

AS FONTES DE DIREITO EUROPEU NO SISTEMA ACTUAL E À LUZ DO TRATADO QUE ESTABELECE UMA CONSTITUIÇÃO PARA A EUROPA

*David Pina**

1. PREMISSA

Os artigos 33 a 39 da Parte I do “Tratado que estabelece uma constituição para a Europa” redefinem o quadro das fontes comunitárias com o objectivo de simplificar e reduzir os instrumentos jurídicos na União Europeia. Era esse o sentido a Declaração de Laeken de 15 de Dezembro de 2001 que convocou a Convenção que veio a redigir o Projecto do dito Tratado.

De facto, a situação que caracteriza actualmente a União Europeia é tão caótica que torna na prática impossível a compilação duma lista exaustiva das denominações de todos os instrumentos utilizados na União. Junto aos actos cujo conhecimento e cujos efeitos hoje em dia se podem dar por consolidados – as directivas, os regulamentos e as decisões –, existe toda uma série de outros actos normativos – por exemplo, os pareceres e as reclamações previstas no art. 249 do Tratado CE, as resoluções do Conselho, as comunicações da Comissão, os acordos inter-institucionais, as declarações comuns do Parlamento, do Conselho e da Comissão – sobre cujos efeitos e obrigatoriedade só o Tribunal de Justiça pode pronunciar-se.

Contam-se na União 15 instrumentos jurídicos e 30 diversos procedimentos normativos. Além dos actos agora referidos, verificam-se “acções de incentivo”, “medidas”, “estratégias comuns”, “acções comuns”.

Neste quadro extremamente complexo e pouco inteligível também por parte dos operadores do direito, surge então a tentativa de simplificar e de pôr ordem no proposto Tratado Constitucional.

*Doutor em Direito. Professor Coordenador do ISCAL.

Antes de mais, assinala-se que o “Tratado Constitucional” põe termo ao sistema “dos pilares”: a unificação dos “pilares” implica que, também do ponto de vista das fontes, existirá um único sistema que se aplicará a todos os sectores de competência da União.

Por isso, para o futuro, não serão mais utilizados, como acontecia até hoje instrumentos jurídicos com nome e eficácia diversa de acordo com o sector em cuja competência era exercida, e em especial modo no 3º pilar: a abolição dos pilares comportará de facto, a uniformização das fontes em todos os campos da acção comunitária.

2. O DIREITO PRIMÁRIO

Uma breve explicação merece aquilo que costuma denominar-se direito primário.

O art. IV – 437 da futura constituição revogará, quer o Tratado que institui a Comunidade Europeia, quer o Tratado da União Europeia. Manter-se-á, todavia, em vigor a distinção entre as fontes primárias (o denominado *direito comunitário originário*) que se encontrará directamente na Constituição e já não nos Tratados institucionais e as normas contidas nos actos adoptados em aplicação das disposições dos referidos tratados (*direito comunitário derivado*).

No que se refere em particular ao direito originário deve dizer-se que os 465 artigos de que se compõe o Tratado que estabelece uma Constituição Europeia e, em particular modo, a terceira parte do próprio Tratado recebem em grande parte o conteúdo dos Tratados já existentes.

Não existem por isso disposições particularmente inovativas. Pode, porém, ressaltar-se que as disposições genuinamente de natureza constitucional se encontram sobretudo nas duas primeiras partes, enquanto que na 3ª parte são enunciados sobretudo normas de importância menor.

Significativo, em particular, falando do direito primário, resulta ser o facto de que a Parte II do Tratado Constitucional integra o texto da Carta Europeia dos Direitos adoptada em Nice em 2000, resolvendo assim de maneira positiva o problema relativo à sua eficácia jurídica no âmbito do ordenamento comunitário.

Outra norma fundamental, mas de interpretação não unívoca é a do art. 6º da Parte I. Este último prevê que “A Constituição e o direito adoptado pelas instituições da União, no exercício das competências

que lhe são atribuídas, prevalecem sobre o direito dos Estados Membros”.

Problemático resulta compreender qual seja o alcance desta disposição. Segundo alguns, ela poderá levar a uma prevalência incondicionada e total do direito comunitário relativo às fontes, mesmo de nível constitucional, de cada um dos ordenamentos que fazem parte da União. Todavia, o princípio que se discute deve ser considerado juntamente com outras normas do Tratado Constitucional e à luz da função do mesmo.

Em primeiro lugar, então, é necessário recordar a natureza essencialmente certificadora do próprio Tratado (como resulta do mandato conferido pela Declaração de Laeken).

Em segundo lugar, deve ter-se em conta o conteúdo da Declaração n.º 1 inserida prevalentemente a pedido do Governo Britânico, segundo o qual o art. I – 6 deveria entender-se como reenvio aos resultados conseguidos no momento da adopção do Tratado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu.

Por último, deve também considerar-se o art. I – 5 da Constituição Europeia que estabelece que “a União respeita a igualdade dos Estados Membros perante a Constituição, bem como, a respectiva identidade, nacional reflectida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluído o que se refere à autonomia local e regional”. Destas afirmações resultou não só na doutrina mas também nas duas decisões do Tribunal Constitucional espanhol e do Conselho (*Conseil*) Constitucional francês que o primado do direito não podia ser incondicional. Em particular, a decisão espanhola parece revogar a teoria dos “contra-limites” como é explicitada de há muito tempo, pelo Tribunal Constitucional alemão e pelo Tribunal Constitucional Italiano.

3. O PROCEDIMENTO DE ADOPÇÃO DOS ACTOS COMUNITÁRIOS

Com o sistema actualmente vigente (art.249 e ss TCE), os regulamentos além das Directivas são aprovadas com quatro tipos diversos de procedimento:

1) Em primeiro lugar, o procedimento de consulta. O Tratado estabelece que em determinados casos (trata-se sobretudo de matérias rela-

tivas às iniciativas sobre ocupação, direito de voto dos cidadãos da União, à harmonização fiscal), o Conselho adopta o acto normativo com prévia consulta ao Parlamento Europeu. A consulta é obrigatória e constitui elemento de validade do próprio acto, mas não é vinculativa para o Conselho; isto significa que o texto definitivamente aprovado pelo Conselho não poderá ser diferente daquele sobre o qual o Parlamento foi chamado a exprimir o próprio parecer.

2) Em segundo lugar, o Tratado CE fala de parecer conforme. Neste caso, o parecer do Parlamento não só é obrigatório, mas também vinculante. O Tratado de Maastricht alargou este procedimento a numerosos sectores (adesão de novos Estados, processo de eleição do Parlamento, etc.) pelos quais o Parlamento dispõe pois de um verdadeiro e próprio poder de veto.

3) O terceiro procedimento é o da co-decisão. Trata-se do processo normativo que mais envolve o Parlamento Europeu e está previsto no art. 251 do Tratado CE. A co-decisão é exigida em matérias de importante relevo: por exemplo, a livre circulação dos trabalhadores, aproximação das legislações nacionais em questões de mercado, saúde pública, redes transeuropeias de transportes, telecomunicações.

Sobre proposta da Comissão e prévio parecer do Parlamento Europeu, o Conselho exprime uma posição comum por maioria qualificada. A posição, juntamente com os motivos que levaram o Conselho a exprimir-se desse modo e os da Comissão, é comunicada ao Parlamento. Neste caso, o Parlamento pode:

a) dentro de 3 meses, aprovar a posição ou deixar decorrer o prazo, neste caso o acto considera-se adoptado;

b) por maioria absoluta, rejeitar a posição; o Conselho pode especificar a sua posição, mas se o Parlamento confirma a rejeição, o acto considera-se não adoptado;

b) por maioria absoluta, propor emendas; o Conselho pode dentro de 3 meses, acolher por maioria qualificada as emendas (por unanimidade, se a Comissão se exprimiu desfavoravelmente sobre as mesmas) procedendo à adaptação do acto ou ao contrário rejeitar as emendas. Neste último caso entra em funções o Comité de Conciliação composto pelo Conselho, Parlamento e com a participação da Comissão; se o Comité não chega a formular um projecto comum, o acto não se consi-

dera adoptado. Diferentemente, se o Comité aprovar um projecto comum dentro de 6 semanas e se este for aprovado quer pelo Conselho por maioria qualificada, quer pelo Parlamento por maioria absoluta, o acto considera-se adoptado. Compreende-se como, o Parlamento neste caso, dispõe dum verdadeiro e próprio poder de veto, faltando de facto a sua aprovação ao projecto comum do Comité, o Conselho não pode adoptar o acto.

4) Por fim, a cooperação: trata-se dum procedimento limitado que o Tratado de Amesterdão introduz para pouquíssimas hipóteses (cunha-gem de moedas, processo de vigilância multilateral, etc) e que se encontra regulado no art. 252 do Tratado CE. Nas primeiras fases, tal disciplina espelha o processo de co-decisão, afastando-se no caso em que o Parlamento decide rejeitar a posição comum do Conselho ou de propor emendas. No primeiro caso, o Conselho poderá de facto adoptar igualmente o acto em segunda leitura, desde que por unanimidade. No segundo caso, a Comissão terá um mês de tempo para reexaminar a própria proposta juntamente com as emendas; no termo do exame reenviá-las-á ao Conselho, exprimindo o próprio parecer sobre as emendas. O Conselho neste ponto tem 3 meses para adoptar a proposta reexaminada por maioria qualificada, modificar a proposta por unanimidade ou deixar decorrer os 3 meses sem nada fazer; o que equivale à não adopção da proposta.

No sistema definido no Tratado Constitucional (vejam-se os art. I – 34 e III – 396) ao procedimento de co-decisão foi consagrado o papel de procedimento ordinário para a adopção dos actos legislativos.

Trata-se duma novidade a acolher com particular favor: no sistema actual de facto o procedimento a seguir é determinado conforme as diversas matérias a serem regulamentadas: em substância é cada uma das normas do Tratado a definir, de maneira diversa para cada matéria o procedimento específico a seguir.

As normas do Tratado Constitucional, ao contrário, prevêm em substância que para a adopção de qualquer acto legislativo – cuja a iniciativa cabe em linhas gerais à Comissão, é necessário o acordo, além do do Conselho de Ministros, do Parlamento Europeu cujo papel resulta evidentemente reforçado.

Esta conjunta titularidade da função legislativa poderá apresentar-se como um embrião do bicameralismo federal.

Por isso, com todas as cautelas do caso consente provavelmente reduzir o famoso *deficit* de democraticidade da União Europeia que frequentemente vem ressaltado como uma das principais lacunas do ordenamento comunitário.

4. O REGULAMENTO E A FUTURA LEI EUROPEIA

Passando ao direito derivado, por uma análise do articulado do Tratado Constitucional nota-se imediatamente uma nova denominação dos actos, sem dúvida mais familiar relativa à tradição do sistema das fontes dos Estados Membros.

O art. I – 33 do Tratado fala de facto, além das decisões, das recomendações e dos pareceres, também da “*lei europeia*”, da “*lei-quadro europeia*” e do “*regulamento europeu*”.

Particularmente no que se refere, à lei europeia, diz-se que essa “é um acto legislativo de carácter geral, obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados Membros”.

Confrontando tal definição com a contida no art. 249 do Tratado CE, pareceria não existir qualquer diferença relativa aos actos naquela sede denominados regulamentos. De facto, o art. 249 do Tratado CE afirma que o regulamento tem carácter geral, que é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em cada um dos Estados Membros.

Por carácter geral é sabido entender-se que o regulamento vai dirigido, independentemente, a todos os sujeitos jurídicos do ordenamento comunitário: Estados Membros, Instituições, pessoas físicas e pessoas colectivas desses mesmos Estados.

É, por isso, evidente que os efeitos daqueles que até agora se chamaram regulamentos, são os mesmos daqueles que amanhã serão as leis europeias.

A diferença que emerge das duas formulações reside no facto de que o Tratado acrescenta a especificação de que se trata de “*acto legislativo*”.

Na aparência, isto não pareceria particularmente significativo. Ao contrário, excepto o que se dirá no último parágrafo, deve encontrar um importante relevo: de facto, o Tratado, distinguindo os actos legislativos – a que, além da lei europeia, vem acrescentada a lei quadro euro-

peia que aparece imediatamente a seguir no texto – daqueles não legislativos, previu uma disciplina diferente para as duas espécies e também para o procedimento de adopção dos mesmos.

5. AS DIRECTIVAS E A FUTURA LEI-QUADRO EUROPEIA

Passando depois a lei-quadro europeia, também essa disciplinada no art. I – 34 do Tratado, podem fazer-se observações análogas àquelas referentes à lei europeia. De facto, esta vem definida como “um acto legislativo que vincula todos os Estados Membros destinatários quanto ao resultado a alcançar, deixando no entanto às instâncias nacionais a competência quanto à escolha da forma e dos meios”.

Também neste caso é oportuno fazer um confronto com o previsto no art. 249 do Tratado CE referente às directivas: “A directiva vincula o Estado Membro a quem é destinada quanto ao resultado a alcançar, deixando no entanto às instâncias nacionais a competência quanto à escolha da forma e dos meios”.

Semelhantermente, a quanto analisado supra, de facto, a única diferença entre as duas formulações é a qualificação explícita do acto legislativo: podem por isso valer as mesmas considerações expressas supra no referente ao procedimento de adopção.

Portanto, se duma parte parece ingénuo pensar que só a mudança do nome dos actos possa conduzir a uma aproximação do ordenamento comunitário aos nacionais, por outra parte, a própria mudança do *nomen juris* parece conduzir ao objectivo inicial de simplificação e racionalização do sistema comunitário.

Entre as primeiras questões problemáticas suscitadas, salienta-se a dúvida referente à possibilidade dos efeitos da lei quadro poderem ou não ser directamente vinculantes face a terceiros ou se estas necessitam duma aplicação legislativa por parte dos Estados. Sobre este ponto, há quem entenda que a intervenção dos Estados é sempre necessária em virtude do facto que o novo texto se funda sobre uma repartição de competências entre a União e os Estados Membros melhor definido e há quem entenda exactamente o contrário.

É necessário, pois, fazer ressaltar que o art. I – 33, parágrafo 2, introduz uma norma taxativa na tentativa de diminuir o número, sanciona-se de facto a proibição ao Conselho de Ministros e ao Parlamen-

to de adoptar actos atípicos sobre matérias que já sejam objecto de um processo legislativo em curso.

6. OS EFEITOS DIRECTOS DOS ACTOS COMUNITÁRIOS

Também o problema dos efeitos directos das normas comunitárias se suscita no sistema delineado no Tratado que estabelece a Constituição, de maneira substancialmente análoga ao actual.

Antes de mais, por efeito directo deve entender-se a idoneidade da norma para criar situações jurídicas directamente referidas aos particulares, isto é, independentemente de qualquer intervenção estatal.

Em geral são dotadas deste requisito todas as normas comunitárias suficientemente claras e precisas e susceptíveis de ser aplicadas de modo incondicional, ou seja, prescindindo de qualquer ulterior procedimento.

No caso específico, a jurisprudência do Tribunal de Justiça reconheceu esta característica relativamente a diversas normas do Tratado. Neste sentido o celebre Acórdão “Van Gand em Loos”, causa 26/62, julgada com a sentença de 5 de Fevereiro de 1967.

Em segundo lugar, os efeitos directos são normalmente atribuídos aos regulamentos, tendo em conta a sua natureza de actos obrigatórios, em todos os seus elementos e “directamente aplicáveis em cada um dos Estados Membros” (art. 249 TCE).

Em terceiro lugar, aparecem aqui em relevo as directivas, não obstante sejam privadas *de per si* da natureza de actos normativos imediatamente aplicáveis. De facto, sobre a base do princípio que faz a substância prevalecer sob a forma, ocorre examinar caso a caso se estas últimas são claras, precisas e imediatamente aplicáveis.

É necessário, além disso, que o prazo nela indicado para a sua transposição tenha já decorrido.

É de notar que o reconhecimento dos efeitos directos de tais actos tem essencialmente finalidades sancionatórias em confronto com o Estado não cumpridor. Por isso, uma directiva dotada de efeito directo e não transposta pelo Estado Membro, poderá ser aproveitada pelo particular só em confronto com este último (efeito directo vertical) e não em confronto com outro sujeito privado (efeito directo horizontal).

Esta limitação pode implicar às vezes discriminações injustas (pense-se nas desigualdades que se criariam entre os dependentes dos Estados e os de um empresário privado logo que interviesse uma directiva em matéria de trabalho capaz de vincular – como apenas foi dito – só o Estado).

Todavia mitiga o rigor de tais consequências o facto de que, em geral, os juízes nacionais devem fazer uma interpretação do direito nacional conforme ao direito comunitário e por isso também aos princípios gerais duma directiva não transposta; isto, indubitavelmente pode diminuir a distância entre o efeito directo vertical e o horizontal.

Por último, ocorre assinalar que também às decisões – a que aludiremos adiante –, enquanto dirigidas a sujeitos determinados (independentemente do facto de que esses sujeitos sejam indivíduos ou Estados), foi reconhecida a possibilidade de produzir efeitos directos.

Por isso, quando um Estado destinatário duma decisão resulta incumpridor os particulares podem fazer valer os direitos nela consagrados. Com efeito, conclusões opostas poderiam esvaziar a força obrigatória conferida pelo Tratado a essas mesmas decisões como no Acórdão *Grad* - causa 9/70, julgado pela sentença de 6 de Outubro 1970.

Também o Tribunal Constitucional italiano, no que se refere ao ordenamento jurídico italiano reconheceu o efeito directo a tais actos comunitários.

O Tribunal Constitucional italiano de facto desde a sentença n.º 170 de 1984 afirmou o princípio segundo o qual, tendo em conta a cobertura dada pelo art. 11 da Constituição italiana, as normas CE “que satisfaçam os requisitos de imediata aplicabilidade”, entram e mantêm-se em vigor, sem que sobre a sua eficácia possam influir as leis ordinárias do Estado. Consequentemente estas devem ser aplicadas directamente pelos juízes ordinários, dado que, em caso de confronto, a lei interna não pode interferir na esfera ocupada pelo ordenamento comunitário.

A mesma situação se passa no ordenamento jurídico português nomeadamente tendo em conta o art. 8 da Constituição da República Portuguesa.

Sucessivamente a possibilidade de produzir efeitos directos inicialmente referida só aos regulamentos comunitários foi gradualmente alargada às normas comunitárias tal como interpretadas pelo Tribunal

de Justiça Europeu (veja-se Tribunal Constitucional italiano, sentenças n.ºs 113 de 1984 e 389 de 1989).

Os mesmos efeitos, além disso, foram reconhecidos pelos Tribunal Constitucional italiano (sentença n.º 168 de 1991) também às directivas claras, precisas e incondicionalmente aplicáveis.

Finalmente, uma sentença recente do Supremo Tribunal Italiano (sentença tributária n.º 17564 de 2002) reconheceu eficácia directa às decisões da Comissão Europeia, estabelecendo que, no caso em que haja contraste entre tais actos e a norma interna, esta última não deve ser tida em conta pelo juiz para a sua decisão.

7. ENTRE AS NOVIDADES DO TRATADO

A) OS REGULAMENTOS EUROPEUS

Como se referiu supra, o Tratado introduz a distinção entre actos legislativos e actos não legislativos. Antes de examinar os efeitos que esta distinção poderá ter sobre todo o sistema das fontes comunitárias, é bom analisar sinteticamente como são regulados pelo art. I – 35 os três tipos de actos não legislativos: regulamentos, decisões e recomendações.

O Regulamento europeu em particular seria a maior novidade do Tratado: trata-se, de facto, dum acto não existente no sistema originário. Este é um “acto não legislativo de carácter geral destinado a dar execução aos actos legislativos e a certas disposições da Constituição” (art. 33 4§). Devem, porém, distinguir-se duas diversas espécies de regulamento: conforme o conteúdo, de facto, este “pode ser obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em cada um dos Estados Membros”, ou “ainda vincular o Estado Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando no entanto às instâncias nacionais a competência quanto à escolha da forma e dos meios”.

Para além dos efeitos, deve sublinhar-se que o Tratado confere, de um modo geral, aos regulamentos europeus um papel exclusivamente executivo dos actos legislativos ou de normas expressamente indicadas pela própria Constituição. Justamente já foi salientado por alguma doutrina que parece assim surgir numa espécie de tipificação de regulamentação secundária ligada ao princípio da legalidade.

A competência para emanar regulamentos cabe, segundo o art. I – 34 do Tratado Constitucional, quer ao Conselho de Ministros quer à Comissão conforme as disposições específicas da própria Constituição Europeia.

B) OS REGULAMENTOS DELEGADOS

Além do regulamento europeu, a outra novidade absoluta é a do regulamento delegado: o art. I – 36 do Tratado Constitucional prevê de facto que as leis e as leis quadro possam delegar na Comissão, estabelecendo os critérios, os objectivos, o âmbito, a duração da delegação, a faculdade de emanar regulamentos que completem ou modifiquem “determinados elementos não essenciais da lei ou da lei quadro”.

A determinação de elementos essenciais caberá então ao acto legislativo que confere a delegação.

A norma prevê pois que o Conselho por maioria qualificada e o Parlamento por a maioria dos membros que o compõem, possam a cada momento revogar a delegação.

Além disso, o regulamento delegado pode entrar em vigor, só se não forem apresentadas objecções pelos dois órgãos delegantes. Com diferença dos regulamentos europeus, os regulamentos delegados têm ainda a possibilidade de inovar – mas apenas nos elementos não essenciais – as leis.

Suscitar-se-ão, por isso, também a nível comunitário as diversas questões nacionais referentes ao nível e posição hierárquica das normas.

8. OS OUTROS ACTOS NÃO LEGISLATIVOS: AS DECISÕES, AS RECOMENDAÇÕES E OS PARECERES

No referente aos outros actos jurídicos da União discriminados no Projecto Título V não parecem existir variações de grande importância.

Relativamente às decisões de facto, a única especificação dos art. I – 33 e I – 35 do Tratado Constitucional, com respeito ao art. 249 do Tratado CE é que se trata de actos não legislativos.

No remanescente diz-se que são obrigatórios em todos os seus elementos e que podem ter também eficácia não geral, mas dirigida só a alguns destinatários.

Nada de diferente, pois, de quanto já é previsto. O mesmo comentário para as recomendações e pareceres cuja norma afirma somente a sua natureza de actos não vinculantes, exactamente como previsto no art. 249 do Tratado CE.

9. A SEPARAÇÃO ENTRE ACTOS LEGISLATIVOS E ACTOS EXECUTIVOS E A INTRODUÇÃO DA HIERARQUIA NOS ACTOS NORMATIVOS

Como já se referiu supra, além da mudança de *nomen juris* dos actos legislativos e a introdução dos regulamentos – delegados ou não – a verdadeira novidade do Tratado que estabelece a Constituição, e que a doutrina tem vindo a ressaltar particularmente, está em ter marcado de forma nítida os confins entre os actos legislativos e actos executivos. Mas ainda mais importante é a consequência que daí deriva. A saber, a introdução dum sistema de fontes como uma hierarquia delineada entre as mesmas: constituição no topo da pirâmide, das leis e leis quadro em posição imediata, regulamento e decisões em posição secundária e em fim os regulamentos europeus de execução e as decisões europeias de execução que, todavia, poderão ser adoptadas pela União por força do art. I – 37 mas apenas por via subsidiária em relação aos Estados Membros. Emerge daqui nítida a distinção não só entre actos legislativos e actos de actuação, mas também entre estes últimos e aqueles estritamente executivos. O facto de ter introduzido uma hierarquia a nível das fontes comportara também a possibilidade por parte do Tribunal de Justiça de anular todos aqueles actos que se encontrem em contradição com a fonte superior.

Depois a nível de regulamentação secundária, esta fonte deverá garantir duma forma taxativa os actos aceites.

Ficam por esclarecer ainda diversos problemas. Entre estes, como atrás se disse, a posição na hierarquia dos regulamentos delegados. Constituirão estes actos regulamentares ou actos legislativos?

Dúvidas, além disso, neste sentido, poderá suscitar-las também a previsão relativa no regulamento europeu: será necessário distinguir a sua posição hierárquica conforme a norma, constitucional ou legislativa que estes sejam chamadas a implementar?

10. EM CONCLUSÃO

Com respeito aos objectivos de simplificação e racionalização do sistema normativo, que tinham sido definidos em Laeken, para o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, algum resultado parece ter sido conseguido, em particular modo, no que diz respeito à redução e tipificação dos instrumentos. Numerosas ficam ainda as incertezas, agravadas em particular modo, como justamente a doutrina tem salientado, também pelo facto de que, para ser suficientemente profícua cada reflexão sobre as fontes, deve esta ser aprofundada na efectividade dum ordenamento.

ANEXO

Exercício de Competências da União

Art. I – 33º

Actos Jurídicos da União

1. Para exercerem as competências da União, as instituições utilizam como instrumentos jurídicos, em conformidade com a Parte II, a lei europeia, a lei-quadro europeia, o regulamento europeu, a decisão europeia, as recomendações e os pareceres.

A lei europeia é um acto legislativo de carácter geral. É obrigatória em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.

A lei-quadro europeia é um acto legislativo que vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à escolha da forma e dos meios.

O regulamento europeu é um acto legislativo de carácter geral destinado a dar execução aos actos legislativos e a certas disposições da Constituição. Tanto pode ser obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros como pode vincular o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à escolha da forma e dos meios.

A decisão europeia é um acto legislativo obrigatório em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes. As recomendações e os pareceres não têm efeito vinculativo.

2. Quando lhes tenha sido submetido um projecto legislativo, o Parlamento Europeu e o Conselho abster-se-ão de adoptar actos não previsto pelo processo legislativo aplicável no domínio visado.

Art. I – 34º

Actos Legislativos

1. As leis e leis-quadro europeias são adoptadas, sob proposta da Comissão, conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de acordo com o processo legislativo ordinário estabelecido no art. III – 396º. Se as duas instituições não chegarem acordo, o acto não será adoptado.

2. Nos casos específicos previstos pela Constituição, as leis e leis-quadro europeias são adoptadas pelo Parlamento europeu, com a participação do Conselho, ou por este, com a participação do Parlamento Europeu, de acordo com processos legislativos especiais.

3. Nos casos específicos previstos pela Constituição, as leis e as leis-quadro podem ser adoptadas por iniciativa de um grupo de Estados-Membros ou do Parlamento Europeu, por recomendação do Banco Central Europeu ou a pedido do Tribunal de Justiça ou do Banco Europeu de Investimento.

Art. I – 35º

Actos não legislativos

1. O Conselho Europeu adopta decisões europeias nos casos previstos pela Constituição.

2. O Conselho e a Comissão, designadamente nos casos previstos nos artigos I – 36º e I – 37º, bem como o Banco Central Europeu nos casos específicos previstos pela Constituição, adoptam regulamentos europeus ou decisões europeias.

3. O Conselho adopta recomendações. Delibera sob proposta da Comissão em todos os casos em que a Constituição determine que o Conselho adopte actos sob proposta da Comissão. O Conselho delibera por unanimidade nos domínios em que esta é exigida para a adopção de um acto da União. A Comissão, bem como o Banco central Europeu nos casos específicos previstos pela Constituição, adoptam recomendações.

Art. I – 36º

Regulamentos europeus delegados

1. As leis e leis-quadro europeias podem delegar na Comissão o poder de adoptar regulamentos europeus delegados que completem ou alterem certos elementos não essenciais da lei ou lei-quadro europeia.

As leis e leis-quadro delimitam explicitamente os objectivos, o conteúdo, o âmbito de aplicação e o período de vigência da delegação de poderes. Os elementos essenciais de cada domínio são reservados à lei ou lei-quadro europeia e não podem, portanto, ser objecto de delegação de poderes.

2. As leis e leis-quadro europeias fixam explicitamente as condições a que a delegação fica sujeita, que podem ser as seguintes:

O Parlamento Europeu ou o Conselho podem decidir revogar a delegação;

O regulamento europeu delegado só pode entrar em vigor se, no prazo fixado pela lei ou lei-quadro europeia, não forem formuladas objecções pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho.

Para efeitos das alíneas a) e b), o Parlamento Europeu delibera por maioria dos membros que o compõem e o Conselho delibera por maioria qualificada.

Art. I – 37º

Actos de execução

1. Os Estados-Membros tomam todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos actos juridicamente vinculativos da União.

2. Quando sejam necessárias condições uniformes de execução dos actos juridicamente vinculativos da União, estes conferirão competências de execução à Comissão ou, em casos específicos devidamente justificados e nos casos previstos no artigo I – 40º, ao Conselho.

3. Para efeitos do n.º 2, a lei europeia define previamente as regras e princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo que os Estados-Membros podem aplicar ao exercício das competências de execução pela Comissão.

4. Os actos de execução da União assumem a forma de regulamentos europeus de execução ou de decisões europeias de execução.

Art. I – 38º

Princípios comuns aos actos jurídicos da União

1. Quando a Constituição não determine o tipo de acto a adoptar, as instituições escolhê-lo-ão caso a caso, no respeito dos procedimentos aplicáveis e do princípio da proporcionalidade referido no art. I – 11º.

2. Os actos jurídicos são fundamentados e fazem referência às propostas, iniciativas, recomendações, pedidos ou pareceres previstos pela Constituição.

Art. I – 39º

Publicação e entrada em vigor

1. As leis e leis-quadro europeia adoptadas de acordo com o processo legislativo ordinário são assinadas pelo Presidente do Parlamento Europeu e pelo Presidente do Conselho.

Nos restantes casos, são assinadas pelo Presidente da instituição que as adoptou.

As leis e leis-quadro são publicadas no Jornal Oficial da União Europeia e entram em vigor na data por elas fixada ou, na falta desta, no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação.

2. Os regulamentos europeus, e as decisões europeias que não indiquem destinatário, são assinados pelo Presidente da instituição que os adoptou.

Os regulamentos europeus, e as decisões europeias que não indiquem destinatário, são publicados no Jornal Oficial da União Europeia e entram em vigor na data por eles fixada ou, na falta desta, no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação.

3. As decisões europeias que não sejam as referidas no n.º 2 são notificadas aos respectivos destinatários e produzem efeitos mediante essa notificação.