

FACULDADES INTEGRADAS “ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**UNIÃO EUROPÉIA E MERCOSUL: SUPRANACIONALIDADE
VERSUS INTERGOVERNABILIDADE**

EVANDRO WHITEHEAD ANTUNES DOS SANTOS

Presidente Prudente/SP

Dezembro/2002

FACULDADES INTEGRADAS “ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**UNIÃO EUROPÉIA E MERCOSUL: SUPRANACIONALIDADE
VERSUS INTERGOVERNABILIDADE**

EVANDRO WHITEHEAD ANTUNES DOS SANTOS

Monografia apresentada como requisito parcial de
Conclusão de Curso para obtenção do grau de
Bacharel em Direito, sob orientação do Prof.
Sérgio Tibiriçá Amaral.

Presidente Prudente/SP

Dezembro/2002

FACULDADES INTEGRADAS “ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”

Trabalho de Conclusão de Curso
aprovado como requisito parcial para
obtenção do Grau de Bacharel em
Direito.

Dr. Sérgio Tibiriçá do Amaral
Orientador

Dra. Fabiana Junqueira Tamaoki
1ª Examinadora

Dr. José Lemes Soares Neto
2º Examinador

Assim, pois, embora todos os homens aspirem ao conhecimento, nem todos se dedicam à busca da ciência, impedidos por outros interesses, como os prazeres, as necessidades da vida presente ou ainda pela preguiça de enfrentar as dificuldades da pesquisa científica.

Tomás de Aquino

Para Dr. Oscar Antunes dos Santos
Sobrinho, pelo suporte, incentivo e
exemplo nesses tempos de incerteza.

Agradecimentos

- Aos meus pais, que tanto me inspiraram nesta dura jornada;
- Aos meus amores, Deborah e Thomaz, e a quem mais chegar;
- Ao Dr. Sérgio Tibiriçá do Amaral, professor, orientador e amigo, não necessariamente nessa ordem;
- A Deus, por tudo.

RESUMO

O presente trabalho analisa as diferenças entre dois modelos de integração regional, a União Européia e o Mercosul, quanto à existência da supranacionalidade ou intergovernabilidade.

A formação dos dois mercados, o momento histórico em que elas ocorreram, os órgãos existentes, as diferenças atuais entre os dois blocos e a forma adotada para a solução de controvérsias foram objetos de apreciação para que se pudesse discutir a validade de cada um dos institutos aqui estudados.

A análise do direito comunitário, encarado no presente trabalho como exclusivo da União Européia, trouxe à tona a necessidade de grandes mudanças no Mercosul até se atingir o estágio alcançado pela integração do velho continente.

Conclui-se pela necessidade de mudanças na integração do sul da América, mas que essas sejam graduais, como foram na União Européia, e que sejam adequadas às características da região e de cada Estado-membro.

PALAVRAS-CHAVE: Supranacionalidade, Intergovernabilidade, União Européia, Mercosul, Direito Comunitário, Integração Regional.

ABSTRACT

The present research analyzes the differences between two models of regional integration, the European Union and the Mercosul, about the existence of the supranationalism or intergovernmentalism.

The formation of these markets, the historical moment when they had occurred, the existing organisms, the current differences between the two blocks and the form adopted for the solution of controversies had been appreciation objects so that if the validity of each one of the institutes studied here could argue.

The analysis of the European Community law, faced in the present work as exclusive of the European Union, brought to surface the necessity of great changes in Mercosul until reaching the status reached for the integration of the old continent.

It is concluded for the necessity of changes in the integration of the south of America, but that these are gradual, as they had been in the European Union, and that they are adjusted to the characteristics of the region and of each State-member.

KEYWORDS: Supranationalism, Intergovernmentalism, European Union, Mercosul, Community law, Regional Integration.

SUMÁRIO

1) INTRODUÇÃO	9
2) FORMAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	10
3) UNIÃO EUROPÉIA	
a) Histórico	12
b) Os órgãos da União Européia	18
c) Supranacionalidade	50
d) Direito Comunitário	55
4) MERCOSUL	
a) Histórico	58
b) Os órgãos do Mercosul	60
c) Intergovernabilidade	71
d) Direito Internacional Público	74
5) SUPRANACIONALIDADE NO MERCOSUL	75
6) CONCLUSÃO	81
7) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

1) INTRODUÇÃO

A supranacionalidade existente hoje na União Européia e a intergovernabilidade adotada pelos países do Mercosul têm sido objeto de estudo dos operadores do direito na atualidade, principalmente no tocante à sua ordem jurídica e às concessões que cada país é levado a fazer para participar desses grupos.

A razão deste estudo é examinar esses dois sistemas de integração regional, Mercosul e União Européia, percorrendo sobre suas distinções e semelhanças, seus sistemas jurídicos, seus órgãos, e, sobretudo, analisando o grau de transferência de soberania que cada uma dessas uniões exige do Estado-parte.

Além dessa análise, o presente trabalho discorre também sobre a tese, hoje adotada pela maioria dos doutrinadores, da necessidade da adoção da supranacionalidade pelo Mercosul num futuro próximo, para que seja possível a consolidação de sua integração.

São traçadas também algumas considerações sobre o Direito Comunitário e o Direito Internacional Público, sem as quais não seria possível o entendimento dos termos *supranacionalidade* e *intergovernabilidade*, temas deste trabalho.

Tendo em vista a crescente crise econômica mundial, que afeta a todos os países, especialmente os mais pobres, urgente se torna esta análise, pois traz alternativas aos sistemas econômicos e ordenamentos jurídicos vigentes, o que pode ajudar numa recuperação financeira e institucional.

Mesmo sabendo da peculiaridade de cada união e da necessidade de um desejo muito forte para alterar conceitos já arraigados na classe política dos países que compõem o Mercosul, ainda assim se deve pensar em mudanças, tanto mínimas quanto de grande vulto, visualizando talvez o exemplo da União Européia, naquilo que for possível a adaptação para o nosso Mercado Comum do Sul.

2) FORMAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Integração econômica, na definição de Bela Balassa (1972), é o “processo ou estado de coisas pelas quais diferentes nações decidem formar um grupo regional”. Antes de diferenciarmos os tipos de união entre os países da União Européia e os países do Mercosul, cumpre-nos diferenciar os diversos processos de integração existentes. Oliveira (2001) classifica os processos de integração econômica regional, conforme sua forma de atuação, em zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração econômica completa. Vejamos cada um deles detalhadamente.

- a) Zona de Livre Comércio – São eliminadas as barreiras comerciais entre os estados participantes, mas mantidas suas independências comerciais em relação a outros países. Tem como principal problema a substituição do produto nacional pelo importado mais barato, antes encarecido pela incidência de taxas. Um exemplo desse modelo é o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (1992).
- b) União Aduaneira – difere da zona de livre comércio pela adoção de uma tarifa externa comum em relação a terceiros países. É uma fase mais profunda de integração. Há uma delegação de poderes com relação ao comércio com outros países, já que o estado-membro perde o direito de fixar isoladamente sua tarifa externa.
- c) Mercado Comum – trata-se da eliminação de toda forma de discriminação, com a liberação de bens, capitais, serviços e pessoas. Estabelece-se a livre circulação de fatores produtivos, capital e trabalho.
- d) União Econômica – ocorre com a harmonização das políticas econômicas dos Estados membros, adotando-se para todos a mesma política monetária, fiscal, social e de desenvolvimento, com a delegação a um órgão central da função de elaborar e aplicar essas políticas conjuntas. É o estágio atual da União Européia.
- e) União Total ou União Econômica e Política – Um exemplo típico desse modelo são as federações, como os Estados Unidos. É a integração completa. Tanto as políticas econômicas quanto externas, de defesa e de segurança são únicas. Único também é o Parlamento, e existe o

estabelecimento de uma autoridade supranacional, cujas decisões são de acatamento obrigatório.

Tomando por base as etapas acima mencionadas, o Mercosul situa-se no item *b*, caminhando rumo ao item *c*, último e almejado estágio de sua integração¹. A União Européia, hoje, se enquadra no penúltimo degrau da classificação acima, caminhando para o último estágio, a união total, tanto econômica quanto política, a que Churchill² chamava *Os Estados Unidos da Europa*.

Além desses modelos de integração, poderíamos citar a Zona de Preferência como a mais elementar e imperfeita forma de integração, onde um país dá a preferência comercial a outro na compra de determinado produto. O GATT³ condena esta prática quando não estendida aos demais países-membros do Tratado.

¹ No capítulo *4a* deste trabalho, há a indicação de que o Mercosul, devido aos últimos acontecimentos, regrediu ao item *a* da presente classificação, ou seja, hoje é considerado apenas uma Zona de Livre Comércio.

² Winston Churchill, Primeiro-ministro inglês (1940-1945 e 1951-1955), foi símbolo da luta contra o nazismo durante a 2ª Guerra Mundial. Foi eleito o “Homem do Século” pelos americanos, além de receber o Prêmio Nobel de Literatura. Morreu em 1965, aos 90 anos.

³ Em 1946, visando impulsionar a liberalização comercial, combater práticas protecionistas adotadas desde a década de 30, 23 países, posteriormente denominados fundadores, iniciaram negociações tarifárias. Essa primeira rodada de negociações resultou em 45.000 concessões e o conjunto de normas e concessões tarifárias estabelecido passou a ser denominado Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT (sigla em inglês).

3) UNIÃO EUROPÉIA

a) Histórico

A idéia de uma União Européia não é nova. Desde a antiguidade clássica vem sendo defendida por nomes como Sócrates e Izíado, que afirmavam existir uma identidade própria para a Europa, que se assentaria em valores comuns aos povos europeus. Na idade média foi essa identidade consolidada pelo Cristianismo, com base no pensamento de Tomás de Aquino, e mais tarde, defendida por nomes como Leibonitts, Kant, Yorest, Napoleão, Jean Jacques Rosseau e Victor Hugo.

Essa noção primeira de uma união baseada na Cristandade foi rechaçada pelo Congresso de Westfalia, em 1648⁴, que implantou a consciência geral de uma comunidade de Estados, reconhecida como tal.

A idéia de uma Europa unida já despontava com o fim da Primeira Guerra Mundial, mas somente com o fim do segundo grande conflito é que atitudes concretas em direção a essa união começaram a ser tomadas. A idéia de um novo conflito de dimensões mundiais, que poderia trazer mais estragos às já combalidas nações, foi um dos argumentos mais fortes na defesa do diálogo e da integração. Segundo KLAUS DIETER BORCHARDT (1991), “nenhum motivo foi mais poderoso para a unificação européia do que a sede de paz”.

O discurso de Churchill de 1946, em Zurich, onde ele propõe a criação dos Estados Unidos da Europa, e a proposta do Congresso Federal de Haya, em 1948⁵, da constituição de um Estado Federal entre os povos europeus, são tentativas surgidas logo após a 2^a. Guerra Mundial, que vêm antecipar o Plano Schuman, surgido em maio de 1950. Esse plano propõe o início formal do processo de integração da Europa, tendo como objetivo primeiro a paz entre as nações, vencedoras e vencidas da grande guerra.

⁴ Os Tratados de Westfália (1648) “assinalam o amadurecimento das idéias que solaparam o medievalismo continental, negam, definitivamente, a supremacia do Império e da Igreja e revelam a consciência geral de uma comunidade de Estado, que se reconhecem como iguais, que podem estabelecer, livremente, o seu estatuto político, contanto que dentro dos princípios ali estipulados”. In BOSON, Gerson de Britto Mello, *Direito internacional público: o estado em direito das gentes*, p. 37, apud KERBER, Gilberto, *Mercosul e a supranacionalidade*, p. 27.

⁵ O Congresso de Haya (8 a 10 de maio de 1948) foi organizado pelo Comitê de Coordenação para a Unidade Européia. Em suas resoluções, o Congresso defende uma Europa unida e democrática e a criação do Conselho da Europa, que acabou sendo criado em 5 de maio de 1949, com sede em Estrasburgo.

Robert Schuman, por sugestão de Jean Monnet⁶, um dos precursores na idéia de uma Europa unida, buscava uma solução que controlasse a produção de matérias-primas fundamentais para o desenvolvimento de qualquer esforço futuro de guerra ou de domínio econômico. Para tanto, seu plano estabelecia a criação de uma organização onde a produção franco-germânica do carvão e do aço, elementos indispensáveis para um conflito armado naquela época, ficasse sujeita a uma autoridade comum, de caráter supranacional. Essa organização, além de França e Alemanha, seria aberta à participação de outros países da Europa.

E assim ocorreu. No dia 09 de maio de 1950 foi lida por Robert Schuman a Declaração que levava seu nome, na Sala do Relógio, do *Quais d'Orsay*, em Paris, e que tinha sido preparada em segredo por Jean Monnet. No dia 18 de abril de 1951 foi assinado em Paris o Tratado que instituiu a COMUNIDADE EUROPÉIA DO CARVÃO E DO AÇO (CECA), a primeira das Comunidades Européias. França, Alemanha, Itália e países da Benelux⁷ foram os primeiros membros. No dia 25 de julho do mesmo ano o Tratado entrava em vigor.

Esse tratado trazia várias inovações em seu conteúdo. A primeira era a adoção de um caráter supranacional em suas decisões, expressamente declarado em seu art. 9.º. A existência da Alta Autoridade, um órgão colegiado nomeado pelos governos dos Estados-membros, concretizava esse elemento. Suas decisões vinham em defesa de interesses comuns dos Estados-membros, e não beneficiavam a um estado isoladamente. Essas decisões dirigiam-se também às empresas atuantes no setor do carvão e do aço, sobre as quais ela tinha autoridade.

⁶ Jean Monnet, economista francês, chamado pai da integração européia, foi o autor do Plano do Mercado Comum Europeu, em que defendia uma Europa unida pela paz. Durante a Primeira Guerra Mundial representou a França em vários comitês executivos aliados. Colaborou com o Programa da Vitória de Roosevelt. Tomou parte, em 1940, na organização do Plano de Defesa Comum da Europa, tornando-se, a seguir, membro do conselho de Abastecimento Britânico, em Washington. Em 1947, criou o Plano Monnet, tornando-se Comissário-Geral do Plano de Modernização e Equipamento da França. Foi presidente da Conferência preparatória do Plano Schuman, participando, ainda, da elaboração do Projeto da Comunidade Européia de Defesa, em 1950. Foi presidente da Comunidade Européia do Carvão e do Aço entre 1952 e 1955, alçando, em janeiro de 1956, a presidência do Comitê de Ação para os Estados Unidos da Europa que, em 1973 (fim do período de transição estabelecido para a criação efetiva da Comunidade Econômica Européia), contava com 43 membros, entre políticos e líderes trabalhistas dos países participantes do Mercado Comum. *In: Enciclopédia Barsa*, v. 9, Rio de Janeiro, Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1973.

⁷ Organização formada pela Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos (Holanda). Suas origens remontam à assinatura, em Londres, de uma convenção aduaneira, a 5 de setembro de 1944. Essa convenção, confirmada pela Conferência de Haia em abril de 1946, tinha como objetivos a liberdade total de comércio entre os três países, e a uniformidade de tarifas alfandegárias em relação a outros países. A organização foi complementada pela assinatura do Tratado da União Econômica do Benelux, assinado em 1958 e ratificado em 1º de novembro de 1960. *In: Enciclopédia Mirador Internacional*, v. 2, São Paulo, Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1995.

Para consolidar a independência dessa Comunidade, seus recursos não provinham dos Estados-membros, mas sim da cobrança de um imposto europeu sobre a produção siderúrgica e carbonífera.

À criação dessa comunidade seguiu-se a criação da Comunidade Européia de Defesa, que fracassou em seu intuito de criação de uma estrutura militar unificada para a Europa, após a não-ratificação de seu conteúdo pela França, que temia uma aproximação militar com a Alemanha.

Apesar desse revés, a integração continuou sua caminhada com a formação da Comunidade Européia da Energia Atômica (CEEa), também chamada EURATOM, e a Comunidade Econômica Européia (CEE), criadas ambas pelo Tratado de Roma em 1957, completando os três tratados que formam a base do direito comunitário originário.

O Tratado da Comunidade Econômica Européia foi, sem sombra de dúvida, o elo mais importante da integração, já que representou a figura central de todo o direito comunitário, visando não só uma integração setorial, como a criação da CECA e da EURATOM, mas sim a uma união econômica em larga escala.

Segundo MATHIJSEN (*apud* Steltzer, 2000) isso se deu através de duas fases distintas: a *integração negativa* e a *integração positiva*. A fase da integração negativa correspondeu à eliminação de todos os obstáculos à livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais; na segunda fase, integração positiva, consolidou-se a convergência entre as políticas nacionais, renunciando os Estados-membros a parcelas de sua soberania em prol de uma organização superior, supranacional, com poderes próprios e com a difícil missão de instituir uma verdadeira união entre seus membros.

Após essa primeira fase de integração, onde vigoraram os tratados CECA, CEE e CEEa, a união se consolidou com a união de suas funções executivas (Tratado de Bruxelas - 1965), já que muitas vezes essas funções se sobrepunham de uma comunidade para outra. Foi instituído um Conselho e uma Comissão únicos para as três Comunidades Européias. Esse tratado que unificou as instituições pode ser considerado como uma das mais importantes etapas do processo de integração.

Em seguida a essa unificação, outros países foram aderindo à Comunidade Econômica Européia, sendo que dos seis membros iniciais a Comunidade já contava com 15 em 1995⁸.

Para chegar a conformação atual de União Européia, três tratados ainda tiveram que ser editados, o que vinha ao encontro da integração por etapas preconizado no Tratado de Roma: o Tratado do Ato Único Europeu, o Tratado da União Européia e o Tratado de Amsterdã.

O Tratado do Ato Único Europeu, assinado em 1986 em Luxemburgo, é um marco de fundamental importância no caminho da integração, lançando as bases para uma cooperação mais forte entre os países membros no setor da política externa. Ele ainda introduziu o Conselho Europeu e estabeleceu os alicerces para a futura criação, em 1992, do Mercado Comum Europeu.

Quanto aos seus objetivos, o tratado traz:

- a) estabelecimento de um grande mercado sem fronteiras, como principal objetivo;
- b) adoção de políticas de apoio às regiões menos desenvolvidas;
- c) cooperação nos campos monetário, tecnológico e de investigação;
- d) atuação social;
- e) defesa ambiental.

O Tratado da União Européia (Tratado de Maastricht – 1992) foi um dos mais importantes instrumentos de reforma dos tratados fundadores da comunidade. Criou a União Européia, fundada sobre as Comunidades Europeias, conservando estas seu caráter de sujeito de direito internacional, permanecendo como instituições separadas dentro da União. Fixou também o ano de 1999 como o início da circulação do Euro, a moeda única europeia.

Foi também nesse tratado que se decidiu pela criação de uma Política Externa e de Segurança Comum, completando os três pilares que compõem a União Européia: o primeiro diz respeito às próprias Comunidades Europeias (CECA, CEE e

⁸ França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Grã-Bretanha, Irlanda, Dinamarca, Grécia, Portugal, Espanha, Áustria, Finlândia e Suécia.

CEEA); o segundo, refere-se à Política Externa de Segurança Comum (PESC); e o terceiro, trata da cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos.

Os objetivos principais desse tratado são: a consolidação da União Européia internamente, em todos os seus aspectos; a concretização de uma política externa e de segurança comuns; e a criação da cidadania européia.

A sua ratificação pelos países europeus não foi tarefa fácil. Além de uma sentença polêmica junto à Corte Constitucional da Alemanha, ocorreram referendos na Irlanda, França e Dinamarca, sendo que neste último somente na 2ª tentativa foi aprovado. Tudo isso retardou sua entrada em vigor em quase um ano.

O Tratado de Amsterdã (1997) teve sua origem prevista já no Tratado da União Européia. Apesar de toda a expectativa em torno de sua formulação, revelou-se um tratado modesto, realizado com extrema prudência, talvez devido ao temor provocado pelas dificuldades de implantação do Tratado de Maastricht. Preocupou-se principalmente com o cidadão comum e seus direitos.

Finalmente, em 1º de Janeiro de 2002 o Euro passou a ser a moeda corrente de doze⁹ dos quinze países que compõem a União Européia, completando os três períodos planejados para sua introdução: em 1998, a União Européia definiu os países em condições de abrir mão de suas moedas nacionais para aderir à moeda única comunitária, e criou o Banco Central Europeu; de 1999 a 2001, o euro é instituído como moeda, e o Banco Central Europeu assume a responsabilidade da política monetária européia, e em 1º de Janeiro de 2002, as notas e moedas do Euro são introduzidas nos doze países aderentes, com enorme sucesso.

A Europa, hoje, representa uma grande força no cenário mundial, tanto economicamente quanto politicamente, e isso se deve em grande parte à junção de forças ocorridas com a união dos países. Países outrora periféricos, como Portugal e Grécia, se encontram hoje em lugar de destaque no cenário mundial, graças às suas participações na União Européia. Mesmo potências, como França e Alemanha, tiveram ganhos extraordinários com a União, com a ampliação de mercados e o conseqüente aumento da produção. Além de tudo isso, ainda existe o maior benefício de todos, este de alcance mundial, que é a manutenção da paz na Europa.

⁹ Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Portugal.

Apesar de alguns líderes europeus ainda se levantarem contra essa integração, como o francês Jean-Marie Le Pen¹⁰, o consenso geral é de que essa integração é irreversível, e que só se estreitará com o passar do tempo.

¹⁰ Racista, anti-semita e xenófobo, Jean Marie Le Pen causou pânico entre os franceses ao passar ao segundo turno das eleições presidenciais francesas em 2002. Representante da extrema-direita, ele condena a participação do país na União Européia, declarou ser o candidato da França contra a euroglobalização e prometeu retirar a França do Tratado de Maastricht, que fundamentou a União Européia.

b) Os órgãos da União Européia

Os órgãos da União Européia foram evoluindo conforme evoluíram os próprios laços da integração, adquirindo ao longo do tempo mais complexidade e especificidade.

Segundo Oliveira (2001), a organização institucional comunitária está estruturada em três grandes blocos: a) Instituições Fundamentais, compreendendo o Parlamento Europeu, Conselho, Comissão, Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas; b) Instituições de Funções Consultivas, compreendendo o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões; e c) Instituições Monetárias e Financeiras, compreendendo o Instituto Monetário Europeu (IME), Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), Banco Central Europeu (BCE), Banco Europeu de Investimentos (BEI) e o Fundo Europeu de Investimentos. Veremos a seguir as mais importantes delas¹¹.

1. Parlamento Europeu

As origens do Parlamento Europeu remontam aos anos 50, mas é em 1979 pela primeira vez eleito por sufrágio universal por todos os cidadãos dos Estados-membros. Torna-se, assim, a emanação democrática direta dos povos da União Européia e o seu principal representante junto às instituições comunitárias.

A história do Parlamento Europeu ficou marcada pelas reformas adotadas em 1970 (disposições orçamentais), 1975 (disposições financeiras), 1986 (Ato Único Europeu), 1992 (Tratado de Maastricht) e 1997 (Tratado de Amsterdã), que não só fizeram do Parlamento uma verdadeira instância legislativa, mas também reforçaram o seu papel de controle democrático na União Européia.

Sede e composição

Os locais de trabalho do Parlamento estão repartidos entre a França, a Bélgica e Luxemburgo. As sessões plenárias, que reúnem todos os deputados, têm lugar em Estrasburgo, sede do Parlamento. As comissões parlamentares e as sessões plenárias suplementares realizam-se em Bruxelas, estando o Secretariado-Geral instalado em Luxemburgo.

¹¹ A maior parte das informações sobre os órgãos da União Européia foram obtidas do site da União Européia na Internet: <http://europa.eu.int>. Acesso em 01 ago. 2002.

O Parlamento é eleito por um período de cinco anos, sendo constituído por 626 deputados reunidos em grupos políticos transnacionais que representam as grandes tendências políticas presentes nos Estados-membros da União.

Funções

O Parlamento Europeu exerce três funções fundamentais:

- exerce um controle democrático sobre todas as instituições comunitárias, principalmente a Comissão;
- partilha com o Conselho o poder legislativo;
- desempenha um papel decisivo na adoção do orçamento.

O Controle Parlamentar

O Parlamento exerce um controle democrático sobre a Comissão, estando a designação do Presidente e dos membros da Comissão sujeita a um voto de aprovação. A Comissão é politicamente responsável perante o Parlamento, que pode votar uma “moção de censura” contra a Comissão, o que conduziria à sua demissão.

De modo geral, o controle parlamentar é exercido mediante o exame regular de relatórios que a Comissão apresenta ao Parlamento (relatório geral, relatórios sobre a execução do orçamento, relatório sobre a aplicação do direito comunitário, etc.). Além disso, os deputados apresentam regularmente perguntas escritas ou orais à Comissão.

Os membros da Comissão assistem às sessões plenárias do Parlamento e às reuniões das comissões parlamentares, o que permite manter um diálogo contínuo entre as duas instituições.

O controle parlamentar exerce-se igualmente sobre o Conselho: os deputados dirigem regularmente perguntas escritas ou orais ao Conselho e o presidente do Conselho assiste às sessões plenárias e participa nos debates importantes.

É desenvolvida uma estreita cooperação entre o Parlamento e o Conselho em certas matérias, como a política externa e de segurança comum e a cooperação judiciária, bem como sobre certas questões de interesse comum, como a política de asilo, de imigração, de luta contra a toxicodependência, a fraude e o crime internacional, temas sobre os quais o Parlamento é regularmente mantido informado pela presidência do Conselho da União.

Por fim, na abertura de cada sessão do Conselho Europeu, o Presidente do Parlamento é convidado a pronunciar-se sobre os problemas da atualidade e os temas inscritos na ordem de trabalhos do Conselho Europeu.

A análise das petições dos cidadãos e as comissões temporárias de inquérito constituem igualmente meios de controle parlamentar.

O Poder Legislativo

O Parlamento participa, com o Conselho, na elaboração e adoção dos textos legislativos propostos pela Comissão.

O procedimento legislativo mais freqüente é a co-decisão, que coloca o Parlamento Europeu e o Conselho em pé de igualdade e resulta na adoção de atos comuns do Conselho e do Parlamento. Em caso de desacordo entre as duas instituições é convocado um Comitê de Conciliação, a fim de se chegar a um compromisso.

O procedimento de co-decisão é aplicável nos assuntos de livre circulação de trabalhadores, estabelecimento do Mercado Interno, investigação e desenvolvimento tecnológico, meio-ambiente, defesa do consumidor, educação, cultura e saúde.

Por outro lado, o parecer favorável do Parlamento é indispensável para certas questões importantes de caráter político ou institucional, como a adesão de novos Estados-membros, os acordos de associação com terceiros países, a celebração de acordos internacionais, o processo eleitoral para o Parlamento Europeu, o direito de residência dos cidadãos da União, bem como as missões e os poderes do Banco Central Europeu.

Embora a Comissão seja a principal fonte de iniciativa legislativa, o Parlamento dá um impulso político importante, principalmente através do exame do programa de trabalho anual da Comissão, bem como da possibilidade de solicitar à Comissão a apresentação de propostas adequadas.

A Autoridade Orçamentária

O Parlamento e o Conselho são os principais intervenientes no processo de aprovação do orçamento anual da Comunidade. Todos os anos a Comissão prepara um anteprojeto de orçamento que é submetido à aprovação do Conselho. Em seguida, duas leituras sucessivas permitem ao Parlamento negociar com o Conselho a fim de modificar certas despesas e garantir uma boa repartição dos recursos orçamentais. A aprovação final

compete ao Parlamento e o orçamento só entra em vigor depois de assinado pelo seu Presidente.

A Comissão de Controle Orçamentário do Parlamento controla permanentemente a execução do orçamento. Todos os anos, o Parlamento procede à votação da execução do orçamento relativo ao exercício precedente.

Organização dos trabalhos

Os trabalhos do Parlamento dividem-se em duas grandes etapas:

- a preparação da sessão plenária pelos deputados reunidos em comissões parlamentares especializadas nos diferentes assuntos de intervenção da União Européia;
- a sessão plenária propriamente dita, na qual se reúnem todos os deputados para um exame concentrado da proposta. As sessões plenárias realizam-se habitualmente em Estrasburgo (uma semana por mês) e por vezes em Bruxelas (dois dias).

Nas sessões plenárias, os relatores apresentam os seus relatórios e os deputados designados pelos respectivos grupos políticos tomam posição sobre as questões que constam da ordem de trabalhos.

Trata-se, na maior parte dos casos, de propostas legislativas, de comunicações do Conselho ou da Comissão e de questões relacionadas com temas de atualidade na União Européia ou na política internacional. A assembleia vota as alterações às propostas legislativas antes de se pronunciar sobre o texto integral.

2. Conselho da União Européia

O Conselho assegura a representação dos Estados-membros na União Européia e constitui a principal instância de decisão. Os representantes dos governos reunidos no Conselho são politicamente responsáveis perante os respectivos parlamentos nacionais, bem como perante os cidadãos que representam.

O campo de intervenção do Conselho abrange os três “pilares” da União Européia (Comunidades Europeias, Política Externa e de Segurança Comum e cooperação policial e judiciária em matéria penal), mas com procedimentos de votação diferentes segundo os casos.

Desde a entrada em vigor do Tratado de fusão dos órgãos executivos, de 1965, existe um Conselho único para as três Comunidades Europeias (CECA, Euratom e CE). Em 1993, a instituição passou a designar-se “Conselho da União Européia”, a fim de refletir o fato de que delibera tanto no domínio comunitário como no quadro intergovernamental do segundo e do terceiro pilares instituídos pelo Tratado da União Européia.

Sede e composição

O Conselho tem sede em Bruxelas, onde têm lugar as sessões ministeriais, exceto em Abril, Junho e Outubro, meses em que as sessões se realizam em Luxemburgo.

O Conselho é composto por um representante de cada Estado-membro em nível ministerial, com poderes para vincular o seu governo. Embora formalmente exista um Conselho, este se reúne em formações diferentes em função dos assuntos agendados. As formações mais freqüentes são: Assuntos Gerais, Agricultura, Assuntos Econômicos e Financeiros, Ambiente, Transportes e Telecomunicações, Emprego e Política Social, Pescas, Indústria e Energia, Justiça, Assuntos Internos e Proteção Civil, Mercado Interno, Consumidores e Turismo, Investigação, Orçamento, Cultura, Desenvolvimento, Educação e Juventude, Saúde.

A presidência do Conselho é exercida rotativamente por cada Estado-membro, por um período de seis meses.

Funções

O Conselho da União Européia exerce três funções essenciais:

- poder de decisão;
- coordenação das políticas econômicas dos Estados-membros;
- partilha com o Parlamento Europeu da função de autoridade orçamentária.

Poder de decisão

O poder de decisão do Conselho é exercido com vistas a garantir a realização dos objetivos enunciados nos tratados e nas condições neles previstas. Em regra geral, o Conselho só atua mediante proposta da Comissão e, na maior parte dos casos, com a participação do Parlamento Europeu, quer no âmbito do procedimento de co-decisão, quer no âmbito do procedimento de consulta ou de parecer favorável.

Em geral (como, por exemplo, para a realização do mercado interno, o meio ambiente ou a defesa do consumidor), a legislação comunitária é adotada conjuntamente pelo Conselho e pelo Parlamento, de acordo com o procedimento de co-decisão. Desde 1999, com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, o âmbito de aplicação deste procedimento alargou-se a novas matérias, como a não-discriminação, a liberdade de circulação e de residência e a luta contra a exclusão social.

Na medida em que a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a cooperação policial e judiciária em matéria penal (JAI) dizem respeito a componentes essenciais da soberania nacional, o Conselho desempenha um papel preponderante nestes assuntos, no âmbito dos quais as funções do Parlamento e da Comissão são mais limitadas.

No plano da aplicação, as competências de execução da legislação comunitária são, em regra geral, atribuídas à Comissão. Todavia, em casos específicos o Conselho pode reservar-se o direito de exercício das funções executivas.

Coordenação das políticas econômicas dos Estados-membros

O Tratado prevê a instauração de uma política econômica baseada na estreita coordenação das políticas econômicas dos Estados-membros. Para esse fim, o Conselho adota todos os anos um projeto de orientações gerais das políticas econômicas dos Estados-membros, que é objeto de uma conclusão do Conselho Europeu. Esse projeto traduz-se, em seguida, numa recomendação do Conselho e é acompanhado de um mecanismo de supervisão multilateral.

Além do mais, a coordenação prevista no Tratado concretiza-se plenamente no âmbito da União Econômica e Monetária, em que o Conselho “ECOFIN” (Assuntos econômicos e financeiros) desempenha um papel primordial.

A autoridade orçamentária

O Parlamento e o Conselho são os principais intervenientes na adoção do orçamento anual comunitário. Todos os anos é apresentado para aprovação pelo Conselho um anteprojeto de orçamento. Em seguida, duas leituras sucessivas permitem ao Parlamento Europeu negociar com o Conselho a fim de modificar certas despesas e garantir uma boa repartição dos recursos orçamentais.

O Conselho toma a decisão final no que diz respeito às despesas “obrigatórias”, ou seja, essencialmente as despesas agrícolas e as que decorrem de acordos

internacionais celebrados com terceiros países. Em contrapartida, as despesas “não obrigatórias”, bem como a adoção final do orçamento na sua globalidade, competem ao Parlamento.

Organização dos trabalhos

Os Estados-membros dispõem em Bruxelas de representações permanentes junto a União Européia. Os Embaixadores dos Estados-membros (ou “Representantes Permanentes”) reúnem-se semanalmente no Comitê de Representantes Permanentes (Coreper). Este comitê está encarregado de preparar os trabalhos do Conselho, com exceção das questões agrícolas, que são da competência do Comitê Especial da Agricultura (CEA). No seu trabalho, o Conselho é assistido por grupos de trabalho compostos por funcionários das administrações nacionais.

Entre as diferentes composições do Conselho, as formações “Assuntos gerais”, “Assuntos econômicos e financeiros” e “Agricultura” reúnem-se uma vez por mês, enquanto as outras se reúnem duas a quatro vezes por ano, em função da urgência das matérias tratadas. O procedimento de votação mais frequentemente previsto no Tratado é a votação por maioria qualificada.

O limite da maioria qualificada está fixado em 62 votos num total de 87 (71% dos votos). O voto dos Estados-membros é ponderado com base na respectiva população, e corrigido a favor dos países menos povoados, do seguinte modo: Alemanha, França, Itália e Reino Unido, 10 votos; Espanha, oito votos; Bélgica, Grécia, Países Baixos e Portugal, cinco votos; Áustria e Suécia, quatro votos; Dinamarca, Irlanda e Finlândia, três votos; Luxemburgo, dois votos.

O Presidente do Conselho participa ativamente na organização dos trabalhos da instituição, presidindo às reuniões. Desempenha também um papel importante de incentivo no que diz respeito às decisões legislativas e políticas, bem como um papel de arbitragem entre os Estados-membros, facilitando a elaboração de fórmulas de compromisso entre eles.

3. Comissão Européia

A Comissão Européia encarna o interesse geral da União Européia e tem atuado como motor do processo de integração. Propõe orientações e executa as ações decididas pelo Conselho e pelo Parlamento. A Comissão é politicamente responsável

perante o Parlamento Europeu, que tem o poder de destituí-la mediante a aprovação de uma moção de censura.

As origens da Comissão europeia remontam à Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) que foi o precursor da Comissão que hoje conhecemos. Desde a entrada em vigor do Tratado de fusão dos órgãos executivos, em 1967, existe uma Comissão única para as três Comunidades Europeias (CECA, Euratom e CE).

Sede e composição

A Comissão tem sede em Bruxelas, e é constituída por um colégio de 20 membros. O Presidente, os dois Vice-Presidentes e os outros 17 membros da Comissão são escolhidos em função da sua competência geral e oferecem todas as garantias de independência. Trata-se de personalidades que desempenharam funções políticas nos países de origem, freqüentemente no âmbito ministerial.

A Comissão tem um mandato de cinco anos, sendo renovada nos seis meses subseqüentes às eleições para o Parlamento Europeu. Este intervalo permite, em primeiro lugar, ao novo Parlamento exprimir a sua confiança ao Presidente da Comissão designado pelos Estados-membros, antes de o mesmo constituir, em acordo com os governos dos Estados-membros, a sua futura equipa. Em seguida, o Parlamento pronuncia-se sobre a composição do Colégio mediante um voto de aprovação, após o que a nova Comissão pode assumir oficialmente as suas funções, no mês de Janeiro seguinte.

Funções

A Comissão europeia exerce quatro funções essenciais:

- propõe textos legislativos ao Parlamento e ao Conselho;
- administra e executa as políticas comunitárias;
- vela pela observância do direito comunitário (juntamente com o Tribunal de Justiça);
- constitui um porta-voz importante da União Europeia e negocia os acordos internacionais, principalmente de comércio e de cooperação.

Poder de iniciativa em matéria de políticas comunitárias

As propostas da Comissão referem-se às matérias definidas nos Tratados, ou seja, transportes, indústria, política social, agricultura, meio-ambiente, energia, desenvolvimento regional, relações comerciais, ou ainda a cooperação para o desenvolvimento.

Em conformidade com o “princípio da subsidiariedade”, as iniciativas da Comissão dizem respeito unicamente aos assuntos em que uma iniciativa em nível da União Européia parece ser mais eficaz do que uma ação realizada em nível nacional, regional ou local. Além do mais, estas propostas visam defender os interesses da União e dos seus cidadãos e não interesses setoriais ou de um dado país.

A partir do momento que uma proposta da Comissão é apresentada ao Conselho e ao Parlamento Europeu, as três instituições atuam conjuntamente para obter um resultado satisfatório. O Conselho delibera geralmente por maioria qualificada sobre as propostas da Comissão (ou por unanimidade, se decidir alterar uma proposta) e a Comissão examina atentamente as alterações do Parlamento Europeu antes de apresentar, se for o caso, propostas alteradas.

Órgão Executivo

A Comissão é o órgão executivo da União Européia. Esta função abrange todas as áreas de atuação da União, mas o papel da Comissão é particularmente importante em setores específicos como a concorrência (controle dos acordos e fusões, eliminação ou controle das ajudas públicas discriminatórias), a agricultura (elaboração da regulamentação agrícola) ou a investigação e o desenvolvimento tecnológico (promoção e coordenação através do programa-quadro comunitário).

A gestão do orçamento comunitário compete à Comissão, sob o controle do Tribunal de Contas. As duas instituições têm por objetivo comum assegurar a boa gestão financeira. Cabe ao Parlamento Europeu, com base no relatório anual do Tribunal de Contas, aprovar a execução do Orçamento.

Guardião dos Tratados

A Comissão vela pela correta aplicação da legislação européia nos Estados-membros, a fim de assegurar a manutenção de um clima de confiança mútua entre os Estados-membros, os operadores econômicos e os cidadãos.

A Comissão toma medidas em caso de descumprimento das obrigações comunitárias (por exemplo, contra um Estado-membro que não aplique uma norma europeia).

Quando uma situação não for regularizada no âmbito do procedimento por descumprimento, a Comissão submete o caso ao Tribunal de Justiça, que garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados. O acórdão do Tribunal é vinculativo para os Estados-membros, assim como para as instituições europeias.

A Comissão vela igualmente pelo respeito das regras de concorrência pelas empresas, sob o controle do Tribunal de Justiça.

Porta-voz na cena internacional

A Comissão europeia é um porta-voz importante da União Europeia na cena internacional, competindo-lhe negociar os acordos internacionais no âmbito da vertente externa das políticas da União Europeia.

A Convenção de Lomé, que associa a UE aos países em vias de desenvolvimento da África, do Caribe e do Pacífico (ACP), constitui um exemplo desses acordos.

Organização dos trabalhos

A “Comissão”, enquanto órgão político, é o Colégio dos 20 membros que a compõem. O Colégio é assistido por uma administração constituída por serviços gerais (Secretariado-Geral, Serviço Jurídico, Serviço de Estatística, etc.) e por Direções-Gerais (DG), dirigidas, cada uma, por um Diretor-Geral, que presta contas da sua ação ao membro da Comissão responsável.

A Comissão reúne-se habitualmente uma vez por semana, às quartas-feiras, em Bruxelas. Durante as sessões plenárias do Parlamento, reúne-se em Estrasburgo.

Nas reuniões, cada assunto é apresentado pelo membro da Comissão responsável pela matéria em pauta. Se necessário, as decisões são adotadas por maioria simples dos 20 membros do colégio. Quando uma decisão é adotada, torna-se parte integrante da política da Comissão e beneficia a todos os seus membros.

No exercício das suas competências, a Comissão procede a amplas consultas, a fim de conhecer os pareceres dos meios parlamentares, das administrações nacionais e das organizações profissionais e sindicais. Para as modalidades mais técnicas

das disposições ou propostas legislativas, a Comissão consulta sistematicamente peritos, que se reúnem em comitês ou grupos de trabalho por ela organizados. Para a adoção das diversas medidas de execução, a Comissão é assistida por comitês constituídos por representantes dos Estados-membros.

Além do mais, a Comissão colabora estreitamente com dois órgãos consultivos, o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões, que são consultados sobre um grande número de propostas de atos legislativos. Por último, a Comissão participa em todas as sessões do Parlamento Europeu, onde é chamada a esclarecer e a justificar as suas políticas. A Comissão deve igualmente responder regularmente às perguntas escritas e orais dos deputados do Parlamento.

4. Tribunal de Justiça das Comunidades Européias

O Tribunal de Justiça garante o respeito ao direito na interpretação e aplicação dos Tratados.

Na sua qualidade de instituição jurisdicional da União, o Tribunal de Justiça evita que o direito comunitário seja interpretado e aplicado por cada um à sua maneira. Permite assim que a lei seja idêntica para todos, em quaisquer circunstâncias.

Desde a sua criação em 1952, foram submetidos à apreciação do Tribunal vários milhares de processos. Para fazer face a este fluxo, e para melhorar a proteção judicial dos cidadãos, em 1989 foi associado ao Tribunal de Justiça um Tribunal de Primeira Instância. Este é competente para se pronunciar em primeira instância sobre determinadas categorias de processos, especialmente os relacionados com as regras de concorrência e os recursos interpostos pelas pessoas.

Sede e composição

O Tribunal de Justiça tem sede em Luxemburgo.

O Tratado não estabelece uma repartição por nacionalidade, mas na prática o Tribunal é composto por um juiz por cada Estado-membro, para que os diferentes sistemas jurídicos nacionais estejam representados. O Tribunal é assistido por oito advogados-gerais, aos quais cabe apresentar publicamente, com toda a imparcialidade, conclusões fundamentadas sobre os processos submetidos ao Tribunal.

Os juízes e os advogados-gerais são designados de comum acordo pelos Governos dos Estados-membros, por um período renovável de seis anos, sendo

parcialmente substituídos de três em três anos. São escolhidos entre altos magistrados ou juristas de reconhecida competência, que ofereçam todas as garantias de independência.

Os membros do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância elegem entre si um presidente, por um período de três anos.

Funções

Para assegurar o respeito ao direito na interpretação e aplicação dos Tratados, o Tribunal foi dotado de amplas competências jurisdicionais, que exerce no quadro das diversas categorias de ações e recursos a que deve responder:

- reenvio prejudicial;
- ação por descumprimento;
- recurso de anulação;
- ação por omissão.

O reenvio prejudicial

Para assegurar a aplicação efetiva da legislação comunitária e evitar as divergências de interpretação entre os tribunais nacionais, os Tratados instituíram o processo de reenvio prejudicial que, sem criar uma dependência hierárquica, institucionalizou uma cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais.

Assim, nos processos em que o direito comunitário esteja em causa, os juízes nacionais, em caso de dúvida sobre a interpretação ou a validade desse direito, podem, e às vezes devem, dirigir-se ao Tribunal de Justiça instando-o a pronunciar-se sobre determinadas questões.

O reenvio prejudicial demonstra, de maneira precisa, que os órgãos jurisdicionais nacionais são igualmente garantes do direito comunitário. É por esta razão que o sistema jurisdicional comunitário assenta numa cooperação frutuosa entre o juiz comunitário e o juiz nacional.

Ação por Descumprimento

Permite ao Tribunal de Justiça controlar o cumprimento, pelos Estados-membros, das obrigações que a eles imposta por força do direito comunitário. Esta ação pode ser interposta quer pela Comissão (o caso mais freqüente), quer por um Estado-membro. Se o Tribunal de Justiça declarar verificado o descumprimento, o Estado em causa terá de lhe pôr termo sem demora.

Recurso de Anulação

Permite aos Estados-membros, ao Conselho, à Comissão e, em certas condições, ao Parlamento, pedir a anulação de uma disposição comunitária, e às pessoas solicitar a anulação de atos jurídicos que as afetem direta e individualmente. Dá, assim, ao Tribunal a possibilidade de controlar a legalidade dos atos das instituições comunitárias. Se o recurso tiver fundamento, o ato impugnado pode ser anulado.

Ação por Omissão

Designa o caso em que, em violação do Tratado, o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão se abstenham de se pronunciar. Num tal contexto, os Estados-membros, as outras instituições da Comunidade e, em certas condições, as pessoas singulares ou coletivas, podem recorrer ao Tribunal de Justiça para que declare verificada essa violação.

Organização dos trabalhos

Os processos são registrados na secretaria e distribuídos aos juízes. Cada processo é acompanhado por um juiz e um advogado específicos.

Quando um juiz é designado como juiz relator, deve redigir um relatório de audiência que resuma o enquadramento jurídico do processo e as observações das partes, apresentadas na primeira fase do procedimento, que é por escrito. Tendo em conta as conclusões do advogado-geral designado para o processo, o juiz relator redige igualmente um projeto de acórdão, que é submetido ao exame dos outros membros do Tribunal.

A tramitação processual no Tribunal de Justiça compreende, assim, uma fase escrita e uma fase oral. A fase escrita consiste numa troca de memorandos entre as partes e na elaboração do relatório pelo juiz relator. No âmbito da audiência pública, os advogados das partes são convidados a apresentar as suas alegações perante os juízes e o advogado-geral, que podem fazer-lhes perguntas. Em seguida, o advogado-geral apresenta a suas conclusões, após o que os juízes deliberam e proferem um acórdão.

Em princípio, o Tribunal de Justiça reúne-se em sessão plenária, mas pode criar secções, cada uma delas constituída por três ou cinco juizes, em função da importância ou da complexidade dos processos. Os acórdãos do Tribunal de Justiça são proferidos por maioria e em audiência pública. Não tendo sido manifestada qualquer opinião divergente, os acórdãos são assinados por todos os juizes que participaram na deliberação.

No plano administrativo, os juizes recrutam diretamente os seus colaboradores para formar os respectivos gabinetes. Estes são compostos por três referendários no Tribunal de Justiça e 2 referendários no Tribunal de Primeira Instância. Os referendários assistem os juizes na redação dos relatórios e dos projetos de acórdãos.

Os serviços administrativos do Tribunal são dirigidos pelo Secretário, que é igualmente responsável pela tramitação processual.

5. O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas foi instituído em 1977, por ocasião da revisão das disposições orçamentais dos Tratados, tendo-se convertido em instituição de pleno direito com a entrada em vigor do Tratado da União Européia, em 1993.

Em 1999, após a adoção do Tratado de Amsterdã, os seus poderes de controle e de investigação foram alargados, a fim de lutar com maior eficácia contra a fraude em detrimento do orçamento comunitário.

Sede e Composição

O Tribunal de Contas tem sede em Luxemburgo, e é composto por 15 membros, nomeados por um período renovável de seis anos pelo Conselho, deliberando por unanimidade, após consulta do Parlamento Europeu.

Os membros do Tribunal de Contas são escolhidos entre personalidades que tenham pertencido, nos respectivos países, a instituições de fiscalização externa ou que possuam uma qualificação especial para essa função. Cada membro do Colégio deve oferecer todas as garantias de competência e independência, e exercer as suas funções em tempo integral.

Os membros designam entre si um Presidente, por um período de três anos.

Funções

O Tribunal de Contas tem como funções essenciais verificar a boa execução do orçamento da União, ou seja, a legalidade e regularidade das receitas e despesas comunitárias, e assegurar a boa gestão financeira. O Tribunal de Contas contribui, assim, para a eficácia e transparência do sistema comunitário.

O Tribunal de Contas mantém um estreito diálogo e relações de colaboração com as outras instituições europeias, embora assegurando a independência indispensável ao exercício da sua função de fiscalização. Uma função fundamental no âmbito do sistema institucional consiste na assistência à autoridade orçamentária (Parlamento e Conselho), mediante a apresentação, todos os anos, das observações resultantes do relatório anual sobre o exercício precedente. As observações formuladas nesse relatório desempenham um papel muito importante na decisão do Parlamento de dar ou não quitação à Comissão quanto à execução do orçamento.

Por outro lado, o Tribunal de Contas transmite ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma declaração de confiabilidade relativa à boa utilização do dinheiro do contribuinte europeu.

Nos seus relatórios, o Tribunal de Contas chama a atenção da Comissão e dos Estados-membros para os problemas a resolver. Estes relatórios resultam de investigações com base em documentos e, se necessário, nas instalações de qualquer organismo que efetue a gestão das receitas ou despesas em nome da Comunidade.

Por fim, o Tribunal de Contas é consultado, para formulação de parecer, quando da adoção de regulamentos financeiros. Pode igualmente, em qualquer momento, apresentar observações sobre questões específicas ou ainda formular pareceres a pedido de uma das instituições europeias.

Organização dos trabalhos

O Tribunal de Contas realiza auditorias, elabora relatórios e formula pareceres de modo autónomo, decidindo livremente sobre a organização dos seus trabalhos, sobre a programação das atividades de auditoria, o calendário e as modalidades de apresentação, dá observações e publicidade aos relatórios e pareceres publicados.

O Tribunal de Contas dispõe de um efetivo de cerca de 550 agentes altamente qualificados, 250 dos quais são auditores. Estes últimos estão repartidos em “grupos de auditoria” e exercem funções de controle. Compete-lhes preparar os projetos de relatório que serão objeto das decisões do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas deve realizar numerosas auditorias nas sedes de outras instituições, nos Estados-membros da União e em todos os terceiros países beneficiários de ajudas comunitárias. Com efeito, convém saber que se a auditoria incide principalmente sobre a Comissão, a gestão das políticas comunitárias é confiada pela União às administrações nacionais que administram cerca de 90% das receitas e despesas comunitárias.

Os auditores do Tribunal examinam os documentos comprovantes das operações financeiras e deslocam-se também aos locais onde se encontram os gestores diretos e os beneficiários de fundos comunitários. Em geral, as missões de auditoria nos Estados-membros prolongam-se por uma a duas semanas e efetuam-se em ligação com as instituições de fiscalização nacionais ou com os serviços nacionais competentes.

O relatório de auditoria deve incluir todos os elementos resultantes das verificações efetuadas, deve destacar, em particular, os pontos fracos do sistema de aplicação, indicar os erros, irregularidades ou fraudes constatadas e propor as medidas a tomar no seguimento da auditoria.

O Tribunal de Contas não tem poder jurisdicional próprio. Quando os auditores constatarem fraudes ou irregularidades, as informações recolhidas são transmitidas com a maior rapidez possível aos órgãos comunitários competentes, para que lhes seja dado o devido seguimento.

- Os cidadãos, os Estados-membros e as instituições europeias são informados sobre os resultados do trabalho do Tribunal de Contas de modo objetivo e transparente, nomeadamente através dos seus relatórios. O Tribunal de Contas publica, designadamente:
- o relatório anual relativo à execução do orçamento da União do ano anterior;
- a “declaração de confiabilidade” relativa à confiabilidade das contas e à regularidade das operações do exercício orçamentária anterior;
- os relatórios anuais específicos relativos a determinados organismos comunitários especializados em diferentes matérias;

- os relatórios especiais sobre assuntos de interesse específico (por exemplo, a incidência financeira da reforma da política agrícola comum ou a ajuda financeira aos países e territórios ultramarinos).

6. Banco Central Europeu

A criação da União Monetária na Europa deu origem a uma nova moeda, o euro, e a um novo banco central, o Banco Central Europeu (BCE).

O BCE e os bancos centrais dos países que adotaram o euro constituem uma nova entidade designada “Eurosistema”. Enquanto houver Estados-membros da União Européia que não tenham ainda adotado o euro, é necessário distinguir entre o Eurosistema, que reúne 12 países, e o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), que inclui 15 países.

Criado em 1 de Junho de 1998, o Banco Central Europeu (BCE) sucedeu ao Instituto Monetário Europeu (IME), que tinha anteriormente desempenhado um papel central na preparação do lançamento do euro, em 1 de Janeiro de 1999.

Sede e composição

O Banco Central Europeu está sediado em Frankfurt (Alemanha), onde emprega pessoas provenientes de todos os Estados-membros da União Européia.

O Banco Central goza de independência total no cumprimento das suas funções. Com efeito, nem o BCE nem os bancos centrais nacionais do Eurosistema, nem qualquer um dos membros dos respectivos órgãos de decisão, podem solicitar ou aceitar instruções de qualquer outro órgão. As instituições européias, bem como os governos dos Estados-membros, são obrigadas a respeitar este princípio e a procurar não influenciar o BCE ou os bancos centrais nacionais.

O BCE trabalha em estreita colaboração com os seus homólogos dos bancos centrais nacionais para preparar e implementar as decisões tomadas pelos órgãos de decisão que são o Conselho de Governadores, a Comissão Executiva e o Conselho Geral.

O Presidente do BCE e os cinco outros membros da Comissão Executiva são designados pelos Estados-membros para um mandato não-revogável de oito anos.

Funções

O Banco Central Europeu é a pedra angular do Eurosistema. Garante que as funções que lhe são atribuídas são executadas quer através das suas próprias atividades, quer através dos bancos centrais nacionais participantes.

Tendo em vista o objetivo fundamental de garantir a estabilidade dos preços, as funções principais do BCE são:

- a definição e execução da política monetária da zona do euro;
- a realização de operações cambiais, a detenção e gestão das reservas cambiais oficiais dos países da zona do euro;
- a emissão de notas de banco na zona do euro;
- a promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamentos.

Compete-lhe igualmente:

- recolher as informações estatísticas necessárias junto das autoridades nacionais ou diretamente junto dos agentes económicos (as instituições financeiras, por exemplo);
- acompanhar a evolução do setor bancário e financeiro e promover um bom intercâmbio de informações entre o SEBC e as autoridades de supervisão bancária.

O Eurosistema tem como principal objetivo manter a estabilidade dos preços na zona do euro, protegendo assim o poder de compra da moeda europeia. A estratégia assenta em dois pilares:

- O papel proeminente da moeda, através do estabelecimento de um valor de referência para o crescimento da massa monetária em sentido lato, sendo a inflação considerada como a consequência do fato de a quantidade de moeda em circulação ser excessiva em relação à oferta de bens e serviços.
- Uma avaliação global, com base num vasto número de indicadores, das perspectivas de evolução dos preços e dos riscos para a estabilidade dos preços na zona do euro (salários, taxa de câmbio, taxas de juro a longo prazo, diversas medidas da atividade económica, etc.).

Para permitir ao público avaliar o êxito da política monetária única, o BCE definiu de forma precisa o seu principal objetivo. Assim, a estabilidade dos preços foi definida como uma progressão anual dos preços ao consumo inferior a 2%.

Organização dos trabalhos

A organização do trabalho do Banco Central Europeu é o reflexo do funcionamento dos órgãos de decisão, que se reúnem geralmente na sede do BCE.

Conselho de Governadores

O Conselho de Governadores é o órgão de decisão supremo do Banco Central Europeu. É constituído pelos seis membros da Comissão Executiva e pelos Governadores dos 12 bancos centrais da zona do euro. É presidido pelo Presidente do BCE.

O Conselho de Governadores tem como principal atribuição formular a política monetária da área do euro. Em particular, tem o poder de fixar as taxas de juro às quais os bancos comerciais podem obter liquidez (moeda) junto do Banco Central.

Comissão Executiva

A Comissão Executiva do Banco Central Europeu é composta pelo Presidente do BCE, pelo Vice-Presidente e por quatro outros membros, todos nomeados de comum acordo pelos chefes de Estado ou de Governo dos países que constituem a área do euro.

A Comissão Executiva é responsável pela execução da política monetária definida pelo Conselho de Governadores e fornece, para isso, as instruções necessárias aos bancos centrais nacionais. Prepara também as reuniões do Conselho de Governadores e é responsável pela gestão das atividades correntes do BCE.

Conselho Geral

O Conselho Geral é o terceiro órgão de decisão do Banco Central Europeu. É composto pelo Presidente e pelo Vice-Presidente do BCE, bem como pelos Governadores dos 15 bancos centrais nacionais dos Estados-membros da União Europeia. O Conselho Geral contribui para as funções consultivas e de coordenação do BCE e colabora na preparação para um possível alargamento da área do euro.

7. Comitê Econômico e Social

O Comitê Econômico e Social (CES) é um órgão consultivo que assegura a representação dos diferentes setores da vida econômica e social (empregadores, sindicatos, agricultores, consumidores, etc.) no quadro institucional da União Européia.

Instituído em 1957 pelo Tratado de Roma, o CES constitui simultaneamente um fórum de diálogo e a plataforma institucional que permite aos intervenientes da vida econômica e social fazer parte integrante do processo de decisão comunitário. Através dos pareceres que emite, o CES participa na definição e na execução das políticas da União Européia.

O CES cumpre assim uma função específica no âmbito das instituições comunitárias: constitui o local privilegiado de representação, debate e expressão da sociedade civil organizada da União Européia, de que as organizações sócio-profissionais são uma componente fundamental. A este título, constitui uma ponte entre a Europa e os cidadãos.

Com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht (1993) foi concedido ao CES tratamento comparável ao das outras instituições, especialmente no que diz respeito ao Regimento, ao orçamento, ao reforço do direito de iniciativa e à gestão do pessoal do seu Secretariado-Geral. Em 1997, o Tratado de Amsterdã alargou consideravelmente o campo de ação do CES, principalmente em matéria social.

Sede e composição

O CES tem sede em Bruxelas, onde se realiza a maior parte das reuniões e sessões plenárias. São igualmente organizadas reuniões fora da sede.

Os membros do Comitê são propostos pelos governos dos Estados-membros e nomeados pelo Conselho da União Européia por um período renovável de quatro anos. Os 222 membros exercem as suas funções com plena independência, estando repartidos em função da população dos Estados-membros (24 membros para a Alemanha, França, Itália e Reino Unido, 21 para a Espanha, 12 para a Áustria, Bélgica, Grécia, Países Baixos, Portugal e Suécia, nove para a Dinamarca, Finlândia e Irlanda e 6 para Luxemburgo).

O Comitê é constituído por uma Assembléia Plenária, uma Mesa, três Grupos, seis Seções e um Secretariado-Geral. O Comitê escolhe, entre os seus membros, o seu Presidente e dois Vice-Presidentes por um período de dois anos. O Presidente assume a representação externa do Comitê.

Funções

O Comitê Econômico e Social tem três funções fundamentais:

- assegurar uma função consultiva junto as três grandes instituições (Conselho, Comissão e, desde a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, Parlamento Europeu);
- permitir uma maior participação dos representantes da sociedade civil organizada no projeto europeu, incentivando assim o desenvolvimento de uma sociedade mais participativa, favorável à integração e, assim, mais democrática;
- reforçar o papel da sociedade civil organizada em terceiros países, através da promoção de um diálogo estruturado com os seus representantes e, respeitando as suas realidades econômicas, sociais e culturais, através da criação de estruturas consultivas.

Organização dos trabalhos

Para cumprir as suas funções, o CES tem a possibilidade de emitir três tipos de pareceres, principalmente:

- Pareceres solicitados pela Comissão, o Conselho ou o Parlamento Europeu;
- Pareceres de iniciativa que permitem ao Comitê exprimir-se quando considerar oportuno;
- Pareceres exploratórios no âmbito dos quais, a pedido da Comissão e do Parlamento Europeu, o CES fica encarregado de refletir e apresentar sugestões sobre um determinado tema, podendo posteriormente conduzir a uma proposta de regulamentação européia.

Além disso, o Comitê pode encarregar uma das suas Seções no sentido de elaborar um relatório de informação, a fim de examinar uma questão de interesse geral ou da atualidade.

Os pareceres do CES permitem às instâncias de decisão avaliar melhor o impacto das propostas da Comissão sobre os seus destinatários mais diretos e definir as adaptações eventualmente necessárias. Além disso, o Comitê contribui com uma valiosa ajuda técnica e os seus pareceres de iniciativa ou relatórios de informação fornecem

elementos de análise e avaliação que, em muitos casos, levam a Comissão a apresentar propostas.

Os membros do Comitê, que exercem as suas atividades profissionais nos seus países de origem, asseguram principalmente a ligação com as organizações nacionais a que pertencem e, na sua maior parte, apenas se deslocam a Bruxelas para as reuniões de trabalho.

Foram constituídos três grupos no CES, que representam os empregadores, os trabalhadores e outras categorias económicas e sociais.

Grupo dos Empregadores (Grupo I)

O Grupo I é composto por membros pertencentes aos setores privado e público da indústria, às pequenas e médias empresas, às câmaras de comércio, ao comércio varejista e atacadista, ao setor bancário e de seguros, aos transportes e à agricultura.

Grupo dos Trabalhadores (Grupo II)

A grande maioria dos membros do Grupo II provém de organizações sindicais nacionais que são membros da Confederação Europeia dos Sindicatos; alguns pertencem a sindicatos filiados a Confederação Europeia dos Quadros.

Grupo dos Interesses Diversos (Grupo III)

A originalidade e a identidade próprias do Grupo III devem-se à diversidade dos setores que o constituem: agricultores, pequenas e médias empresas (PME), artesãos, profissionais liberais, cooperativas, sociedades mutualistas, associações de defesa dos consumidores, associações de proteção ao meio-ambiente, associações representantes de famílias, mulheres e deficientes, membros da comunidade científica e dos corpos docentes, organizações não-governamentais, etc.

Estes componentes estão unidos pela consciência de representarem uma parte importante dos cidadãos europeus, através das organizações sócio-profissionais de que fazem parte, responsabilidade que as tem conduzido, desde sempre, a reivindicar uma participação efetiva no processo de elaboração das decisões comunitárias.

As Seções

O Comitê tem seis Seções que se ocupam dos principais domínios abrangidos pelos Tratados:

- União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social.
- Mercado Único, Produção e Consumo.
- Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação.
- Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania.
- Agricultura, Desenvolvimento Rural e Meio-ambiente.
- Relações Externas.

Para a preparação dos seus pareceres, as seções criam geralmente grupos de estudo que integram um relator, coadjuvado por peritos. Para determinados assuntos específicos ou que sejam da competência de diversas Seções, o Comitê pode recorrer a uma estrutura temporária *ad hoc*: o subcomitê. Este funciona de modo análogo às Seções, mas as suas funções limitam-se à análise de um problema específico, durante um período determinado.

Cada Seção é dotada de uma Mesa, encarregada de coordenar os trabalhos com o Presidente da Seção.

Elaboração dos pareceres

A elaboração de um parecer do Comitê segue geralmente as seguintes etapas:

- O pedido de parecer é dirigido ao Presidente do Comitê, na maior parte dos casos pelo Conselho, mas também pela Comissão e, a partir de agora, pelo Parlamento Europeu.
- A Mesa do Comitê designa a Seção competente para a preparação dos trabalhos.
- A Seção cria, entre os seus membros, um grupo de estudo (em média nove pessoas) e designa um relator, assistido por peritos (geralmente em número de quatro).
- Com base nos trabalhos do grupo de estudo, a Seção aprova um parecer, por maioria simples, que é seguidamente inscrito na ordem de trabalhos da Assembléia plenária.
- O Comitê, em sessão plenária, aprova por maioria simples o seu parecer, com base no parecer apresentado pela Seção competente.

- Este parecer é transmitido ao Conselho, à Comissão e ao Parlamento Europeu.

8. Comitê das Regiões

O Comitê das Regiões (CR) é um órgão consultivo que assegura a representação dos poderes locais e regionais na União Européia.

Previsto no Tratado da União Européia, foi criado em 1994 e desempenha um papel complementar no processo de tomada de decisão entre a Comissão, o Parlamento e o Conselho. Permite que os representantes das entidades locais e regionais emitam pareceres sobre as políticas da União Européia.

Desde a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã em 1999, o Comitê das Regiões dispõe de uma estrutura organizativa autónoma e estabelece o seu próprio Regimento (sem a aprovação prévia do Conselho, como era o caso anteriormente). O campo de ação do Comitê foi também consideravelmente alargado, especialmente no campo social, do meio-ambiente e dos transportes.

Sede e composição

O Comitê das Regiões (CdR) tem sede em Bruxelas.

Os 222 membros do Comitê, bem como igual número de suplentes, são nomeados, por um período renovável de quatro anos, pelo Conselho da União Européia, sob proposta dos Estados-membros.

Os membros exercem as suas funções com plena independência, estando repartidos em função da população dos Estados-membros (24 membros para a Alemanha, França, Itália e Reino Unido, 21 para a Espanha, 12 para a Áustria, Bélgica, Grécia, Países Baixos, Portugal e Suécia, nove para a Dinamarca, Finlândia e Irlanda e 6 para Luxemburgo).

Enquanto representantes eleitos dos municípios ou das regiões, os membros do CdR representam todo o espectro das atividades em matéria de política local e regional na União Européia. Trata-se, por exemplo, de presidentes de regiões, membros de assembleias regionais, conselheiros municipais, presidentes de câmara de grandes cidades, etc.

O Comitê das Regiões designa, entre os seus membros, o Presidente, por um período de dois anos. O Presidente dirige as sessões plenárias e assume a representação externa do Comitê.

Funções

Ao Comitê das Regiões compete dar a conhecer o ponto de vista local e regional no âmbito da legislação comunitária. A elaboração de pareceres sobre as propostas da Comissão constitui o núcleo desta atividade.

Por outro lado, o Comitê das Regiões contribui para o bom funcionamento da União Europeia enquanto garantidor do “princípio da subsidiariedade”. De acordo com este princípio, a União só deve atuar quando uma ação empreendida ao nível comunitário se revelar mais eficaz do que uma ação empreendida a nível nacional, regional ou local. Ao supervisionar a boa aplicação deste princípio, o Comitê contribui para a execução eficaz das ações comunitárias, defendendo simultaneamente as prerrogativas das regiões nos domínios que lhes dizem respeito.

A Comissão e o Conselho consultam obrigatoriamente o Comitê das Regiões nos domínios que afetam mais diretamente as responsabilidades das entidades locais e regionais, designadamente:

- a coesão económica e social (política regional e Fundos Estruturais);
- as redes transeuropeias no domínio dos transportes, das telecomunicações e da energia;
- a saúde pública;
- a educação, a juventude e a cultura;
- a política do emprego, a formação profissional e a política social;
- o meio-ambiente;
- os transportes.

De um modo mais geral, o Conselho, a Comissão ou o Parlamento podem consultar o Comitê sempre que o considerarem oportuno. Por seu turno, o Comitê pode, por iniciativa própria, adotar pareceres sobre determinados assuntos, como a agricultura, a proteção do meio-ambiente ou a política urbana. Estes pareceres são em seguida transmitidos à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento.

Organização dos trabalhos

Os membros do Comitê das Regiões distribuem-se por comissões especializadas encarregadas de preparar cinco sessões plenárias anuais, nas quais se define a política geral do Comitê e se aprovam os pareceres. Trata-se das seis comissões seguintes:

- Comissão de Política de Coesão (COTER)
- Comissão de Política econômica e Social (ECOS)
- Comissão de Desenvolvimento Sustentável (DEVE)
- Comissão de Cultura e Educação (EDUC)
- Comissão de Assuntos Constitucionais e Governança europeia (CONST)
- Comissão de Relações Externas (RELEX).

Os trabalhos do Comitê e das suas comissões são organizados pela Mesa, que é composta pelo Presidente, 35 membros e os dirigentes dos grupos políticos representados no Comitê. O bom funcionamento administrativo é assegurado pelo Secretário-Geral.

9. Banco Europeu de Investimento

O Banco Europeu de Investimento (BEI) é a instituição financeira da União Europeia. Sendo simultaneamente “banco” e “órgão” da União Europeia, contribui para a realização dos objetivos da União através do financiamento de projetos destinados a promover a integração europeia, o desenvolvimento equilibrado e a coesão econômica e social, bem como o desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação.

Criado em 1958 pelo Tratado de Roma, o BEI é financiado pela emissão de empréstimos nos mercados de capitais. Ao contrário dos bancos clássicos, não dispõe de recursos comerciais provenientes de depósitos de poupança ou de contas correntes.

Ocupa hoje o primeiro lugar no mundo entre os emitentes não soberanos, obtendo nos mercados de capitais a melhor notação de crédito, o “triplo A”. Esta notação permite-lhe mobilizar, em condições muito competitivas, os grandes volumes financeiros necessários para o apoio aos investimentos.

Sede e composição

O Banco Europeu de Investimento tem sede em Luxemburgo, para onde atrai pessoal qualificado e multicultural, proveniente de todos os Estados-membros da União Européia.

Os acionistas do BEI são os Estados-membros da União Européia que subscrevem conjuntamente o capital do Banco, de acordo com uma chave de repartição que reflete o respectivo peso económico na União.

O BEI é administrado por um Conselho de Governadores, um Conselho de Administração, um Comitê Executivo e um Comitê de Fiscalização.

Funções

O Banco Europeu de Investimento realiza as suas atividades sem perseguir quaisquer fins lucrativos e sem utilizar os recursos orçamentários da União Européia. Tem por missão financiar investimentos públicos ou privados que contribuam para concretizar os objetivos da construção europeia.

O importante volume de fundos mobilizados pelo BEI nos mercados de capitais é investido em projetos cuidadosamente selecionados. As intervenções do Banco assentam, nos seguintes critérios:

- servem de catalisador para atrair outras fontes de financiamento;
- inscrevem-se em assuntos como o reforço da competitividade das indústrias europeias e do setor das pequenas e médias empresas (PME), a realização das redes transeuropeias (transportes, telecomunicações e energia), a proteção do meio-ambiente natural e urbano, bem como o investimento nos setores da saúde, da educação e das tecnologias da informação;
- beneficiam principalmente as regiões menos favorecidas.

Esta filosofia aplica-se tanto às atividades realizadas nos Estados-membros da União Européia como às realizadas em terceiros países. Com efeito, embora o BEI consagre perto de 90% das suas atividades ao território da União Européia, uma parte significativa dos financiamentos é orientada para os países candidatos à adesão, para os quais foram criados mecanismos de financiamentos específicos.

Os financiamentos do BEI visam igualmente promover as condições de um desenvolvimento sustentável nos países do Mediterrâneo, da África, do Caribe e do Pacífico e apoiar projetos de interesse comum realizados na América Latina e na Ásia.

Por último, importa referir que o Banco é o principal acionista do Fundo Europeu de Investimento (FEI), presidindo o seu Conselho de Fiscalização. Criado em 1994, o FEI tem sede em Luxemburgo e visa principalmente apoiar o investimento em fundos próprios das pequenas e médias empresas (PME).

Organização dos trabalhos

O Banco Europeu de Investimento realiza a sua atividade de crédito no âmbito das políticas económicas definidas pela União. O Banco apresenta todos os anos um relatório anual, que constitui um balanço completo das suas atividades. Este relatório descreve circunstanciadamente as operações, bem como as contas da instituição, e contém igualmente a lista dos projetos financiados, descrevendo as suas características.

A convite do Parlamento Europeu, o Banco participa nos trabalhos de certas comissões parlamentares que abordam temas relativos às suas atividades. É igualmente associado à preparação dos trabalhos do Conselho Europeu e apresenta um relatório sobre a sua contribuição para a realização dos objetivos da União e as suas perspectivas de desenvolvimento em função das necessidades da economia. Além disso, o Banco coopera com as outras instituições europeias no âmbito das políticas comunitárias que têm incidência nas suas atividades. O Presidente do BEI pode participar nas reuniões do Conselho, contribuindo com a experiência do Banco para os temas em debate.

Na aplicação de seus estatutos, o BEI se beneficia de autonomia de decisão no quadro do sistema institucional comunitário. As suas estruturas de direção e de controle permitem tomar decisões no que diz respeito à atividade de crédito, unicamente em função dos méritos dos projetos e das melhores oportunidades oferecidas nos mercados financeiros.

As relações de cooperação estabelecidas pelo BEI com as instituições da União e a comunidade bancária internacional permitem-lhe assegurar uma sinergia entre os seus empréstimos e os instrumentos orçamentários da União e catalisar os recursos bancários em torno dos projetos que apóia tendo em vista realizar os objetivos económicos da União.

O Banco trata diretamente com os promotores de grandes projetos (pelo menos 25 milhões de euros), enquanto para os projetos de menor dimensão (pequenas e médias empresas ou coletividades locais) trabalha com cerca de 180 bancos e

intermediários financeiros especializados na Europa, que utilizam os seus fundos de acordo com os critérios fixados pelo BEI.

Conselho de Governadores

O Conselho de Governadores reúne os ministros designados por cada um dos Estados-membros, geralmente os ministros das Finanças. O Conselho de Governadores define as diretivas gerais da política de crédito, aprova o balanço e o relatório de contas anual, assume compromissos em nome do Banco no que diz respeito aos financiamentos fora da União e decide sobre aumentos de capital. O Conselho de Governadores nomeia os membros do Conselho de Administração, do Comitê Executivo e do Comitê de Fiscalização.

Conselho de Administração

O Conselho de Administração, presidido pelo Presidente do Banco, é composto por 24 administradores designados pelos Estados-membros e um administrador designado pela Comissão Europeia. O Conselho de Administração é responsável pela conformidade da gestão do Banco com os objetivos que lhe são cometidos. O Conselho de Administração aprova as operações de concessão de créditos e de contratação de empréstimos.

Comitê Executivo

O Comitê Executivo é o órgão executivo em tempo integral do Banco. Composto por um Presidente e de sete Vice-Presidentes, tem sede em Luxemburgo. O Comitê Executivo assegura colegialmente a gestão corrente do BEI e prepara as decisões do Conselho de Administração, assegurando a execução dessas decisões, principalmente no que diz respeito à contratação de empréstimos e à concessão de créditos.

Comitê de Fiscalização

O BEI dispõe de uma estrutura de controle interno e externo que cobre todas as suas operações e aplica as metodologias em vigor no setor financeiro e bancário. O órgão supremo desta estrutura é o Comitê de Fiscalização, que verifica a regularidade das operações e dos livros do banco, com base no trabalho dos órgãos de controle e auditoria internos, bem como de revisores externos. O Comitê de Fiscalização também coopera com o Tribunal de Contas no que diz respeito ao controle externo das operações efetuadas pelo BEI em conta de fundos orçamentais da União ou dos seus Estados-membros.

10. Provedor de Justiça Europeu

A função de Provedor de Justiça Europeu (Ombudsman) foi instituída pelo Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht). A primeira pessoa a ocupar este cargo, Jacob Söderman, foi designada pelo Parlamento Europeu em Julho de 1995. Jacob Söderman foi reeleito para um segundo mandato em 1999.

Em conformidade com os Tratados, o estatuto e as condições gerais de exercício das funções do Provedor de Justiça foram estabelecidos por decisão do Parlamento Europeu, em 9 de Março de 1994, após parecer da Comissão e com a aprovação do Conselho.

Sede e Nomeação

O Provedor de Justiça é nomeado após cada eleição do Parlamento Europeu, para um mandato renovável de cinco anos, que corresponde ao período da legislatura. A sede da Provedoria de Justiça é a do Parlamento Europeu, em Estrasburgo. O Provedor de Justiça é assistido por um Secretariado, de que nomeia o principal responsável.

O Provedor de Justiça exerce as suas funções com total independência e imparcialidade. No desempenho das suas funções, não solicita nem aceita instruções de nenhum governo ou organismo. Além do mais, enquanto durarem as suas funções, não pode exercer qualquer outra atividade profissional, remunerada ou não.

As funções do Provedor de Justiça cessam no final do mandato ou por demissão voluntária ou automática. Em caso de cessação antecipada de funções, o seu sucessor é nomeado no prazo de três meses a contar do início da vacância e para o período remanescente da legislatura.

O Tribunal de Justiça pode, a pedido do Parlamento Europeu, demitir o Provedor de Justiça se este deixar de preencher os requisitos necessários ao exercício das suas funções ou se cometer falta grave.

Funções

O Provedor de Justiça tem poderes para receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa física ou jurídica com residência ou sede num Estado-membro.

O Provedor de Justiça contribui para detectar casos de má administração na ação das instituições ou organismos comunitários, com exceção do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância no exercício das respectivas funções jurisdicionais.

O Provedor de Justiça atua, pois, como mediador entre os cidadãos e a administração comunitária. Tem o direito de formular recomendações dirigidas às instituições comunitárias e de submeter as questões ao Parlamento Europeu, a fim de que este possa, se necessário, retirar as devidas ilações políticas dos casos de má administração.

Organização dos trabalhos

Uma queixa dirigida ao Provedor de Justiça Europeu deve ser apresentada no prazo de dois anos a contar da data em que os fatos que a justificam tenham chegado ao conhecimento do queixoso. Além disso, deve ter sido precedida das diligências administrativas necessárias junto das instituições e organismos em causa. A queixa não é admissível se existir um processo judicial, em curso ou terminado, relativo aos fatos alegados.

Acresce que, da queixa dirigida ao Provedor de Justiça Europeu deve constar o motivo que a determina, bem como a identidade do queixoso. Este pode, no entanto, requerer que a queixa seja tratada confidencialmente. Se necessário, o Provedor de Justiça pode aconselhar o queixoso a dirigir-se a outra autoridade.

O Provedor de Justiça procede, por sua própria iniciativa ou na sequência de queixa, a todos inquéritos que considere justificados para esclarecer qualquer eventual caso de má administração. Deste fato deve informar a instituição ou o organismo em questão, que poderá transmitir-lhe as suas observações. Por outro lado, as instituições e organismos comunitários devem fornecer ao Provedor de Justiça todas as informações por este solicitadas e permitir o acesso à documentação pertinente. Só podem recusar-se a fazê-lo por motivos de sigilo devidamente justificados.

Caso o Provedor de Justiça detecte a existência de um caso de má administração, contatará a instituição em causa, apresentando projetos de recomendação. A instituição em causa dispõe de um prazo de três meses para enviar ao Provedor um parecer circunstanciado. Em seguida, o Provedor de Justiça envia um relatório ao Parlamento Europeu, bem como à instituição em causa. A pessoa que tiver apresentado a queixa será igualmente informada do resultado destes inquéritos.

O Provedor de Justiça apresenta anualmente um relatório ao Parlamento Europeu sobre os resultados dos inquéritos que tenha efetuado.

c) SUPRANACIONALIDADE

Supranacionalidade é o processo pelo qual os Estados independentes e soberanos transferem parte de seu poder, ou parcelas de suas competências originárias, a um ente internacional comum que passa a decidir em nome e por conta deles. O alvo desse órgão não é o objetivo de um ou outro Estado que dele faz parte, mas sim o interesse dos Estados como um todo. É a substituição dos interesses nacionais de cada um por aquele compartilhado, comum, dividido por todos.

Segundo Gomes (2001), o conceito de supranacionalidade nasceu junto com a criação da Comunidade do Carvão e do Aço, pelo Tratado de Paris, que em seu artigo 9.º¹² utilizou pela primeira vez o termo *supranacionalidade*. Aliás, foi o único, entre os três tratados constitutivos das Comunidades, a utilizar este termo.

Oliveira (2001), citando diversos autores, completa essa afirmação, ao registrar a utilização do vocábulo *supranacionalidade* já em 1950, na Declaração Schuman, e ainda anteriormente junto à Sociedade das Nações, na Comissão Européia do Danúbio (1856) e na *Zollverein*¹³ alemã de 1867.

Num organismo internacional que apresenta o perfil supranacional, o interesse individual dos Estados-membros sucumbe frente ao interesse comunitário; existe autonomia e independência da estrutura institucional desse organismo, com um corpo de funcionários exclusivo; a norma comunitária, além da aplicabilidade direta, é dotada de primazia sobre a norma interna do Estado-parte. Isso leva a formação de um novo ramo do direito, qual seja o Direito Comunitário, característico da União Européia, a ser estudado mais à frente.

Lorentz (2001) prefere se ater à conceituação de supranacionalidade de Pierre Pescatore, em sua obra *Le droit de l'intégration*, de 1972:

*Voilà donc en résumé ce que je comprends, pour ma part, comme constituant l'essentiel de la supranationalité: un pouvoir, réel et autonome, placé au service d'objectifs communs à plusieurs Etats. Dans cette définition, la notion d'"objectif" doit resumer en un mot l'idée d'ordre déterminé par l'existence de valeurs et d'intérêts communs.*¹⁴

¹² Versão Original.

¹³ União Aduaneira entre os Estados Alemães, iniciada em 1834, que representou o primeiro passo para a unificação política alemã.

¹⁴ “Eis, então, em resumo, o que eu compreendo, de minha parte, como constituição essencial da supranacionalidade: um poder, real e autônomo, colocado a serviço de objetivos comuns a diversos Estados.

Traz esta definição os requisitos para a existência desse instituto numa comunidade:

- a) os interesses ou valores comuns motivam certos Estados a unirem-se com o intuito de alcançar objetivos comuns. Esses interesses comuns podem ser os mais diversos, como o caso de um gasoduto, ou o caso de um mercado comum, por exemplo. Os valores comuns são motivadores da união de esforços empreendidos pelo grupo de Estados, que se dispõe, até mesmo, a subordinar os interesses nacionais em prol dos interesses comuns, no intuito de atingirem os objetivos comuns.
- b) Para a realização desses objetivos comuns são criados poderes efetivos. A institucionalização é colocada a serviço desses objetivos comuns. E os órgãos criados tomam decisões que comprometem os Estados, produzem normas jurídicas, que devem ser respeitadas, bem como as interpretam e as aplicam.
- c) Ainda é preciso haver a autonomia dos órgãos estruturais. Ou seja, a estrutura institucional deve ser colocada exclusivamente a serviço dos objetivos comuns. Caracteriza-se por ser um poder distinto dos poderes dos Estados-membros, com quadro de funcionários próprios, desvinculados dos governos dos países membros.

Dessa forma, para se verificar a existência da supranacionalidade, três condições básicas são necessárias:

- a) que os Estados-membros tenham transferido, de forma permanente, o exercício de competências soberanas à organização;
- b) que a organização seja independente de seus membros;
- c) que as declarações de vontade da organização possam ser emitidas independentemente das adesões dos Estados-membros e que produzam diretamente efeito sobre esses estados e as pessoas.

Sobre a transferência permanente descrita no item *a*, há quem entenda que essa cessão de poderes é temporária, já que os estados-membros os conservam, apenas se

Nesta definição, a noção de 'objetivo' deve resumir em uma palavra a idéia de ordem determinada pela existência de valores e de interesses comuns" (Tradução do Autor).

abstendo de legislar e decidir sobre as matérias correspondentes durante o período em que perdurar essa delegação.

Na concepção de Quadros (*apud* GOMES, 2001), lemos que:

... a relação jurídica que intercede entre os Estados-membros é uma relação de delegação. [...] com o entendimento de que os Estados-membros não podem, enquanto durar a delegação, exercer os poderes que confiaram às comunidades, mas não perdem a titularidade, a raiz, desses poderes e, conseqüentemente, conservam o direito de em qualquer altura, e por si só, isto é, sem a possibilidade de as Comunidades a isso se oporem, revogar a delegação e, por via disso, recuperar o pleno exercício dos poderes de delegação. [...] Nós entendemos que se encontra consagrada nos tratados institutivos a possibilidade de os Estados-membros os abrogarem e, desse modo, dissolverem as Comunidades, façam-no através de um *actus contrarius*, isto é, um acordo unânime que vise a extinção dos tratados institutivos, ou através duma *novatio*, quer dizer, da conclusão de novo ou novos tratados que regulem o mesmo domínio material de maneira incompatível com os tratados comunitários.

Um outro conceito que bem expressa a independência dos órgãos supranacionais face aos governos dos Estados-membros é a de Martín-Marchesini, (*apud* LORENTZ, 2001):

La supranacionalidad es el poder que los Estados miembros de una comunidad delegan en organismos independientes de los gobiernos de dichos Estados para que tengan competencia suficiente de normar, ejecutar y dirimir todo lo referente a los objetivos comunes que llevaron a dichos Estados a integrarse en una comunidad organizada.

Todos esses conceitos de supranacionalidade vêm de encontro à definição clássica de soberania absoluta estatal, preconizada por Rousseau (1987) e Hobbes (1987), que consiste num poder que é exercido sobre todos e sobre todas as coisas, de forma absoluta e indivisível. Isso porque, em um processo integracionista que possua órgão supranacional, os Estados-partes transferem poderes, parte de sua soberania, a este órgão. É como se existisse, por parte do Estado-membro, a renúncia, em favor do órgão comunitário, de uma parcela de sua soberania. Essa soberania passa, de absoluta, a compartilhada; de indivisível, à divisível, já que os Estados nacionais, ao transferirem certos poderes ao órgão supranacional, compartilham o poder soberano, que é conseqüentemente dividido entre os Estados-partes e o órgão comunitário.

A decisão de ceder parte de sua soberania, ao integrar-se a um organismo comandado por um órgão supranacional, não é uma decisão fácil ao Estado, já que perde

poder, autonomia e liberdade de ação. Isso talvez explique a dificuldade de aplicação desse instituto entre nós, latino-americanos, cujo conceito clássico de soberania é muito forte e prevalece a soberania nacional indivisível. Isso, inclusive, é o que se extrai de nossa Constituição Federal, quando enaltece em várias passagens o princípio da soberania¹⁵.

Uma outra modificação no conceito clássico de soberania, advinda com a supranacionalidade, é a alteração no modo que as decisões internacionais, os tratados, se incorporam ao ordenamento jurídico nacional. No Mercosul, em decorrência da natureza intergovernamental de seus órgãos, todas as normas deverão ser transformadas em regras nacionais em cada país, para terem ali validade, obedecendo ao sistema clássico de recepção. Já na União Européia, exemplo clássico de organização dotada de estrutura supranacional, as decisões se incorporam automaticamente, devido ao primado da uniformidade da interpretação, da aplicabilidade e dos efeitos diretos das normas comunitárias.

Segundo Gomes (2001), a supranacionalidade tem suas vantagens e desvantagens, que podem ser assim resumidas:

1. Vantagens da Supranacionalidade:

- a) Possibilita uma maior integração do bloco econômico, devido à presença de órgãos com competência própria, que adotam suas decisões no interesse da integração, independentemente dos interesses particulares dos Estados;
- b) Possibilita o aprofundamento da integração, pois com a adoção por parte dos Estados de uma política única comunitária, os conflitos podem ser resolvidos de forma mais fácil, sempre em prol do bloco econômico;
- c) Prestigia a sociedade civil, reconhecendo os direitos do cidadão como sujeito ativo e passivo das normas comunitárias, o que possibilita a sua participação efetiva no processo de integração;
- d) Finalmente, torna possível um verdadeiro ordenamento jurídico comunitário, com uniformidade na interpretação e aplicação das normas

¹⁵ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

(...)

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I – independência nacional;

(...)

comunitárias, tanto por um tribunal comunitário quanto pelos tribunais nacionais.

2. Desvantagens da Supranacionalidade:

- a) Para a adoção do instituto, o desenvolvimento dos Estados deve ser harmônico, em seus aspectos sociais, econômicos e culturais;
- b) Adotado o instituto da delegação de competências, o Estado se submete aos interesses do bloco econômico, não podendo exercê-las, mesmo que temporariamente;
- c) Impõe a necessidade de instituições permanentes, com funcionários próprios, o que muitas vezes torna dispendioso o processo;
- d) Cada processo de integração deve criar seu próprio modelo, segundo suas características geográficas, econômicas, culturais. Vide o exemplo da Comunidade Andina, que “transplantou” para o seu ordenamento jurídico o Direito Comunitário e a supranacionalidade, e está desde há muito tempo estagnada.

d) DIREITO COMUNITÁRIO

O Direito Comunitário constitui um novo sistema jurídico, diferente de outros existentes até hoje, que se desenvolveu com o surgimento dos tratados fundamentais da União Europeia, e cuja aplicabilidade é resultado de longa construção jurisprudencial do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Não se confunde ele nem com o direito interno dos Estados, pois suas normas são editadas por órgãos comunitários e têm aplicabilidade imediata na ordem jurídica interna de cada país, nem com o Direito Internacional Público, pois a aplicação de suas normas se rege por princípios próprios.

Tem, portanto, esse Direito, suas próprias fontes, seu próprio sujeito, suas formas próprias de interpretação e execução, e seus próprios princípios fundamentais.

Forte (*apud* KERBER, 2001) define Direito Comunitário como sendo:

... o conjunto de normas vinculantes para as instituições comunitárias e para os Estados-membros, sancionadas principalmente pelos Tratados, e, de outro, como o conjunto de normas contidas em alguns atos qualificados das instituições comunitárias.

Para Lima (*apud* KERBER, 2001), o Direito Comunitário europeu:

... é um sistema normativo específico, com qualidade de uma real ordem jurídica. Com um âmbito próprio de atuação, nasceu o Direito Comunitário, um círculo fechado de normas, além do Direito Internacional e dos Direitos Nacionais dos Estados-membros, com os quais não se pode dizer que concorre, vistas as competências de cada qual (...) o Direito Comunitário, fundado em normas de consenso, advindas de atos internacionais negociados livremente, caracteriza-se por ser assimilado pelo Direito Interno dos Estados mencionados. É, por assim dizer, nacionalizado. O Direito Comunitário tem uma dependência do Direito Interno das nações da Comunidade. O seu instrumento é o Direito que cria e vai revelando, em seus nítidos contornos, pelas decisões de seu Tribunal de Justiça, que também constrói o sistema e, no seu alcance, as normas comuns.

Ainda sobre a definição de Direito Comunitário, Fernandes (*apud* GANDOLFI, 1999) descreve que ele é o conjunto de normas de uma determinada comunidade de Estados soberanos...

... para os quais os Estados-membros transferiram, por delegação, poderes normativos próprios de cujo exercício decorrem normas com efeitos diretos no ordenamento de cada um dos Estados. E isto quer tais normas decorram de tratados constitutivos das comunidades e suas modificações, quer sejam produzidas pelos seus órgãos, com o objetivo de desenvolver e aplicar as regras constantes dos tratados, [...] As normas comunitárias gozam de aplicabilidade e eficácia direta.

As principais características do Direito Comunitário, segundo Basso (1997), são:

1. Autonomia: o mercado comum traz um referencial novo – um território comunitário integrado, sem que com isso tenhamos um

Direito novo, mas sim um espaço integrado novo. O Direito Comunitário vai nascendo autonomamente. Na experiência europeia, representa um aparato jurídico particular, distinto dos ordenamentos jurídicos nacionais, bastante em si mesmo, com sua própria eficácia e desenvolvimento.

2. Efeito impositivo: as normas comunitárias são obrigatórias, e isso fica evidente nas decisões da Corte de Luxemburgo – Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia.
3. Efeito direto: o Direito Comunitário se incorpora às ordens jurídicas internas sem necessidade de aprovação dos parlamentos internos, através de mecanismos diretos de incorporação previstos nos tratados constitutivos.
4. Primazia: o Direito Comunitário tem primazia sobre os direitos internos nacionais, caracterizando a evolução do conceito clássico de soberania.
5. Uniformidade de interpretação e aplicação: essa é a característica fundamental do Direito Comunitário Europeu e está assegurada através da atividade jurisdicional do Tribunal Comunitário.

Esse rol de princípios é meramente enunciativo, haja vista a atualidade do Direito Comunitário e sua constante construção, que se observa dia após dia.

Na Europa, são três os grupos de normas comunitárias, que compõem esse novo Direito:

- Primeiro Grupo: normas contidas nos tratados que deram origem à integração: Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951); Tratado da Comunidade Europeia de Energia Atômica (1957); Tratado da Comunidade Europeia; Ato Único Europeu (1987); Tratado de Maastricht (1992/93); e Tratado de Amsterdã (1997).
- Segundo Grupo: normas que compõem o ordenamento jurídico dos órgãos comunitários encarregados de fazer a interpretação. São as normas *interna corporis*, formadoras do Direito Administrativo intracomunitário.

- Terceiro Grupo: normas elaboradas pelos órgãos comunitários no limite das competências concedidas pelos tratados institutivos e que se destinam aos Estados-partes.

Kerber (2001) nos traz uma outra classificação das normas do Direito Comunitário, que podem ser divididas, na União Européia, em fontes primárias, originárias ou convencionais e fontes secundárias, derivadas e unilaterais, e, ainda, em fontes externas e não-escritas.

Paralelamente à existência desse novo direito, permanecem ainda como válidas, nas relações entre os Estados quando não vinculados por uma integração ou mesmo organizados em instituições intergovernamentais, as normas do Direito Internacional Público, que será tratado em capítulo à parte dentro deste estudo.

4) MERCOSUL

a) Histórico

O Mercosul (Mercado Comum do Sul) é um bloco de países localizado no Cone Sul da América Latina, formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, tendo Chile e Bolívia como membros não-pletos. Seu alvo é a integração destas nações com vistas à constituição de um mercado comum que possibilite, no futuro, a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais.

A integração Latino-americana foi estimulada, inicialmente, pela Conferência Interamericana de Buenos Aires, ocorrida em 1957, onde se estabeleceu a conveniência de, gradual e progressivamente, formar um mercado comum latino-americano.

Pelo Tratado de Montevideu, em 1960, institui-se a ALALC - Associação Latino-americana de Livre Comércio - reunindo Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Colômbia, Chile, Equador, México e Peru. Seu alvo era eliminar, até 1980, a maior parte das restrições comerciais entre seus membros. Como isso não aconteceu, esses mesmos países, mais Bolívia e Venezuela, substituíram a ALALC pela ALADI - Associação Latino-americana de Integração - que existe até hoje, com o mesmo propósito de estabelecer um futuro mercado comum latino-americano, mas que atua também como fomentadora de acordos regionais entre os países que a compõem.

Foi através da ALADI que, em 1986, Brasil e Argentina assinaram um tratado bilateral, o Tratado de Integração e Cooperação Econômica, o qual deu início à formação de um mercado comum no Cone Sul da América, o Mercosul.

Em 26 de março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, ou Tratado do Mercosul, entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Esse tratado deve ser entendido como um tratado "fundacional", onde os quatro países acordaram em caminhar juntos para a formação, no futuro, de um mercado comum, denominado Mercado Comum do Sul, ou MERCOSUL.

Do Tratado de Assunção em 1991 até 1994, houve um período de transição, onde dois órgãos foram criados com a incumbência de trabalhar para a criação desse Mercado Comum do Sul: o Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum.

Foi assinado então, em 1994, o Protocolo de Ouro Preto, que concedeu ao Mercosul personalidade jurídica de direito internacional, e criou três novos órgãos, além dos dois já existentes: a Comissão de Comércio, a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico Social.

Em 1996 foram assinados acordos de associação com o Chile e a Bolívia, estabelecendo áreas de livre comércio com esses países na base do modelo "4+1", através dos quais estes países se tornaram membros não-pletos do Mercosul.

O Protocolo de Olivos, assinado em 2002, veio alterar o sistema até então utilizado de solução de controvérsias, baseado no Protocolo de Brasília (1991), com a criação do Tribunal Permanente de Recursos, previsto no art. 17 do referido artigo¹⁶. Este tribunal tem como função a possibilidade de revisão do laudo arbitral proferido em caráter *ad hoc*.

O Mercosul hoje passa por dificuldades devido principalmente às tentativas frustradas de se eliminar entraves alfandegários existentes entre os países, com o rompimento da convergência da Tarifa Externa Comum, o que levou a um regresso do bloco, de União Aduaneira para mera Zona de Livre Mercado, e pela impossibilidade de se harmonizar as legislações devido ao modelo de integração adotado, além das dificuldades econômicas enfrentadas pelos países que compõem o Mercosul, especialmente a Argentina.

¹⁶ Protocolo de Olivos, Artigo 17 – Recurso de Revisão: “1. Qualquer das partes na controvérsia poderá apresentar um recurso de revisão do laudo no Tribunal Arbitral Ad Hoc ao Tribunal Permanente de Revisão, em prazo não superior a quinze (15) dias a partir da notificação do mesmo. 2. o recurso estará limitado a questões de direito tratadas na controvérsia e às interpretações jurídicas desenvolvidas no laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc. 3. Os laudos dos Tribunais Ad Hoc emitidos com base nos princípios *ex aequo et bono* não serão suscetíveis de recurso de revisão. 4. A Secretaria Administrativa do Mercosul estará encarregada das gestões administrativas que lhe sejam encomendadas para o trâmite dos procedimentos e manterá informados os Estados partes na controvérsia e o Grupo Mercado Comum”.

b) Os órgãos do Mercosul

Inicialmente, com a assinatura do Tratado de Assunção, foi estabelecida uma estrutura provisória para o Mercosul, com os seguintes órgãos: Conselho do Mercado Comum; Grupo Mercado Comum, Secretaria Executiva do Grupo Mercado Comum; Subgrupos de Trabalho; e Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Com o fim do período de transição, em 1º de janeiro de 1995, o Protocolo de Ouro Preto acrescentou a essa estrutura inicial a Comissão de Comércio do Mercosul – CCM – e o Foro Consultivo Econômico-Social – FCES – e modificou as funções dos outros órgãos, definindo a estrutura atual do Mercosul.

Passaremos a analisar cada um desses órgãos:

1. Conselho do Mercado Comum (CMC)

É o órgão máximo do Mercosul, ao qual cabe a condução política do processo de integração. O CMC é formado pelos ministros das Relações Exteriores e da Economia dos quatro países. Reúne-se pelo menos uma vez por semestre, com a presença dos presidentes dos Estados-membros, período no qual a sua presidência é alternada entre os participantes.

A sua competência se dá no âmbito espacial dos Estados-membros, e com relação à matéria, segundo o princípio da especialidade, atua na consecução do processo de integração.

O art. 8º do Protocolo de Ouro Preto traz suas funções e atribuições:

- a) velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, seus protocolos e dos acordos em seu âmbito;
- b) formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum;
- c) exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul;
- d) negociar e firmar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. Estas funções podem ser delegadas ao Grupo Mercado Comum por mandato expreso, nas condições estabelecidas no inciso VII do Art. 14;
- e) manifestar-se sobre as propostas que lhe sejam elevadas pelo Grupo Mercado Comum;
- f) criar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos pelas mesmas;

- g) criar os órgãos que estime pertinentes, assim como modificá-los ou extingui-los;
- h) esclarecer, quando o estime necessário, o conteúdo e o alcance de suas decisões;
- i) designar o diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul;
- j) adotar decisões em matéria financeira e orçamentária;
- l) homologar o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum.

2. Grupo Mercado Comum (GMC): é o órgão executivo do Mercosul, coordenado pelos Ministérios de Relações Exteriores de cada país. É integrado por quatro membros titulares e quatro suplentes de cada país, que representam o Ministério de Relações Exteriores, o Ministério da Economia (ou equivalente), e o Banco Central. Suas reuniões são no mínimo mensais, e suas decisões, somente por consenso, são obrigatórias aos países-membros. Quando participa na solução de controvérsias, suas recomendações não vinculam os Estados-membros, não constituindo exercício de função jurisdicional.

Suas funções e atribuições, após a assinatura do Protocolo de Ouro-Preto, são as seguintes:

- a) velar, nos limites de sua competência, pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito;
- b) propor projetos de decisão ao Conselho do Mercado Comum;
- c) tomar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum;
- d) fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum;
- e) criar, modificar ou extinguir órgãos, bem como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos;
- f) manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do Mercosul no âmbito de suas competências;
- g) negociar, com a participação de representantes de todos os Estados-partes, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum e dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos para esse fim, acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. O Grupo Mercado

Comum, quando dispuser de mandato para tal fim, procederá à assinatura dos mencionados acordos. O Grupo Mercado Comum, quando autorizado pelo Conselho do Mercado Comum, poderá delegar poderes à Comissão de Comércio do Mercosul;

- h) aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa do Mercosul;
- i) adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações emanadas do Conselho do Mercado Comum;
- j) submeter ao Conselho do Mercado Comum o seu Regimento Interno;
- l) organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicitar;
- m) eleger o diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul;
- n) supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do Mercosul;
- o) homologar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social.

O art. 13 do Tratado de Assunção previu a constituição, pelo Grupo Mercado Comum, de subgrupos de trabalho para cumprimento de seus objetivos. Inicialmente em número de dez, foram sendo acrescidos de outros subgrupos, comitês, grupos *ad hoc*, reuniões especializadas (estas complementares dos subgrupos técnicos) e comissões. Os temas são os mais variados. Entre eles se destacam: Comunicações, aspectos institucionais, regulamentos técnicos, assuntos financeiros, transportes, meio-ambiente, indústria, agricultura, energia e mineração, saúde, etc. Os acordos obtidos nesses subgrupos, reuniões ou comissões, se transformam em recomendações, adotadas por consenso com a presença de todos os Estados-partes; se não houver consenso, todas as alternativas propostas serão submetidas ao Grupo.

3. Secretaria Executiva do Grupo Mercado Comum

Com sede em Montevideu, o Grupo Mercado Comum mantém uma secretaria administrativa para a guarda de documentos e comunicações de atividades de sua competência. Suas atribuições estão definidas no art. 33 do Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum e, com a aprovação do Protocolo de Ouro Preto, teve suas atividades ampliadas, na qualidade de órgão de apoio operacional. Assim, conforme o art. 32 do referido protocolo, a Secretaria deverá desempenhar as seguintes atividades:

- a) servir como arquivo oficial da documentação do Mercosul;

- b) realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do Mercosul, correspondendo-lhe nesse contexto realizar, em coordenação com os Estados-partes, as traduções autênticas para os idiomas espanhol e português de todas as decisões adotadas pelos órgãos da estrutura institucional do Mercosul, conforme previsto no art. 39, e editar o Boletim Oficial do Mercosul;
- c) organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do Mercosul e, dentro de suas possibilidades, dos demais órgãos do Mercosul, quando as mesmas forem realizadas em sua sede permanente. Deverá, ainda, fornecer apoio ao Estado que sediar o evento, quanto às reuniões realizadas fora de sua sede permanente;
- d) informar regularmente os Estados-partes sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstas no art. 2.º desse Protocolo;
- e) registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas, bem como desempenhar outras tarefas determinadas pelo Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991 (que estabelece o sistema de controvérsias do Mercosul)¹⁷;
- f) desempenhar as tarefas que lhe sejam solicitadas pelo Conselho do Mercado Comum, pelo Grupo Mercado Comum e pela Comissão de Comércio do Mercosul;
- g) elaborar seu projeto de orçamento e, uma vez aprovado pelo Grupo Mercado Comum, praticar todos os atos necessários à sua correta execução;
- h) apresentar anualmente ao Grupo Mercado Comum sua prestação de contas, bem como relatório sobre suas atividades.

O diretor da Secretaria será eleito pelo Grupo Mercado Comum, em bases rotativas, devendo ser nacional de um dos países-membros. Seu mandato é de dois anos, vedada a recondução.

¹⁷ O Sistema de Controvérsias do Mercosul a partir de 2002 passou a se reger pelo Protocolo de Olivos.

4. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul

É o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-membros do Mercosul. Cada país tem nele o mesmo número de representantes, até o máximo de 16 para cada Estado, os quais devem ser parlamentares em exercício nos legislativos nacionais. A duração do mandato é determinada pelos respectivos Parlamentos, desde que não inferior a dois anos. Sua presidência é exercida alternadamente entre os Estados-partes por um período de seis meses. O caráter dessa comissão é consultivo, deliberativo e de formulação de propostas.

Seu primeiro Regulamento Interno, aprovado em dezembro de 1991, traz suas atribuições, entre as quais se destacam: o acompanhamento da marcha do processo de integração regional, na formação do Mercosul; o desenvolvimento de ações para facilitar a futura instalação do Parlamento do Mercosul; a constituição de comissões para a análise dos temas relacionados com o processo de integração; a produção de estudos sobre a harmonização legislativa dos Estados-partes. A última modificação no Regulamento Interno se deu no ano 2000.

Quanto à periodicidade das reuniões, estas serão realizadas ao menos duas vezes por ano, quando ordinárias, ou extraordinariamente, quando convocadas pelos quatro presidentes dos Estados-partes.

Suas recomendações se darão por consenso entre as delegações de todos os Estados-partes, que por sua vez será o resultado do voto da maioria dos integrantes de cada representação parlamentar.

6. Comissão de Comércio do MERCOSUL - CCM

Órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, tendo dentre suas competências a de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum pelos Estados-partes para o funcionamento da União Aduaneira, bem como de acompanhar e revisar assuntos relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-MERCOSUL e com terceiros países.

É integrada por quatro membros por país, coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. Deve reunir-se uma vez por mês ou sempre que solicitado pelo Grupo Mercado Comum. No Brasil, é composta pelo Chefe do Departamento de Integração Latino-Americana do Ministério das Relações Exteriores, pela Diretora do Departamento

de Negociações Internacionais da Secretaria de Comércio Exterior, pelo Coordenador-Geral do Departamento de Economia Agrícola do Ministério da Agricultura e pelo Secretário-Adjunto de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda.

A Comissão de Comércio do MERCOSUL possui as seguintes atribuições:

- a) Velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-MERCOSUL e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio;
- b) Pronunciar-se sobre as solicitações, apresentadas pelos Estados-partes, relacionadas à aplicação da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum;
- c) Analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular propostas a respeito;
- d) Propor novas normas ou modificar as existentes relacionadas a assuntos comerciais e aduaneiros no MERCOSUL;
- e) Propor a revisão das alíquotas de itens específicos da tarifa externa comum;
- f) Estabelecer os comitês técnicos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, bem como dirigir e supervisionar suas atividades.

Para sistematizar o intercâmbio de informações e solucionar os inconvenientes relacionados aos instrumentos de política comercial, a CCM instituiu o mecanismo de "consultas", atualmente regulado pela Diretiva 6/96, que é tema permanente de sua agenda.

Essas consultas são questionamentos de procedimentos administrativos ou comerciais que os países fazem, uns aos outros, podendo ser apresentados nas reuniões ordinárias ou extraordinárias da CCM, seguindo o modelo do formulário correspondente, que inclui:

- Objeto, circunstâncias e fatos que motivam sua apresentação;
- Normas afetadas;
- Documentação anexada;

- Solicitação ou sugestão.

Cada consulta deve ser respondida na reunião ordinária seguinte da CCM. Caso a argumentação apresentada pelo país consultado for satisfatória, ou a causa geradora da consulta tiver sido superada, a medida será dada por concluída. Caso a resposta não seja satisfatória, o país consultante pode retornar mediante a apresentação de um seguimento de consulta. Os temas devem ter uma solução satisfatória em um prazo máximo de três reuniões da CCM.

A utilização, por parte de um determinado país, não impede que o mesmo ingresse com o procedimento de reclamação (Protocolo de Ouro Preto) ou de Solução de Controvérsias (Protocolo de Brasília¹⁸), sendo que, a interposição de um desses procedimentos, interrompe o tratamento da consulta no âmbito da CCM.

No âmbito da CCM existem atualmente sete Comitês Técnicos, a saber:

- Tarifas, Nomenclaturas e Classificação de Mercadorias;
- Assuntos Aduaneiros;
- Normas e Disciplinas Comerciais;
- Políticas públicas que Distorcem a Competitividade - Desativado;
- Defesa da Concorrência;
- Defesa Comercial e Salvaguardas;
- Defesa do Consumidor;

7. Foro Consultivo Econômico-Social

O Foro Consultivo Econômico-Social do MERCOSUL (FCES), é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos Estados-partes do MERCOSUL, e integra sua estrutura institucional, estabelecida com o Protocolo de Ouro Preto.

Através do FCES, a sociedade civil dos quatro países (mais de 200 milhões de habitantes) pode expressar-se sobre diversas matérias que reflitam a preocupação e

¹⁸ Atualmente, Protocolo de Olivos.

aspirações dos setores que o integram: representações dos empregadores, trabalhadores e setores diversos.

Sua seção constitutiva foi em 31 de maio de 1996, na cidade de Buenos Aires, e nesta oportunidade aprovou-se o regulamento interno, que foi homologado poucos dias após, em 21 de junho do mesmo ano, por meio da Resolução nº 68/96 do Grupo Mercado Comum (GMC).

O Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico-Social traz seus principais encargos:

- a) Pronunciar-se dentro do âmbito de sua competência, emitindo recomendações que podem referir-se tanto a questões internas do MERCOSUL, como a relação deste com outros países, organismos internacionais e outros processos de integração;
- b) Cooperar ativamente para promover o processo econômico e social do MERCOSUL, orientando a criação de um mercado comum e sua coesão econômica e social;
- c) Dar seguimento, analisar e avaliar o impacto sócio-econômico derivado das políticas destinadas ao processo de integração e as diversas etapas de sua implantação, seja em nível setorial, nacional, regional e internacional;
- d) Propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração;
- e) Realizar investigações, estudos, seminários ou eventos de natureza similar sobre questões econômicas e sociais de relevância para o MERCOSUL;
- f) Estabelecer relações e realizar consultas com instituições nacionais ou internacionais públicas e privadas, quando seja conveniente ou necessário para o cumprimento de seus objetivos;
- g) Contribuir com uma maior participação da sociedade no processo de integração regional, promovendo a real integração com o MERCOSUL e difundindo sua dimensão econômico-social; e
- h) Tratar qualquer outra questão que tenha relação com o processo de integração.

O Foro Consultivo é composto pelas seções nacionais de cada um dos Estados-partes. Estas têm autonomia organizativa, podendo definir de forma independente e de acordo com suas próprias particularidades internas, que setores econômicos e sociais que as integrarão, com o requisito de que as organizações dos setores privados intervenientes sejam as mais representativas, e que possuam caráter nacional.

Dada a natureza institucional do MERCOSUL, a titularidade da representação das seções nacionais corresponde às organizações que foram creditados devidamente para tal fim e lhes corresponde a estas designar os seus respectivos delegados.

Cada Seção Nacional tem direito a nove delegados titulares e seus respectivos alternos no Plenário do Foro, devendo observar a paridade das designações dos delegados dos setores representativos de empregadores e trabalhadores.

O Plenário é o órgão superior do Foro Consultivo Econômico-Social, e lhe compete a adoção das medidas necessárias para assegurar o bom cumprimento do estipulado no Protocolo de Ouro Preto e sua regulamentação interna. Suas faculdades são:

- a) Manifestar-se através das recomendações, sobre as consultas que sejam feitas ao Foro pelo Grupo Mercado Comum (GMC) e demais órgãos do MERCOSUL;
- b) Tratar os temas apresentados por seus membros, os que devem ser apresentados por uma Seção Nacional e por menos de quinze delegados do Foro;
- c) Decidir sobre a realização de investigações, estudos, consultas e seminários, assim como sobre convite para que outros órgãos do MERCOSUL, organismos internacionais, autoridades e técnicos, participem em suas reuniões e eventos;
- d) Resolver sobre propostas de apoio técnico, respeito a outros organismos e as relações do FCES com outras instituições;
- e) Estabelecer normas internas, definir prioridades, elaborar a agenda de suas seções, aprovar questões do Foro, criar, modificar e suprimir órgãos de assessoramento e decidir sobre a aplicação do regulamento interno, são

outras várias faculdades que competem ao Foro Consultivo Econômico-Social do MERCOSUL.

As entidades que participam do Foro Consultivo Econômico-Social do MERCOSUL são as seguintes:

Da Argentina:

Por parte dos empresários: Câmara Argentina do Comércio (CAC), União Industrial Argentina (UIA) e Sociedade Rural Argentina (SRA).

Por setores diversos: Associação de Defesa do Consumidor (ADELCO) e Confederação Intercooperativa Agropecuária Ltda (CONINAGRO).

Por parte dos trabalhadores: Confederação Geral do Trabalho da República Argentina (CGT-RA) e Central de Trabalhadores Argentinos (CTA).

Do Brasil:

Por parte dos empresários: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Federação Nacional de Empresas de Seguro Privado e de Capitalização (FENASEG) e Confederação Nacional da Agricultura (CNA).

Por setores diversos: Instituto Brasileiro de Defesa ao Consumidor (IDEC).

Por parte dos trabalhadores: Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical e Central Autônoma de Trabalhadores (CAT).

Do Paraguai:

Por parte dos empresários: União Industrial Paraguaia (UIP), Associação Rural Paraguaia (ARP) e Federação Paraguaia de Indústria e Comércio (FEPRINCO).

Por setores diversos: Confederação Paraguaia de Cooperativas (CONPACCOOP).

Por parte dos trabalhadores: Central Unitária de Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional de Trabalhadores (CNT) e Confederação Paraguaia de Trabalhadores (CPT).

Do Uruguai:

De parte dos empresários: Conselho Superior Empresarial (COSUPEM).

Por setores diversos: Confederação Uruguaia de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), Agrupação Universitária do Uruguai (AUDU) e Associação Nacional de Organizações não-governamentais (ANONG).

Por parte dos trabalhadores: Plenário Intersindical de Trabalhadores – Convenção Nacional dos Trabalhadores (PIT-CNT).

c) INTERGOVERNABILIDADE

A intergovernabilidade, adotada pelo processo de integração do Mercosul, tem como característica manter atrelada as decisões do bloco econômico à vontade política dos Estados-membros. As decisões resultam exclusivamente de consenso, e sua estrutura institucional e seus funcionários existem exclusivamente para a defesa dos interesses dos Estados-partes.

Segundo Lorentz (2001), “a intergovernabilidade é uma característica que se apresenta no sentido de relacionamento entre governos, disso decorrendo o fato de os estados nacionais preservarem as suas autonomias plenamente”.

Na intergovernabilidade não existe o compartilhamento ou mesmo a divisão de soberania, elemento marcante da supranacionalidade, pois os Estados-membros continuam tão soberanos quanto antes de pertencerem ao organismo intergovernamental.

Ao contrário do modelo supranacional de integração, regido pelo Direito Comunitário, já estudado, o sistema da intergovernabilidade, que vigora no Mercosul, é regido pelo Direito Internacional Público, com todas as suas características e elementos.

Além disso, os blocos econômicos regidos pelos princípios do Direito Internacional Clássico carecem de mecanismos e instrumentos jurídicos próprios capazes de assegurar a primazia e a aplicabilidade direta das normas produzidas em suas instituições, pois os Estados que os integram não consentem, em decorrência do conceito de soberania, delegar poderes a entidades de natureza supranacional. Assim, a aplicabilidade de normas comuns aos Estados-partes fica condicionada aos mecanismos internos de recepção previstos na Constituição de cada país.

Conforme VENTURA (1996):

A diferença básica a ser estabelecida entre organismos intergovernamentais e supranacionais é precisamente a detecção do interesse predominante. Nos primeiros, trata-se de fóruns destinados a cotejar interesses individuais e, se for o caso, harmonizá-los. São marcadamente espaços de negociação, cujas decisões, em existindo, serão aplicadas por iniciativa dos Estados-membros. Entidades supranacionais pressupõem a negociação em outro nível, para definir o interesse coletivo, através de processo decisório próprio, a serviço do qual elas colocarão em funcionamento uma estrutura independente.

O atual sistema do Mercosul é intergovernamental, haja vista os artigos 40, 41 e 42 do Protocolo de Ouro Preto e a remissão ao artigo 2.º, onde se diz que todos os órgãos decisórios são intergovernamentais. Sendo assim, suas características podem ser traduzidas nos seguintes elementos:

- a) tomada de decisões por consenso e com a presença de todos os membros;

- b) inexistência de vinculação direta entre os Estados e as decisões e normas produzidas pelos órgãos do Mercosul;
- c) conservação pelos Estados de todas as suas prerrogativas constitucionais;
- d) subordinação da eficácia das normas internacionais ao ordenamento interno dos Estados, bem como ao posicionamento constitucional de cada país em relação ao mecanismo de recepção dessas normas e de seu posicionamento hierárquico em face das leis.

Devido à inexistência, nesses órgãos, de instrumentos de sanção no caso de não cumprimento de suas determinações, carentes que são de auto-executoriedade, ficam eles dependentes da soberania de cada Estado.

De acordo com GOMES (2001), a intergovernabilidade tem suas vantagens e desvantagens, que podem ser assim resumidas:

1. Vantagens da intergovernabilidade:

- a) Com o sistema da intergovernabilidade, os Estados negociam de forma horizontal, sem que haja imposição dos interesses;
- b) Conseqüentemente, ela permite maior liberdade nas negociações diplomáticas;
- c) No âmbito do Mercosul, em decorrência de seu estágio atual e em face das desigualdades entre os Estados-partes, a intergovernabilidade possibilitou, até agora, o sucesso do processo de integração;
- d) Atualmente, principalmente para o Brasil, a intergovernabilidade é o modelo ideal de integração, pois os interesses das partes não estão subordinados aos interesses do bloco econômico e as decisões são tomadas por consenso e com a presença de todos os membros.

2. Desvantagens da intergovernabilidade:

- a) A intergovernabilidade não permite aprofundar o processo integracionista, pois sempre prevalecerão os interesses dos Estados;
- b) Permite ao Estado, invocando a sua própria soberania, descumprir as normas decorrentes do Tratado, o que pode gerar certa instabilidade na integração;
- c) Impede um verdadeiro Direito da Integração e uma jurisprudência do bloco que possam servir como referencial para as políticas a serem desenvolvidas;

- d) Exclui a participação direta do cidadão no processo integracionista, pois as decisões, inicialmente, são tomadas entre os Estados.

d) DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Sistema jurídico autônomo, onde se ordenam as relações entre Estados soberanos, o direito internacional público – ou direito das gentes – repousa sobre o consentimento (REZEK, 1998). É um direito contratual, pois nasce da vontade concordante das partes. Difere do Direito nacional do Estado, que é de vontade imperativa, autoritária e coercitiva. O Direito Internacional é aceito, o Direito Interno é ditado; um é autônomo, o outro, heterônomo. Se um tem sua fonte no tratado, o outro a tem na lei (KERBER, 2001).

Sobre o confronto entre a norma de direito internacional e a norma de direito interno, podemos distinguir duas posições: o dualismo jurídico, que defende que o direito internacional e o direito interno são independentes entre si, e que uma norma interna não necessita necessariamente estar em sintonia com a ordem internacional; e o monismo, que se divide em duas correntes: uma defende a unicidade da ordem jurídica sob o primado do direito internacional, ao qual seriam ajustadas todas as ordens internas, e a outra apregoa o primado do direito nacional de cada Estado soberano, estando a adoção da norma internacional sujeito à vontade desse Estado.

A aplicação do Direito de Integração no Mercosul, diferente do Direito Comunitário da União Européia, se baseia nos princípios do Direito Internacional Público, pois inexistente qualquer traço de supranacionalidade no Mercosul. Na prática, não existe obrigação direta de cumprimento, pelo Estado, das normas emanadas pelos órgãos do Mercado Comum do Sul. As decisões são tomadas somente por consenso, e com a presença de todos os associados, sendo necessário, para sua vigência, o procedimento de internalização na ordem jurídica de cada Estado.

Apesar de não existirem sanções aos Estados-membros para o não cumprimento das normas emanadas pelo Mercosul, os princípios da reciprocidade e *pacta sunt servanda*, princípios basilares do Direito Internacional Público, teoricamente vinculariam os Estados ao cumprimento das normas internacionais, e, por conseguinte, aos tratados institutivos do Mercosul.

Portanto, o mecanismo do Direito Internacional Público e conseqüentemente do próprio Mercosul é pautado pelo sistema de coordenação de soberanias, ou seja, os Estados negociam as regras que devem vigorar no bloco econômico, obrigando-se a elas na medida em que venham a atender aos interesses mútuos das partes.

5) SUPRANACIONALIDADE NO MERCOSUL

Após analisarmos no presente trabalho o instituto da supranacionalidade, adotado no ordenamento jurídico da União Européia, e o instituto da intergovernabilidade, que caracteriza o Mercosul, cumpre-nos verificar a possibilidade de adoção da supranacionalidade no Mercosul, com os possíveis reflexos nesse mercado e em seus Estados-membros.

Não acolhendo a tese da possível existência de uma supranacionalidade normativa¹⁹ no Mercosul, defendida por alguns doutrinadores argentinos²⁰, partiremos do princípio de que o sistema jurídico do Mercosul é predominantemente intergovernamental, com a conseqüente inexistência de uma ordem jurídica comunitária no Mercado Comum do Sul. Isso fica claro até mesmo quando constatamos a forma de gerenciamento do sistema, que se faz utilizando funcionários dos governos dos Estados-membros, e a utilização do instrumental jurídico tradicional do Direito Internacional.

A defesa da supranacionalidade no Mercosul não necessitaria, necessariamente, ser radical a ponto de eliminar qualquer traço de intergovernabilidade existente, já que a própria União Européia, em sua estrutura institucional, tem o Conselho Europeu como órgão intergovernamental²¹.

A supranacionalidade, se adotada pelo Mercosul, traria uma maior integração entre os Estados que o compõem, sem sombra de dúvida. Assim efetivamente ocorreu na União Européia, onde a construção jurisprudencial do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias contribuiu para a unidade daquele bloco econômico.

Muitos defendem inclusive a impossibilidade de continuação do Mercosul, a sua inviabilidade, se um tribunal supranacional, nos moldes do TJCE, não for criado, com competência jurisdicional para solucionar as divergências oriundas do bloco.

De acordo com Casella (*apud* GOMES, 2001), a existência de um tribunal supranacional no Mercosul seria de extrema importância, pois ele “atua como meio e modo

¹⁹ “Nesta construção da doutrina argentina haveria, no máximo, um esboço de supranacionalidade normativa, pois tal conjunto de regras seria diferenciado das ordens jurídicas nacionais dos países membros”. Esta é a opinião de Deisy de Freitas Lima Ventura, em sua obra *A ordem jurídica do Mercosul*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, pág. 37,

²⁰ Roberto Dromi, Miguel A. Ekmekdjian, Julio C. Rivera, entre outros.

²¹ Gilberto Kerber, em seu livro *Mercosul e a Supranacionalidade*, São Paulo, LTr, 2001, pág. 50, traz a seguinte afirmação: *Em suma, na estrutura institucional da Comunidade convivem as seguintes instituições supranacionais: a Comissão Européia, o Conselho da União Européia, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, ademais de um órgão intergovernamental. Portanto, o Conselho Europeu, responsável pelas mais importantes decisões políticas, não tem competência supranacional.*

de solução de controvérsias entre Estados-partes, bem como controla a conformidade de atuação em relação às normas regentes da integração, frente às respectivas administrações nacionais”.

Lorentz (2001), em sua obra *Supranacionalidade no Mercosul*, traz a posição de vários autores brasileiros sobre a questão da adoção da supranacionalidade pelo Mercosul, classificando-os entre os que defendem a supranacionalidade e os que defendem a intergovernabilidade. Os que defendem a supranacionalidade, mais numerosos, salientam a importância da criação de um Tribunal de Justiça supranacional para o Mercosul, enquanto aqueles que defendem a intergovernabilidade entendem ser melhor esse sistema para a atual fase de integração.

A defesa da supranacionalidade por esses doutrinadores se baseia na dificuldade de integração entre os países devido à exposição do processo aos acontecimentos nacionais, da falta de credibilidade do mesmo, da ausência de interpretação e aplicação uniforme das normas do Mercosul, etc. Defendem a criação de um tribunal supranacional para a uniformização da interpretação do direito do Mercosul, com a conseqüente transferência de soberania por cada Estado-membro.

Os que defendem a intergovernabilidade levam em conta a grande diferença entre os países membros do Mercosul quanto à população, à área territorial, ao aspecto econômico, entre outros. A grande superioridade do Brasil em relação aos outros países nesses quesitos levaria a uma super-representação deste país no Mercosul, em relação aos demais sócios, se os órgãos decisórios fossem representativos de tais quesitos.

Se a representatividade escolhida não fosse a demográfica, ou econômica, mas sim cada país equivalendo a um voto na mesa de decisões, com o voto da maioria prevalecendo nas decisões, que seriam vinculantes, mais injusta se tornaria a união, com decisões anômalas sendo aplicadas, o que tornaria inviável a continuação da integração para os países maiores, como o Brasil.

A posição dos governos brasileiros, manifestamente pró-intergovernabilidade, desde José Sarney até o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, vem se modificando nos últimos tempos, inclusive quanto à necessidade da criação de um Tribunal Supranacional. O Protocolo de Olivos, assinado no início do ano de 2002, veio alterar a solução de controvérsias oriundas de dispositivos presentes nas disposições legais que regem o Mercosul (Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto,

protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, decisões do Conselho do Mercado Comum, Resoluções do Grupo Mercado Comum e Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul). Essas controvérsias eram solucionadas até então pelo Protocolo de Brasília, derogado nessa parte pelo novo Protocolo de Olivos. Esse protocolo criou o Tribunal Permanente de Revisão, antiga reivindicação argentina, que encontrava resistência por parte do Brasil. Com o momento difícil pelo qual passa a Argentina e devido à possibilidade, não mais tão remota, de contaminação dos outros países-membros pela crise, os quatro integrantes resolveram dar um passo importante na aceleração e consolidação da integração, dotando o Mercosul de um órgão judicial permanente.

Este é o primeiro órgão autônomo, ao lado da Secretaria Geral, que se cria no âmbito do Mercosul. Esta nova figura aparece como instância de revisão ante os laudos arbitrais emanados pelos Tribunais Ad Hoc criados pelo Protocolo de Brasília. Consagra, portanto, uma dupla instância, a primeira constituída pelos tribunais Ad Hoc, e a segunda pelo Tribunal Permanente de Revisão.

O convencimento da necessidade de existência desse tribunal foi gerado principalmente por dois motivos:

- laudos arbitrais desiguais quanto ao nível de qualidade (houve Tribunais Ad Hoc que emitiram laudos de inquestionável valor, e outros que lamentavelmente deixaram transparecer um enorme grau de desconhecimento da normativa e do sistema do Mercosul); e
- importância de uma jurisprudência uniforme do Mercosul, já que, no atual sistema, vários Tribunais emitiram opiniões contrárias sobre um mesmo tema. Espera-se que, por serem sempre os mesmos juristas que integram o Tribunal Permanente de Revisão, interpretações contraditórias serão reduzidas, superando-se este problema que deriva da própria natureza do sistema atual configurado pelos Tribunais Ad Hoc.

Não podemos ainda deixar de analisar a compatibilidade da supranacionalidade com as leis de cada país. De maneira desigual se expressam as Constituições dos Estados-membros do Mercosul, quando examinadas sob a questão da permissão da supranacionalidade, com a conseqüente transferência de soberania a um órgão superior.

A Constituição Argentina, com a revisão feita em 1994, trouxe boas e interessantes perspectivas em matéria de uma integração supranacional. Um antigo

dispositivo que impossibilitava qualquer transferência de soberania foi substituído pelo artigo 75, em que se incluíram os seguintes incisos:

Artículo 75 – Corresponde al Congreso: (...)

22. Aprobar o desechar tratados concluídos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y con los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. (...)

24. Aprobar Tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

A intenção dos constituintes argentinos é clara ao possibilitar que a regra comunitária adentre no ordenamento jurídico nacional; primeiro porque fala em *supraestatalidad*, se referindo claramente a um direito supranacional; segundo, porque se nota uma nítida hierarquia de regras, colocando-se acima as que tratarem de uma possível integração.

A Constituição paraguaia, ao lado da argentina, é a mais avançada do Mercosul, sendo a única que admite literalmente, em seus muitos artigos dedicados às relações internacionais, uma ordem jurídica supranacional. Vejamos alguns.

Artículo 137

De la supremacia de la Constitución.

La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados e ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.

Artículo 154

Del orden jurídico supranacional.

La republica del Paraguai, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantiza la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural.

Na hierarquia das leis paraguaias, ficam os tratados posicionados entre a Constituição e as leis ordinárias, sem uma diferenciação entre os tratados celebrados com os países latino-americanos ou com os demais países.

A Constituição uruguaia, assim como a brasileira, não tem menção alguma à supranacionalidade, muito pelo contrário. O artigo 4 do capítulo II assim o declara.

Seccion I (...)

Capítulo II

Artículo 4. La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer su leyes, del modo que más adelante se expresará

Da mesma forma que na constituição uruguaia, na Constituição brasileira de 1988 não se encontra permissão a supranacionalidade. Ao contrário da maioria das Constituições mundiais, a brasileira deixa de lado a regulamentação entre o direito interno e o direito internacional. Além disso, expressamente impede as funções legislativas²² e jurisdicionais²³ de modo supranacional.

²² Artigo 22 da Constituição Federal de 1988 – *Artigo 22: Compete privativamente à União legislar sobre: I – direito civil, comercial, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...).*

²³ Artigos 92 e 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988. – *Artigo 92: “são órgãos do Poder Judiciário: I – o Supremo Tribunal Federal; II – o Superior Tribunal de Justiça; III – os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; IV – os Tribunais do Trabalho; V – os Tribunais e Juízes Eleitorais; VI – os Tribunais e Juízes Militares; VII – os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Parágrafo único. O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional.” – Artigo 5º, inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”*

Portanto, para que a supranacionalidade pudesse ser aplicada no Mercado Comum do Sul, necessária seria uma reforma das Constituições brasileira e uruguaia, já que expressamente impedem a adoção desse sistema.

Necessária seria também a mudança da mentalidade dos governos dos Estados-membros, que teriam que pensar em um futuro não muito próximo, onde as uniões estratégicas entre os países passarão a ser uma constante num mercado cada vez mais restrito e especializado, no qual aquele que chegar primeiro terá mais chances. Teriam que passar a pensar globalmente, e não localmente, interagindo com a comunidade mundial, seguindo, talvez, o exemplo da União Européia, que já começa a colher os frutos de sua integração.

6. CONCLUSÃO

Pelos dados coletados e pela análise que deles se faz, podemos concluir que a supranacionalidade na União Européia se firmou como sistema jurídico e decisório, enquanto que no Mercosul a intergovernabilidade vem sendo constantemente questionada pelos doutrinadores, tanto brasileiros quanto de outros países-membros. Seria, portanto, a supranacionalidade melhor sistema para o Mercosul, já que traria segurança aos investidores, melhoraria o relacionamento comercial entre os países, traria benefícios à população em geral e minimizaria as crises dos países-membros.

Mas mesmo a supranacionalidade da União Européia tem sido alvo de críticas. Romano Prodi, Presidente da Comissão Européia, em seu discurso por ocasião da comemoração do aniversário do tratado CECA, em 23 de julho de 2002, contestou: “Há quem defenda que o novo governo da Europa deve necessariamente ser do tipo intergovernamental e que a era da Europa comunitária está ultrapassada. Pessoalmente, estou convencido que, pelo contrário, o método seguido até agora, devidamente reformado e adaptado, continua a ser a melhor via para construir uma Europa à altura das necessidades de nossa época”.

Outro teste de fogo para a União Européia se dará quando da adesão de novos sócios, prevista inicialmente para 1º de janeiro de 2004, mas que vem sendo constantemente retardada. Como se comportarão República Tcheca, Hungria, Eslováquia, Polônia, Letônia, Estônia, Lituânia, Eslovênia, Chipre e Malta sob o manto da supranacionalidade? É uma incógnita.

Portanto, quanto à adoção da supranacionalidade no Mercosul, não podemos deixar de concordar com os que a defendem para o futuro, já que no atual grau de integração a intergovernabilidade se mostra como a alternativa mais viável. Sendo o Mercosul uma união ainda frágil entre seus membros, a supranacionalidade traria responsabilidades e concessões talvez ainda não aceitáveis no estágio atual. Seria então a supranacionalidade uma conseqüência do estágio de integração, e não uma imposição.

Não se deve também pensar no Mercosul como uma mini União Européia, apenas transportando seu sistema jurídico para o sul da América. Assim como ocorreu na formação da Europa unida, e continua ocorrendo até hoje, assim também pode e deve ocorrer aqui, ou seja, as soluções irem surgindo conforme se fizerem necessárias.

Também não se deve considerar o Mercosul uma fonte eterna de negócios vantajosos ou um baluarte da modernidade política. Os empresários e políticos devem ter em mente que a defesa do Mercosul também se faz nos momentos de crise. O que ocorreu no ápice da crise argentina, com governo e empresariado tentando de todas as formas desatrelar o Brasil do país vizinho, somente enfraquece o bloco em sua base, que é a união. Essa união tem de se mostrar coesa principalmente agora, quando começam as negociações para a formação da ALCA, a Área de Livre Comércio das Américas. A negociação por blocos dará muito mais poder à região frente à hegemonia norte-americana.

Por tudo isso, os governantes e empresários devem estar cientes da necessidade de uma maior integração, via supranacionalidade, com a criação de órgãos que a ela se reportem, estando preparados para a sua implantação no futuro, para que isso ocorra sem traumas e dentro das características próprias de nosso mercado comum.

7) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. **Mercosul: mercado comum - realidade ou utopia.** *Revista da Esmape*. Recife: v.5. n°12 – p. 235 a 257. jul./dez. 2000.

BALASSA, Bela. **Teoria de integração econômica.** 2ª Ed. Lisboa: Livraria Clássica, 1972.

BASSO, Maristela (org.). **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros.** 2ª. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. **Perspectivas do Mercosul através de uma visão econômico-jurídica.** *Revista CEJ*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 39-46, maio/ago. 1997.

BORCHARDT, Klaus Dieter. **O ABC do direito comunitário.** 3. ed. Luxemburgo: Serviços de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1991.

CARRADORE, Enir Antonio. **Mercosul: supranacionalidade e personalidade jurídica internacional.** *Boletim Paulista de Direito*. Disponível em: <http://usuarios.cmg.com.br/~hp-bpdir/colaboradores1_02.htm>. Acesso em: 22 ago. 2002.

FIGUEIRAS, Marcos Simão. **Mercosul no contexto latino-americano.** 2ª. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1996.

GANDOLFI, Paulo Reis. **Mercado comum do sul – integração e estrutura institucional – efeito das decisões face à ausência de tribunal supranacional.** 1999. 95f. Monografia (Especialização em Direito Civil e Processual Civil) – Instituição Toledo de Ensino, Presidente Prudente.

GOMES, Eduardo Biacchi. **União européia e mercosul: supranacionalidade versus intergovernabilidade.** *Revista Cena Internacional*. 3 (2): 173-199 [2001].

HOBBS, Thomas. **O leviatã.** Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

KERBER, Gilberto. **Mercosul e a supranacionalidade.** São Paulo: LTr, 2001.

LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. **O mercosul e a questão da supranacionalidade – o entendimento dos governos brasileiros no período de 1985 a 1998.** *Revista de Pesquisa e Pós-graduação*. Erechim, 2000.

_____. **Supranacionalidade no mercosul**. Curitiba: Juruá, 2001.

MELO, Adriane Cláudia. **A supranacionalidade e a intragovernabilidade no Mercosul**. In ILHA, Adayr da Silva; Ventura, Deyse de Freitas Lima (Org.). **O mercosul em movimento II**. p. 14-15, *apud* Locateli, Cláudia Cínara. **Mercosul: adoção do modelo supranacional**. In: Jus Navigandi, n. 53 [Internet] <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2486> [capturado 18 Fev 2002].

OLIVEIRA, Odete Maria de. **União européia: processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 2001.

RAMOS, Rui Manuel Moura. **Das comunidades à união européia – estudos de direito comunitário**. Coimbra: Coimbra, 1994.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Contrato social**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

STELTZER, Joana. **União européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** Curitiba: Juruá, 2000.

UNIÃO EUROPÉIA: banco de dados. Disponível em: <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 01 ago. 2002. © Comunidades Europeias, 1998-2001. Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A ordem jurídica do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

VERÍSSIMO, Djonilson Paulo Amaral. **Mercosul: realidade e perspectiva**. In: Jus Navigandi, n. 29. [Internet] <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id:1616> [Capturado 18.Fev.2002].

WEIDENFELD, Werner. WESSELS, Wolfgang. **A europa de a a z**. Luxemburgo: Serviços de Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1997.