

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 32 • nº 128
outubro/dezembro – 1995

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

O quadro institucional da Comunidade Européia

WERTER R. FARIA

O Tratado que institui a Comunidade Econômica Européia, denominação substituída pela expressão Comunidade Européia pelo Tratado da União Européia ou Tratado de Maastricht, atribui a realização das tarefas confiadas a essa organização ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão e ao Tribunal de Justiça.

O Tratado da União Européia altera o quadro institucional com a inclusão de mais uma instituição: o Tribunal de Contas.

O quadro institucional da Comunidade não corresponde à divisão clássica dos poderes do Estado, baseada no princípio da separação ou tripartição entre legislativo, executivo e judiciário, em que este último é considerado por uns como apolítico, em virtude da sua função de assegurar o respeito das leis, e por outros tão fraco que nem poderia ser qualificado como poder. O quadro institucional da Comunidade não reproduz a tripartição dos poderes, posto que, na expressão de Ricardo Monaco¹, entre estes “se insere, não um quarto poder, mas um órgão especial de conexão, bem como de coordenação da ação comunitária com a ação estatal, enquanto esta última se dirige à consecução dos fins comunitários. Trata-se do Conselho de Ministros. Mas, posto de lado isso, não se poderia estabelecer um exato paralelismo entre os três outros órgãos, respectivamente o legislativo, o executivo e o judiciário, assim como se encontram no ordenamento constitucional do Estado”. Depois de observar que a Assembleia não tem o poder de elaborar leis e a Comissão não exerce sozinha a direção da comunidade, Monaco conclui que, “desse modo, o sistema torna-se híbrido, porém ao mesmo tempo lógico, dado que corresponde à

Werter R. Faria é Professor titular aposentado de Direito Comercial da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Ex-Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Membro Fundador e Presidente da Associação Brasileira de Estudos da Integração (ABEI). Membro do Conselho Técnico-Científico do Instituto Brasileiro de Estudos das Relações de Concorrência e de Consumo (IBRAC).

¹ *Enciclopedia del Diritto*, VIII (“Comunit... economica europea”), p. 329.

exigência de ente no qual ainda não pode existir separação de poderes e no qual, necessário que a ação comunitária se desenvolva mediante o concurso da ação dos Estados-Membros”.

Pierre Pescatore² compara a estrutura institucional das organizações internacionais tradicionais com a comunitária. A estrutura das primeiras funda-se “no mesmo princípio de legitimidade, que é o da representatividade do Estado nas relações internacionais. A despeito da grande diversificação das tarefas cometidas às diversas organizações, a despeito de sua estruturação interna, que pode assumir proporções grandiosas, como é o caso da armadura impressionante das Nações Unidas, todos esses organismos, entretanto, inspiram-se num único e mesmo princípio de estrutura: o de que todo poder deriva dos Estados e que uma instituição internacional só exerce uma autoridade real com a condição de ser composta de representantes de Estados.

Em outros termos, o poder nas organizações internacionais, a *policy making*, está concentrado nas mãos de órgãos compostos de representantes de Estados, quer dizer, representantes de interesses nacionais. Para ficar no exemplo das Nações Unidas – protótipo de todas as organizações – quer se trate da Assembléia Geral, do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social ou do Conselho de Tutela, a fonte de sua legitimidade é idêntica, embora as missões sejam distintas: todos esses órgãos são compostos, invariavelmente, de representantes de Estados.

Do ponto de vista da estrutura, em que consiste, pois, a originalidade do direito da integração, tal como se materializou nas Comunidades Européias? Os Tratados de Paris e de Roma constituem a primeira tentativa, numa escala mais ampla e mais sistemática, de introduzir na estruturação de um conjunto interestadual novos princípios de representatividade, à parte daquele da representação dos Estados. Com efeito, afóra o Conselho, que ainda se assemelha aos órgãos internacionais representativos de Estados, a estrutura comunitária comporta três instituições que dão corpo, cada uma, a valores e a forças distintas: a Comissão como guardiã do interesse comum; o Parlamento como expressão das forças populares; por último, a Corte de Justiça como garantia dos valores jurídicos”.

Os autores do Tratado de Roma concebe-

ram a Assembléia como órgão de representação política, composto por representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade, designados pelos Paramentos dentre os seus membros, segundo o processo estabelecido por cada um deles. Posteriormente, a Assembléia recebeu a denominação de Parlamento Europeu, e os seus membros passaram a ser eleitos por sufrágio universal e direto. O Parlamento exerce os poderes que lhe são conferidos pelo Tratado, principalmente o de participar no processo conducente à adoção dos atos comunitários, mediante a emissão de pareceres favoráveis ou a formulação de pareceres consultivos. Pode, ainda, solicitar à Comissão que submeta à sua apreciação todas as propostas adequadas sobre as questões que se lhe afigurem requerer a elaboração de atos comunitários para efeitos de aplicação do Tratado. A despeito do nome, é um órgão essencialmente consultivo.

O Conselho, constituído inicialmente por um representante de cada Estado-Membro, em nível ministerial, com poderes para vincular o respectivo Governo, passou a ser formado por delegados dos Estados, designados entre os seus membros. Sendo a instituição representativa dos Estados-Membros, classifica-se como órgão intergovernamental. Por ser composta de representantes dos Estados-Membros, na expressão de Pescatore, “do ponto de vista da sua legitimidade, esta instituição mantém-se, portanto, no quadro tradicional das relações interestatais”. Quanto à sua presidência, o autor entende que, sob determinados aspectos, as concepções internacionalistas estão ultrapassadas. A ação do Conselho insere-se num conjunto de disposições sobre competência e forma que contribuem para criar, no seio do Conselho, uma atmosfera de trabalho muito diferente da que se verifica em outras instituições internacionais.

O Conselho dispõe de poder de decisão e tem a atribuição de assegurar a coordenação das políticas gerais dos Estados-Membros. Pelo fato de dispor de poder de decisão, pertence à categoria dos órgãos deliberativos.

Os membros da Comissão, depois de aprovada a escolha pelo Parlamento Europeu, são nomeados pelos governos dos Estados-Membros, de comum acordo, em função da sua competência geral e garantia de total independência³. Segundo a expressão de

² *Le droit de l'intégration*, Institut Universitaire, Genève, 1972, p. 14.

³ Antes da designação, os governos consultam o Parlamento e o Presidente da Comissão.

Monaco⁴, a Comissão tem atribuições particularmente vastas e que superam o esquema usual das funções executivas. Dispõe do poder de velar pela aplicação das disposições do Tratado CEE, bem como das medidas tomadas pelas instituições, por força deste. Tem o poder de formular recomendações ou pareceres sobre as matérias objeto do Tratado de Roma, quando este o preveja expressamente ou considere necessário. É dotada de poder de decisão próprio e participa na formação dos atos do Conselho e do Parlamento Europeu, nas condições previstas no Tratado. Exerce, ainda, a competência que o Conselho lhe atribua para a execução das regras que estabeleça.

Jean Boulouis⁵ divide essas atribuições em dois grupos: umas relativas à elaboração do direito, em que só dispõe do direito de iniciativa, expresso na fórmula "o Conselho, sob proposta da Comissão... adota". Sem embargo, exerce um certo poder normativo ou de decisão próprio, quer seja investida diretamente por disposições particulares do Tratado, quer esse poder seja delegado pelo Conselho "para a execução das regras por ele estabelecidas".

A esse primeiro conjunto pode ser relacionado o papel da Comissão como negociadora dos acordos celebrados pela Comunidade.

As outras correspondem à sua missão de

Pescatore (ob. cit., p. 18) nota que as modalidades desta investitura e esta independência caracterizam a Comissão. Por isso, sua posição não é diferente da posição de qualquer governo num regime parlamentar baseado na separação dos poderes. "Com efeito, neste regime o governo recebe sua investitura de outro poder, porém, depois de instalado, apoiado na confiança que lhe foi outorgada, gere os negócios com uma apreciável medida de independência. Entretanto, tudo isso é dizer muito pouco para descrever a posição institucional da comissão: com efeito, ela se define tanto pelas funções atribuídas a este órgão como pelas modalidades da sua investitura. Em face do Conselho, profundamente impregnado pela qualidade de seus membros, como representantes nacionais, a comissão é a representante e a defensora do interesse comum. É no reconhecimento deste interesse que reside a razão de ser e o título de legitimidade desta instituição; negativamente, é da negação deste interesse e da sua dissolução no antagonismo dos interesses nacionais que procede o não-reconhecimento da verdadeira natureza da comissão".

⁴ Ob. cit., p. 332.

⁵ Droit institutionnel des communautés européennes, 4^a ed., Montchrestien, Paris, 1993, p. 84.

velar pelo respeito dos tratados, pelo que se chama "guardiã dos tratados". São as atribuições de controle do Conselho, dos Estados-Membros e dos "justiciables" das Comunidades.

O Conselho exerce o poder legislativo na Comunidade, ou no dizer de Pescatore⁶, "ele, o legislador ordinário, porque nas suas mãos se acha concentrado o poder de legislar, propriamente dito, assim como o exercício do poder de fixar as orientações políticas e legislativas, sob a forma de diretivas e de decisões. Quanto à Comissão, o seu papel, a esse respeito, é diferente: antes de tudo, o tratado reservou-lhe, de maneira assaz sistemática, o direito de proposição, no sentido de que, na maior parte das matérias, quase em todas, o Conselho somente pode estatuir sob proposta da Comissão. Cabe-lhe, portanto, tomar a iniciativa da legislação, elaborar os estudos preparatórios e, por esse meio, fixar os termos do debate legislativo. O Tratado estabeleceu as disposições de procedimento necessárias a fim de que o Conselho não possa, quer se dispensar de considerar as iniciativas da Comissão, quer, ainda, tentar usurpá-las; assinalaremos, a propósito, uma prática do Conselho que consiste em *convidar* a Comissão a apresentar-lhe certas proposições – manifestação de intenção que significa, da parte do Conselho, que uma proposição nesse ou naquele sentido tem assegurado bom êxito.

Eis aí, portanto, a realidade da partilha dos poderes, no que concerne ao exercício, na Comunidade, do poder de tomar as decisões políticas e legislativas: é a Comissão que propõe e dispõe o Conselho que ordinariamente...".

O Tribunal de Justiça é composto por juizes escolhidos dentre personalidades que ofereçam todas as garantias de independência e reúnam as condições exigidas, nos respectivos países, para o exercício das mais altas funções jurisdicionais, ou que, caso sejam jurisconsultos de reconhecida competência, são nomeados, de comum acordo, pelos governos dos Estados-Membros, por um período de seis anos.

Assinala Valerio Grentieri⁷ que, "a propósito da nomeação, as garantias são mínimas: com efeito, os Estados designarão os juizes com base em acordos diplomáticos, acordos que se

⁶ Ob. cit., p. 61.

⁷ "Le statut des juges de la Cour de justice des Communautés européennes", *Revue trimestrielle de droit européen*, 3-1967, p. 822.

tornaram ainda mais complicados pela necessidade da unanimidade". O autor reputa "mais condizente com o caráter da Corte de Justiça que os juízes sejam nomeados pelos órgãos executivos da Comunidade, sob parecer do Parlamento Europeu ou, melhor ainda, pelo próprio Parlamento, talvez com base numa lista elaborada pelos Executivos comunitários, em colaboração com os Estados-Membros".

O artigo 167 do Tratado CEE estabelece duas condições para a nomeação dos juízes e advogados-gerais: garantia de independência e competência jurídica. "Por sua generalidade, a primeira condição", objeta Grementieri, "tem pouco valor e, inclusive, é quase incompreensível: com efeito, falar em garantia de independência de uma pessoa, antes que tenha sido nomeada juiz, resulta em exigir alguma coisa inexistente, o que pode servir de instrumento de veto de um Estado para se opor à nomeação como juiz de uma pessoa que não lhe apraz. A segunda condição, de competência jurídica, não apresenta problema de interpretação, dado que está suficientemente descrita pelo próprio Tratado; uma particularidade a ser observada é que a competência jurídica não é exigida num domínio específico, mas tem caráter geral, contrariamente ao que se passa a respeito da Corte Internacional de Justiça para a qual é exigida competência *em matéria de direito internacional*. Esta diferença nas condições de competência jurídica dos juízes é justificada pela diversidade da funções das duas cortes".

Dispõe a alínea 2 do artigo 167 do Tratado de Roma que "de três em três anos proceder-se-á a uma substituição parcial dos juízes, a qual incidirá alternadamente sobre sete e seis juízes".

Durante o período de duração do mandato os juízes são inamovíveis. A despeito disso, Grementieri pondera que:

"podemos deplorar, contudo, o atentado à independência do juiz pela brevidade do mandato, na medida em que o fato de este ser submetido a um controle político da sua atividade, após breve lapso de tempo, não é a melhor garantia de um julgamento sereno e verdadeiramente independente. Estas observações parecem ainda mais fundadas levando-se em conta o fato de que é prevista uma renovação parcial da Corte a cada três anos".

Depois de examinar outras possibilidades (vitaliciedade e mandato mais longo), o autor aduz que:

"a brevidade do mandato e sua renovação são dois aspectos inseparavelmente ligados: sobretudo por razão de ordem prática (orientação constante da jurisprudência), é necessário corrigir o primeiro elemento pelo segundo, e o único meio de eliminar a renovação seria dar uma duração mais apropriada ao mandato".

Segundo o artigo 6º do Protocolo Relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia,

"os juízes só podem ser afastados de suas funções ou privados do seu direito a pensão ou de outros benefícios que a substituam se, por decisão unânime dos juízes e advogados-gerais do Tribunal, tiverem deixado de corresponder às condições exigidas ou de cumprir os deveres decorrentes do cargo. O interessado não participa nestas deliberações". A decisão é comunicada aos presidentes do Parlamento Europeu e da Comissão e notificada ao presidente do Conselho. Conforme a alínea 3 da citada disposição, "em caso de decisão que afaste o juiz das suas funções, a notificação do presidente do Conselho determina a abertura de vaga no lugar".

Além da garantia de imobilidade, na forma do artigo 3º do Estatuto,

"os juízes gozam de imunidade de jurisdição. No que diz respeito aos atos por eles praticados na sua qualidade oficial, incluindo as suas palavras e escritos, continuam a beneficiar de imunidade após a cessação das suas funções".

Comenta Grementieri que:

"vemos claramente a importância da proteção prevista para os juízes que, não apenas durante o seu mandato, mas também, e sobretudo, após a cessação deste, não devem responder por sua atividade perante terceiros, nem em particular perante os seus eleitores. Se a proteção só estivesse prevista para o primeiro período, a sua eficácia seria gravemente diminuída; assim, em compensação, são evitadas as posteriores medidas de retorsão de caráter político".

A alínea 2 do artigo 3º do Estatuto permite que a imunidade de jurisdição seja levantada pelo Tribunal, reunido em sessão plenária.

A alínea 3 daquele mesmo artigo atribui ao juiz outra garantia: em caso de ação penal, o juiz privado da imunidade “só pode ser julgado, em qualquer dos Estados-Membros, pela instância competente para julgar os magistrados pertencentes à mais alta jurisdição nacional”.

O Tribunal de Justiça afirma que o tratado instituidor da Comunidade Européia dá origem a uma nova ordem jurídica de direito internacional, em benefício da qual os Estados-Membros limitaram, em domínios restritos, os seus direitos soberanos.

Para que a autonomia dessa ordem jurídica se imponha, sustenta Jean Boulois,⁸ duas condições devem ser cumpridas: “a primeira é que, para sua interpretação e aplicação, as normas que constituem essa ordem sejam submetidas a uma só instância, que lhe seja própria, e que julgue conforme as regras que estabelece. A segunda, que essa ordem baste a si mesma, de modo que não seja necessário recorrer a princípios ou a regras que o tratado não conteria”.

As atribuições do Tribunal resumem-se na missão geral de garantir o respeito do direito na interpretação e na aplicação do tratado que institui a Comunidade Européia, missão que se desdobra nas suas várias competências.

O Tratado da União Européia pôs em plano de instituição o Tribunal de Contas, cujos

membros são escolhidos dentre personalidades que pertençam ou tenham pertencido, nos respectivos países, a instituições de fiscalização externa ou que possuam uma qualificação especial para essa função. Uns e outros devem oferecer todas as garantias de independência. O Tribunal de Contas tem as seguintes incumbências: 1) examinar as contas da totalidade das receitas e despesas da Comunidade, bem como de qualquer organismo por ela criado, se o ato constitutivo não excluir esse controle; 2) examinar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas e garantir a boa gestão financeira; 3) elaborar um relatório anual, após o encerramento de cada ano financeiro; 4) apresentar, se julgar necessário, em qualquer momento, observações sobre determinadas questões e formular pareceres a pedido de uma das instituições da Comunidade; 5) assistir o Parlamento Europeu e o Conselho no exercício da sua função de controle da execução do orçamento.

Dentro desse quadro institucional, a Corte de Luxemburgo ocupa um lugar de destaque, não só porque, de acordo com o artigo 164 do Tratado de Roma, garante o respeito do direito na sua interpretação e aplicação, como pela importância das suas atribuições consultivas e jurisdicionais. Autores, como Ricardo Monaco,⁹ consideram o Tribunal possivelmente o órgão de maior relevo da Comunidade.

⁸ “Le droit des Communautés Européennes dans ses rapports avec le droit international général”, *Recueil des Cours*, IV- 1992, p. 41.

⁹ *Enciclopedia del Diritto*, VIII (“Comunit... europea del carbone e dell'acciaio”), p. 342.