado em: "O Tratado de Nice: modo de utilização". Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/index_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013. O Tratado de Nice, por sua vez, está disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new_other_treaties.htm#other>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

¹⁴⁸SILVA, Karine de Souza. *De Paris a Lisboa: sessenta anos de integração europeia*, p. 49.

Em relação ao Parlamento, fixou-se, para uma futura União Europeia de 27 Estados-membros, o limite máximo de 732 deputados europeus.¹⁴⁹ Seus poderes foram ampliados por meio da extensão do processo de co-decisão à grande parte das matérias votadas por maioria qualificada. Estas matérias, aliás, que foram progressivamente aumentadas ao longo das reformas e, com a assinatura no Tratado de Maastricht, passaram a vigor em mais 27 artigos, restringiram ainda mais a importância do procedimento de cooperação, que remanesceu aplicável em apenas alguns artigos sobre união monetária.¹⁵⁰

Também foi limitado a 27 o número de membros da Comissão. Para esta Instituição, porém, previu-se um sistema de transição por meio do qual, até 2005, sua composição seria formada por apenas um representante de cada Estado-membro, pouco importando a dimensão do país. Com a entrada do 27º integrante, passaria a haver um número fixo de 27 cadeiras, a serem preenchidas por rotação igualitária entre diversos Estados. Como consequência, alterou-se o procedimento de nomeação dos comissários e foram reforçados os poderes do Presidente da Comissão.

No âmbito do Tribunal de Justiça, buscou-se adotar algumas medidas que pudessem contribuir para melhorar o sistema jurisdicional da União Europeia, tornando-o mais rápido e eficaz. Dentre outras reformas, foi criada uma “seção especial” composta por 11 magistrados; garantida a composição igualitária entres os Estados-membros; alargada a competência do Tribunal de Primeira Instância; e criadas “câmaras jurisdicionais”, às quais competia a análise de matérias específicas.¹⁵¹

Já no que diz respeito às reformas de cunho substancial, o Tratado de Nice aprimorou as disposições relativas ao mecanismo da cooperação reforçada, traçando limites e facilitando sua realização. Impediu, por exemplo, a discriminação de cidadãos europeus e a restrição do comércio intracomunitário; determinou a

¹⁴⁹ O Tratado de Nice alterou o segundo parágrafo do art. 189º do Tratado da União Europeia, que passou, então, a dispor que “O número de deputados do Parlamento Europeu não será superior a setecentos e trinta e dois”.

¹⁵⁰ FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 27.

¹⁵¹ “As disposições do Tratado de Nice relativas ao sistema jurisdicional são bastante numerosas: são compostas por nove artigos principais, um Protocolo relativo ao estatuto do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância e, ainda, por cinco Declarações” Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_legal_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

abertura a todos os Estados-membros interessados; excetuou sua incidência em áreas de competência exclusiva da Comunidade.¹⁵²

Também foi criada a EUROJUST, um órgão judicante de competência em área penal, para contribuir na persecução criminal coordenada dos vários países, bem como instituídos, no âmbito de segurança e defesa, procedimentos e mecanismos “*adequados ao desenvolvimento das capacidades operacionais militares da União Europeia*”.¹⁵³

Todas essas mudanças, mas principalmente aquelas relacionadas à estrutura e ao modo de funcionamento das Instituições, foram, como dito, uma implicação dos desejos de alargamento da União Europeia. Assim, após a realização de tais modificações, foi então possível concretizar a maior ampliação da história do grupo, com a adesão em 2005 de Estados do Centro e Leste europeu: República Tcheca, Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, Chipre, Malta, Hungria, Eslovênia e Eslováquia.^{154 155}

É oportuno ressaltar que, a despeito de mecanismos terem sido previstos para fazer valer o interesse dos Estados menores, isto, ao fim, não implicou numa efetiva participação igualitária de todos os integrantes do bloco. Os Estados maiores, cientes de que os alargamentos poderiam implicar numa redistribuição de forças, tinham preocupações em manter sua influência e, embora fizessem concessões aos demais, buscavam garantir suas posições de poder,¹⁵⁶ o que na prática fulminava e ainda fulmina a tomada de decisão equânime na União Europeia.¹⁵⁷

As discussões que envolveram o Tratado de Nice se encerraram da mesma forma que começaram: com a ciência de que outras reformas deveriam ser

¹⁵²O art. 43º do Tratado da União Europeia, na versão consolidada em Nice, trata dos princípios estruturantes da cooperação reforçada.

¹⁵³DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 67.

¹⁵⁴Ainda houve, em 2007, o ingresso da Bulgária e Romênia e, recentemente, em julho de 2013, da Croácia, como último Estado aderente. Constam como candidatos à adesão os seguintes países: Antiga República Iugoslávia da Macedônia, Islândia, Montenegro, Sérvia e Turquia; e como potenciais candidatos os seguintes: Albânia, Bósnia e Herzegovina e Kosovo (informações completas sobre as sucessivas adesões, Estados-Membros e candidatos podem ser encontradas no sítio oficial da UE: <europa.eu>. Acesso em: 14 de outubro de 2013).

¹⁵⁵Sobre os processos de expansão da União Europeia: PANCERI, Juliana Wust. Os sucessivos processos de alargamento da União Europeia e a controversa adesão da Turquia.

¹⁵⁶FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 27.

¹⁵⁷A expressão “Merkozy”, referente ao binômio Angela Merkel e Nicolas Sarkozy, cunhada durante atual crise da dívida soberana, dá claro exemplo de como nem sempre as decisões europeias são, na prática, produto de uma decisão consensual entre todos os Estados-membros, mas uma deliberação daqueles que são econômica e/ou politicamente mais fortes.

realizadas num futuro próximo. Ao passo que o Tratado de Amsterdã deixou *leftovers* para serem eliminados, o Tratado de Nice indicou a proximidade de reformas futuras.

Aliás, nada muito diferente do que se verificou ao longo da análise dos marcos jurídicos instituidores desse fenômeno supranacional. Conforme mudanças eram realizadas para dar conta dos desejos de integração, outras tornavam-se necessárias por efeito das primeiras.

De Nice, assim, costuma-se apontar que ficou sem resposta principalmente a questão da reorganização e simplificação dos Tratados, os quais necessitavam ser clarificados sem perder a essência de seu conteúdo, e a aprovação de uma Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, que fosse capaz de vincular juridicamente os Estados sob sua órbita de incidência.

Presentes estes e outros pontos de pauta a justificar novos debates, os Estados-membros já iniciavam a travar outros embates no sentido dos aprofundamentos integrativos, antes mesmo da efetiva entrada em vigor do Tratado de Nice, que acabou ocorrendo somente em 2003.

3.6 A CONVENÇÃO SOBRE O FUTURO DA EUROPA E O TRATADO QUE ESTABELECE UMA CONSTITUIÇÃO PARA A EUROPA

A Convenção sobre o Futuro da Europa, convocada pelo Conselho Europeu de Laeken, em dezembro de 2001, trazia em seu bojo a questão de se redigir um projeto de Constituição para a Europa.

Esse encontro, que reuniu 105 participantes, dentre Chefes de Estado e de Governo, comissários, deputados europeus e nacionais, prestava-se a tratar de um tema que há muito instigava pensadores e políticos da União Europeia e de toda a comunidade internacional, mas que até o momento não tinha sido objeto de expressa deliberação em Conferências Intergovernamentais.

Com efeito, a temática relativa à constitucionalização do Direito da União Europeia – antes Direito Comunitário – não foi algo que surgiu repentinamente, ou somente quando da assinatura dos últimos Tratados. Esse ponto, em verdade, esteve presente desde a criação das primeiras Comunidades, as quais, como anteriormente visto, inovaram a realidade jurídico-política internacional na década de

50 e, desde então, têm fomentado contínuos e intermináveis debates sobre sua natureza jurídica.

Dada a complexidade desse fenômeno, que exige a revisitação de temas importantes da Ciência Política e do Direito Público, principalmente o Internacional e o Constitucional, não é possível tratá-lo no âmbito do presente trabalho de forma satisfatória, ao menos com a profundidade que a temática exigiria. Cuidar do problema implicaria numa análise das suas várias facetas, verificando e confrontando posições doutrinárias diversas, o que evidentemente extrapola os limites aqui delineados.

Para os fins deste estudo, parece suficiente indicar que as mudanças operadas pelos últimos Tratados renovaram com ainda mais intensidade as discussões sobre esse assunto. A ampliação das áreas de atuação da União Europeia fez com que aumentassem, conseqüentemente e em igual proporção, as áreas de atrito entre o Direito Constitucional dos Estados-membros e o Direito Europeu,¹⁵⁸ acirrando as divergências doutrinárias acerca da natureza da União Europeia.

Nesse contexto, fato é que três Tratados haviam sido ratificados num espaço de tempo inferior a dez anos (Maastricht, Amsterdã e Nice), e os esforços políticos apontavam no sentido da realização de outras reformas. Acabou, assim, ganhando “*consistência o objectivo de criar uma Constituição para a UE, capaz de reforçar a respectiva legitimidade, unidade de acção e credibilidade internacional*”.¹⁵⁹

O Tratado que Estabelece uma Constituição para Europa (TECE), assim, foi assinado em 29 de outubro de 2004, por todos os então 25 Estados-membros, como resultado dos trabalhos desenvolvidos pela Convenção, entre março de 2002 e julho de 2003.¹⁶⁰ Apesar de ser um tratado e, portanto, firmado em conformidade com a disciplina jurídica própria do Direito Internacional, toda a nomenclatura e simbologia nele empregada apontavam para os usos do Direito Constitucional. É oportuna a breve exemplificação de algumas disposições do Projeto para atestar o afirmado.

¹⁵⁸MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 28.

¹⁵⁹MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 28.

¹⁶⁰Projeto do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new_other_treaties.htm#other>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

Com o novo ordenamento jurídico, a tão criticada complexidade dos Tratados e do sistema institucional da União Europeia seria relativamente superada, eis que as disposições normativas e as funções orgânicas restariam mais claramente delimitadas.

O princípio da primazia do Direito da União Europeia, formulado no analisado caso *Costa vs. ENEL* e cuja aplicação até então ainda restrita à jurisprudência, passaria a ser incorporado de forma expressa nos Tratados, impondo uma vinculação, agora de cunho legislativo, para tribunais, órgãos administrativos e parlamentos nacionais.¹⁶¹

Os termos empregados para as espécies legislativas seriam alterados, passando os regulamentos a serem chamados de leis e as diretivas, de leis-quadro.¹⁶² ¹⁶³ Tais atos normativos se relacionariam entre si e entre os Tratados “*segundo critérios de articulação hierárquica semelhantes aos actos estaduais*”.¹⁶⁴

Também seria instituída a figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros, dando-se maior visibilidade e unidade aos atos Europeus perante toda a comunidade internacional.¹⁶⁵ A União Europeia, além disso, passaria a contar com bandeira, hino, lema, moeda e dia próprios.¹⁶⁶

Diante desse quadro indicativo, já era de se esperar que as reformas não seriam ratificadas sem oposição, principalmente quando se toma em consideração as posições que se contrapuseram em todo o *iter* de construção da União Europeia. Se a incorporação dos Tratados anteriores já fora objeto de controvérsias por parte daqueles que viam no projeto europeu uma afronta à soberania estatal, tudo indicava que o PECE, dotado de expressos símbolos e termos constitucionais, a começar pelo seu próprio nome, seria contestado pelas posições mais nacionalistas.

Confirmando essas expectativas, os referendos realizados na França e na Holanda, respectivamente em maio e junho de 2005, apresentaram resultados

¹⁶¹ Art. I-10º do TECE. “*A Constituição e o direito adoptado pelas instituições da União no exercício das competências que lhe são atribuídas primam sobre o direito dos Estados-Membros*”.

¹⁶² V. Arts. I-31º a I-38º do TECE.

¹⁶³ Sobre as espécies legislativas da União Europeia, que consubstanciam seu Direito Secundário e Terciário – de hierarquia inferior ao Direito Primário, ou Direito dos Tratados –, v. MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 199-224.

¹⁶⁴ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 70.

¹⁶⁵ V. Art. I-27º do TECE.

¹⁶⁶ Art. IV-1º Símbolos da União. “*A bandeira da União é constituída por um círculo de doze estrelas douradas sobre fundo azul. O hino da União é baseado no Hino à Alegria da Nona Sinfonia de Ludwig van Beethoven. O lema da União é: Unida na diversidade. A moeda da União é o euro. O dia 9 de Maio é comemorado em toda a União como Dia da Europa*”.

contrários à ratificação do PECE, sepultando o “*projeto político de maior envergadura da história comunitária*”.¹⁶⁷

Os motivos que costumam ser apontados para justificar tal rejeição são diversos, variando desde descontentamentos em relação aos impactos da política econômica europeia na vida dos cidadãos, até os temores quanto às ondas migratórias oriundas de outros países.¹⁶⁸ Esses motivos podem ser todos verdadeiros e o peso que cada um teve, consciente ou inconscientemente, na decisão dos eleitorados francês e holandês talvez seja de difícil aferição.

De todo modo, considerando o histórico de embates travados entre as diferentes visões de construção da Europa, que conviveram ao longo de toda a trajetória aqui estudada, não há dúvidas de que um dos fatores mais relevantes para a não ratificação do Projeto tenha sido justamente o significado que ele possuía para os signatários. A adoção de um Tratado formalmente designado por Constituição assemelharia ainda mais a União Europeia a um Estado federado, confirmando as projeções dos intergovernamentalistas de que a soberania estaria cada vez mais mitigada.

Como consequência dessa alteração linguística que pretendia implementar, o PECE acabou repudiado mais por sua designação do que por seu efetivo conteúdo, configurando, nas palavras de Maria L. Duarte, “*uma situação de desfecho pedestre em que o nome matou a coisa*”.¹⁶⁹

Ou, como bem aponta Karine de S. Silva:

O foco da atenção não centrava apenas no conteúdo da proposta constitucional apresentada pela Convenção. Versava, em importante medida, sobre o significado deste instrumento no bojo da integração supranacional. Assim, para a Europa comunitária, a consolidação de uma Constituição não se restringia a uma discussão de simples ordem técnica, visto que, do ponto de vista jurídico, uma Carta Constitucional é o que evidencia a distinção entre um Estado-Nação e uma organização internacional, fundada por Tratados. Em tese, a consubstanciação Constituição Europeia implicaria aproximar a natureza da Comunidade à de um Estado.¹⁷⁰

¹⁶⁷ SILVA, Karine de Souza. De Paris a Lisboa: sessenta anos de integração europeia, p. 56.

¹⁶⁸ SILVA, Karine de Souza. De Paris a Lisboa: sessenta anos de integração europeia, p. 56.

¹⁶⁹ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 71.

¹⁷⁰ SILVA, Karine de Souza. De Paris a Lisboa: sessenta anos de integração europeia, p. 56.

Seja como for, a não aprovação do PECE instaurou um período de relativa incerteza no bloco europeu, fazendo com que a velocidade do processo de integração tivesse que novamente ser repensada.

Se, por um lado, os Tratados de Amsterdã, Maastricht e Nice tinham angariado mudanças estruturais e funcionais relevantes, por outro, o episódio do duplo “não” ao Projeto de Tratado que Estabelecia uma Constituição para a Europa indicava que reformas radicais – ou, ao menos, simbolicamente radicais – não seriam bem-vindas nesse percurso.

Desta feita, diante dos indícios de que novos passos não seriam dados se os anseios dos representantes europeus não refletissem a vontade de seus cidadãos, a União Europeia ingressou em um período de reflexão. Nos Conselhos Europeus de 2005 e 2006, os Estados-membros abstiveram-se de discutir o PECE, colocando-o “*no gelo por dois anos*”¹⁷¹ para verificar sua possibilidade de resgate ou substituição.

¹⁷¹ FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 29.

4 A UNIÃO EUROPEIA HOJE

4.1 O TRATADO DE LISBOA

Do período de reflexão sobre a rejeição do Projeto que Estabelece uma Constituição para a União Europeia resultou, em 13 de dezembro de 2007, a assinatura do Tratado de Lisboa, também conhecido como Tratado Reformador, atualmente em vigor.¹⁷²

Firmado em cerimônia solene no Mosteiro dos Jerônimos, sua celebração representou a rejeição à proposta de integração anterior e o “*regresso ao caminho seguro e conhecido do método comunitário, a expressão da doutrina renovada do contratualismo comunitário como base de sustentação da União Europeia, que emerge da vontade soberana dos Estados-membros*”.¹⁷³

A rigor, o Tratado de Lisboa tanto não significou a adoção das propostas trazidas pelo PECE, como também não expressiu sua rejeição total. Afinal, conquanto deixasse de lado muitas das pretensões constitucionais – principalmente aquelas relativas à terminologia e ao paralelo com um Estado federal –, não havia como se afastar a totalidade das mudanças que o Projeto anterior propunha, principalmente por conta da relativa proximidade temporal entre ambos e do consenso que se tinha sobre a necessidade de reformas.

Caracterizando-se, então, antes como uma “solução de compromisso” do que como uma ruptura radical com a Carta antecessora,¹⁷⁴ o Tratado de Lisboa refreava as posições vanguardistas do momento precedente, sem, no entanto, deixar de introduzir as mudanças sobre as quais já havia acordo. Basta verificar que foram concretizadas propostas subscritas pelos Estados-membros à época da Convenção sobre o Futuro da Europa, no Conselho de Laeken de 2001,¹⁷⁵ as quais não haviam sido adotadas somente porque, em razão do “duplo não”, o PECE fora rejeitado em sua totalidade.

¹⁷²Versão do Tratado de Lisboa, cf. assinado em dezembro de 2007, disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm#current>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

¹⁷³DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 70.

¹⁷⁴MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*, p. 29.

¹⁷⁵DUARTE, Maria Luísa; LOPES, Carlos Alberto. *Tratado de Lisboa*, p. 14.

Daquilo que foi resgatado do Tratado Constitucional para ser efetivamente implantado em Lisboa merece destaque, inicialmente, a superação do complexo esquema orgânico da estrutura de pilares, existente desde o Tratado de Maastricht.

Relembre-se que em 23 de julho de 2002 o Tratado de Paris caducou nos termos em que fora convencionado, eis que seu prazo de vigência era apenas de 50 anos. Considerada a escolha mais oportuna e preferível, quando comparada à opção de renovação, a caducidade, porém, não implicou num regresso da União Europeia. Foi adotada, sim, a sugestão oferecida pela Comissão, segundo a qual o rol dos poderes da CECA seria gradualmente transmitido para a Comunidade Europeia, sendo-lhe transferido todo o patrimônio ativo e passivo remanescente.¹⁷⁶

Com a extinção da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, remanesceram no pilar comunitário apenas EURATOM e Comunidade Europeia. Esta, já reestruturada anteriormente, deixou então de existir, sendo sucedida pela realidade mais ampla da União Europeia, agora expressamente dotada de personalidade jurídica.¹⁷⁷ Ou seja, a União Europeia, antes um ente *sui generis* assentado em pilares e sem conceituação bem definida, passou a ser formalmente uma pessoa jurídica de Direito Internacional, concentrando as atribuições antes titularizadas pela Comunidade Europeia e pelos segundo e terceiro pilares, referentes aos já conhecidos campos de Justiça e Assuntos Internos (JAI) e de Política Externa e Segurança Comum (PESC).¹⁷⁸

O suporte jurídico da União Europeia, por conseguinte, passou a ser formado por dois apoios: o já existente Tratado da União Europeia (TUE), com seus dispositivos alterados e reenumerados, e o novo Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), que substituiu e incorporou o Tratado da Comunidade Europeia (TCE).¹⁷⁹

A EURATOM, porém, continuou como Comunidade autônoma e personalidade jurídica própria, orbitando em relação à esfera da União Europeia. A única mudança que lhe toca diz respeito às Instituições Europeias, que permanecem partilhadas por todos.

¹⁷⁶ FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*, p. 8.

¹⁷⁷ A previsão da personalidade jurídica, que era já prevista no PECE, consta no Art. 47 do TUE.

¹⁷⁸ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 49.

¹⁷⁹ O Tratado de Lisboa é constituído apenas de 7 artigos, embora possua 37 Protocolos e 65 declarações que o complementam. O primeiro artigo altera o TUE; o segundo, o TCE; e os demais trazem disposições finais.

Outra alteração resgatada do PECE foi a adoção do procedimento de co-decisão entre o Parlamento e o Conselho como forma padrão de deliberação. Este método de decisão, previsto inicialmente para poucas matérias no Tratado de Maastricht, teve sua aplicabilidade cada vez mais alargada no decorrer das reformas operadas. Completou seu trajeto de expansão em Lisboa, ao ser formalmente consagrado como “processo legislativo ordinário”.¹⁸⁰

Ainda quanto ao Conselho,¹⁸¹ é igualmente relevante o quase desaparecimento da exigência de unanimidade como quórum de votação e a adoção, como regra, da maioria qualificada. Esta, que relativiza ainda mais o poder de veto dos países, passa a ser estabelecida com base num duplo critério: número de Estados e respectivo peso demográfico.¹⁸²

O Conselho Europeu, por sua vez, foi formalmente consagrado como Instituição e assumiu papel de centralidade. Responsável por dar os impulsos necessários ao desenvolvimento e definir as orientações e prioridades políticas gerais da União Europeia,¹⁸³ teve seu sistema de presidência semestralmente rotativa substituído por um Presidente permanente, com mandato de dois anos e meio, renovável por igual período.¹⁸⁴

Conhecidas as alterações que foram implementadas pelo Tratado de Lisboa, mas que em verdade eram oriundas do Projeto Constitucional, cabe agora tratar das alterações, por outro lado, que realizaram “*um exercício metódico de neutralização ideológica do texto anterior, do qual foram eliminadas as mais conspícuas expressões de recorte constitucional*”.¹⁸⁵

Em primeiro lugar, registre-se que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia foi retirada do articulado dos Tratados, passando a constar apenas

¹⁸⁰ Art. 289º, 1, TFUE: “O processo legislativo consistente na adopção de um regulamento, de uma diretiva ou de uma decisão conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, sob proposta da Comissão. Este processo é definido no artigo 294º”.

¹⁸¹ Mais informações sobre o Conselho da União Europeia (ou Conselho) em: <<http://www.consilium.europa.eu/>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

¹⁸² Sobre a complexa formação da maioria qualificada v. Art. 17º do TUE e Arts. 237º a 243º do TFUE, bem como o Protocolo n.º 9 e a Declaração n.º 7.

¹⁸³ Artigo 14º, 1, TUE.

¹⁸⁴ Herman Van Rompuy, atual Presidente do Conselho Europeu, teve seu segundo mandato iniciado em 1º de junho de 2012 e estará à frente da Instituição até 30 de novembro de 2014. Mais informações sobre o Conselho Europeu disponíveis em seu sítio oficial: <<http://www.european-council.europa.eu/>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

¹⁸⁵ DUARTE, Maria Luísa; LOPES, Carlos Alberto. *Tratado de Lisboa*, p. 14

como referência no art. 6º do Tratado da União Europeia.¹⁸⁶ É bem verdade que, substancialmente, essa alteração não provocou qualquer ruptura com o modelo anterior, tendo em vista que a Carta foi elevada à condição de Direito Primário Europeu e, assim, continuou dotada de igual hierarquia ao TUE e TFUE. A medida apenas retirou o peso que a constância do rol de direitos fundamentais no corpo da Carta Constitucional simbolicamente possuía.¹⁸⁷

Igual medida foi adotada com o princípio da primazia do Direito da União Europeia, que deixou de figurar no Tratado para ser relegado a uma simples Declaração Anexa.¹⁸⁸ Cabe destacar, no entanto, que “*as regras aplicáveis à delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-membros, de formulação jurisprudencial ou meramente doutrinária, estão agora claramente enunciados em disposições expressas dos Tratados*”.¹⁸⁹

A figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros foi substituída pelo “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança”, de nomeação pelo Conselho Europeu;¹⁹⁰ as espécies legislativas retornaram à sua designação anterior, de regulamentos e diretivas; e a referência expressa aos símbolos da União Europeia foi retirada dos Tratados, embora, na prática, eles ainda existam.¹⁹¹

Por fim, a propósito da concentração de competências e consequente fortalecimento do ente supranacional, o bloco passou a expandir seu âmbito de atribuições em várias outras matérias, como ocorreu no campo da política de energia, política especial europeia, ajuda humanitária, turismo, esporte, proteção civil, cooperação administrativa.

O Tratado de Lisboa, como se percebe, serviu mais à modificação do formato do Projeto que Estabelece uma Constituição para a Europa, do que propriamente à instauração de um novo conteúdo. Como muito daquilo que se

¹⁸⁶ Art. 6º, 1, TUE: “*A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em 7 de Dezembro de 2007, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados*”.

¹⁸⁷ A atual Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia encontra-se disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

¹⁸⁸ Declaração n.º 17, “Declaração sobre o primado do direito comunitário”.

¹⁸⁹ DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*, p. 80.

¹⁹⁰ Art. 18º, TUE.

¹⁹¹ “OS SÍMBOLOS da UE”. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/index_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

anteriormente propunha acabou efetivamente incorporado ao novo diploma, quiçá este, numa análise mais aprofundada, tenha apenas dissimulado a semântica do anterior, fazendo adaptações circunstanciais para permitir sua aprovação. Indício que parece comprovar tal circunstância foi o fato de os Estados-membros terem decidido incorporar o novo estatuto jurídico por via parlamentar, sem a necessária aprovação por referendo popular.¹⁹²

De todo modo, esta é, em síntese, a atual conformação jurídica da União Europeia, que conta com estrutura institucional aprimorada e campos de atuação qualitativa e quantitativamente amplos. Confirmando a constatação de que poderes continuamente mais abrangentes têm sido atribuídos ao ente central, esse novo estatuto jurídico concretiza mais um passo no caminho analisado. Ao mesmo tempo em que reforça as mudanças anteriores, abre espaço para reformas futuras.

Assim, exatamente como os antecedentes, o Tratado de Lisboa deixa margem para novas mudanças. Sua conformação dá um passo no aprofundamento da integração e, conseqüentemente, abre novas discussões acerca daquilo que se faz necessário para que suas disposições tenham plena efetividade. Isso, somado aos eventos contemporâneos pelos quais passa o continente, trazem fortes indícios de que outras reformas logo venham a ser efetivadas.

4.2 FUTURAS ALTERAÇÕES?

O estudo do trajeto de construção da União Europeia possibilitou visualizar que, desde a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, o aparato institucional dessa entidade supranacional tem sido constantemente aprimorado, assim como progressivamente ampliado o rol de suas competências.

Muitas dessas reformas foram o resultado do esforço dos Estados-membros em concretizar os objetivos inscritos nos Tratados, mas também houve mudanças que se realizaram mais por exigências das circunstâncias do que por efetiva vontade das nações europeias. É justamente isso que parece estar ocorrendo no presente momento.

¹⁹²O único país que optou pela convocação do referendo foi a Irlanda do Norte, que, inclusive, foi contrária à ratificação do Tratado e agravou, momentaneamente, a crise vivenciada (SILVA, Karine de Souza. De Paris a Lisboa: sessenta anos de integração europeia, p. 57-58).

Hoje, a União Europeia passa por um momento que leva à indagação de seu futuro. Ao passo que alguns apontam para o fracasso do bloco, outros afirmam que este é um momento de superação de dificuldades e consolidação da integração.

A chamada crise da dívida soberana da Europa foi assunto rotineiro nos noticiários dos últimos semestres, somente tendo perdido destaque após os recentes índices econômicos apontarem melhoras na situação dos países europeus. Antes de emergirem os indícios de possível superação dessa crise, que até então trazia preocupações em escala global, o foco das discussões era invariavelmente as medidas que seriam adotadas para a saída do grave quadro instaurado.

Motivos, consequências e soluções relativos a essa problemática são, assim como o tema relativo à natureza jurídica dos Tratados constitutivos da União Europeia, amplos demais para serem analisados no âmbito do presente estudo, eis que requerem a apreciação de aspectos demasiadamente abrangentes.

De todo modo, como o trabalho tem por foco abordar aspectos do caminho de estruturação da União Europeia, demonstrando-se sua progressividade contínua, parece oportuno, em rota de conclusão, que algumas pontuais informações sejam trazidas – não tanto para compreender o fenômeno em sua totalidade, mas para que possam ser conjecturados alguns prognósticos sobre o futuro recente.

A crise na Europa está relacionada, dentre outros motivos, aos elevados índices de endividamento dos países daquele continente, que desrespeitaram os limites impostos pelos critérios de convergência. Ainda que os Tratados, como visto, impusessem o teto de 60% e de 3% do PIB nacional para, respectivamente, contrair dívida e se encontrar em déficit, tais disposições normativas, na prática, não apresentaram efetividade alguma.¹⁹³

E não foram apenas os países conhecidos como PIGS, PIIGS, PIIGGS ou STUPIDs¹⁹⁴ que não observaram tais imposições. Embora Portugal, Irlanda, Espanha e Grécia tenham efetivamente apresentado os piores índices fiscais,

¹⁹³“The convergence criteria were not automatically and routinely applied, and the Council of the European Union could still decide, with a qualitative majority, to admit countries to the Eurozone. In fact, the Council finally admitted countries such as Belgium and Italy, even though they did not fulfill the criterion of the sixty percent limit of public debt to GDP. Even Germany did not fulfilled the criteria. Moreover, many countries only fulfilled some criteria due to accounting tricks which postponed expenditures into the future or generated on time revenues.” (BAGUS, Philipp. *The Tragedy of the Euro*, p. 36).

¹⁹⁴Esses termos têm sido pejorativamente utilizados pelo noticiário internacional, principalmente inglês, para referir às economias europeias com pior desempenho.

Estados como Alemanha e França igualmente desrespeitaram as balizas juridicamente impostas, apresentando números em desacordo com os ditames dos Tratados.¹⁹⁵ Em verdade, em 2012, para exemplificar, apenas Estônia, Luxemburgo, Eslováquia, Finlândia e Eslovênia possuíam menos do que 60% de seu PIB comprometido com o endividamento público, estando todos os demais acima desse referencial e, assim, em desobediência aos valores do estatuto jurídico.

O excesso de endividamento e os déficits orçamentários agravados demonstraram que as previsões dos Tratados não produziram as vinculações que pretendiam, pois até mesmo os países economicamente mais fortes os violaram. Para agravar, as sanções previstas para tais descumprimentos jamais foram aplicadas, estimulando, de certa forma, o agravamento do insustentável quadro financeiro.

A preocupação com tais violações ocorreu, então, quando se verificou que os países em quadros fiscais mais críticos não dariam conta de sua situação orçamentária, necessitando de ajuda para rolar sua dívida e fazer frente ao gasto público excessivo. Tal constatação se escancarou quando foi averiguado que a dívida da Grécia estava em patamares muito maiores do que aqueles que eram publicamente apresentados.

Logo, como tais países não podiam arcar com tal passivo, havia um temor de que os créditos públicos internacionais não fossem honrados, gerando uma desconfiança também em relação aos demais países do bloco. Se antes havia exaltação pela moeda única e vantagens pelos juros comuns, agora reinava o temor em relação aos efeitos de tal comunhão. Era o preço do risco sendo espalhado para todos os demais países do bloco, ante a ausência de fronteiras econômicas para impedir tal alastramento.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Já entre 2001 e 2002 a Alemanha apresentou endividamento em desacordo com os padrões exigidos pela União Europeia, tendo o mesmo ocorrido com a França a partir de 2001. Um gráfico com os dados relativos ao PIB, desemprego, déficit e endividamento, entre o período de 1999 a 2012, nos diferentes países pode ser obtido em "In graphics: Eurozone crisis". Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/business-13361930>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

¹⁹⁶ "A adoção do euro e os acordos econômicos da unificação monetária facilitaram a baixa dos juros exigidos para financiar governos e empresas na eurozona. Juros baixos, e insistimos, estimularam o crescimento, que incentivou gradativamente mais endividamento, tanto público como privado; os custos da produção subiram, salários por exemplo, mas a eficiência das empresas não aumentou: exportou-se menos, importou-se mais e os resultados foram os altos índices de déficit, financiados pelo capital externo" (AGUADO, Juventino de Castro. A supranacionalidade e a soberania estatal no contexto da crise na União Europeia em face dos direitos de cidadania, p. 4-5).

Ademais, na medida em que a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais tinha propiciado uma efetiva integração econômica, criando vínculos de fato entre os países, a quebra de uma instituição financeira poderia significar o comprometimento de outras, gerando uma sequência de *defaults* em outros países do bloco. Como dentre os credores também havia bancos europeus, o não pagamento da dívida pública de um dado governo poderia resultar na iliquidez financeira de outro, e deste no de outro, e assim sucessivamente. O resultado seria um colapso cíclico, gerando a quebra de várias instituições e governos. Num quadro de estagnação econômica internacional, marcada por baixos índices de crescimento econômico e desemprego elevado, o esvaziamento do sistema financeiro na Europa culminaria num inevitável agravamento da crise mundial, deflagrada em 2008.¹⁹⁷

Foi nesse contexto em que se aprovaram os pacotes de ajuda aos países endividados, permitindo que uma considerável quantia de recursos fosse angariada para financiar os orçamentos deficitários. A primeira beneficiada foi a Grécia, em maio de 2010, com um resgate inicial de 110 bilhões de euros; depois veio a Irlanda, em fevereiro de 2011, obtendo a quantia de 85 bilhões de euros; em seguida, Portugal, que, em junho do mesmo ano, teve aprovado seu pacote de 78 bilhões de euros.¹⁹⁸

Os recursos que sustentaram tais pacotes originaram-se do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), criado em maio de 2010 justamente para fazer frente a essas situações.¹⁹⁹ Por meio dele, duas espécies de operação podiam ser contraídas pelos Estados-membros, os empréstimos e as linhas de crédito, desde que, em contrapartida, fosse aprovado o programa de ajustamento apresentado para

¹⁹⁷ “Moreover, the default of a country would probably affect negatively the domestic banking system and have a doming effect on banks all over Europe, including Germany. The connectivity of the international financial system might lead to the collapse of German banks, close allies of the German ruling class, and strong supporters of a single currency. A bankruptcy in form of hyperinflation would equally negatively affect international trade and the financial system. Sovering bankruptcies could take governments down with them” (BAGUS, Philipp. *The Tragedy of the Euro*, p. 72).

¹⁹⁸ Informações sobre as operações de crédito realizadas por esses países, seus termos e condições, podem ser obtidas em “Lending Operations”, disponíveis em no sítio do Fundo Europeu de Estabilização Financeira. Disponível em: <<http://www.efsf.europa.eu/about/operations/index.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

¹⁹⁹ Logo no preâmbulo do regulamento que o instituiu, previa-se que: “A fim de dar resposta a esta situação excepcional que foge ao controlo dos Estados-Membros, afigura-se necessário criar imediatamente um mecanismo de estabilização da União para preservar a estabilidade financeira na Europa”. Regulamento n.º 407/2010, de 11 de maio de 2010. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/ec0009_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

cumprir as condições econômicas do apoio financeiro da União.²⁰⁰ O FEEF, porém, foi instituído como ferramenta provisória, a ser sucedida por um aparato financeiro mais bem estruturado e perene.

Em fevereiro de 2012, então, os 17 Estados partilhantes da moeda comum assinaram o Tratado que estruturou o recentíssimo Mecanismo Europeu de Estabilização (MEE).²⁰¹ Com a mesma lógica do anterior, esse instrumento prossegue na estratégia de oferecer assistência financeira aos países da Zona do Euro afetados ou ameaçados pelas dificuldades de financiamento, exigindo-lhes, igualmente, que determinadas reformas fiscais sejam internalizadas para a concessão dos pacotes. Foi deste Mecanismo, a propósito, que vieram os recursos das últimas ajudas financeiras concedidas, endereçadas para Espanha e Chipre.²⁰²

Oficialmente inaugurado em outubro de 2012, o MEE irá conviver com o FEEF até que os resgates realizados por este último sejam amortizados. Quando isso ocorrer, o FEEF deixará de existir e o Mecanismo Europeu de Estabilidade passará a ser a única ferramenta a funcionar com tal propósito.

Como se percebe desta panorâmica análise, algumas medidas têm sido adotadas para conter a crise instaurada, de modo que os Estados-membros possam momentaneamente enfrentar os problemas de endividamento. Espera-se que a concessão de financiamentos em condições mais favoráveis colabore para superação o quadro deflagrado, vez que, reajustados os orçamentos e contingenciadas as despesas, retorne o crescimento econômico.

Essa constante preocupação com a recuperação dos países em situação fiscal mais agravada decorre justamente da circunstância de que, hoje, os problemas de um Estado-membro não mais são exclusivamente nacionais. São, em verdade, de toda União Europeia.

O fato de o risco econômico se espriar para os demais integrantes do bloco, prejudicando a economia de todos, leva com que constantemente se busque

²⁰⁰ Além do Art. 3º, relativo ao procedimento para concessão do apoio financeiro, note que também o Preâmbulo do Regulamento 407/2010, em seu item 7, já indicava que: “Deverão ser impostas condições em matéria de política econômica no caso de activação deste mecanismo com o objectivo de preservar a sustentabilidade das finanças públicas do Estado-membro em causa e restaurar a sua capacidade de se financiar nos mercados financeiros”.

²⁰¹ Tratado disponível em no sítio oficial do ESM: <<http://www.esm.europa.eu/about/legal-documents/index.htm>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2013.

²⁰² Para mais informações sobre a assistência financeira concedida a esses países, v. “Financial Assistance”, no sítio oficial do MEE (em inglês ESM, European Stability Mechanism). Disponível em: <<http://www.esm.europa.eu/assistance/index.htm>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2013.

ajudas recíprocas, voltadas à atuação conjunta. É, como se vê, uma demonstração concreta de que a previsão dos idealizadores do projeto europeu, segundo a qual os laços de interdependência criados com o tempo fariam com que as nações não pudessem abandonar umas às outras, tem-se efetivado.

Para além dessa constatação, também é oportuno indicar que as medidas representadas pela criação do FEEF e do MEE são apenas demonstrativos de como outras reformas, mais profundas, provavelmente ocorrerão. Agora, não tanto para remediar problemas passados, mas para evitar problemas futuros.

De fato, muitas críticas têm sido feitas em relação à introdução da União Econômica e Monetária, apontando que o sistema com ela instituído resultou numa política econômica incompleta, incapaz de fazer frente aos quadros de crise. Aponta-se que o deslocamento da política monetária e cambial à entidade supranacional com a manutenção da política fiscal a cargo dos Estados resulta em planos de governo inconsistentes, pois faltam, tanto àquela como a estes, uma ação coordenada no campo econômico.²⁰³

Muito, então, tem sido cogitado em relação à ampliação da integração para outros campos, para evitar a repetição do episódio atual. Se não parece haver interesse dos Estados-membros em desistir da união monetária – a qual, saliente-se, representa muito mais do que apenas a união dos povos europeus no campo econômico –, tudo indica que haverá uma união ainda mais aprofundada.

Basta verificar que não foram poucos os momentos em que se sugeriu que a União Europeia coordenasse também as políticas fiscais, ou ao menos possuísse vinculações efetivas aos países, tornando possível um melhor planejamento das estratégias do bloco. Opiniões nesse sentido foram apresentadas pelo FMI, pela Comissão da União Europeia, por diferentes Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros e por grande parte da opinião pública internacional.²⁰⁴

²⁰³“O Euro é uma moeda única, mas é moeda parcialmente comum, sem definição de competências para uma coordenação eficaz das políticas econômicas dos Estados-membros, é uma moeda sem Estado. Não se pode ignorar que a União Europeia, melhor a zona do Euro aparece como um espaço monetário compartilhado por economias nacionais heterogêneas. O Euro, nestes momentos, é o grande problema europeu” (AGUADO, Juventino de Castro. A supranacionalidade e a soberania estatal no contexto da crise na União Europeia em face dos direitos de cidadania, p. 6).

²⁰⁴V., por exemplo: “Zona do Euro precisa se mover rumo a uma união fiscal, diz FMI. Disponível em: <<http://m.estadao.com.br/noticias/economia,zona-do-euro-precisa-se-mover-rumo-a-uma-uniao-fiscal-diz-fmi,116858.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013; “Europa prepara plano para união fiscal, diz revista”. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia>,

Aponta-se que a aproximação dos países nesse âmbito é necessária para que as decisões orçamentárias nacionais estejam de acordo com os critérios europeus, evitando-se que problemas atuais não voltem a se repetir.

É possível constatar, portanto, algo nada muito diferente daquilo que foi apresentado ao final de cada subcapítulo deste trabalho: as mudanças pelas quais a União Europeia passou têm exigido que outras sejam implementadas, para garantir a efetividade das primeiras, assim como para responder às demandas que foram sendo criadas ao longo da construção do bloco.

Denota-se, em outras palavras, mais uma manifestação de que os planos realizados pelos Founding Fathers estão sendo aos poucos concretizados. A cada novo tratado, a União Europeia aperta os laços de integração e cria novos vínculos de interdependência entre os países, fazendo com que os problemas de um Estado-membro sejam de todos.

Se hoje os Estados-membros necessitam de ajuda recíproca e não podem simplesmente ser abandonados à própria sorte – ao menos sem que isso represente o fracasso do Euro e de toda a União Europeia –, é porque as nações estão efetivamente interdependentes.

europa-prepara-plano-para-uniao-fiscal-diz-revista,115622,0.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013; “Merkel diz que Europa está em situação ‘grave’”. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral-economia,merkel-diz-que-europa-esta-em-situacao-grave,117528,0.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013. “Hollande diz que o fim da crise está próximo. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/hollande-diz-que-o-fim-da-crise-esta-proximo>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

5 CONCLUSÃO

No decorrer do presente estudo foi possível averiguar que a União Europeia tem, pouco a pouco, tornado-se uma realidade cada vez mais desenvolvida, dotada de um complexo institucional bem estruturado e de um amplo feixe de competências. Foi no decorrer desses mais de sessenta anos de existência que as pioneiras Comunidades Europeias se consolidaram nessa complexa entidade supranacional, representante do mais avançado bloco de integração regional.

Também foi visto que esse trajeto não foi trilhado sem controvérsias. Diante dos diferentes pontos de vista que se colocavam acerca do modo de aproximação das nações, a forma hoje assumida pela União Europeia representa o resultado desse contínuo choque de interesses contrapostos, em que concessões mútuas tiveram que ser realizadas para permitir o estágio de desenvolvimento atual.

Mas esse trajeto de construção não chegou ao fim.

Conforme apontado, o projeto de Schuman tinha por finalidade criar uma solidariedade real entre as nações europeias, fundada numa interdependência de fato. Tinha-se em mente que uma integração gradual, realizada em âmbitos progressivamente mais alargados, culminaria num profundo emaranhado de relações que não poderia ser desfeito apenas com reformas jurídicas. Os povos não poderiam guerrear entre si sem antes pensar nas consequências de tais atitudes, eis que isso significaria, diante da profundidade dos vínculos, no prejuízo de seus próprios interesses.

Essa projeção inicial parece hoje dar provas de sua concretização.

Com a breve análise da atual União Europeia e da crise de endividamento, verificou-se que os laços unificadores dos Estados-membros não mais se restringem a meros acordos jurídicos assinados em convenção. Para além disso, o vínculo está marcado por reais interesses comuns que foram construídos ao longo das últimas décadas, período durante o qual a tal interdependência foi efetivamente concretizada.

Diante dos problemas que atualmente assolam o continente, e tendo por pano de fundo o histórico aqui analisado, parece que os próximos passos a serem dados pela União Europeia se destinarão ao aprofundamento de sua integração, e não ao afrouxamento das relações.

Se existem aqueles que apontam para a crise da dívida soberana como um episódio representativo do insucesso econômico do bloco, não há como se negar, de outra mão, que ela também pode significar o êxito dos Founding Fathers em ver as nações partilhando dos mesmos problemas, estando mutuamente dependentes entre si.

Deste modo, se não há, por ora, interesse dos Estados em abrir mão do projeto europeu de integração, o próximo evento na sucessão desse histórico muito provavelmente será a adoção de novas reformas, que, como as antecessoras, prestar-se-ão a ampliar ainda mais as esferas de poder da União Europeia, em resposta às demandas comuns do bloco.

REFERÊNCIAS

- AGUADO, Juventino de Castro. A supranacionalidade e a soberania estatal no contexto da crise na União Europeia em face dos direitos de cidadania. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 2, p. 317, jul. 2012.
- ANDRIGHI, Fátima Nancy. O Desafio da Unificação Européia e o Tratado de Amsterdã. In: LEWANDOWSKI, R. E (Coord.). *Direito Comunitário e Jurisdição Supranacional: o Papel do Juiz no Processo de Integração Regional*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000, p. 55-58.
- ATO Único Europeu. Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.
- ATTINA, Fulvio. *Introducción al Sistema Político de la Comunidad Europea*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- AVELÃS NUNES, Antônio José. *Introdução à História da Ciência Económica e do Pensamento Económico*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2011.
- _____; *A crise atual do capitalismo: capital financeiro, neoliberalismo, globalização*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- _____; *As Voltas que o Mundo dá...* Reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- BAGUS, Philip. *The Tragedy of the Euro*. Auburn: Ludwig Von Mises Institute, 2010.
- BANCO Central Europeu. Disponível em: <<http://www.ecb.europa.eu>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.
- BARACHO, José A. de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter. *The ABS of European Union Law*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.
- CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*. v. 1. O Direito Institucional. 7ª. ed. Lisboa: Fundação Colouste Goulbenkian, 1995.
- CRETELLA NETO, José. *Curso de Direito Internacional Económico*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2003.
- CONSELHO da União Europeia. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

CONSELHO Europeu. Disponível em: <<http://www.european-council.europa.eu/>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

D'ARCY, François. *União Europeia: Instituições, Políticas e Desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenaur Stiftung, 2002.

DECLARAÇÃO SCHUMAN, de 9 de maio de 1950. Disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Declaracao_Schuman_9-5-1950.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica*. Coimbra: Almedina, 2011.

_____; LOPES, Carlos Alberto. *Tratado de Lisboa*. 2. ed. Lisboa: AAFDL, 2010.

EUROPA prepara plano para união fiscal, diz revista. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,europa-prepara-plano-para-uniao-fiscal-diz-revista,115622,0.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

EUROSTAT: Your key to European statistics. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

FINANCIAL Assistance. Disponível em: <<http://www.esm.europa.eu/assistance/index.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

FORGIONI, Paula. *Os Fundamentos do Antitruste*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FORTE, Umberto. *União Europeia: Comunidade Econômica Européia: Direito das Comunidades Europeias e harmonização fiscal*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

FOSTER, Nigel. *EU Law Directions*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

HABERMAS, Jürgen. *Sobre a constituição da Europa: um ensaio*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

HOBBSAWM, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLANDE diz que o fim da crise está próximo. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/hollande-diz-que-o-fim-da-crise-esta-proximo>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

IGLESIAS, Gil Carlos Rodriguez; NOGUERAS, Diego J. Liñan (Dir.). *El Derecho Comunitario y su Aplicación Judicial*. Madrid: Civitas, 1993.

IN GRAPHICS: Eurozone crisis. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/business-13361930>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Sobre a Constituição da Europa: um ensaio*. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

LENDING Operations. Disponível em: <<http://www.efs.europa.eu/about/operations/index.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, 2010.

MERKEL diz que Europa está em situação 'grave'. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral-economia,merkel-diz-que-europa-esta-em-situacao-grave,117528,0.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. Passos do desenvolvimento do direito primário da integração comunitária em direção a um ente comunitário transnacional. *Doutrinas Essenciais de Direito Internacional*, v. 2, p. 1183, fev. 2012.

NOGUEIRA, Aloysio Pereira. União Europeia: os tratados básicos. In: LEWANDOWSKI, R. E (Coord.). *Direito Comunitário e Jurisdição Supranacional: o Papel do Juiz no Processo de Integração Regional*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000, p. 59-73.

OS FUNDADORES da UE. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/index_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

OS SÍMBOLOS da UE. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/index_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

PANCERI, Juliana Wust. Os sucessivos processos de alargamento da União Europeia e a controversa adesão da Turquia. In: SILVA, Karine de Souza (Org.). *Mercosul e União Europeia: o Estado da arte dos processos de integração regional*. Florianópolis: Editora Modelo, 2010, p. 89-138.

PANIAGUA, Enrique Linde (Coord.). *Derecho de la Union Europea*. v. 1. Antecedentes, Instituciones y Jurisdicción. Madrid: Marcial Pons, 1995.

PFETSCH, Frank. *A União Europeia: história, instituições, processos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

PORTO, Manuel C. L. *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*. 3. ed. Lisboa: Almedina, 2001.

PROST, Antoine; VINCENT, Gérard. (Org.). *História da vida privada*. v. 5. Da Primeira Guerra Mundial a nossos dias. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

QUADROS, Fausto de. *O princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o Tratado da União Européia*. Coimbra: Almedina, 1995.

RÉMOND, Réne. *O século XX: de 1914 aos nossos dias*. São Paulo: Editora Cultrix, 1974.

ROBERT Schuman: o arquiteto do projeto da integração europeia. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/robert_schuman_pt.pdf>. Acessado em: 14 de novembro de 2013.

SCHENGEN (Acordo e Convenção). Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/schengen_agreement_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

SILVA, Karine de Souza. De Paris a Lisboa: sessenta anos de integração europeia. In: _____ *Mercosul e União Europeia: O Estado da arte dos processos de integração regional*. Florianópolis: Editora Modelo, 2010, p. 23-87.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SOUSA FRANCO, António L. de. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4. ed. 13ª reimp. v. 1. Coimbra: Almedina, 2010.

STELZER, Joana. *União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?* 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

TRATADO de Amsterdão: modo de utilização. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/index_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

TRATADO de Maastricht sobre a União Europeia. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

TRATADO de Nice: modo de utilização. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/index_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

TRATADO que institui a Comunidade Económica Europeia ou Tratado CEE – texto original (versão não consolidada). Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

TRATADO que institui a Comunidade Europeia de Energia Atómica (EURATOM). Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

TRATADO que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

THOMPSON, Edward. Os fins da Guerra Fria: uma resposta. In: BLACKBURN, Robin (Org.). *Depois da Queda*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.

UNIÃO EUROPEIA. Acto Único Europeu, de 17 de fevereiro de 2013. *Altera os Tratados das Comunidades Europeias e traz outras disposições gerais*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 169, de 29 de junho de 1987, p. 1-28. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new_other_treaties.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 26 de dezembro de 2012. *Estabelece a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, C 326, de 26 de dezembro de 2012, p.

391-407. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Projeto de Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa, de 18 de julho de 2003. *Projecto de Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa*. Jornal Oficial da União Europeia, C 169, de 18 de julho de 2003, p. 1-150. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new_other_treaties.htm#other>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de maio de 2010. *Cria um mecanismo europeu de estabilização financeira*. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/ec0009_pt.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Nice, de 26 de fevereiro de 2001. *Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C 80, de 10 de março de 2001, p. 1-87. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new_other_treaties.htm#other>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia, incluindo o texto do Tratado que institui a Comunidade Europeia, de 31 de agosto de 1992. *Altera os tratados instituidores da União Europeia, institui a Comunidade Europeia e dá outras disposições*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C 224, de 31 de agosto de 1992, p. 1-79. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new_other_treaties.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Amsterdão, de 02 de outubro de 1997. *Altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados*. Jornal Oficial das comunidades Europeias, C 340, de 10 de novembro de 1997. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new_other_treaties.htm#other>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Lisboa, de 13 de dezembro de 2007. *Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, C 306, de 17 de dezembro de 2007, p. 1-271. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm#current>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado estabelecendo o Mecanismo Europeu de Estabilidade, de 02 de fevereiro de 2012. *Estabelece o Mecanismo Europeu de Estabilidade*. Disponível em: <<http://www.esm.europa.eu/about/legal-documents/index.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Treaty establishing the European Atomic Energy Community, de 25 de março de 1957. Estabelece a Comunidade Europeia de Energia Atômica. Roma, 25 de março de 1957. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new_other_treaties.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Treaty establishing the European Coal and Steel Community, de 18 de abril de 1951. Estabelece a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Paris,

18 de abril de 1951. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new_other_treaties.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Treaty establishing the European Economic Community, de 25 de março de 1957. Estabelece a Comunidade Econômica Europeia. Roma, 25 de março de 1957. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new_other_treaties.htm>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Processo C-294/83. Partido Ecologista Os Verdes *versus* Parlamento Europeu. Acórdão de 23 de abril de 1986. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61983CJ0294:PT:NOT>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Processo C-26/62. NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos *versus* Administração Fiscal neerlandesa. Acórdão de 5 de fevereiro de 1963. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962CJ0026:PT:NOT>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça União Europeia. Processo C-166/77. Administração das Finanças do Estado *versus* Sociedade anónima Simmenthal. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61977CJ0106:PT:NOT>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Processo C-6/64. Flaminio Costa *versus* E.N.E.L. Acórdão de 15 de julho de 1964. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964CJ0006:PT:NOT>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.

VICENTINO, Rosemiro Pereira. *Soberania e mercado mundial*. São Paulo: LED, 1996.

WHAT is Benelux? Disponível em: <http://benelux-parlement.eu/en/benelux/benelux_intro.asp>. Acessado em: 14 de novembro de 2013.

ZONA do Euro precisa se mover rumo a uma união fiscal, diz FMI. Disponível em: <<http://m.estadao.com.br/noticias/economia,zona-do-euro-precisa-se-mover-rumo-a-uma-uniao-fiscal-diz-fmi,116858.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2013.