

A PERSONALIDADE INTERNACIONAL DA UNIÃO EUROPÉIA E AS NORMAS DE CARÁTER SUPRANACIONAIS

ALMIR GARCIA FERNANDES

Professor de Direito Civil e Empresarial e Coordenador do Núcleo de Direito Privado no Centro Universitário do Planalto de Araxá, Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Uberlândia, Mestre em Direito das Relações Econômico-Empresariais pela Universidade de Franca

Resumo

As organizações de Estados internacionais são objetos de discussão e estudo uma vez que interferem na soberania dos países membros. A União Européia apresentou uma nova ordem jurídica internacional uma vez que permitiu que sua organização interferisse diretamente na organização política, econômica e política dos Estados membros.

PALAVRAS CHAVE: União Européia; Personalidade; Responsabilidade.

Abstract

The organizations of international States are object of quarrel and study a time that members intervenc with the sovereignty of the countries. The Européia Union presented a new international jurisprudence a time that allowed that its organization directly intervenc with the organization politics, economic and to politics of the States members.

Key-words: Européia union; Personality; Responsibility.

Sumário: Introdução; 1. A formação da U.E.; 2. A supranacionalidade; 3. Personalidade de Direito interno da Comunidade Européia; 4. Normas supranacionais; Conclusão; Bibliografia.

INTRODUÇÃO

Objeto de grande discussão doutrinária é o fato de considerar se existe ou não uma ordem legal internacional, se existe um conjunto de princípios internacionais, ou até mesmo de regras convencionais ou consuetudinárias, que pudessem vir a harmonizar a soberania dos Estados de forma horizontal, no sentido de se estabelecer limites aos poderes dos Estados não mais fundados no exercício de sua própria soberania, mas na limitação desta soberania por aqueles princípios de direito internacional, os quais independem da vontade dos Estados e, portanto, do exercício de sua soberania.

Essa discussão acirrou-se mais ainda depois do advento da União Européia, que inaugurou um novo tipo de personalidade jurídica no âmbito do Direito Internacional, inédita, considerando todas as outras experiências anteriores presenciadas pelos Estados e inaugurando uma nova visão sobre os organismos internacionais e sua influência nas soberanias estatais.

Desta tendência de buscar uma visão internacionalista dos fenômenos do Estado surgem incontáveis problemas de ordem interna e internacional, divergências doutrinárias, jurisprudenciais e de direito interno que impedem o desenvolvimento do movimento de internacionalização do direito em sua forma mais completa, uma vez que os Estados em regra não estão acostumados a obedecer a uma regra exterior que possa suplantar suas cartas constitucionais.

O processo de integração europeu serve de base para melhor compreender este fenômeno jurídico, uma vez que suas peculiaridades se mostram diferentes de todas as organizações internacionais existentes.

1 A FORMAÇÃO DA U.E.

A União Européia não surgiu da noite para o dia, nem tampouco foi consolidada sua personalidade jurídica sem fundamentos jurídicos substanciadores.

O momento geopolítico no qual foi criada demonstra as dificuldades e experiências pelas quais a Europa passou no período pós-segunda guerra mundial.

Na realidade, a formação das Comunidades, que posteriormente se consolidariam no modelo de União Européia, foi fruto da necessidade dos países Europeus de se recuperarem dos traumas de duas grandes guerras.

As Guerras Mundiais devastaram os terrenos europeus, modificando a geografia de seus mapas no que diz respeito às delimitações de fronteiras e surgimento de novos países, seja pela reunião ou separação de outros,

modificando a disposição dos povos que lá habitavam há séculos, destruindo plantações e desmantelando grandes áreas industriais.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas passaram a ter o domínio militar e até certo ponto econômico de duas áreas distintas do planeta. Esta fase ficou conhecida como bipolarização geopolítica, a qual levou a Europa como um todo a uma subordinação às políticas de influência militar Americana ou Soviética, ambas imiscíveis.

Nesse contexto geopolítico, os países Europeus, em especial os de regime capitalista, viram-se na necessidade de buscar uma maior organização internacional adotando o regime de Comunidades Internacionais, para juntos conseguirem construir uma ordem econômica que pudesse fazer frente à influência Norte Americana.

A primeira das comunidades a ser instituída foi a CECA (Comunidade Européia do Carvão e do Aço), determinando desde já, no art. 6º de seu tratado¹, a existência de uma personalidade jurídica distinta de seus membros nas relações internacionais.

Posteriormente, os países que compunham a CECA forma reuniram-se com outros para formar outro bloco geopolítico, composto com maior poder de negociação e econômico, o MCE (Mercado Comum Europeu) ou CE (Comunidade Européia) e o EURATOM.

Tais organismos internacionais forma concluídos em 1957 pelos Tratados de Roma que mantiveram a regra da CECA de conferir aqueles personalidade jurídica internacional distinta de seus membros.

Umás séries de outros tratados modificativos acompanharam o sentido de sempre se manter a estrutura representativa da Comunidade como uma personalidade jurídica autônoma, quais sejam: o tratado de Bruxelas (1965), criador de uma Comissão Única para a Comunidade; os tratados de Luxemburgo (1970); os tratados de adesão (1972) da Dinamarca, Irlanda e Grã Bretanha; de adesão de 1975 da Grécia; de adesão de 1986 da Espanha e Portugal; e o Ato Único Europeu de 1986.

Estes dispositivos formam mantidos pelo tratado da União Européia em 1992 (Tratado de Maastricht), que inaugura uma nova fase no contexto geopolítico e jurídico internacional.

A regulamentação da Comunidade Européia passou a ser feita através do

¹ Art. 6 – A Comunidade tem personalidade jurídica.

Direito Comunitário Europeu, o qual constitui um ordenamento jurídico *sui generis*, formado através de convenções e tratados supranacionais, diretamente aplicados às pessoas físicas, jurídicas de direito privado, de direito público, Estados – membros e instituições comunitárias.

É incontestável que o reconhecimento dessa personalidade jurídica é importante para a harmonia nas relações jurídicas entre a organização, Estados e as pessoas físicas e jurídicas que os compõe, uma vez que tal reconhecimento deve ser entendido no aspecto interno e o internacional de modo a que as instituições possam realizar os fins para que foram criadas.

A estrutura normativa nasce da assinatura dos tratados constitutivos, nos quais os Estados membros, voluntariamente, limitam sua soberania em favor do “sistema comunitário europeu”.

Mesmo com um grande desenvolvimento econômico social e político que a União Européia alcançou nesses últimos anos, o questionamento acerca de sua natureza jurídica mantém-se acirrado uma vez que esta Comunidade tem implicações não só no mundo jurídico, mas também político e institucional.

2 A SUPRANACIONALIDADE

As organizações supranacionais, assim como a Comunidade Européia, já são consideradas pela doutrina como entidades de direito internacional público que tem como objetivo a regulamentação das relações entre Estados, “visando permitir a realização de objetivos que exijam mecanismos e sistemas institucionais aperfeiçoados, atuantes em caráter permanente, regidos por técnicas próprias e o contexto relacional de tais instituições com os sujeitos originais de direito “internacional.”²

A comunidade Européia, dessa forma, consegue posição de destaque perante as nações que a compõe, uma vez que atua também em grau de solidariedade para levar o desenvolvimento social, humano e econômico das mesmas.

Essa solidariedade da Comunidade Européia só é possível uma vez que cada Estado cria instrumentos internos e externos para a cooperação uns com outros de desses com a Comunidade.

A Comunidade Européia, como qualquer outra organização internacional sempre representará uma associação de diversos Estados, em razão de

2 CASELLA, P.B., *Comunidade Eurpéia*, p. 208

necessidades compartilhadas, visando a realização de objetivos comuns, bem como comportando a criação de instituições e mecanismos institucionais próprios, destinados a assegurar à organização a existência de vontade distinta daquela de seus integrantes, bem como a estabilidade necessária para a consecução de seus objetivos.

Dessa forma a Comunidade acaba por tornar-se uma pessoa jurídica de direito internacional com vontade própria, distinta da vontade dos Estados que a integram e, muitas vezes, conflitantes e hierarquicamente superior às normas internas dos mesmos, possuindo órgãos e instituições que lhe são próprias, por meio das quais busca atingir finalidades comuns dos entes associados, desempenhando funções particulares e exercendo poderes que lhe foram conferidos para tal fim.

Mais ainda, a Comunidade Européia também pode criar suas próprias normas através de seu parlamento, fenômeno conhecido como “autolegislação”, não ficando restrita apenas aos tratados internacionais, este fenômeno aproxima-se em muito do sistema federativo, salvo pela necessidade de ratificação dos países membros.

Essa manutenção de um sistema normativo próprio, implementação da solidariedade instituída entre os Estados membros, organização implementada por organismos internos e independentes, dá um verdadeiro caráter de supranacionalidade à Comunidade Européia.

Na Comunidade Européia os objetivos econômicos e políticos conjugam-se, e encontram sua expressão no corpus jurídico comunitário: foi criado amplo sistema de direito público econômico que se superpõe aos direitos nacionais originais na maioria dos campos jurídicos, ao mesmo tempo em que a comunidade vem impulsionando poderosamente a integração de normas de direito internacional privado entre os Estados – membros.

Essa estrutura institucional da Comunidade Européia acaba por alcançar uma integração de natureza constitucional, uma vez que a combinação de características de organizações tanto econômicas como políticas tem como fim último a unificação política da Europa.

Ainda, tomando por base toda estrutura organizacional da Comunidade Européia, de sua autonomia e da cooperação dos países membros, principalmente no sentido de cumprir com as determinações dos órgãos internos e independentes da Comunidade, temos que o sentido da supranacionalidade ultrapassou a definição clássica de uma entidade além das normas individuais dos Estados membros e passou a apresentar um modelo “federativo”, onde os Estados – membros cooperam com as determinações apresentadas pelos mesmos e reconhecem a estrutura normativa – jurídica criada pela Comunidade.

O conceito de supranacionalidade ainda esbarra na distinção entre dois aspectos do supranacionalismo, o normativo e o decisional.

O supranacionalismo normativo diz respeito ao relacionamento e hierarquia existente entre políticas comunitárias e políticas concorrentes emanadas dos Estados – membros. Essa característica do supranacionalismo denota, em geral, hierarquia na qual as medidas comunitárias terão efetiva precedência sobre as medidas nacionais. São aplicados ao Federalismo da Comunidade, os mesmos princípios de um federalismo interno existente entre as normas federais e estaduais de um mesmo Estado - membro, quais sejam: princípio da autoexecutoriedade, ou do efeito direto, o princípio da supremacia e o princípio da preempção.

Já o supranacionalismo decisional, ou institucional, diz respeito ao quadro institucional e processos de tomada de decisões, ao efetivo desempenho de poderes, por meio do qual as políticas comunitárias são preparatoriamente iniciadas, debatidas e formuladas, a seguir, promulgadas e finalmente aplicadas.

Essa distinção entre os aspectos normativos e decisional do conceito de supranacionalismo traz consigo alguns problemas teóricos, principalmente no que diz respeito à questão da soberania, uma vez que a transferência desta está intrinsecamente ligada ao peso e importância das áreas substantivas nas quais está ocorrendo essa mesma transferência, embora a distinção entre estas duas facetas possa permitir maior precisão a respeito de que participação em um sistema não somente significa perda de soberania, mas também ganho, em termos de influência de um Estado, sobre os seus parceiros.

Ainda, essa distinção entre as duas facetas da supranacionalidade mostrou ser meio para a identificação de dois eixos com interseção: o eixo intergovernamental – federal e o eixo federal – centralizado, com as tensões daí resultantes, sob a forma de exigências contraditórias de uniformidade e diversidade, que continuam se manifestando ao longo dos anos.

Por todas essas características exclusivas da Comunidade Européia, temos uma descaracterização e inadequação aos modelos de formas tradicionais de organizações internacionais. Daí tratar-se de ordenamento *sui generis*, não passível de redução a qualquer dos modelos precedentes de Comunidades supraestatais.

3 PERSONALIDADE DE DIREITO INTERNO DA COMUNIDADE EUROPÉIA

A personalidade jurídica da Comunidade Européia inaugura um fenômeno jurídico novo, uma vez que a Comunidade Européia elabora um ordenamento jurídico cujas determinações convivem em paralelo com sistemas nacionais

diversos.

Através da ratificação de Tratados constitutivos, o ordenamento jurídico firmado pela Comunidade passa a ser peça integrante do ordenamento interno dos Estados – membros, sem que ocorra a participação dos órgãos estatais internos quer em sua elaboração, que em sua aplicação.

Os tratados criam, assim, para a Comunidade, personalidade jurídica, conferindo à comunidade existência própria, caráter permanente, vontade distinta daquela de seus membros, bem como autonomia de atuação cujo exercício se dá através de órgãos, patrimônio e recursos próprios.

Os tratados são reconhecidos como fontes primárias e derivadas do Direito Comunitário Europeu, sendo as primeiras aquelas que criam e modificam as Comunidades, tais como o Tratado de Roma e Maastricht) e as segundas que apresentam uma hierarquia inferior àquelas, formando um conjunto de textos normativos formados por atos comunitários obrigatórios.

Dessa forma, pela natureza, estrutura e objetivos da Comunidade, ela deve ser considerada como pessoa de direito público, decorrente dos poderes e atribuições que lhe são próprios, sendo indispensáveis para a consecução dos seus fins.

É estendida, assim, a capacidade da Comunidade no interior do território dos Estados – membros, justificando por um lado pela ampla capacidade reconhecida por lei para as pessoas jurídicas, e de outro lado, prevista para atribuições especificamente determinadas, visando assegurar à Comunidade a mais ampla capacidade de atuação interna nos Estados – membros.

Essa capacidade da Comunidade acaba por criar uma imunidade de jurisdição da mesma perante os Estados – membros, mas não perante terceiros Estados, não integrantes daquela.

Tal imunidade de jurisdição é caracterizada por um direito consuetudinário que exime a Comunidade Européia de submissão aos tribunais dos Estados – membros. A justificação para a existência desse direito consuetudinário encontra-se no fato de que em lugar algum está estipulada a imunidade da jurisdição da Comunidade.

A explicação para tal imunidade também é justificada por um lado pelo fato de que a atribuição de competência ao TJCE é tão ampla que, chega a ponto de abranger todos os domínios onde a intervenção dos tribunais de qualquer Estado – membro pudesse afetar de qualquer modo o funcionamento da Comunidade, e de outro, o ideal pelo qual a Comunidade foi criada, qual seja, alcançar, em um futuro mais ou menos próximo, a constituição da federação dos Estados Unidos da Europa.

A competência do TJCE, embora seja “competência de atribuição”, é feita de forma tão ampla, a ponto de ultrapassar as competências ‘normais’ das jurisdições nacionais. Na verdade, o TJCE tem jurisdição exclusiva não somente a respeito de qualquer litígio concernente à interpretação e aplicação do direito comunitário, bem como todo o litígio entre a comunidade e seus agentes, bem como todos os litígios surgidos no contexto do Banco Europeu de Investimento.

As atividades da Comunidade não podem ficar sujeitas quer ao direito nacional interno do país onde estão sediadas suas instituições nem tampouco ao direito internacional privado. Essa matéria, extremamente sensível para a independência e preservação da “internacionalidade” das organizações é tanto mais digna de atenção no caso da Comunidade Européia; suas atividades serão necessárias e exclusivamente reguladas pelo direito comunitário.

Dessa forma temos que a Comunidade Européia também se faz presente na atuação interna dos países, editando normas e julgados casos em condições de igualdade ou superioridade frente às normas nacionais.

4 NORMAS SUPRANACIONAIS.

As normas de sujeição supranacionais estão divididas em normas de caráter primário e derivadas.

No que diz respeito às primeiras, sua influência no ordenamento jurídico dos Estados é incontestável, uma vez que são os tratados constitutivos e modificativos do Direito Comunitário.

Entretanto, não são apenas os tratados que vinculam e obrigam os estados, ainda temos outras normas de caráter derivado que obrigam os Estados e caracterizam a Comunidade Européia como uma personalidade jurídica internacional *sui generis*.

Tais atos normativos são obrigatórios e devem ser motivados, sendo em conjunto, aprovados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho e publicados no Diário Oficial dos Estados e da Comunidade.

Produzem ainda efeitos imediatos e tem a capacidade de modificar a regulamentação Estatal vigente, sujeitando a ordem jurídica estatal ao ordenamento jurídico Comunitário. Esses atos não produzem efeito retroativo em regra, beneficiando-se de uma presunção de validade até a sua anulação pela jurisdição comunitária.

Desses atos merecem destaque o regulamento, a diretiva, as decisões, os pareceres e as recomendações.

O regulamento é um ato normativo de alcance geral, tem como característica a obrigatoriedade que determina a cada estado membro, envolvendo, não somente o ente estatal, mas também todos seus cidadãos, personalidades jurídicas de direito público e privado.

A submissão ao regulamento deve ser absoluta, não podendo os Estados apresentarem escusas para fugir de sua aplicação. A presunção de legalidade é imaneente, sendo automaticamente incorporado ao ordenamento jurídico estatal, dispensando qualquer ato de incorporação.

As diretivas vinculam o Estado – Membro destinatário a buscar um resultado, que deverá ser alcançado por aquele, às instâncias e meios próprios, independente de regras específicas da União Européia.

Possuem uma concepção funcional ou técnica, surgindo em virtude de motivações essencialmente práticas funcionando como um mecanismo de legislação indireta e mediata, uma orientação normativa.

As diretivas inauguram um método de legislação em duas etapas: ao nível comunitário são determinadas a orientação política e o modelo legislativo; quanto à ordem interna dos Estados, cabe a estes transporem esse modelo para sua ordem nacional.

Entretanto, não se pode afirmar que a diretiva seja facultativa ao Estado Membro que foi direcionada, muito pelo contrário, é ato obrigatório, estabelecendo uma obrigação de resultado, uma vez que o Estado Membro deve atingir aqueles preceitos estabelecidos pela direita, sob pena até de ser excluído ou não ser incluído na Comunidade.

As decisões também são atos obrigatórios, entretanto, apenas para o seu destinatário. Daí a diferença entre estas e o regulamento, uma vez que este último não possui destinatários determinados.

As decisões podem ser proferidas a um Estado ou a um particular, ainda por qualquer instituição da União Européia, tendo mero alcance individual.

Por fim os pareceres e as recomendações. Eles apresentam uma mesma natureza, não sendo obrigatórios. Os primeiros exprimem a opinião de uma instituição, enquanto as segundas estimulam seu destinatário a um determinado comportamento, antes que isso se torne uma diretiva ou regulamento.

CONCLUSÃO

Apesar das celeumas sobre a existência de uma ordem legal internacional, sobre a natureza de *ius cogens* do direito internacional e do Direito Comunitário,

teses por vezes classificadas como extremos de uma doutrina radicalmente internacionalista, o fato é que os Estados caminham para movimentos de integração econômica que têm no direito internacional, nos tratados internacionais, a fórmula de adequação de objetivos internacionais aos seus projetos de desenvolvimento internos. A União Européia se mostra como exemplo vivo dessa supranormatividade. Em outras palavras, se alguns negam a existência de um direito Comunitário cogente, com personalidade jurídica distinta de seus integrantes, se negam, por conseguinte, a existência de uma ordem legal internacional, certamente não podem negar os francos processos de internacionalização econômica que se estabelecem com base em um direito internacional que foge aos padrões clássicos, que alguns doutrinadores denominam de “legislação internacional”. De fato, está certo quem adverte que tais expressões devem ser empregadas de forma cuidadosa, afinal, direito internacional não se confunde com “legislação internacional”, que sucede à uniformização constitucional dos Estados contratantes.

No entanto, há inegável tendência de internacionalização dos negócios do Estado e da necessidade de controle das atividades microeconômicas, das pessoas, como vem surgindo na ordem jurídica da União Européia, cujas relações internacionais afetam diretamente o Estado e seu o direito interno, notadamente na ordem Constitucional.

Dessa forma, o direito internacional acaba por operar em duas esferas distintas. A primeira destas esferas estabelece-se no âmbito da Comunidade Internacional, onde o direito internacional cuida de regular as relações entre os sujeitos de direito internacional; a segunda compreende a atuação do direito internacional junto ao ordenamento jurídico interno dos Estados. O liame entre uma e outra esfera é feito pela Constituição dos Estados. Como a personalidade do Estado é indivisível, quer no âmbito interno quer no internacional, não se pode separar o Estado-Comunidade Internacional do Estado-Ordem Interna de sorte a se atribuir responsabilidades internacionais que não se comunicam com as responsabilidades internas do Estado.

O exercício da soberania interna do Estado é absoluto, pode o Estado criar e revogar leis, inclusive aquelas oriundas de tratados comunitários, diretivas, regulamentos, etc., para regular suas relações com as pessoas e entre estas. Contudo, na esfera internacional, a soberania estatal, que em nada difere da soberania interna, encontra limites na ordem legal comunitária; limites delineados pelo direito internacional e que visam a regular e harmonizar as relações jurídicas entre os Estados.

Na perspectiva de consolidação de uma “ordem legal internacional”, num cenário onde a soberania dos Estados se harmonizam sob regras ditadas pelo direito internacional, ainda que alguns não admitam a natureza de *ius cogens* do

direito internacional, a regra de primazia do direito internacional em relação ao direito interno deverá superar toda esta celeuma, operando mais que harmonização, a uniformização do direito dos Estados, possibilitando o estabelecimento e o desenvolvimento dos processos macroeconômicos de integração a que se sujeitaram, em resposta aos movimentos e efeitos dos fenômenos microeconômicos de globalização, bem como vem acontecendo na União Européia.

BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosur & união europea**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1998.

CASELLA, P.B., **Comunidade eurpéia**, [s. ed.], São Paulo: Ltr, 1994.

BEVILÁQUA, Clóvis, **Pareceres dos consultores jurídicos do ministério das relações exteriores (1913-1934)** Rio, MRE, 1962, p. 574;

_____, **Direito público internacional**, Livraria Francisco Alves, Rio, 1911.

MAGALHÃES, José Carlos de, **O STF e as relações entre direito interno e internacional**, artigo publicado na RDP 51-52/122.

MELLO, C.D.A, **Direito Internacional da integração**. [s. ed.], Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

RANGEL, Vicente Marotta, **Direito e relações internacionais**, 5. ed., São Paulo, 1997

REZEK, José Francisco, **Direito dos tratados**, Rio de Janeiro: Forense, 1984.

