



# Efeito Bruxelas

Concepção, Processos e  
Influência do Direito da União  
Europeia

Maranhão & Menezes



eBook 2024



# Efeito Bruxelas: Concepção, Processos e Influência do Direito da União Europeia

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Efeito Bruxelas [livro eletrônico] : concepção, processos e influência do Direito da União Europeia / [Beatriz de Sousa...[et al.] ; coordenação Bernardo de Souza Dantas Fico, Marco Almada]. -- São Paulo : Maranhão & Menezes Advogados Associados, 2024.  
PDF

Outros autores: Bernardo de Souza Dantas Fico, Juliano S. de Albuquerque Maranhão, João Moreira Marquesini Salles Navas, João Pedro Nazareth Buzone, Josie de Menezes Barros, Marco Almada.

Bibliografia.  
ISBN 978-65-984175-0-5

1. Fontes energéticas renováveis 2. Globalização  
3. Inteligência artificial 4. Mercado digital  
5. Proteção de dados - Leis e legislação 6. União Europeia I. Sousa, Beatriz de. II. Fico, Bernardo de Souza Dantas. III. Maranhão, Juliano S. de Albuquerque. IV. Navas, João Moreira Marquesini Salles. V. Buzone, João Pedro Nazareth. VI. Barros, Josie de Menezes. VII. Almada, Marco.

24-218980

CDU-34:331(4)

**Índices para catálogo sistemático:**

1. União Europeia : Direito 34:331(4)

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

# Apresentação

Este e-Book tem como objetivo apresentar um panorama de como a União Europeia (UE) molda políticas e legislações que não só impactam seus Estados-Membros, mas também estendem sua influência globalmente.

A União Europeia há muito tem se empenhado em regular iniciativas de diversas áreas, incluindo proteção de dados (General Data Protection Regulation), inteligência artificial (AI Act), mercados digitais (Digital Markets Act), energias renováveis (Renewable Energy Directive), entre outros. Com isso, as normas da UE vêm influenciando não só os seus Estados-Membros, mas também outros agentes estatais e não estatais de fora do bloco, fenômeno que é popularmente conhecido por "Efeito Bruxelas" e que ocorre mais intensamente nos setores mais regulados pela UE. Assim, compreender o processo legislativo europeu é parte integrante de lidar com a influência dessa regulação no Brasil.

Com esse objetivo em mente, este eBook explora os processos legislativos da União Europeia, detalhando o ciclo de vida da legislação da UE desde sua concepção até a implementação nos sistemas jurídicos dos Estados-Membros. Inicialmente, são apresentados os principais atores e suas atribuições, como a Comissão Europeia, o

Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia, o Tribunal de Justiça da UE e o Conselho Europeu.

Depois, introduz-se conceitos fundamentais do Direito da UE, como autonomia, aplicabilidade, primazia e o princípio da atribuição, que delimita as competências da União. Também aborda as diferentes formas de competência (exclusiva, compartilhada e de apoio) e explica como os atos legislativos variam afetando sua força vinculativa: regulamentos, diretivas e decisões.

A iniciativa legislativa na UE é detalhada com foco nas competências da Comissão, do Parlamento e do Conselho, nos mecanismos de elaboração de propostas legislativas e nos procedimentos como consultas públicas, avaliações de impacto e negociações informais conhecidas por "trílogos".

Por fim, aborda-se o papel da Comissão na supervisão e avaliação das políticas da UE e na regulamentação de atos delegados e de execução, a atuação do Tribunal de Justiça da União Europeia em garantir a interpretação e aplicação do direito comunitário e a possibilidade de alterações legislativas ou judiciais após a aprovação de propostas.



MARANHÃO & MENEZES

# Seções

1. <b><u>O Ciclo de Vida da Legislação da União Europeia</u></b> (Bernardo Fico & Marco Almada)	04
1.1. <u>Tratados Fundamentais</u>	04
1.2. <u>Composição da União Europeia</u>	05
1.3. <u>Visão Geral</u>	06
1.3.1. <u>Etapas Formais e Informais do Processo Legislativo</u>	06
1.3.2. <u>Etapas do Ciclo de Vida do Instrumento Legislativo</u>	06
1.4. <u>Poder Legislativo União Europeia</u>	07
1.5. <u>Conflito entre Direito da UE e Estados-Membro</u>	08
2. <b><u>Competências da UE</u></b> (João Navas & Beatriz de Sousa)	08
2.1. <u>Limites e Justificativas das Ações da UE</u>	10
3. <b><u>Tipos de Ato Legislativo</u></b> (Josie Menezes & João Pedro Nazareth Buzone)	11
3.1. <u>Tipos de Norma</u>	12
3.2. <u>Possibilidade de Questionamento</u>	13
4. <b><u>Processo Legislativo na União Europeia</u></b> (Juliano Maranhão & Josie Menezes)	14
4.1. <u>Proposta Legislativa</u>	15
4.1.1. <u>Consultas Públicas</u>	16
4.1.2. <u>Avaliações de Impacto</u>	16
4.1.3. <u>Aprovação pelo Colégio de Comissários</u>	17
4.1.4. <u>Comitê de Controle da Regulamentação</u>	17
4.1.5. <u>Agências</u>	18
4.2. <u>Co-legisladores: o Conselho e o Parlamento</u>	18
4.2.1. <u>Processo Legislativo no Parlamento</u>	19
4.2.2. <u>Processo Legislativo no Conselho</u>	20
4.3. <u>Trílogo</u>	22
5. <b><u>Alterações pós Processo Legislativo</u></b> (João Navas & João Pedro Nazareth Buzone)	24
6. <b><u>A Comissão fora do Processo Legislativo</u></b> (Juliano Maranhão & Beatriz de Sousa)	25
6.1. <u>O TJUE e a Legislação da UE</u>	27
7. <b><u>Conclusão</u></b>	28
8. <b><u>Referências</u></b>	29

## CRÉDITOS

### Sócios

Juliano S. de Albuquerque Maranhão

Josie de Menezes Barros

Bernardo de Souza Dantas Fico

### Coordenação Editorial

Bernardo de Souza Dantas Fico

Marco Almada

### Conteúdo Jurídico & Revisão

Beatriz de Sousa

Bernardo de Souza Dantas Fico

Juliano S. de Albuquerque Maranhão

João Moreira Marquesini Salles Navas

João Pedro Nazareth Buzone

Josie de Menezes Barros

Marco Almada

# 1. O Ciclo de Vida da Legislação da União Europeia

A União Europeia é uma entidade política única composta por 27 Estados-Membros que compartilham regras e programas harmonizados em diversos domínios políticos, com destaque para o estabelecimento de um mercado único integrado entre esses países. Essas regras e procedimentos são produzidos por instituições europeias permanentes, diferentemente dos tratados bilaterais ou multilaterais entre países europeus. A legislação da UE constitui uma ordem jurídica autônoma, que se assemelha mais aos sistemas jurídicos dos Estados-Membros do que às instâncias tradicionais do direito internacional.

## 1.1. TRATADOS FUNDAMENTAIS

Os fundamentos constitucionais dessa ordem jurídica provêm de três tratados celebrados entre os Estados-Membros (os "Tratados da UE"), o Tratado da União Europeia (TUE), o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE (CDF). Esses tratados constituem o direito primário da UE, complementado pelo direito secundário (ou derivado), aprovado pelos procedimentos

legislativos estabelecidos no direito primário. Em alguns casos, o direito derivado pode autorizar a adoção subsequente de direito terciário, que especifica melhor as regras estabelecidas pelos instrumentos secundários.

A legislação adotada pela UE vincula não apenas as instituições da UE, mas também os Estados-Membros, que são obrigados a aplicar internamente a legislação da UE e a não aplicar qualquer legislação nacional que possa entrar em conflito com a legislação comunitária.

### Tratados Fundamentais da UE

**Tratado da União Europeia:** Estabelece a estrutura, objetivos e valores da UE, e sua arquitetura institucional.

**Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia:** Detalha as competências, políticas e funcionamento interno da UE.

**Carta dos Direitos Fundamentais da UE:** Proclama direitos fundamentais dos cidadãos da UE, incluindo dignidade, liberdades e justiça.

## 1.2. Composição da União Europeia

Para atingir os objetivos estabelecidos nos seus tratados, a UE é constituída por várias instituições que desempenham tarefas semelhantes à divisão de poderes nos Estados-Membros. A Comissão Europeia (Comissão) é o principal órgão executivo da UE, responsável por implementar e aplicar a legislação comunitária, além de apresentar propostas legislativas.

Os poderes legislativos são compartilhados entre o Parlamento Europeu (Parlamento), composto por representantes eleitos diretamente pelos cidadãos dos Estados-Membros, e o Conselho da União Europeia (Conselho), composto por representantes dos governos dos Estados-Membros. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) atua como poder judicial independente, encarregado de tratar dos processos contra as instituições da UE e assegurar a interpretação uniforme do direito comunitário nos Estados-Membros.

Outras instituições desempenham tarefas específicas da UE, destacando-se o Conselho Europeu (do inglês, "EUCO"). Formado pelos Chefes de Estado ou de Governo de cada Estado-Membro, o EUCO define as orientações estratégicas para a elaboração das políticas e da legislação da UE, que são executadas

pelos outras instituições. A UE possui um equilíbrio delicado entre os interesses dos governos dos Estados-Membros e o projeto de integração europeia.

Assim, a UE desenvolveu um ecossistema complexo e autônomo de organismos e agências para apoiar o trabalho das suas instituições primárias.

### Principais Instituições da UE

**Comissão Europeia:** Principal órgão executivo, responsável pela implementação e aplicação da legislação da UE e pela apresentação de propostas legislativas.

**Parlamento Europeu:** É composto por representantes dos Estados-Membros eleitos por voto direto e partilha poderes legislativos com o Conselho e a Comissão.

**Conselho da União Europeia:** É composto por representantes dos governos dos Estados-Membros e partilha os poderes legislativos com o Parlamento e a Comissão.

**Tribunal de Justiça da União Europeia:** Trata de litígios jurídicos e garante a aplicação uniforme da legislação da UE.

**Conselho Europeu:** Define direções estratégicas e liderança, formado por chefes de Estado ou de Governo.

## 1.3. Visão Geral

A elaboração de leis na União Europeia é um equilíbrio delicado. O processo legislativo é projetado para reunir várias partes interessadas: a Comissão Europeia, em sua função de administração permanente da legislação da UE; o Parlamento Europeu, como representante direto dos cidadãos da UE; e o Conselho da União Europeia (e, de forma menos direta, o Conselho Europeu), como representantes dos Estados-Membros. Esse processo pode gerar dificuldades para alcançar um acordo entre esses atores. Novas propostas legislativas são introduzidas em ritmo crescente, e as práticas legislativas, executivas e judiciais podem mudar a forma como os instrumentos existentes são aplicados e executados nos Estados-Membros e em âmbito europeu. Como a legislação da UE continuamente muda em seus detalhes e implementação, mesmo quando sua forma geral permanece a mesma, é essencial entender o funcionamento de seus procedimentos legislativos.

### 1.3.1. Etapas Formais e Informais do Processo Legislativo

Os procedimentos formais e informais da atividade legislativa da União Europeia costumam seguir seis etapas principais:

#### 1. Iniciativa

A Comissão apresenta uma proposta legislativa.

#### 2. Deliberação inicial

O Parlamento e o Conselho adotam seus mandatos de negociação.

#### 3. Acordo informal

##### 3.a. Acordo político

Os trilogos são convocados, levando a uma série de reuniões técnicas e políticas entre as equipes de negociação do Parlamento, do Conselho e da Comissão.

##### 3.b. Emendas de compromisso

Se houver um acordo político, o Comitê de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros da União Europeia (Coreper) propõe emendas à proposta original.

#### 4. Formalização do acordo

##### 4.a. Primeira leitura do Parlamento

O Parlamento aprova as alterações propostas pelo Coreper em primeira leitura.

##### 4.b. Primeira leitura do Conselho

O Conselho aprova a posição do Parlamento em primeira leitura, resultando na adoção do ato legislativo.

##### 4.c. Entrada em vigor

Após o período especificado no ato legislativo, ele se torna parte da legislação da UE.

### 1.3.2. Etapas do Ciclo de Vida do Instrumento Legislativo

## 5. Aplicabilidade

Quando o ato gera a maior parte de seus efeitos práticos.

### 5.a. Diretriz

Especifica um ou mais prazos para que os Estados-Membros a transponham para a legislação.

### 5.b. Regulamento

Estabelece diretamente o prazo de sua aplicabilidade.

## 6. Revogação

Ocorre quando o ato deixa de fazer parte da legislação da UE, seja por meio de reforma legislativa ou porque o TJUE o rejeitou.

Esses são os principais estágios que uma legislação costuma seguir, embora nem todas as regras da UE sigam estritamente essas etapas.

Cada um desses estágios resulta de procedimentos institucionais específicos, e o ciclo de vida de qualquer instrumento legislativo pode repetir uma ou mais dessas etapas, dependendo do andamento das negociações.

Por exemplo, o Parlamento ou o Conselho podem rejeitar o acordo produzido nos trólogos, convocando outra rodada de trólogos antes da primeira leitura formal. É possível também rejeitar o acordo original na votação formal, o que tornaria necessária uma segunda leitura.

## 1.4. Poder Legislativo da União Europeia

Uma das características distintivas da UE é a sua ordem jurídica autônoma. A UE tem o poder de adotar suas próprias leis, muitas das quais, como o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR) e as Diretivas relativas às Energias Renováveis (RED), se tornaram mundialmente conhecidas. Essas leis não são criadas através de negociações diplomáticas entre os Estados-Membros, mas sim por meio de um processo legislativo conduzido pelas instituições da UE.

### **General Data Protection Regulation:**

É um regulamento da União Europeia que entrou em vigor em maio de 2018, que traz normas sobre privacidade e dados pessoais, estabelecendo como devemos coletar, armazenar, compartilhar ou fazer qualquer outra atividade com dados pessoais.

### **Renewable Energy Directives:**

É uma série de diretivas da União Europeia que visam promover o uso de fontes de energia renovável em todos os Estados-Membros, estabelecendo metas e requisitos para a produção e consumo de energias renováveis, incentivando a redução das emissões de gases de efeito estufa, a diversificação do fornecimento de energia e a melhoria da segurança energética na UE.

O processo legislativo na UE é marcado por tensões entre interesses nacionais e europeus. A UE foi fundada com o objetivo de integrar os países europeus, tanto na criação de um mercado comum quanto na promoção de uma maior coesão social e política, mas cada Estado mantém sua soberania, e a UE só pode legislar nos domínios em que os Estados-Membros lhe conferiram poderes. Consequentemente, a legislação na UE envolve mecanismos que permitem que governos nacionais, regionais e locais participem do processo.

No entanto, essas legislações são produto das instituições autônomas da UE, e não apenas dos governos nacionais. Essas condições institucionais únicas moldam a forma e o conteúdo da legislação da UE, bem como as negociações políticas envolvidas em sua adoção.

As leis aprovadas pela UE são aplicáveis em todos os Estados-Membros, mas a forma exata dessa aplicabilidade varia conforme o tipo de instrumento jurídico adotado. Em alguns casos, cada Estado pode ser obrigado a alterar sua legislação para aplicar uma disposição jurídica da UE; em outros, o instrumento jurídico da UE é diretamente incorporado no direito nacional. Independentemente do cenário, a aprovação de um instrumento legislativo da UE transforma o sistema jurídico de cada Estado-Membro.

## 1.5. Conflito entre Direito da UE e Estados-Membro

Os conflitos entre o direito da União Europeia e o dos Estados-Membros são resolvidos pelo princípio da primazia do direito da UE. Este princípio não está formalmente presente nos tratados, mas decorre de uma longa série de decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) iniciada no início da década de 1960.

Os Estados-Membros estão impedidos de adotar novas leis que alterem os efeitos da legislação da UE atualmente em vigor, e a validade dos atos da UE não pode ser contestada com base em regras ou conceitos dos sistemas jurídicos nacionais. Quaisquer disposições em vigor do direito dos Estados-Membros que colidam com o direito da UE permanecem válidas, mas os tribunais e as autoridades administrativas nacionais devem deixar de aplicar disposições que sejam contraditórias na medida em que colidam com o direito comunitário. Consequentemente, a adoção de legislação pela UE limita efetivamente o alcance dos sistemas jurídicos nacionais.

## 2. Competências da UE

As competências estabelecidas na União Europeia se distinguem em três tipos. Em alguns domínios, a UE possui apenas competência de apoio, podendo adotar medidas para coordenar ou complementar as ações dos Estados-Membros, sem poder harmonizar suas leis ou regulamentos. Um exemplo é a educação, onde a UE implementa programas de apoio em níveis primário, secundário e universitário, como o Programa Erasmus, mas não pode legislar diretamente nesse campo. Essas competências são, portanto, de menor relevância para os processos legislativos e sua influência internacional.

No outro extremo, os Tratados da UE também estabelecem competências exclusivas. Quando um domínio é de competência exclusiva da UE, os Estados-Membros renunciam permanentemente a qualquer ação nesse domínio. Por exemplo, os tratados proíbem os Estados-Membros de adotarem medidas aduaneiras sobre importações e exportações de mercadorias entre si, assim como quaisquer encargos de efeito equivalente. Outra competência exclusiva relevante é a de celebrar acordos internacionais: apenas a UE pode firmar um acordo internacional se essa celebração estiver prevista em ato legislativo da UE, se for necessário para o exercício da competência interna da UE ou se puder afetar regras comuns ou alterar seu âmbito de aplicação. Sempre que uma base jurídica atribui competência

exclusiva à UE, os Estados-Membros só podem legislar se autorizados pela UE e dentro dos limites dessa autorização.

Por último, a maior parte das competências conferidas pelos Tratados são compartilhadas entre a UE e os Estados-Membros. A partilha de competências permite que ambos adotem atos juridicamente vinculativos no âmbito dessas competências. No entanto, como a legislação da UE tem prioridade, os Estados-Membros só podem legislar na medida em que a UE não o tenha feito. Por exemplo, uma característica distintiva da UE é a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais dentro de suas fronteiras. Como a competência para regular o mercado interno é compartilhada, os Estados-Membros podem adotar suas próprias leis para disciplinar vários aspectos dessa circulação dentro das fronteiras nacionais. Contudo, esse poder é limitado pelas disposições que permitem à UE harmonizar as regras nacionais para eliminar obstáculos à livre circulação.

### **Competência de Apoio**

A UE pode adotar medidas para coordenar ou complementar as ações dos Estados-Membros, sem poder harmonizar suas leis ou regulamentos.

### **Competência Exclusiva**

Cabe apenas à UE adotar regras nestes temas e os Estados-Membros renunciam permanentemente a qualquer ação, exceto se explicitamente autorizados pela UE a agir.

### Competência Compartilhada

Ambos podem adotar atos juridicamente vinculativos, mas a legislação da UE tem prioridade conforme o princípio da primazia.

## 2.1. Limites e Justificativas das Ações da UE

A fronteira entre o direito da UE e o dos Estados-Membros é delimitada pelo princípio da atribuição. De acordo com este princípio, a UE só pode atuar dentro dos limites das competências conferidas pelos Estados-Membros nos Tratados.

No entanto, os Tratados da UE contêm diversas justificativas de atuação para a UE (chamadas bases jurídicas) resultado de uma estratégia granular adotada pelos Estados-Membros para a distribuição de poderes: funções específicas são enumeradas dentro de um domínio político, como a regulação do mercado único da UE, e os tipos de atos que a UE pode adotar para desempenhar essas funções são especificados. Algumas dessas competências são bastante amplas, promovendo uma harmonização generalizada entre as legislações dos Estados-Membros, enquanto outras são muito restritas, especialmente em domínios considerados sensíveis ou melhor tratados em âmbito nacional

ou subnacional. Em temas particularmente sensíveis, como o militar, os Estados-Membros decidiram não conferir quaisquer poderes à UE.

Um exemplo de base jurídica mais ampla é a prevista no artigo 114 do TFUE, que permite à UE adotar uma vasta gama de medidas para aproximar a legislação dos Estados-Membros relativa ao estabelecimento e ao funcionamento do mercado interno. Diferente da maioria das competências previstas nos Tratados da UE, esta não especifica uma tarefa concreta, permitindo à UE adotar medidas para atingir o objetivo de um mercado interno com bom funcionamento. Desde que um ato jurídico da UE melhore as condições para o estabelecimento e funcionamento do mercado interno, é autorizado pelo artigo 114 do TFUE, a menos que contrarie alguma das proibições dos tratados. Esta competência fundamentou várias disposições da legislação da UE, como a Diretiva RED III, o Regulamento da Inteligência Artificial e a Lei dos Serviços Digitais.

O **AI Act** é uma norma da União Europeia destinada a regular o desenvolvimento, implementação e o uso da inteligência artificial (IA), classificando os sistemas de IA com base no nível de risco que representam e impondo requisitos mais rigorosos para os sistemas de maior risco.

O **Digital Services Act** (DSA) é uma legislação da União Europeia que visa modificar o quadro regulatório para serviços digitais, estabelecendo novas obrigações para plataformas *online*.

Outra base jurídica geral conferida pelos Tratados da UE é o artigo 352, que permite à UE adotar medidas necessárias para atingir os objetivos estabelecidos nos Tratados, mas não previstas neles. Esta disposição pode ser utilizada para aprovar atos executivos ou legislativos, mas está sujeita a restrições formais e materiais. Formalmente, as propostas apresentadas ao abrigo desta disposição estão sujeitas a um procedimento especial de aprovação, com controle dos parlamentos nacionais em matéria de subsidiariedade.

Substancialmente, a proposta deve situar-se no quadro das políticas definidas nos Tratados e não pode harmonizar as leis e regulamentos dos Estados-Membros se os tratados impedirem essa harmonização, nem perseguir objetivos relacionados com a política externa e de segurança comum da UE.

Entre as cláusulas gerais de atribuição e as cláusulas mais restritas presentes no TFUE, o legislador da UE tem o poder de legislar em uma variedade de matérias. A escolha de uma base jurídica determinará o conteúdo abrangido por um ato legislativo – seja

ele uma diretiva, um regulamento ou uma decisão – e poderá, muitas vezes, conduzir à aplicação de requisitos processuais específicos, como um processo legislativo diferenciado.

Todo ato legislativo tem sua base jurídica explicitamente mencionada no preâmbulo e se o legislador da UE tentar utilizar uma base jurídica inadequada, exceder o âmbito de aplicação de uma base adequada ou não cumprir os requisitos processuais, a norma pode ser anulada pelo TJUE.

Para evitar o excesso de poderes na UE, o processo legislativo inclui várias oportunidades para os representantes dos governos dos Estados-Membros e dos cidadãos ajustarem ou rejeitarem uma proposta legislativa.

### 3. Tipos de Ato Legislativo

A União Europeia adota uma definição formal do que é um ato legislativo: um ato das instituições da UE é considerado legislativo se for adotado através de um processo legislativo.

Esta definição não é circular, pois os tratados especificam que três tipos de atos devem ser submetidos a esse procedimento: regulamentos, diretivas e decisões.

## 3.1. Tipos de Norma

Um **REGULAMENTO** é o equivalente mais próximo, na ordem jurídica da UE, das leis adotadas nos Estados-Membros. Conforme definido no TFUE, um regulamento possui quatro propriedades essenciais:

1. **Aplicação geral:** As circunstâncias a que se aplica são definidas em termos objetivos, em vez de se referirem a um contexto particular.
2. **Disposições vinculativas:** Todas as suas disposições são obrigatórias.
3. **Aplicabilidade direta:** Todo o regulamento se torna parte do ordenamento jurídico nacional dos Estados-Membros sem necessidade de qualquer ação adicional por parte desses Estados.
4. **Validade universal:** Um regulamento é uma lei válida em todos os Estados-Membros, mesmo que algumas de suas disposições sejam aplicadas concretamente apenas em países específicos. Devido a essas características, os regulamentos são utilizados quando a UE pretende garantir que todos os Estados-Membros aplicam as mesmas regras e princípios em um determinado domínio político. Uma **DIRETIVA**, por outro lado, não visa introduzir diretamente regras na ordem jurídica dos Estados-Membros. Ela pode se dirigir a um ou mais Estados-Membros (potencialmente a todos) e os obriga a alcançar os resultados nela especificados. Uma vez adotada, os Estados destinatários

são obrigados a transpor a diretiva para a legislação nacional dentro de um determinado prazo, garantindo que os resultados exigidos se tornem lei vinculativa. No entanto, a diretiva permite aos Estados-Membros alguma margem de manobra quanto à forma e aos meios utilizados para cumprir suas exigências. Um Estado pode optar por fazer alterações à legislação existente, enquanto outro pode adotar um instrumento jurídico inteiramente novo. Portanto, as diretivas são o instrumento jurídico mais adequado quando os objetivos legislativos são compatíveis com a concessão de alguma flexibilidade aos Estados-Membros.

Por último, uma **DECISÃO** é um ato legislativo obrigatório em todos os seus elementos, mas que não cria regras e princípios de aplicação geral. A maioria das decisões se destina a um conjunto de indivíduos, e a mais ninguém. No entanto, algumas decisões não obrigam nenhum indivíduo específico, mas fornecem a definição de uma medida política ou especificam disposições institucionais de um programa da UE. Como tais decisões têm poder vinculativo, seu conteúdo tem valor de lei e pode ser examinado pelos tribunais, mesmo que não estabeleçam obrigações para qualquer indivíduo em particular. Portanto, ambos os tipos de decisões estão mais próximos dos atos administrativos do que do direito dos Estados-Membros. No entanto, são consideradas instrumentos legislativos devido à definição formal adotada nos Tratados.

Outros atos que podem criar direitos e obrigações não são considerados atos legislativos:

1. **Acordos internacionais** de competência da UE possuem um procedimento específico para a adoção em nome do bloco, no qual o Conselho e a Comissão são os principais intervenientes. Todos os acordos concluídos pela UE passam a fazer parte da sua ordem jurídica, mas o procedimento é considerado não-legislativo.

2. Instituições políticas da UE também celebram entre si **acordos interinstitucionais**, aos quais o TJUE reconhece cada vez mais efeitos jurídicos. Além disso, os atos legislativos frequentemente delegam à Comissão (ou, menos frequentemente, ao Conselho) o poder de adotar instrumentos de direito terciário que complementam, ajustam ou definem as condições de aplicação da lei, mas esses atos não são classificados como legislativos.

3. **Instrumentos de soft law** podem moldar a interpretação dos instrumentos jurídicos pelo TJUE e as práticas das instituições da UE, mas também não são considerados atos legislativos.

## 3.2. Possibilidade de Questionamento

A adequação dos atos jurídicos da União Europeia pode ser questionada

numa ação judicial no TJUE, que examinará três elementos do ato:

### **Princípio da Subsidiariedade**

A UE só pode agir se, e na medida em que, os objetivos dessa ação não possam ser melhor alcançados pelos Estados-Membros agindo individualmente. Este princípio visa salvaguardar a soberania nacional, garantindo que a UE só exerce seus poderes quando tal ação conduz a resultados que promovam os objetivos dos Tratados da UE de maneira mais eficaz do que os Estados-Membros sozinhos. Assim, as instituições da UE devem considerar os potenciais impactos de suas ações nos âmbitos nacional e local. Caso não o façam, podem ser questionadas pelos parlamentos nacionais durante o processo legislativo e perante tribunais por meio de ações de anulação dos atos jurídicos da UE.

### **Base Jurídica**

Cada ato deve identificar uma ou mais bases jurídicas, ou seja, as disposições dos tratados da UE que permitem à União realizar o ato pretendido, princípio conhecido como atribuição. Esta base jurídica é uma disposição dos Tratados da UE que confere à instituição o poder de agir em um determinado domínio e especifica as condições para essa ação. Por exemplo, o artigo 31.º do TFUE estipula que o Conselho tem o poder de propor direitos da Pauta Aduaneira Comum para os Estados-Membros da UE com base numa proposta apresentada pela Comissão.

### Princípio da Proporcionalidade

Se a subsidiariedade determina a possibilidade de ação da UE, a proporcionalidade define como agir. Conforme os Tratados da UE, a proporcionalidade é um requisito para a legislação e outros atos jurídicos da União. A forma e o conteúdo desses atos devem corresponder ao necessário para atingir os objetivos especificados nos Tratados da UE, analisado por meio de três subcritérios:

• **Adequação** O ato deve ser capaz de atingir os objetivos pretendidos.

• **Necessidade** Um ato é necessário se os seus objetivos não puderem ser alcançados por qualquer meio menos prejudicial aos interesses afetados pelo ato.

#### **Proporcionalidade Stricto Sensu**

Avalia-se se os efeitos positivos da medida não são superados pelos negativos.

O TJUE pode anular atos legislativos, mas isso não é um resultado comum, uma vez que o tribunal concede uma margem de manobra considerável às outras instituições da UE na sua avaliação.

Essas instituições são obrigadas a certificar-se de que os seus atos não são manifestamente inadequados durante as etapas de aprovação. No entanto, a existência de uma norma, mesmo que branda, exige que as instituições da UE ajustem seus atos no sentido da proporcionalidade, sob pena de serem anulados pelo TJUE.

### Análise de adequação do TJUE

**Princípio da Subsidiariedade:** A UE age apenas quando objetivos não podem ser melhor alcançados pelos Estados-Membros individualmente.

**Base Jurídica:** Cada ato legislativo deve ter uma ou mais bases jurídicas nos tratados da UE.

**Princípio da Proporcionalidade:** Legislação deve ser adequada, necessária e estritamente proporcional para alcançar os objetivos da UE.

## 4. Processo Legislativo na União Europeia

A Comissão possui poder de iniciativa quase exclusivo para apresentar propostas legislativas. De acordo com o artigo 17.º, n.º 2, do TUE, os atos legislativos da UE "só podem ser adotados sob proposta da Comissão, salvo disposição em contrário dos Tratados". Salvo raras exceções, a legislação da UE é planejada, preparada e proposta pelo Colégio de Comissários e pelas Direções-Gerais que apoiam seu trabalho.

A Comissão dispõe de considerável poder discricionário na elaboração de legislação. Pode introduzir medidas legislativas em qualquer domínio em que os Estados-Membros tenham

conferido competência à UE. Além disso, não está juridicamente vinculada a qualquer prazo específico para a adoção de legislação.

Por isso, o conteúdo e o calendário do exercício do direito de iniciativa legislativa da Comissão são usualmente determinados por prioridades políticas. Essas prioridades refletem-se nas orientações políticas elaboradas nos períodos de eleição e são especificadas pelos programas de trabalho anuais da Comissão.

As prioridades políticas podem ser ajustadas em resposta a novos desenvolvimentos sociais, como mudanças na opinião pública ou crises políticas, como a pandemia de Covid-19 ou a guerra na Ucrânia.

Além disso, a Comissão pode ser instigada a atuar por outros órgãos políticos. Tanto o Parlamento quanto o Conselho podem, através de uma votação por maioria, solicitar à Comissão que apresente uma proposta legislativa sobre um determinado assunto ou justifique por que razão não o fará. A Comissão pode também ser convidada a agir por uma "Iniciativa de Cidadania Europeia" apoiada por, pelo menos, um milhão de cidadãos dos Estados-Membros, ou instigada a agir pelas conclusões do Conselho Europeu. No entanto, a Comissão continua livre para determinar se e como abordará esses convites para apresentar legislação. Contudo, os imperativos políticos e jurídicos obrigam-na, pelo menos, a responder às solicitações dessas fontes.

## 4.1. Proposta Legislativa

Sempre que a Comissão decide exercer seu direito de iniciativa, é necessário obter a maioria dos votos no Colégio de Comissários. Quando o Colégio chega a um consenso sobre uma proposta legislativa, o texto acordado é apresentado às instituições legislativas — o Parlamento e o Conselho — para avaliação e possíveis alterações. No entanto, a proposta apresentada é apenas consequência de um extenso procedimento que envolve o Colégio de Comissários, assim como as Direções-Gerais (DG) e as agências que apoiam suas atividades.

A **Comissão** é um órgão colegial, composto por 27 Comissários, liderados por um Presidente. O Colégio de Comissários tem um mandato de cinco anos, durante o qual os Comissários devem atuar independentemente dos Estados-Membros que os nomearam.

Cada Comissário é responsável por uma pasta específica, propondo ações dentro de seu domínio de atividade, definido em uma carta de missão enviada pelo Presidente da Comissão no início do mandato. O trabalho cotidiano de cada Comissário é apoiado por um gabinete composto por seis membros.

O pessoal da Comissão está organizado em **Direções-Gerais** (DGs), que são o equivalente da UE aos ministérios nacionais: um corpo de funcionários públicos encarregado de conceber e executar a política da UE em um domínio específico. As DGs são estruturadas de acordo com os desafios de cada domínio. Cada DG está vinculada à pasta de um ou mais Comissários, fornecendo-lhes as informações necessárias para orientar eficazmente a política e desempenhar suas atividades conforme o plano estratégico estabelecido pela Comissão para esse domínio.

O exercício da iniciativa legislativa é determinado pela interação entre fatores políticos e operacionais. No âmbito político, o plano de trabalho anual define as áreas prioritárias de ação para um determinado ano.

### 4.1.1. Consultas Públicas

Antes de adotar uma proposta legislativa, a Comissão é obrigada pela legislação da UE a realizar consultas públicas com as partes afetadas pela proposta, dando especial atenção à participação de pequenas e médias empresas, bem como de indivíduos. Estas consultas envolvem várias modalidades de participação, tais como comentários públicos pela Internet, consultas específicas, painéis de partes interessadas e seminários, cujos resultados devem ser tornados públicos. Com base nos

contributos recolhidos através do processo de consulta e de outras fontes de informação, a DG responsável por um determinado assunto deve elaborar um primeiro projeto do ato legislativo pretendido.

### 4.1.2. Avaliações de Impacto

Sempre que um instrumento legislativo possa causar impacto econômico, ambiental ou social significativo, ou implicar despesas importantes, o projeto deve ser acompanhado de uma avaliação de impacto. Esta avaliação deve indicar o problema que a legislação pretende resolver, a razão pela qual é mais apropriado que seja resolvido pela UE em vez dos Estados-Membros, os mecanismos de controle do impacto da legislação e uma comparação entre os efeitos da alternativa política escolhida e outras abordagens potenciais da regulamentação.

O projeto de relatório de avaliação de impacto resultante é então avaliado pelo Regulatory Scrutiny Board (“RSB”), que emite um parecer sobre a fundamentação da proposta. Se o parecer do RSB for negativo, a DG responsável deve preparar um novo projeto de relatório de avaliação de impacto, abordando as preocupações levantadas pelo parecer negativo. Caso contrário, o projeto de proposta pode avançar para a fase de Consulta Interserviços (CI), na qual outras DG são convidadas a apresentar seu parecer formal sobre a proposta e o

relatório de avaliação de impacto. A DG responsável pode então ter de ajustar estes documentos para considerar as preocupações levantadas nesta consulta. Uma vez feito isso, o pacote de documentos pode ser submetido à aprovação formal pelo Colégio de Comissários.

### 4.1.3. Aprovação pelo Colégio de Comissários

A última etapa do exercício do direito de iniciativa é a aprovação formal pelo Colégio dos Comissários. A colegialidade é uma exigência constitucional: os Tratados da UE estipulam que a Comissão delibera por maioria dos seus membros. Os debates no Colégio incidem sobre o texto legislativo proposto pela DG, o relatório de avaliação do impacto e o resumo desse relatório.

Esses documentos são discutidos em uma série de reuniões preparatórias pelos membros dos gabinetes, que abordam questões pendentes e assinalam temas que exigem um debate mais aprofundado. A colegialidade garante responsabilidade coletiva pela tomada de decisões: uma vez aprovada uma proposta, todo o Colégio pode ser responsabilizado por ela, e não apenas os Comissários que a apresentaram e votaram a seu favor.

Isso também permite que os Comissários contribuam para o trabalho de seus colegas, especialmente no que diz respeito às implicações de uma proposta para outras pastas além da que foi apresentada pelo Comissário responsável.

Com base nessas reuniões preparatórias, os Comissários debatem as questões políticas críticas da proposta e chegam ao texto final, que pode incluir elementos não presentes na proposta inicial da DG. Os resultados das deliberações do Colégio, acompanhados de uma exposição de motivos especificando os fundamentos das suas decisões, são então enviados ao Parlamento e ao Conselho como uma proposta legislativa formal.

### 4.1.4. Comitê de Controle da Regulamentação

Outro interveniente importante na Comissão é o Comitê de Controle da Regulamentação (CCR). Este é um órgão consultivo independente que fornece ao Colégio de Comissários avaliações críticas sobre como as Direções-Gerais (DG) avaliam suas propostas de novas iniciativas e as políticas existentes. O CCR é composto por um presidente, que é um Diretor-Geral da Comissão, e oito membros: quatro funcionários de alto nível da Comissão e quatro

especialistas externos recrutados com base em conhecimentos acadêmicos relevantes. Os membros são nomeados para mandatos não renováveis de três anos, que podem ser prorrogados por um ano, no máximo, em circunstâncias excepcionais.

#### 4.1.5. Agências

A Comissão também delega parte de seu trabalho político para diversas agências. Muitas dessas são agências de execução, que possuem autonomia operacional mas permanecem subordinadas à Comissão, como o (Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency) CINEA.

Outras são agências independentes, que exercem seu poder de maneira amplamente descentralizada, como a Agência Europeia do Ambiente. Essas agências não são diretamente responsáveis pela legislação, pois a ordem jurídica da UE é particularmente restritiva quanto à delegação de poderes legislativos.

No entanto, elas frequentemente apoiam o processo legislativo formal, fornecendo informações para orientar a redação das leis ou preparando projetos para a Comissão.

## 4.2. Co-legisladores: o Conselho e o Parlamento

Todas as propostas legislativas apresentadas pela Comissão só se tornam lei após a aprovação das instituições legislativas da UE. Desde 1º de dezembro de 2009, a maioria das propostas está sujeita ao processo legislativo ordinário, no qual o Parlamento e o Conselho são co-legisladores com direitos iguais. Cada instituição avalia a proposta da Comissão de acordo com suas próprias regras, podendo aceitá-la, alterá-la ou rejeitá-la. A proposta só se torna lei se e quando os co-legisladores concordarem com o conteúdo do texto legal.

O processo legislativo ordinário pode ocorrer em uma, duas ou três leituras. Após a Comissão apresentar uma proposta ao Parlamento e ao Conselho, as instituições se revezam na deliberação sobre ela.

Primeiro, o Parlamento adota uma posição em primeira leitura: ele pode aceitar a proposta conforme enviada pela Comissão ou propor emendas. A posição do Parlamento é então enviada ao Conselho, que pode aprová-la ou propor suas próprias emendas. No caso de o Conselho propor emendas, essa posição serve como ponto de partida para a segunda leitura do Parlamento, na qual pode ser aceita, rejeitada ou sujeita a novas emendas.

Se o Conselho não aceitar as emendas do Parlamento na segunda leitura, um comitê de conciliação, formado por membros de ambas as instituições, é reunido para chegar a um acordo sobre um texto conjunto. Este texto conjunto é então submetido a uma

terceira leitura, na qual cada instituição pode aceitá-lo ou rejeitá-lo. Depois que uma proposta legislativa é adotada, ela recebe um nome longo que indica o tipo de instrumento legislativo, a data de aprovação, o processo legislativo e seus objetivos. Como esses nomes são extensos e difíceis de manejar, as leis da UE são frequentemente referidas por uma versão abreviada desse nome ou por um nome curto descritivo.

**Por exemplo**, a Diretiva RED III é formalmente conhecida como "Diretiva (UE) 2023/2413 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de outubro de 2023, que altera a Diretiva (UE) 2018/2001, o Regulamento (UE) 2018/1999 e a Diretiva 98/70/CE no que diz respeito à promoção da energia proveniente de fontes renováveis e revoga a Diretiva (UE) 2015/652 do Conselho."

Após a adoção de uma proposta legislativa, a Comissão realiza avaliação contínua dos atos em vigor por meio de cláusulas de revisão em cada instrumento legislativo e de revisões horizontais dos domínios de intervenção. Essas avaliações ex post frequentemente revelam problemas no quadro regulamentar, que a Comissão pode tentar resolver por meio da introdução de novas propostas legislativas.

## 4.2.1. Processo Legislativo no Parlamento

O Parlamento é um órgão criado para a representação direta dos cidadãos europeus na legislação da UE. É formado por 705 membros do Parlamento Europeu (MPE), eleitos para um mandato de cinco anos. Cada Estado Membro tem seu próprio procedimento eleitoral, mas as eleições em todos os países devem ocorrer no mesmo período de quatro dias. Uma vez eleitos, espera-se que os MPEs exerçam seu mandato de forma livre e independente, representando os cidadãos da UE sem estarem vinculados a quaisquer instruções ou mandatos obrigatórios.

Para isso, cada eurodeputado conta com o apoio de assistentes, e o Parlamento também possui um órgão permanente (o Secretariado) dividido em Diretorias Gerais que executam várias tarefas administrativas. No Parlamento, os MPEs não são organizados de acordo com linhas nacionais.

Em vez disso, eles se reúnem em grupos políticos que agregam eurodeputados de diferentes afiliações políticas. Os membros de um mesmo grupo político não são obrigados a votar junto com o grupo, mas as afinidades ideológicas e os interesses estratégicos costumam levar os membros do mesmo grupo político a votar em bloco nas propostas legislativas.

As atividades do Parlamento são dirigidas e supervisionadas por um Presidente, eleito pelos MPEs a partir de uma lista de nomes proposta pelos grupos políticos. Sempre que o Parlamento recebe uma proposta da Comissão, o Presidente a encaminha a um (ou mais) dos 20 Comitês Permanentes do Parlamento. Esses comitês se concentram em áreas políticas específicas e são compostos por membros do Parlamento Europeu indicados pelos grupos políticos e pelos deputados não-inscritos, proporcionalmente ao peso de cada grupo no plenário. O presidente da(s) comissão(ões) designada(s) nomeia um de seus membros como relator da proposta, e cada grupo político também pode nomear um relator-sombra para acompanhar o trabalho do(s) relator(es). Outras comissões permanentes podem contribuir com o procedimento emitindo pareceres, seja a pedido da comissão responsável ou por iniciativa própria. Com base nessas contribuições e no trabalho de apoio do secretariado do Parlamento, o(s) relator(es) prepara(m) um projeto de relatório a ser votado por toda a(s) comissão(ões).

O relatório preliminar para uma proposta legislativa apresenta a recomendação do relator: aprovar o texto conforme enviado pela Comissão, rejeitá-lo ou propor emendas. No caso de emendas, o relatório deve conter as modificações recomendadas à proposta. Os membros do Comitê podem aprovar ou rejeitar o relatório e também introduzir emendas ao seu texto.

Se o relatório preliminar for rejeitado, o procedimento do Comitê recomeça. Caso contrário, as emendas aprovadas, se houver, são incorporadas ao relatório final que apoia a votação em plenário. Sempre que o plenário vota, ele não está vinculado ao relatório. Se o relator, qualquer grupo político, ou pelo menos 36 membros do Parlamento Europeu recomendarem a rejeição da proposta, o plenário deve primeiro decidir se seguirá essa recomendação. Caso contrário, deve votar as emendas: todas as emendas introduzidas pelo relator são consideradas nessa fase, mas outras modificações podem ser – e frequentemente são – apresentadas. Os resultados dessa votação, juntamente com o texto (potencialmente alterado), são então enviados ao Conselho, concluindo a participação do Parlamento em cada leitura.

#### 4.2.4. Processo Legislativo no Conselho

O Conselho é um órgão criado para representar os Estados-Membros no processo legislativo da UE. Como tal, é formado por um ministro do governo de cada Estado-Membro, que pode votar em nome de seu governo e comprometer esse governo com as posições do Conselho.

Como o Conselho trata de legislação em qualquer campo dentro das competências da legislação da UE, os Estados-Membros nem sempre

enviam o mesmo ministro como seu representante para as sessões do Conselho. Em vez disso, o Conselho se reúne em dez formações diferentes, cada uma lidando com uma área de política específica. Esse arranjo garante que qualquer decisão tomada pelo Conselho seja feita pelos ministros responsáveis pela área de política relevante no nível nacional. Cada configuração do Conselho é presidida por um presidente, que é responsável por convocar as reuniões dessa configuração e definir sua agenda.

A presidência do Conselho é alternada entre grupos pré-estabelecidos de três Estados-Membros, que a exercem por um período de 18 meses. No início desse período, os três Estados-Membros devem chegar a um acordo sobre um programa comum a ser seguido durante seu mandato conjunto. A partir desse momento, cada um desses três Estados-Membros preside por seis meses todas as formações do Conselho, exceto a formação de Relações Exteriores, que é presidida pelo Alto Representante da UE para Relações Exteriores. Como resultado desse arranjo, os Estados-Membros se revezam na definição da agenda do Conselho de acordo com suas prioridades políticas. Sempre que a Comissão propõe um ato legislativo, o Conselho e o Parlamento recebem a proposta simultaneamente. Normalmente, o trabalho legislativo no Conselho começa logo em seguida, mesmo que

o Conselho só possa adotar uma posição formal depois que o Parlamento o fizer. A primeira etapa desse trabalho legislativo consiste na avaliação da proposta por um comitê ou grupo de trabalho. Esses órgãos preparatórios, que somam mais de 150, são formados por funcionários públicos dos Estados-Membros, que realizam a maior parte do trabalho técnico de avaliação da proposta e das possíveis alternativas. O resultado de seu trabalho é um relatório sobre a proposta, que pode ser visto como um análogo ao relatório emitido por uma comissão do Parlamento.

Após a produção desse relatório inicial, o trabalho posterior é realizado pelo Comitê de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros (Coreper). O Coreper é formado por diplomatas de alto nível de cada Estado-Membro, que se reúnem semanalmente para preparar o trabalho para cada reunião do Conselho. Essa preparação consiste em avaliar cada item potencial da agenda para garantir a consistência da proposta com os princípios e as regras da UE, bem como sua aceitabilidade por cada Estado-Membro. Os representantes de cada Estado-Membro tentam encontrar posições de consenso que possam ser apresentadas para adoção pelo Conselho, uma tarefa que geralmente envolve a alteração do texto recebido da Comissão. O Coreper também sinaliza as principais questões políticas que devem ser tratadas no nível ministerial caso não seja possível chegar a um acordo.

Como resultado do trabalho do Coreper, a pauta do Conselho é dividida em dois grupos. Se o Coreper chegar a um acordo sobre uma proposta, esse item da agenda é classificado como um item "A" que o Conselho pode aprovar sem discussão. Se não houver acordo, como geralmente acontece com assuntos políticos delicados, a proposta é marcada como um item "B" que requer mais discussões. Durante essas discussões, os ministros dos Estados-Membros podem expressar suas posições e introduzir emendas à proposta da Comissão. Após a conclusão das discussões, o texto e as emendas propostas podem ser votados. As regras de votação no Conselho refletem seu caráter de representação dos Estados-Membros. Na maioria dos casos, uma proposta legislativa deve ser aprovada por maioria qualificada: pelo menos 55% dos Estados-Membros devem apoiar a proposta, e a população dos Estados que apoiam a proposta deve corresponder a pelo menos 65% da população total da UE. No entanto, a unanimidade é necessária para medidas em determinadas áreas políticas sensíveis, bem como para aprovar emendas sujeitas a um parecer negativo da Comissão. Se esses limites forem atingidos, o texto aprovado pelo Conselho se torna sua posição na primeira (ou segunda, ou terceira) leitura.

### 4.3. Trílogo

Os trólogos podem ocorrer em

qualquer estágio do processo legislativo, mas geralmente acontecem antes de o Parlamento e o Conselho adotarem uma posição em primeira leitura. A Comissão também participa dessas reuniões informais, fornecendo suporte técnico e facilitando as negociações. Ao contrário das deliberações e votações formais, as negociações do trílogo são fechadas ao público. Se bem-sucedido, o trílogo produz acordo que o Parlamento e o Conselho validarão em suas leituras formais.

Na maioria das vezes, os trólogos são convocados antes da primeira leitura, quando nem o Parlamento nem o Conselho adotaram uma posição formal sobre o ato em consideração. Os negociadores operam com base em um mandato concedido por sua instituição. Em ambos os casos (Parlamento e Conselho), o mandato de negociação consiste em emendas propostas ao texto inicialmente proposto pela Comissão. Mesmo propostas complexas, como o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, geralmente são resolvidas em primeira leitura, e as segundas leituras ocorrem em cerca de 10% das propostas legislativas da UE. Esse resultado é devido à preferência pelos procedimentos de negociação informal, onde os co-legisladores resolvem suas diferenças antes da leitura formal. Vários fatores levam as instituições da UE a confiar em negociações informais. Como a maioria das propostas legislativas deve passar pelo processo legislativo ordinário, há sempre o

risco de atraso se passar para a segunda ou terceira rodada de negociação. Nesse contexto, o procedimento de negociação informal dos trólogos aparece como uma solução para conciliar as posições legislativas, facilitando a aprovação antecipada da legislação. Embora os trólogos não sejam mencionados nos tratados da UE, eles são regidos por regras formais de procedimento e práticas informais. Quando as instituições decidem iniciar as negociações, estabelecem um cronograma com várias reuniões, que podem ser realizadas em diferentes níveis de representação. Algumas são reuniões técnicas com especialistas de cada instituição, enquanto outras são reuniões políticas destinadas a produzir um acordo entre os tomadores de decisão de cada instituição legislativa. As negociações nos trólogos geralmente ocorrem em lotes, discutindo grupos de disposições relacionadas. Esses grupos são primeiramente discutidos em reuniões técnicas que identificam divergências e possíveis compromissos, que são então resolvidos em nível político. Supondo que os tomadores de decisões políticas de ambas as instituições, com a ajuda da Comissão, cheguem a um compromisso aceitável, eles anunciam um acordo político que será enviado para aprovação no Parlamento e no Conselho. Esse acordo político não é o texto legislativo final. Em vez disso, o acordo político entre o Parlamento e as equipes de negociação do

Conselho é usado pelo Coreper como base para formular alterações ao texto original proposto pela Comissão. Em seguida, o Coreper envia uma carta à comissão do Parlamento responsável pela proposta, indicando as alterações propostas e a disposição do Conselho de aceitá-las se o plenário do Parlamento as aprovar. A partir desse ponto, o processo legislativo ordinário é retomado: o texto de compromisso é apresentado pela comissão como seu relatório, que é então enviado para aprovação pelo plenário. Uma vez obtida essa aprovação, o texto é enviado ao Conselho para discussão e aprovação de uma posição em primeira leitura.

Normalmente, a confiança no procedimento do trólogo significa que o texto produzido após as negociações é aprovado em primeira leitura, sem alterações no texto enviado pelo Coreper ao comitê do Parlamento. Contudo, esse resultado não é obrigatório, pois cada instituição pode introduzir outras emendas se o acordo produzido nos trólogos não agradar suficientemente seus respectivos membros. Nesse caso, o texto deve passar por uma segunda leitura, provavelmente precedida por outro conjunto de trólogos para tentar resolver divergências. Em casos extremos, uma das instituições pode rejeitar todo o acordo, exigindo uma nova rodada de negociações antes que a proposta possa ser enviada para uma votação formal.

## 5. Alterações pós Processo Legislativo

Após a aprovação no processo legislativo, uma proposta passa a integrar a legislação da UE assim que entra em vigor. A conclusão do procedimento estabiliza o conteúdo de um ato legislativo, impedindo emendas subsequentes, e qualquer alteração requer a abertura de um novo processo legislativo. Contudo, algumas mudanças são possíveis: certos atos legislativos exigem que a UE ou os Estados-Membros adotem medidas para implementá-los ou forneçam detalhes não essenciais, e decisões judiciais podem derrubar disposições ou alterar interpretações de um ato legal.

Um ato legislativo da UE é adotado após a conclusão de seu processo legislativo, mas só se torna parte da legislação da UE quando entra em vigor, ou seja, após o término do período especificado no artigo final do ato legislativo. A entrada em vigor significa que o ato legislativo passa a integrar a legislação da UE e de seus Estados-Membros, mas isso não garante sua aplicabilidade imediata. A maioria dos efeitos legais só ocorre quando o ato se torna aplicável. A aplicabilidade ocorre de maneiras diferentes para diretrizes e regulamentos. Para um regulamento, a aplicabilidade é determinada integralmente no âmbito da UE.

Cada regulamento especifica um período de *vacatio legis*, após o qual entra em vigor. Alguns regulamentos podem se tornar aplicáveis imediatamente após entrarem em vigor, mas legislações complexas geralmente especificam períodos mais longos para permitir que as instituições da UE, os Estados-Membros e os atores regulamentados ajustem suas práticas. Após esse período, as instituições da UE e dos Estados-Membros são obrigadas a aplicar o regulamento. A primazia da lei da UE garante que a lei nacional não pode se sobrepor ou divergir da lei da UE. Assim, os regulamentos tendem a não deixar espaço para leis nacionais fazendo com que a maioria das alterações na legislação seja iniciada no âmbito da EU.

Uma diretriz, por sua vez, é um instrumento que vincula os Estados-Membros a alcançar um resultado. A maior parte de uma diretriz só produz efeito pleno após sua transposição para a legislação nacional. Algumas disposições podem ter efeito direto se forem claras, precisas e incondicionais, sem oferecer discricionariedade substancial aos Estados-Membros. Mesmo antes da transposição, as diretivas têm efeito indireto, pois os tribunais nacionais e os órgãos administrativos devem interpretar a legislação nacional em conformidade com a legislação da UE. As diretivas alteram a legislação dos Estados-Membros a partir do momento em que entram em vigor, com alterações substanciais ocorrendo após a transposição para os instrumentos jurídicos nacionais.

Um Estado-Membro deve seguir as disposições relevantes da diretiva até a data estipulada, tornando seu conteúdo parte da legislação nacional. Desde que um Estado-Membro cumpra esses requisitos, pode escolher a forma e os meios para transpor a diretiva. Os artigos finais de qualquer diretiva incluem prazos para transposição.

## 6. A Comissão fora do Processo Legislativo

A Comissão Europeia exerce uma forte influência sobre a legislação da UE. Detendo o poder quase exclusivo de iniciar atos legislativos, ela atua como fonte de conhecimento técnico e facilitadora de acordos entre o Parlamento e o Conselho, especialmente nos trílogos. Internacionalmente, a maioria dos tratados em que a UE é parte também é negociada pela Comissão. Contudo, essas funções não esgotam o papel da Comissão na manutenção da ordem jurídica da UE, pois ela também é o principal órgão executivo da UE, encarregado de diversas atividades administrativas para garantir o adequado funcionamento da legislação.

Uma das tarefas da Comissão é monitorar e avaliar as políticas da UE. Esta revisão pode ser determinada

pelo próprio ato legislativo, se este incluir disposições que obriguem a Comissão a revisar alguns de seus aspectos. Na ausência de tal exigência, as diretrizes da Comissão para uma melhor regulamentação estabelecem a necessidade de avaliações periódicas de todas as políticas e instrumentos legais da UE. Essas avaliações ocorrem continuamente e podem tratar de um único instrumento legal ou envolver um controle de adequação de várias políticas relacionadas. A legislação é avaliada com base na eficácia, eficiência, relevância para as necessidades das partes interessadas, coerência com outras políticas da UE e se a ação em toda a UE é mais benéfica do que permitir que cada Estado-Membro adote sua própria abordagem. Se uma parte da legislação não for satisfatória de acordo com um ou mais desses critérios, espera-se que a Comissão inicie um processo legislativo para alterá-la ou revogá-la.

Em circunstâncias específicas, a Comissão pode alterar a legislação da UE sem passar pelo processo legislativo, exercendo poderes delegados de elaboração de normas. A delegação de poderes de regulamentação na legislação da UE pode assumir uma de duas formas. Se os co-legisladores da UE quiserem que a Comissão especifique algum aspecto não essencial de um ato jurídico, eles podem incluir uma disposição que autorize a Comissão a adotar um ato delegado, como regulamentos, diretrizes ou decisões delegadas.

Esses atos podem complementar ou alterar aspectos da legislação original, devendo definir explicitamente os objetivos, conteúdo, escopo e duração da delegação de poderes. Além disso, o ato legislativo deve permitir a possibilidade de revogar a delegação ou estipular que o ato só entrará em vigor na ausência de objeção de uma das instituições legislativas dentro de um prazo definido.

O segundo tipo de delegação de regulamentação na legislação da UE é o ato de execução. Diferentemente de um ato delegado, um regulamento, diretiva ou decisão de implementação mantém o ato original inalterado em seus aspectos essenciais e não essenciais. Em vez disso, permite que a Comissão adote medidas que garantam condições uniformes para a implementação do ato. Por exemplo, a Lei dos Mercados Digitais inclui uma disposição que permite à Comissão adotar atos de implementação que especifiquem medidas que os agentes regulamentados devem tomar para cumprir alguns requisitos impostos por esse regulamento. Esses atos não podem exceder ou alterar o escopo do ato original, mas podem criar obrigações legais ao estipular as condições que os agentes regulamentados devem observar ao cumprir a lei. Assim, os atos de implementação oferecem um instrumento para a Comissão influenciar a aplicação e a execução da legislação da UE.

Nem os atos delegados nem os atos de implementação atendem à definição de ato legislativo nos tratados da UE, pois não passam por

O **Digital Markets Act** (DMA) da União Europeia é uma regulamentação focada principalmente em grandes plataformas online, conhecidas como "gatekeepers" e impõe uma série de obrigações e proibições de condutas consideradas anticompetitivas.

nenhum dos procedimentos legislativos da UE, sendo produzidos pelos procedimentos de tomada de decisão da Comissão.

Por fim, a Comissão pode moldar o desenvolvimento da legislação da UE ao supervisionar a transposição de diretrizes. Sempre que uma diretriz é adotada, cada Estado-Membro deve informar à Comissão as medidas que adotou para cumprir os requisitos estabelecidos pela UE. Se a Comissão não receber essa comunicação ou considerar as medidas inadequadas, pode abrir um processo formal de infração contra o Estado-Membro. Como primeira etapa desse procedimento, a Comissão envia uma carta formal de notificação solicitando que o Estado forneça mais informações em um prazo determinado. Se a resposta não for satisfatória ou não chegar, a Comissão pode emitir um parecer fundamentado explicando por que acredita que o Estado-Membro não cumpriu a diretiva, dando outro prazo para que o Estado adote medidas corretivas. Se a Comissão continuar insatisfeita, pode entrar com um processo contra o Estado-Membro no Tribunal de Justiça da União Europeia.

Durante todo esse procedimento, a Comissão exerce considerável poder discricionário, avaliando se as medidas de um Estado-Membro são suficientes para cumprir os requisitos da diretiva, se a não conformidade justifica procedimentos formais e se as respostas do Estado são suficientes para resolver o caso antes de ser encaminhado ao TJUE. As avaliações políticas da Comissão influenciam a medida em que os Estados-Membros ajustam seus sistemas jurídicos para atender às exigências da legislação da UE. No entanto, esse exercício pode estar sujeito à revisão judicial, destacando a importância do papel do TJUE na formação da lei.

## 6.1. O TJUE e a Legislação da UE

O Tribunal de Justiça da União Europeia é o órgão judicial da UE, responsável por garantir a interpretação e a aplicação adequadas dos tratados da UE e da legislação derivada deles. Ele é composto por dois órgãos: o Tribunal de Justiça (TEJ) e o Tribunal Geral (TGE). O Tribunal Geral, anteriormente conhecido como Tribunal de Primeira Instância, é formado por dois juízes nomeados por cada Estado-Membro, que atuam em câmaras de três ou cinco juízes. O TEJ é formado por um juiz de cada Estado-Membro e é apoiado por onze advogados gerais, que emitem pareceres que orientam, mas não vinculam, os juízes do TEJ nas suas decisões. As questões sobre a

interpretação adequada da legislação da UE e a validade dos atos legislativos da UE são tratadas por um desses dois tribunais. A ordem jurídica da UE é autônoma em relação aos sistemas jurídicos nacionais, e os tratados da UE reservam ao TJUE a jurisdição para analisar os atos legislativos da UE e avaliar se os Estados-Membros transpuseram uma diretiva. Além disso, os órgãos judiciais nacionais não podem resolver questões sobre a validade ou interpretação dos atos da UE sem decisão preliminar do TJUE. O tribunal nacional só pode decidir sobre o caso após receber os resultados das regras preliminares necessárias e é obrigado a aplicar a lei nacional à luz do conteúdo da decisão preliminar. Assim, alterações feitas por juízes na legislação da UE só ocorrem devido a decisões do TJUE. O TJUE é reconhecido tanto por críticos quanto por apoiadores como um tribunal ativista. Muitos dos princípios do direito da UE, como a primazia ou a proteção dos direitos fundamentais, foram inicialmente introduzidos na jurisprudência, mesmo que tenham sido incorporados posteriormente aos tratados da UE. Para tanto, utiliza-se amplamente interpretações teleológicas, que leem os instrumentos jurídicos da UE à luz dos fins que eles devem propor. Essa abordagem pode criar risco de incerteza jurídica, que, no entanto, é mitigado por fatores processuais que reduzem a probabilidade de um ato legislativo da UE ser questionado perante o TJUE.

As ações mencionadas acima tem seus obstáculos quando se trata de impugnar a legislação da UE. Somente a Comissão ou um Estado-Membro pode iniciar uma ação por infração contra outro Estado-Membro que não tenha transposto uma diretiva.

Quanto à ação de anulação, os Estados-Membros, o Parlamento, o Conselho ou a Comissão sempre podem iniciá-la contra um ato legislativo da UE, mas pessoas físicas ou jurídicas só podem fazê-lo se demonstrarem que o ato as afeta de forma direta e individual, um limite que praticamente elimina a possibilidade de partes privadas invocarem a ação de anulação. Por fim, o alcance do procedimento de referência preliminar é limitado por sua dependência da lei nacional. Um reenvio preliminar não é solicitado diretamente pelas partes do processo: essas partes podem invocar a legislação da UE como parte de seu caso, mas é o tribunal adjudicante que deve decidir se um reenvio é necessário. Mesmo assim, a revisão indireta por meio do procedimento de referência preliminar continua sendo o caminho mais acessível para litígios privados contra instrumentos legais da UE.

Além dessas barreiras processuais, a segurança jurídica também é promovida por outros aspectos da abordagem do TJUE em relação às suas funções de julgamento. Há muitos aspectos nos quais o TJUE concede uma margem de manobra considerável a outras instituições da UE.

Isso não elimina o risco de a legislação ser revogada ou transformada pela jurisprudência, mas reduz a probabilidade de efeitos perturbadores da adjudicação. Por isso, qualquer avaliação de um instrumento legislativo europeu deve ter em conta o papel do TJUE no desenvolvimento dos ordenamentos jurídicos da UE e seus Estados-Membros. No entanto, qualquer avaliação da estrutura jurídica para investimentos de longo prazo não deve desconsiderar o papel do TJUE na formação do desenvolvimento da legislação da UE.

## 7. Conclusão

Este eBook apresenta um panorama do complexo processo legislativo da União Europeia, detalhando como a UE desenvolve e implementa suas políticas e legislações.

Compreender esse processo é essencial para atores globais, dada a influência do bloco. O "Efeito Bruxelas" estende a regulação da UE para além de suas fronteiras, e conhecer esse processo de maneira sólida pode apoiar a tomada de decisões estratégicas para players no Brasil, tanto para aqueles que interagem diretamente com a UE quanto para os que possam sentir os efeitos indiretos das regulações europeias.

## 8. Referências

- BRADLEY, Kieran. Legislating in the European Union. In: PEERS, Steve; BARNARD, Catherine (eds). *European Union Law*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2023.
- Comissão Europeia. O Princípio da Subsidiariedade. Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu, SEC (92) 1990 final, 1992.
- Comissão Europeia. Work Programme. Disponível em: [https://commission.europa.eu/strategy-documents/commission-work-programme\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-documents/commission-work-programme_en).
- Conselho Europeu e Conselho da União Europeia - Diferenças. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/European-Council-and-Council-of-the-EU>. Acesso em: 11 jan. 2024.
- CRAIG, Paul. Integration, Democracy, and Legitimacy. In: CRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne (eds). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- Declaração 17 dos Tratados da União Europeia (não vinculativa).
- DE BAERE, Geert. EU External Action. In: PEERS, Steve; BARNARD, Catherine (eds). *European Union Law*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2023.
- DE WITTE, Bruno. Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order. In: CRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne (eds). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- GOLMOHAMMADI, Gloria. Realizing the Principle of Participatory Democracy in the EU: The Role of Law-Making Consultation. Doctoral thesis, University of Stockholm, 2023.
- JIMÉNEZ, Luis Arroyo. Beyond Bindingness: A Typology of EU Soft Law Legal Effects. In: LÁNCOS, Petra L; et al. (eds). *The Legal Effects of EU Soft Law*. Edward Elgar Publishing, 2023.
- MUIR, Elise. An Introduction to the EU Legal Order. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.
- Orientações políticas para a Comissão 2020-2024. Disponível em: [https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf).
- PAPAKONSTANTINOOU, Vagelis; DE HERT, Paul. *The Regulation of Digital Technologies in the EU*. Technology and Regulation, 2022.
- Processo 11-70 Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECLI:EU:C:1970:114.
- Processo 34/73 Fratelli Variola S.p.A contra Amministrazione italiana delle Finanze [1973] ECLI:EU:C:1973:101.
- Processo 6-64 Flaminio Costa contra ENEL [1964] ECLI:EU:C:1964:66.
- Processo 64-69 La compagnie française commerciale et financière SA, contra Comissão das Comunidades Europeias [1970] ECLI:EU:C:1970:28.

- Processo C-331/88 The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa e outros [1990] ECLI:EU:C:1990:391 [13].
- Processo C-376/98 República Federal da Alemanha contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia [2000] ECLI:EU:C:2000:544.
- Protocolo n.º 25 dos Tratados da União Europeia.
- SCHÜTZE, Robert. Constitutionalism and the European Union. In: BARNARD, Catherine; PEERS, Steve (eds). European Union Law. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- SCHÜTZE, Robert. European Constitutional Law. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- Trabalho das Direções-Gerais apoiado por serviços como o Organismo Europeu de Luta Antifraude.
- Tratado da União Europeia.
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
- ZILLER, Jacques. The primacy of European Union Law. Estudo para a Comissão dos Assuntos Jurídicos, julho de 2022.



MARANHÃO  
& MENEZES