

ANÁLISE INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPÉIA

Roberto Luiz Silva

Doutor em Direito

Especialista em Direito Econômico

Alemão e Comunitário – Universität zu Köln

Professor de Direito Internacional Público – UFMG

SUMÁRIO

1. Introdução; 2. A Comissão; 3. O Parlamento Europeu; 4. O Conselho; 5. O Tribunal de Justiça; 6. O Tribunal de Contas; 7. O Comitê Econômico e Social; 8. O Banco Europeu de Investimentos; 9. Referências Bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

A União Européia caracteriza-se por um sistema institucional único no seu gênero, o qual a distingue das obrigações internacionais clássicas. Ao subscreverem os Tratados de Paris e Roma, os Estados-Membros passaram a autorizar diversos atos de delegação de soberania em benefício de órgãos independentes, os quais representam, simultaneamente, os interesses nacionais e comunitários, estando interligados por relações de complementaridade de que decorre o processo de decisão.

Na União Européia, o processo de decisão associa mais especificamente a **Comissão das Comunidades Européias**, que elabora propostas e executa as adotadas; o **Parlamento Europeu**, que se pronuncia sobre essas propostas; e, o **Conselho**, que adota a decisão final. O **Tribunal de Justiça** e o **Tribunal de Primeira Instância** garantem o respeito ao Direito Comunitário. O **Tribunal de Contas** controla a gestão financeira da União. O

Comitê Econômico e Social e o **Comitê Consultivo CECA** dispõem de uma competência consultiva. E, por último, atua o **Banco Europeu de Investimentos**, como instituição financeira. São estes organismos, que formam a estrutura comunitária, o objeto de análise do presente artigo.

2 A COMISSÃO

A Comissão das Comunidades Europeias é um dos órgãos fulcrais do sistema institucional comunitário. Na seqüência do Tratado de Fusão dos Órgãos Executivos, que entrou em vigor a 1º de julho de 1967, a Comissão passou a constituir um organismo comum às três Comunidades Europeias: Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA, Comunidade Econômica Europeia – CEE,¹ e Comunidade Europeia Atômica – EURATOM.

Composta por 17 membros, nomeados em comum acordo pelos governos dos Estados-Membros para um exercício de cinco anos², é conduzida por um presidente e seis vice-presidentes, com mandato de dois anos, renováveis. Só nacionais dos Estados-Membros podem ser membros da Comissão. Deliberando por maioria simples e, colegialmente (sujeita a um voto de aprovação do Parlamento Europeu), a Comissão goza de uma ampla independência no exercício de suas funções estando, por fim, seus atos sujeitos ao controle jurisdicional do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias – TJCE.

A Comissão é a guardiã dos Tratados, vela pela correta aplicação das suas atribuições, bem como as disposições tomadas pelas Instituições Comunitárias. Em caso de não cumprimento dos Tratados, a Comissão, após inquérito objetivo, impõe ao Estado-Membro faltoso, sob controle do Tribunal de Justiça, que este tome as medidas necessárias para regularizar a situação.

A Comissão é a impulsionadora da política comunitária, através do seu papel de iniciativa: elabora propostas de regulamentação comunitária, que apresenta ao Conselho de Ministros; prepara o orçamento da União Europeia, que é adotado pelo Conselho de Ministros e transmitido ao Par-

1 Que, pelo artigo G do Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht), passou a denominar-se Comunidade Europeia.

lamento Europeu; elabora relatórios sobre as situações econômica, social e jurídica e, em particular, um Relatório Geral Anual, que apresenta ao Parlamento.

A Comissão é o órgão executivo das Comunidades Européias. Por força dos poderes executivos que lhe são conferidos pelos Tratados e pelo Conselho ela adota os regulamentos de aplicação das disposições dos Tratados e dos Atos adotados pelo Conselho, para a execução das diferentes políticas comunitárias; aplica as disposições dos Tratados a casos especiais relativos aos governos, às empresas, ou aos particulares; assegura a gestão das **Cláusulas de Salvaguarda**, que permitem autorizar, em casos excepcionais e por um período limitado, derrogações às disposições dos Tratados; gere os Fundos Comunitários, como o Fundo Social Europeu – FSE, o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola – FEOGA, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER, o Fundo Europeu de Desenvolvimento – FED, bem como os créditos destinados às intervenções públicas da União; e, negocia, em nome da União, os acordos sobre matérias de competência comunitária, nomeadamente acordos comerciais, além de representar a União nas organizações internacionais, como GATT/OMC, OCDE, OIT, etc.

Funcionam, junto à Comissão, diversos órgãos, incumbidos em dar pareceres e preparar decisões, a serem tomadas por esta Instituição,³ com destaque para: Comitê de Transportes; Comitê de Gestão do Fundo Social Europeu; Comitê Monetário; Comitê de Política Regional; Comitê Permanente de Emprego; Comitê Consultivo de Consumidores; e, Comitê Consultivo em Matéria de Cartéis e de Posições Dominantes.

A Comissão reúne-se, em regra, uma vez por semana, podendo fazê-lo, ainda, sempre que necessário, mediante convocação do Presidente. Como mencionado anteriormente, ela funciona e decide em colegiado, deliberan-

2 Na realidade, são nomeados pelos 12 Ministros de Negócios Estrangeiros, reunidos na *Conferência dos Representantes dos Estados-Membros*. Na prática, cada um dos 5 grandes – Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido, propõe dois membros para a Comissão e, cada um dos outros Estados, um membro.

3 Alguns destes foram instituídos por tratados, outros por Decisão da Comissão, fundamentados no art. 155, I, do Tratado CEE, que lhe dá permissão para criar órgãos que lhe auxiliem no cumprimento de suas funções.

do por maioria simples de seus membros,⁴ competindo ao Secretário Executivo da Comissão a execução de suas deliberações.

Seu atual presidente é Jacques Dellors.

3 O PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu é o órgão de expressão democrática e de controle político das União Européia, participando igualmente no processo legislativo.

Eleito por sufrágio universal, a partir de junho de 1979,⁵ é constituído, atualmente, eleitos quinquenalmente, por: 81 deputados provenientes de cada um dos quatro países com maior densidade populacional (Alemanha, França, Itália, Reino Unido), 60 da Espanha, 25 dos Países Baixos, 34 da Bélgica, Grécia e Portugal, 16 da Dinamarca, 15 da Irlanda e 6 de Luxemburgo. Além destes, participam ainda nos trabalhos, depois da unificação alemã, 18 observadores de novos **Länder** orientais da Alemanha. Um aspecto interessante, é que os deputados do Parlamento Europeu agrupam-se não por nacionalidade, mas por afinidade política, existindo atualmente 11 grupos políticos⁶, sendo o mesmo dirigido por uma Mesa, constituída por um presidente e 12 vice-presidentes, eleitos pelos deputados.

O Parlamento reúne-se para a sua *sessão anual* na 2ª terça-feira de março, todavia, na prática, a *sessão anual* é contínua. O Parlamento pode, ainda, reunir-se em *sessão extraordinária* por solicitação da maioria dos seus membros. As sessões plenárias do Parlamento são realizadas em Estrasburgo, no entanto, as 18 Comissões Permanentes, que têm a seu cargo a preparação dos trabalhos das sessões plenárias, assim como os grupos

4 Nas deliberações faz-se necessário a presença mínima de 9 membros, segundo o Regulamento Interno da Comissão, de 8 de janeiro de 1981.

5 A participação eleitoral variou consideravelmente dos países onde o voto é obrigatório - Bélgica (91,4%) e Luxemburgo (85%), para os países onde o voto é facultativo, i.e., Alemanha (65,9%), França (61,3%), e Reino Unido (32,6%).

6 Grupo Socialista, Grupo do Partido Popular Europeu (democrata-cristão), Grupo Liberal Democrático e Reformista, Grupo dos Democratas Europeus, Grupo dos Verdes no Parlamento Europeu, Grupo para a Esquerda Unitária Européia, Grupo da Aliança dos Democratas Europeus, Grupo Técnico das Direitas Européias, Grupo Arco Íris, Coligação de Esquerda, e Não Inscritos.

políticos, reúnem-se, a maior parte das vezes, em Bruxelas. O seu Secretariado-Geral está, por sua vez, instalado em Luxemburgo.

A qualidade de parlamentar é compatível com a de membro de um Parlamento Nacional, mas é incompatível, dentre outras, com a de membro de um governo nacional, juiz ou advogado-geral do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, e, membro de Comitês ou Organismos instituídos com vista à administração de fundos comunitários.⁷

Embora organizado e funcionando segundo o modelo dos Parlamen- tos Nacionais, o Parlamento Europeu não possui todas as competências que normalmente são atribuídas às assembleias parlamentares dos Estados, pois, além de não exercer o Poder Legislativo propriamente dito, tem um poder de controle político muito reduzido sobre o Conselho.

O Parlamento exerce, contudo, em conjunto com o Conselho, uma **função legislativa**: participa na elaboração das diretivas e dos regulamen- tos comunitários, e pronuncia-se sobre as propostas, apresentadas pela Co- missão, podendo esta ser convidada a alterá-las, de forma a tomar em con- sideração a posição do Parlamento. O **Ato Único Europeu**, que conseguiu uma revisão dos Tratados, prevê um procedimento que inclui duas leituras, a nível do Parlamento e a nível do Conselho de Ministros. Este procedi- mento, dito de *Cooperação Institucional*, reforça os poderes legislativos do Parlamento no que diz respeito a um grande número de matérias, como, por exemplo, a realização do Mercado Interno Europeu.

O **Tratado de Maastricht** reforçou o papel legislativo do Parlamen- to Europeu, conferindo-lhe, em seu Artigo 189 b, um *poder de co-decisão*, exercido juntamente com o Conselho em domínios específicos: livre circu- lação dos trabalhadores; mercado interno; educação; investigação; meio ambiente; redes transeuropéias; saúde; cultura; e, proteção aos consumido- res.

Salienta-se, ainda, que o **Ato Único Europeu**, submete a conclusão de acordos internacionais de associação e de cooperação, bem como qual- quer novo alargamento da União a um **parecer favorável** do Parlamento, sendo que, a partir do **Tratado de Maastricht**, este parecer favorável pas- sou a abranger a lei eleitoral uniforme e a cidadania européia.

⁷ Conforme art. 6º da Decisão de 20.9.76.

O Parlamento partilha igualmente com o Conselho o **poder orçamental**, podendo tanto aprovar quanto rejeitar o orçamento da União. Elaborado pela Comissão, o orçamento percorre um caminho de idas e vindas entre o Conselho e o Parlamento, as duas instituições que constituem a autoridade orçamentária. No que diz respeito às despesas ditas **obrigatórias**, na sua maioria agrícolas, a última palavra pertence ao Conselho, o Parlamento pode apenas propor, por maioria absoluta dos votos, modificações no Projeto de orçamento. Se tais modificações não elevarem as despesas de uma Instituição serão consideradas aprovadas caso o Conselho não as rejeite por maioria qualificada. Se, pelo contrário, implicarem num aumento de despesas globais, tais propostas só prevalecerão se forem aprovadas por maioria qualificada do Conselho.

Quanto às outras, designadas despesas **não-obrigatórias**, que corresponde a cerca de 5% das despesas totais, é o Parlamento que detém a última palavra, podendo introduzir emendas nas respectivas dotações orçamentárias, por maioria simples de seus membros. Ao Conselho é facultado aprovar, rejeitar ou modificar tais emendas. Caso haja rejeição ou modificação, pode ainda o Parlamento deliberar, em definitivo, por maioria absoluta de votos.

O Parlamento é, enfim, órgão de controle democrático da União, tendo o poder de obrigar a Comissão a demitir-se, adotando uma **moção de censura**, por maioria de dois terços.⁸ O Parlamento tem, ainda, competência para se pronunciar sobre o programa da Comissão, dando-lhe conhecimento das suas observações. É ao Parlamento que compete o controle da aplicação das políticas comunitárias, com base, nomeadamente, nos relatórios do Tribunal de Contas, assim como o controle da gestão diária dessas políticas, colocando, designadamente, questões orais e escritas à Comissão e ao Conselho.

Os presidentes do Parlamento Europeu, desde a sua eleição por sufrágio universal foram os seguintes: Simone Veil (1979-1982); Piet Dankert (1982-1984); Pierre Pnimlin (1984-1987); Sir Henry Plumb (1987-1989); Enrique Barón Grespo (1989-1992); e, Egon Klepsch (desde 1992).

8 Só a Comissão é passível de uma moção de censura. Até hoje, todavia, não foi aprovada nenhuma moção de censura do Parlamento à Comissão.

4 O CONSELHO:

O Conselho é constituído por membros dos governos dos Estados-Membros da União Européia.⁹ Por força do **Tratado de Bruxelas**, de 8 de abril de 1965, realizou-se a fusão do Conselho CECA, do Conselho CEE, e do Conselho EURATOM, num só órgão comum às três Comunidades.

O Conselho corresponde ao conceito tradicional de órgão intergovernamental, ou seja, seus membros participam das deliberações na qualidade de representantes dos Estados-Membros e não em nome pessoal.

O **Conselho de Ministros** é, por excelência, o órgão de decisão da União Européia, reunindo os Ministros dos doze países, de acordo com o assunto inscrito na ordem de trabalho: negócios estrangeiros; indústria; transporte; meio ambiente, etc. Cada Estado-Membro exerce, por rotação, a presidência do Conselho durante um período de seis meses. Compete ao Presidente: convocar e dirigir as reuniões do Conselho; orientar a preparação da *ordem do dia*; e, superintender seus serviços.

Suas deliberações são preparadas pelo Comitê dos Representantes Permanentes dos Estados-Membros – COREPER, sendo este assistido pelos comitês compostos por funcionários dos ministérios nacionais. O Conselho dispõe igualmente de um Secretariado-Geral, sediado em Bruxelas, que prepara a execução das decisões. O Conselho reúne-se várias vezes por mês, sendo que, por iniciativa de seu Presidente, em períodos de maior atividade reúne-se várias vezes por semana.¹⁰ É necessária a presença mínima de seis membros. Caso seja de seu interesse, pode contar com a presença da Comissão em suas reuniões.

Em conformidade com o Artigo 145 do **Tratado CEE**, o Conselho assegura a coordenação das políticas econômicas gerais dos Estados-Membros, contudo, a medida que a União evolui, tem sido atendido o seu campo de ação. O Conselho, que representa essencialmente os Estados-Membros, adota os seguintes atos jurídicos: **regulamentos; diretivas; e, decisões**. Dispõe, ainda, de um poder quase legislativo, partilhado, no que diz respeito a certos domínios estabelecidos no **Ato Único** e no **Tratado da União**

⁹ A definição de qual será o membro do Governo é dada pela ordem jurídica interna de cada Estado-Membro.

¹⁰ Tais reuniões não são públicas, salvo expressa autorização unânime do Conselho.

Européia, com o Parlamento Europeu. É igualmente, em conjunto com este último, que o Conselho exerce o poder orçamental, cabendo-lhe, ainda, concluir os acordos internacionais, previamente negociados pela Comissão.

O Artigo 148 do **Tratado CEE**, introduz uma distinção entre as deliberações tomadas por maioria simples, por maioria qualificada e, por unanimidade. A maior parte das deliberações devem ser tomadas por maioria qualificada (54 votos em 76), estando a unanimidade reservada a domínios essenciais, como, por exemplo, a adesão de um novo Estado, a alteração dos Tratados ou o lançamento de uma nova política comum. Em suas votações prevalece o sistema de *ponderações de votos*, assentado não em critérios formais mas sim na realidade política da União, variando de 10 votos para os *grandes Estados* a 2 votos para Luxemburgo.

O **Conselho Europeu** nasceu da prática, iniciada em 1974, de reunir regularmente os chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros da União Européia, com os respectivos Ministros dos Negócios Estrangeiros, e o presidente e um vice-presidente da Comissão.¹¹ Tal prática, foi institucionalizada pelo **Ato Único Europeu** em 1987. A partir de então, o Conselho Europeu reúne-se, pelo menos, duas vezes por ano,¹² contando com a presença do presidente da Comissão, na qualidade de membro de direito.

A importância crescente dos assuntos comunitários na vida política dos Estados, justificava plenamente que fosse proporcionada aos chefes do executivo a oportunidade de se encontrarem e poder refletir, em conjunto, sobre as questões mais importantes tratadas a nível comunitário. Assumindo-se, ao mesmo tempo, como centro impulsionador das principais iniciativas políticas da União e como instância de arbitragem das questões litigiosas que não conseguiam obter consenso no seio do Conselho de Ministros, o Conselho Europeu adquiriu uma dimensão pública graças à notoriedade dos seus membros. O Conselho Europeu tem, igualmente, por atribuição, abordar os problemas da atualidade internacional, através da **Cooperação**

11 O sistema de cooperação política era anteriormente realizada através do *sommet*, que se configurava numa conferência diplomática de alto nível, porém, não periódica.

12 Uma realizada em Bruxelas e a(s) outra(s) na capital ou cidade importante do Estado-Membro que exerce a presidência do Conselho.

Política Européia, mecanismo de aproximação e de expressão concertada das diferentes diplomacias dos Estados-Membros que lhe permite definir, através das **declarações e conclusões** que aprova, atitudes comuns tomadas em nome da União.

5 O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Tribunal de Justiça é o órgão jurisdicional da União Européia. Autoridade independente que zela pela aplicação uniforme do Direito Comunitário, é constituído por treze juízes, assistidos por seis advogados-gerais, nomeados de comum acordo pelos governos dos Estados-Membros, dentre personalidades que ofereçam todas as garantias de independência e reünam as condições exigidas, nos respectivos países, para o exercício das mais altas funções jurisdicionais, ou que sejam jurisconsultos de reconhecida competência, sendo a duração de seu mandato fixada em seis anos, renováveis.¹³

De três em três anos, procede-se a uma substituição parcial, que incide sobre seis ou sete juízes e três advogados-gerais. O Tribunal conta, atualmente, com um juiz por Estado-Membro, sendo o décimo terceiro juiz nomeado de acordo com a livre decisão dos governos. Em decorrência de um *gentlemen's agreement*, é o 13º nomeado, rotativamente, dentre nacionais da Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido, assim como, 4 advogados-gerais são nacionais da Alemanha, França, Itália e Reino Unido.

A independência dos juízes é garantida pelo seu Estatuto: os juízes são inamovíveis e as suas deliberações são secretas. Designam, entre si, um presidente, para um mandato de três anos. Tanto os juízes quanto os advogados-gerais têm remuneração equivalente a de um membro da Comissão, fazendo jus, ainda, a uma pensão correspondente a metade de sua remuneração, durante o período de três anos o encerramento do exercício de suas funções.

Os **advogados-gerais** são nomeados segundo a livre decisão dos governos, sendo incumbidos de apresentar publicamente, como toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentais sobre as causas

¹³ Nem os juízes, nem os advogados-gerais podem exercer outra atividade profissional, mesmo não remunerada, durante o exercício de seu mandato.

submetidas ao Tribunal, para assistir este último no desempenho das suas atribuições.¹⁴ Objetivou-se, com a sua criação, juntar ao processo informações detalhadas e fundamentadas de um jurisconsulto liberto tanto da pressão dos interesses das partes como das responsabilidades do julgador. Suas conclusões encerram o processo, sendo publicadas em anexo às decisões do TJCE.

O Tribunal reúne-se em sessão plenária, com presença mínima de sete juízes, sempre que tiver de decidir sobre questões que lhe sejam submetidas por um Estado-Membro ou por uma Instituição Comunitária, bem como em questões particularmente importantes relativas à interpretação do Direito Comunitário. A maioria das ações e recursos é confiada a seções, criadas no seu seio. Atualmente é constituído por quatro seções com cinco juízes. O **Regulamento de Processo** e o **Regulamento Adicional** são as principais fontes de seu regime jurídico-processual.

Em 1989, foi associado ao Tribunal de Justiça um **Tribunal de Primeira Instância**,¹⁵ constituído por doze membros, nomeados e com mandatos iguais ao dos juízes do Tribunal de Justiça. O Tribunal de Primeira Instância reúne-se em cinco seções, constituídas por três ou cinco juízes, podendo, como o Tribunal de Justiça, reunir-se em sessão plenária. Tanto o Tribunal de Justiça quanto o Tribunal de Primeira Instância têm sede em Luxemburgo.

O Tribunal de Justiça tem por missão garantir o respeito ao direito, na interpretação e aplicação dos Tratados. Pode anular, a pedido de uma Instituição Comunitária, de um Estado ou de um particular diretamente afetado, os atos da Comissão e do Conselho, caso estes sejam incompatíveis com o Tratado. Pode decidir que uma legislação ou uma ação de um Estado-Membro não é conforme as disposições dos Tratados e obrigar, o Estado em causa, a modificá-la ou retirá-la. Pronuncia-se, a pedido de um Tribunal nacional, sobre a interpretação ou a validade das disposições do Direito Comunitário. Pode, ainda, ser convidado a emitir pareceres sobre os acordos que a União Européia se disponha a celebrar com países terceiros, tendo, tais pareceres, carácter vinculativo.

14 A atuação do advogado-geral baseia-se no modelo francês dos Comissários de Governo.

15 Decisão CECA/CEE/EURATOM n° 591/88.

O Tribunal de Primeira Instância é competente para diversas categorias de ações e recursos referentes, nomeadamente, a particulares e empresas (concorrência, medidas *antidumping*, questões ao carvão e ao aço, ações para indenizações por perdas e danos, recursos dos funcionários da União, dentre outros). As decisões têm força executiva, podendo ser objeto de recurso para o Tribunal de Justiça, quando versarem sobre matéria de direito.

Pelos seus acórdãos e interpretações, o Tribunal de Justiça favorece a emergência de um Direito Europeu, que se impõe a todos: Instituições Comunitárias; Estados-Membros; Tribunais nacionais; ou, simples particulares. A autoridade de suas decisões prevalece, inclusive, sobre a dos Tribunais nacionais.

Apresentamos, a seguir, as diferentes formas de ações e recursos para o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias:

a. Ações:

Ação por Descumprimento: se a Comissão, guardiã dos Tratados e dos Atos adotados pelas Instituições, entender que um Estado-Membro não cumpriu as obrigações comunitárias, notifica-o por meio de um parecer fundamentado, para que ele respeite a legalidade. Se o Estado em causa não proceder em conformidade com este parecer, a Comissão pode recorrer ao Tribunal de Justiça. Os Estados-Membros podem, igualmente, desencadear o processo de **Ação por Descumprimento**, todavia, preferem resolver seus conflitos no seio do Conselho ou por intermédio da Comissão.

Ação por Omissão: permite sancionar o silêncio ou a inércia do Conselho ou da Comissão, no caso em que estes, perante violação dos Tratados, abstenham-se de se pronunciar. Os Estados-Membros e as outras Instituições da União podem recorrer ao Tribunal de Justiça para que este declare verificada tal violação.

Ação de Responsabilidade Extracontratual: o Tribunal de Justiça é competente para julgar da responsabilidade da União na reparação dos danos causados pelas Instituições Comunitárias ou seus agentes, no exercício das suas funções, e condená-las pelo prejuízo causado.

b. Recursos:

Recurso de Anulação: dirigido contra atos comunitários obrigatórios: **regulamentos, diretivas e decisões individuais** tomadas pelo Conse-

lho e pela Comissão. O **recurso de anulação** pode ser interposto pelos Estados-Membros, pelo Conselho e ou Comissão, pelo Parlamento Europeu, ou por uma pessoa singular ou coletiva, desde que a decisão a atinja diretamente.

Recurso de Funcionários: em caso de litígio entre as Instituições e seus funcionários, cabe aos juízes a solução da pendência.

c. Reenvio

Reenvio Prejudicial: instituído pelos Tratados para evitar interpretações divergentes do Direito Comunitário pelos Tribunais nacionais dos Estados-Membros. Tais Tribunais cooperam com o Tribunal de Justiça através de **Reenvios Prejudiciais**, quer no que se refere à interpretação do conteúdo e do âmbito de aplicação dos Tratados e dos Atos Comunitários, quer para dar parecer sobre a validade dos atos adotados pelas instituições comunitárias.

Devemos ressaltar que o TJCE, em nenhuma hipótese, funciona, em relação aos tribunais nacionais como um *tribunal de recurso* ou como *jurisdição suprema de um sistema federal*. Na realidade, enquanto um Tribunal Superior Federal é competente para anular ou reformar as decisões das jurisdições estaduais e para anular os atos da União Federal, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias não dispõe de tal poder.¹⁶

6 O TRIBUNAL DE CONTAS:

Criado pelo **Tratado de Bruxelas**, de 22 de julho de 1975, e tendo realizado a sua sessão constitutiva em 25 de outubro de 1977, em Luxemburgo, o Tribunal de Contas é composto por doze membros, nomeados por um período de seis meses pelos Estados-Membros, dentre personalidades ou que possuam especial qualificação para a função, deliberando por unanimidade. Este Tribunal substituiu a Comissão de Controle (CEE/EURATOM), e o Revisor de Contas (CECA), como órgão responsável pelo controle externo do orçamento geral da União e do orçamento racional da

¹⁶ Por ele próprio reconhecido no Acórdão de 16 de dezembro de 1960 – Caso Humblet (Proc. n° 6/60), Recueil 1960, p. 1145.

CECA, já que o controle interno é incumbido ao inspetor financeiro de cada Instituição.

O Tribunal de Contas exerce, antes de mais nada, uma função de fiscalização. Examina as contas da totalidade das receitas e das despesas das Comunidades Européias, bem como de todos os organismos criados por elas, controla a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas, e garante a boa gestão financeira.

A fiscalização é realizada com base em documentos justificativos comunicados pelas Instituições Comunitárias e por auditores, que se deslocam junto dos serviços das Instituições, das administrações e dos organismos beneficiários dos Fundos Comunitários. Tal fiscalização pode ser exercida tanto nos Estados-Membros quanto em países terceiros, que beneficiem-se de ajudas da CE, como os Estados ACP relativamente às dotações do Fundo Europeu de Desenvolvimento. O Tribunal divulga as suas conclusões através de um relatório anual relativo ao exercício orçamental, de relatórios anuais específicos e de relatórios especiais.

O Tribunal de Contas exerce, igualmente, uma função consultiva, pela qual participa do processo legislativo da União, no domínio financeiro e orçamental. Emite, obrigatoriamente, um parecer em matéria de regulamentação financeira e pode ser consultado, pelas Instituições Comunitárias, em qualquer projeto de regulamentação que tenha incidência financeira.

Os resultados das análises e da fiscalização efetuadas pelo Tribunal de Contas, bem como os seus pareceres, são utilizados pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu para a definição do orçamento, para a redação de textos legislativos europeus e para os estudos sobre o financiamento das políticas comunitárias. Com base nos relatórios desta Instituição, o Parlamento e o Conselho, através do procedimento de **quitação**, tornam pública a utilização dos recursos financeiros comunitários. O **Tratado da União Européia**, assinado em Maastricht, elevou o Tribunal de Contas ao nível da quinta Instituição da União.

7 O COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL

O Comitê Econômico e Social é um órgão consultivo, que esclarece os órgãos de decisão comunitários sobre as sensibilidades socio-profissionais dos europeus. É constituído por representantes das diferentes categorias da vida econômica e social, repartidos por três grupos: entidades patro-

nais; trabalhadores; e, atividades diversas (agricultura, transportes, comércio, pequenas e médias empresas, profissões liberais e consumidores). Tem sede em Bruxelas e conta com 189 membros,¹⁷ propostos pelos governos dos Estados-Membros e nomeados por quatro anos pelo Conselho,¹⁸ sendo seu mandato renovável. São designados a título pessoal e não devem ser influenciados por qualquer organização. Os membros do Comitê exercem as respectivas atividades profissionais, apenas deslocando-se a Bruxelas para reuniões de trabalho.

O Comitê Econômico e Social é um organismo de caráter consultivo, que associa os diversos grupos de interesses econômicos e sociais na realização da União Européia. Constitui-se num instrumento institucional que dá conhecimento à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento Europeu, do ponto de vista das diferentes categorias da vida econômica e social, no que respeita aos problemas da atualidade comunitária.

Estruturado em nove seções especializadas, é, obrigatoriamente consultado antes que sejam adotados numerosos atos pela Comissão e pelo Conselho. Pode também emitir pareceres e exprimir orientações por sua própria iniciativa, no que se refere a todas as questões relativas à legislação comunitária, desempenhando, portanto, o papel de conselheiro dos decisores políticos.

Para assuntos relativos à CECA, a Comissão é assistida por um **Comitê Consultivo**, composto por 96 membros, que representam os produtores, os trabalhadores, os utilizadores e os comerciantes de carvão e aço. Obrigatoriamente consultado sobre um grande número de decisões, este Comitê pode, igualmente, por sua própria iniciativa emitir pareceres.

8 O BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTOS

O Banco Europeu de Investimentos – BEI, foi criado pelo **Tratado de Roma**, para financiar investimentos que contribuam para o desenvolvi-

17 Repartidos segundo um critério que leva em conta o peso específico de cada um dos Estados-Membros, variando de 24 membros (Alemanha, França, Itália e Reino Unido), a 6 membros, para Luxemburgo.

18 O Conselho, antes de decidir, consulta a Comissão, além de receber pareceres das organizações representativas dos diversos setores sócio-econômicos de expressão comunitária.

mento equilibrado da União Européia. Constituído pelos Estados-Membros da União, que nele estão associados como subscritores do respectivo capital, o BEI goza, em cada um deles, da mais ampla capacidade jurídica, sendo, simultaneamente, uma *Instituição Comunitária* e um banco.

Como Instituição Comunitária, a sua função consiste em promover a Integração Européia, sendo que, para corresponder a este objetivo, faz uso dos meios de que dispõe um banco: obtém, essencialmente, os seus recursos no mercado de capitais, refinanciando-os, sem fins lucrativos, em favor de investimentos prioritários para a União.

Instalado em Luxemburgo, o Banco Europeu de Investimentos é administrado por um:

a. Conselho de Governadores: composto pelos ministros designados pelos Estados-Membros, em regra das Finanças, que estabelece as diretivas gerais relativas à política de crédito do Banco;

b. Conselho de Administração: constituído por vinte e dois administradores e doze suplentes, nomeados por um período, renovável, de cinco anos, pelo Conselho de Governadores, mediante proposta dos diferentes governos e da Comissão, que fiscaliza a administração geral do Banco e toma as principais decisões: concessão de créditos; contração de empréstimos; fixação de taxas de juros dos empréstimos;

c. Comitê Executivo: composto por um presidente, que é o Presidente do Conselho de Administração, e seis vice-presidentes, nomeados por seis anos pelo Conselho de Governadores, com mandato renovável, que assegura a gestão dos assuntos correntes do Banco, prepara projetos de concessão e contratação de empréstimos e assegura a execução das decisões do Conselho de Administração;

d. Conselho Fiscal: composto por três membros, nomeados pelo Conselho de Governadores, encarregado de verificar a regularidade das operações, dos livros e dos documentos de contabilidade.

Instituição Comunitária autônoma,¹⁹ o Banco Europeu de Investimentos financia, mediante concessão de empréstimos ou de garantias, projetos que estejam de acordo com as políticas económicas comunitárias, tais

¹⁹ Sua única relação orgânica com as demais Instituições Comunitárias reside na presença no Conselho de Administração, de um administrador nomeado pela Comissão.

como: o desenvolvimento das regiões desfavorecidas; o reforço da competitividade internacional da indústria comunitária, nomeadamente por meio do desenvolvimento de tecnologias de ponta e das pequenas e médias empresas; a melhoria das infra-estruturas de transporte e telecomunicações de interesse europeu; a proteção do meio ambiente e a melhoria do nível de vida (ordenamento urbano, distribuição e tratamento de água, luta contra a poluição, gestão dos resíduos, proteção dos solos, etc.); e, uma melhor garantia do aprovisionamento energético.

Fora do quadro da União Europeia, o Banco Europeu de Investimentos participa na execução da **política de desenvolvimento** da União Europeia no âmbito das **Convenções de Lomé** e de acordos financeiros, celebrados com os países mediterrâneos. Desde 1989 intervém, também na Hungria, Polónia e outros países da Europa Central e Oriental, visando o relançamento económico destas nações.

O Banco Europeu de Investimentos colabora, estreitamente, com os Fundos Comunitários no financiamento de empréstimos a favor do setor do carvão e do aço, da energia nuclear e de certos Estados-Membros, para apoiar o respectivo Balanço de pagamentos.

Os litígios em que o BEI seja parte são de competência das jurisdições nacionais, com reserva ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias quando se tratar de matéria que envolva: interpretação dos Estatutos do Banco; execução das obrigações assumidas pelos Estados-Membros; deliberação do Conselho de Governadores ou do Conselho de Administração.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERTHAUD, Claude. **Le marché commun**. Paris: Masson, 1981, 290 p.
- BEUTLER, Bengt; BIEBER, Rolando; PIPKORN, Jörn; STREIL, Jochen. **Die Europäische Gemeinschaft: Rechtsordnung und Politik**. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1987, 587 S.
- BLECKMANN, Albert. **Europarecht: das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft**. Köln: Heymann, 1985, 519 S.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter. **Die europäische Einigung: die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft**. Luxemburgo: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1980. 1990, 85 S.

- CAMPOS, João Mota de. **Direito comunitário**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, 845 p.
- CASELLA, Paulo Borba. **Comunidade européia e seu ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 1994, 648 p.
- COMMUNAUTÉS EUROPÉENES. **Recueil de la jurisprudence de la cour**. Luxemburgo: Cour de Justice des Communautés Européenes, 1957 et seq.
- GERBERT, Pierre. **Construction de l'Europe**. Paris: Imprimerie Nationale, 1983, 498 p.
- OPPERMANN, Thomas. **Europarecht**. München: Beck, 1991, 787 S.
- SCHWARZE, Jürgen. **Der Aufbau Europas**. Pläne und Dokumente 1945-1990. Bonn: Osang, 1980, 698 S.
- SILVA, Roberto Luiz. **Do protecionismo comunitário como instrumento de política econômica**. Belo horizonte: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 1994, 378 p. (Tese)

Professor de Direito Constitucional da Escola de Preparação e Aperfeiçoamento de Magistrados de São Paulo.
Membro Eletivo do Instituto dos Advogados Brasileiros e do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional.

UNOÇÃO DE CONSTRUÇÃO CONSTITUCIONAL

A construção constitucional originou-se nos Estados Unidos da América do Norte, representando uma técnica de grande importância para a mais típica e original das instituições americanas: a Suprema Corte.

O termo *construction*, segundo os dicionaristas do Direito Anglo-Americano, em empregado para designar "a fixação do sentido de uma Constituição, lei estatuto de uma sociedade, regimento de uma sociedade beneficente, contrato, testamento, ou qualquer outro instrumento em litígio, no tendo uma relação com o litígio".²

1. Cf. Donald S. Latz. *The Origins of American Constitutionalism*. London, Boston, 1985. Alfred Wallace Mendelson. *The Constitution and the Supreme Court*. Nova York, 1959.

2. *Salisbury's Law Dictionary*, third edition, 1969.