

O SISTEMA DAS FONTES DO DIREITO NO TRATADO  
CONSTITUCIONAL EUROPEU\*  
IL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO NEL TRATTATO  
COSTITUZIONALE EUROPEO

ALFONSO CELOTTO\*\*

*Recebido para publicação em julho de 2005.*

**Resumo:** O projeto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa traz à baila uma discussão sobre novos paradigmas relativos às *fontes do direito*, e apresenta conceitos diferenciadores entre “lei europeia” e “norma diretiva europeia”, novidades estas atinentes ao *sistema comunitário* que, por sua vez, se estabelece no peculiar equilíbrio entre órgãos executivos e órgãos legislativos, influenciado de maneira decisiva pelo papel dos Estados-membros e dos Governos. Vislumbra-se que a democracia entendida como participação das escolhas públicas e como designação dos representantes não é adequada a um sistema de governo transnacional e global, almejado pela Comunidade Europeia.

**Palavras-chave:** Tratado. Constituição. União Europeia. Fontes. Sistema comunitário. Lei. Normas Diretivas.

**Abstract:** The project of Treated that it institutes a Constitution for the Europe brings a quarrel on new relative paradigms to *the sources to the right*, and presents concepts differentiators between “european law” and “european directive norm”, new features these referring to the communitarian system that, in turn, if establishes in the peculiar balance between executive agencies and legislative bodies, influenced in decisive way for the paper them State-members and them Governments. The understood democracy is glimpsed that as participation of the public choices and as assignment of the representatives is not adjusted to a system of transnational and global government, longed for the European Community.

**Key Words:** Treated. Constitution. European Union. Sources. Communitarian system. Law. Directive Norms.

1. A tradicional acusação de déficit democrático movida aos processos de decisão comunitários(1) parece estar radicalmente superada no Projeto de Tratado que adota uma Constituição para a Europa, onde – pela primeira vez no âmbito comunitário – se qualificam fontes utilizando um termo de forte conotação evocativa como “lei”.

Sabemos que o “projeto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa” foi aprovado em 18 de junho de 2004 e que não entrará em vigor antes de novem-

bro de 2006, como está atualmente em curso o *iter* das ratificações nacionais; depois as ratificações positivas de nove Estados-membros – entre os quais a Itália com l. n. 57 de 2005 – os referendos negativos da França e Holanda (maio de 2005) criaram um problema considerável (*in primis*) político à sua aprovação final.

Em todo caso, o texto de projeto constitucional é a oportunidade para discutir sobre o sistema europeu das origens.

Ler a palavra “lei” nesse Tratado nos faz pensar que finalmente foi introduzida no sistema comunitário a fonte do direito

\* Texto traduzido por Juliana Salvetti

\*\* Professor de Direito Constitucional da Università degli studi Roma tre

por antonomásia dos sistemas democráticos modernos? A clássica expressão da vontade geral, com que se tentou por anos centralizar as escolhas normativas fundamentais, nas mãos de uma Assembléia representativa do povo?

Não basta de fato um *nomen juris* para transformar um sistema.

É suficiente o simples confronto entre o art. I-33 do Projeto e o art. 249 TCE para percebermos rapidamente que a “lei europeia” e a “norma diretiva europeia” se parecem muito pouco com os relativos conceitos os quais estamos habituados a usar no direito nacional.

A lei europeia define-se como *um ato legislativo de alcance geral. É obrigatória em todos os seus elementos e diretamente aplicável em cada um dos Estados membros. A norma diretiva europeia como um ato legislativo que vincula todos os Estados membros destinatários no que diz respeito ao resultado a ser alcançado, ficando a salvo a competência dos órgãos nacionais respeito à forma e dos meios.*

São as mesmas palavras utilizadas desde 1957 para definir o “regulamento” e a “diretiva”! A primeira, fácil conclusão poderia ser que nos encontremos perante um mero “falso rótulo”. Como os antiquários sem escrúpulos, que restauram móveis novos para fazê-los parecer antigos, pode-se pensar que a Convenção europeia tenha rerepresentado as mesmas fontes comunitárias pouco democráticas com *nomen juris* nobre e altissonante.

Vale, todavia, retirar esse rótulo para analisarmos as novidades do modelo comunitário das fontes, tendo sempre um parâmetro de avaliação iniludível: a União não reproduz (nem poderia) os modelos democráticos nacionais. (2) O sistema comunitário se estabelece no peculiar equilíbrio entre órgãos executivos e órgãos legislativos influenciado de maneira decisiva pelo papel dos Estados membros e dos

Governos. Por outro lado, como observado genericamente, a democracia entendida como participação das escolhas públicas e como designação dos representantes não é adequada a um sistema de governo transnacional e global. (3)

Eis que, então, o fenômeno comunitário deve ser estudado e enfrentado segundo categorias necessariamente novas e, pelo menos, adaptando aquelas por nós conhecidas. (4) Utilizando uma metáfora, podemos dizer que discutir sobre União europeia usando as categorias jurídicas próprias dos Estados nacionais equivale a querer empreender uma viagem interplanetária com um avião a hélices.

2. As terminologias “lei” e “norma diretiva” europeia aparecem desde o projeto preliminar de 28 de outubro de 2002, (5) seja mesmo sem alguma precisão sobre as características formais e substanciais dessas fontes.

A idéia desse novo *nomen juris* não foi objeto de debate especial pelo grupo de trabalho sobre a simplificação dos procedimentos legislativos e dos instrumentos, que se interessou ao contrário em racionalizar os instrumentos e os procedimentos e em arquitetar uma hierarquia das fontes comunitárias, como veremos no parágrafo seguinte.

Os artigos que na parte I do projeto dedica à lei europeia e à norma diretiva não levam novidades especiais em relação às fontes preexistentes.

Os art. I-38 e I-39 insistem nos princípios já aplicáveis em relação à motivação, promulgação, publicação e entrada em vigor dos atos normativos comunitários. Certo que, para o jurista italiano é, no entanto, surpreendente ler uma disposição constitucional que impõe a obrigação da motivação para atos normativos chamados leis, na ciência que há décadas consideramos que “de norma, não é necessário que o

ato legislativo seja motivado, produzindo a lei em si, no sistema que constitui, no conteúdo e no caráter dos seus comandos, a justificação e as razões da própria manifestação no mundo do direito”. (6) Contudo, sabemos bem, como a motivação é sempre elemento essencial dos atos normativos comunitários, pela eficácia do art. 253 TCE: modificado o “nome” dos regulamentos e às diretivas, não podia deixar de vir esse elemento de transparência que favorece o controle jurisdicional.

O art. I-34 individualiza de modo genérico o “procedimento legislativo ordinário” das leis européias, em seguida disciplinado completamente pelo art. III-396. (7)

Os procedimentos normativos – como se sabe – têm sofrido notáveis progressos pelo Tratado de Roma. Inicialmente eram caracterizadas pelo monopólio de iniciativa da Comissão, pelo poder de decisão do Conselho e por um Parlamento que somente dispunha do direito de ser consultado (c. d. consulta simples, somente uma leitura). O Ato único europeu introduziu o procedimento de cooperação (duas leituras) no setor da realização do mercado interno, procedimento que nesse meio tempo caiu em desuso, exceto no quadro da União econômica e monetária. O Tratado de Maastricht introduziu o procedimento de co-decisão, inicialmente aplicado a 15 setores, depois estendido a 24 setores pelo Tratado de Amsterdã e em seguida constituído pelo Tratado de Nice como o procedimento legislativo predominante; caracteriza-se por dois elementos essenciais: a fase de conciliação e a impossibilidade para o Conselho de impor a sua vontade ao Parlamento, também à unanimidade.

O procedimento legislativo ordinário agora disciplinado pelo art. III-396 consiste na reapresentação do procedimento de co-decisão, confirmando as regras vigentes, mas com uma estruturação terminológica diferente, a qual evidencia ainda mais o

papel tendenciosamente paritário do Parlamento e do Conselho dos ministros no *iter legis* comunitário. Por fim, o sistema legislativo comunitário configura-se como um modelo “bicameral”, onde contíguo a uma Câmara representativa do povo (*rectius* dos povos) europeu, um segundo organismo (seria muito chamá-lo Câmara) representativo dos Estados aparece: o modelo é aquele dos sistemas federais e regionais (a uma Câmara dos cidadãos segue-se uma Câmara dos Estados), obviamente aplicado e adaptado à realidade comunitária.

É sob essa ótica que podemos falar de “duas ramificações” da autoridade legislativa, com a presença de um organismo eleito pelos cidadãos e de um composto pelos Estados membros, para responder plenamente ao dualismo característico da forma de governo comunitária.

**3. Relevantes inovações referem-se ao novo arranjo sistemático das fontes.**

Durante da Convenção, o grupo de trabalho, sobre a simplificação dos procedimentos legislativos e dos instrumentos, tinha como ordem fundamental contrariar o excesso de instrumentos jurídicos. (8) O atual sistema da União conhece além de 30 instrumentos normativos diferentes, alguns com efeitos semelhantes diante de nomes diferentes, outros – paradoxalmente – com efeitos diferentes diante de nomes iguais (simbólico é o caso da “decisão” (9).

Para promover inteligibilidade, simplicidade e clareza (10) – mesmo sabendo o quanto é difícil simplificar (11) – foram prognosticadas a eliminação dos atos atípicos, uma mais completa hierarquia dos atos normativos e a utilização de *nomen juris* mais tradicionais.

Com o escopo de conter o número dos instrumentos normativos foi ventilada a idéia de uma específica proibição de atos atípicos, a qual, todavia, não foi acolhida pelo Projeto de Constituição. Em todo

caso, um passo foi dado para a não proliferação das fontes, pode ser apreendido no par. 2 do art. I-33, onde está disposto: “Na presença de propostas de atos legislativos, o Parlamento europeu e o Conselho dos ministros se abstêm de adotar atos não previstos pelo presente artigo no setor interessado”. Trata-se de uma diretiva de política legislativa mais do que uma proibição explícita; no entanto, permite-se à Comissão, titular do poder de iniciativa dos atos legislativos, conforme os art. 34 e III-396 (12), de limitar as intervenções atípicas dos Parlamento e Conselho.

Um ulterior elemento que pode limitar a proliferação de atos atípicos é a ampla previsão de *reservas* de lei ou de norma diretiva em toda à parte do Projeto constitucional dedicada às políticas comunitárias. Disposições como o art. III-134 – segundo o qual “A lei ou a norma diretiva europeia estabelece as medidas necessárias para realizar a livre circulação dos trabalhadores” (13) – devem ser entendidas não somente no sentido tradicional de limitações à competência dos atos normativos secundários; mas também – considerada a peculiar disposição comunitária – como específicas proibições de adotar atos atípicos nas matérias reservadas. Também aqui – gosto de sublinhá-lo – recupera-se e utiliza-se um conceito tradicional da *juris publicistica* (a reserva de lei) para aplicá-lo e adaptá-lo à sistemática comunitária.

4. Inovadora – e muito propagada sob ponto de vista de trabalhos da Convenção – é a criação de uma verdadeira hierarquia dos atos comunitários, delineada no art. I-33 e inteiramente disciplinada nos art. I-34, I-35, I-36 e I-37.

O atual sistema normativo prevê, como se sabe, somente um nível primário (composto por regulamentos e diretivas), os quais se agregam os atos executivos. A grande novidade consiste no complemento

do regulamento europeu, “ato não legislativo de alcance geral voltado à atuação dos atos legislativos e de algumas disposições específicas da Constituição”, como especifica o 4º inciso do art. I-33, par. 1. De tal modo, se alivia o nível primário do excesso de detalhes – muitas vezes temos nos divertido perante os regulamentos sobre moluscos bivalves – e cria-se um instrumento para intervir de maneira rápida, eficaz e flexível nos setores específicos.

Não deve ser dissolvida, referente ao regulamento europeu, a comissão entre órgãos legislativos e executivos, à medida que o art. I-35 entrega de modo geral a competência para promulgá-los tanto ao Conselho dos ministros quanto à Comissão (14) além do Banco Central Europeu. Indefinida também é a sua eficácia, prevendo-se que possa “ser obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em cada um dos Estados membros, ou mesmo vincular o Estado destinatário no que se refere ao resultado a ser alcançado”. Assim sendo, onde haja a exigência de atuar e integrar leis ou normas diretivas, a Comissão ou ainda mais frequentemente o Conselho, ambos dispõem de um ato normativo geral que pode assumir – com alternância – a adequada eficácia de um (velho) regulamento ou de uma (velha) diretiva. (15)

Uma disciplina bem mais detalhada é preservada, pelo sucessivo art. I-36, para uma *species* do regulamento europeu, o “regulamento europeu delegado”. Na disciplina do Projeto de Tratado constitucional recorrem uma série de elementos que o aproximam do regulamento em desregulamentação, como foi disciplinado na Itália pelo art. 17, 2º inciso, l. n. 400 de 1988:

a) é um poder normativo não próprio, mas acionável somente em relação à delegação das leis europeias ou das normas diretivas europeias;

b) é de competência da Comissão, explicitando – finalmente – a exigência de

separar as competências do legislativo daquelas do executivo;

c) trata-se de fontes que não têm somente competência aplicativa e integrativa, mas também modificadora das leis européias (16); fica, porém aberto o problema sobre a classificação de tais fontes, que apresentam perfis de atipicidade na força, enquanto – como há anos se discute na Itália a respeito dos regulamentos em desregulamentação – são atos, do ponto de vista passivo, em caráter secundário, mas habilitados – do ponto de vista ativo – para modificar atos primários;

d) utiliza-se o modelo clássico da delegação de poder normativo, exigindo que as leis européias e as normas diretivas delimitem explicitamente os objetivos, o conteúdo, o alcance e a duração da delegação;

e) colocam-se – outro paralelo com a desregulamentação italiana – limites de matéria aos regulamentos delegados, especificando que os elementos essenciais de um setor não podem ser objeto de delegação.

As previsões do par. 2 do art. I-36 reforçam, ao contrário, os mecanismos de controle da autoridade legislativa sobre a atividade normativa delegada, dispondo explicitamente a possibilidade que as singulares leis de delegação estabelecem um direito de avocação ou um direito ao silêncio (17): com essa finalidade se prevê que “o Parlamento europeu ou o Conselho dos ministros possam decidir revogar a delegação” e que “o regulamento delegado pode entrar em vigor somente se, dentro do prazo fixado pela lei européia ou pela norma diretiva européia, o Parlamento europeu ou o Conselho dos ministros não movam objeções”.

5. Do ponto de vista sistemático, a introdução do regulamento completa à pirâmide hierárquica dos atos normativos comunitários: Constituição na qualidade superior, lei e norma diretiva na qualidade primária, regulamentos na secundária. (18)

Na primeira impressão pode parecer que se consiga conformar um esquema gradualístico das fontes, simples e linear, de inspiração nitidamente kelseniana, objetivo dos quais os Estados nacionais estão ao contrário cada vez mais afastados, com sistemas das fontes complexos e desordenados. (19)

Ao contrário, não é assim, enquanto, transcorrendo as disposições do projeto, emergem numerosas fontes atípicas e revigoradas. (20) A chamada vai, em primeiro lugar, a todas aquelas hipóteses onde estão previstos procedimentos legislativos especiais – admitidos geralmente pelos mesmos pares. 2 e 3 do art. I-34 – especialmente por meio de consulta a outros órgãos, configurando-se assim *fontes atípicas na forma*. Por exemplo, o art. III-138 exige que a norma diretiva européia que estabelece as medidas para o livre estabelecimento em uma determinada atividade, deve ser adotada após uma prévia consulta do Comitê econômico e social. (21) O art. III-164 prevê que a lei ou norma diretiva européia de determinação das medidas necessárias para o uso do Euro como moeda única nos Estados membros seja adotada sob consulta do Banco Central Europeu. (22) O art. III-280, par. 5, prevê que as leis ou as normas diretivas européias, tidas para instituir ações de incentivo no que concerne a cultura, sejam adotadas após prévia consulta do Comitê das regiões. (23) A Lei européia que determina as regras financeiras da União seja adotada após prévia consulta da Corte das contas, como dispõe o art. III-412. Também, o art. III-427 dispõe que a lei européia que estabelece o estatuto dos funcionários da União, e o regime aplicável aos outros agentes da União, deve ser adotada após prévia consulta das instituições interessadas.

Em muitos casos, enfim, a competência legislativa é reconhecida somente ao conselho dos ministros, mas com consulta

do Parlamento, replicando o atual procedimento de consulta. (24)

Em outras hipóteses está prevista a adoção de lei e normas diretivas europeias sob consulta múltiplas, conforme os casos do Comitê das regiões e do Comitê econômico e social (25), do Parlamento europeu e do Comitê econômico e social (26), do Parlamento europeu e do Banco Central Europeu (27), do Comitê econômico e social e dos Estados membros interessados (28), do Parlamento europeu, do Comitê das regiões e do Comitê econômico e social (29).

Também, podem recorrer elementos de atipicidade na fase de iniciativa de atos legislativos europeus, como – por exemplo – para a lei de mudança do estatuto do Sistema europeu de bancos centrais e do Banco Central Europeu, emendáveis, conforme o art. III-187, par. 3, somente sobre a proposta da Comissão após prévia consulta da Comissão; para a lei de instituição de Tribunais especializados, adotável sobre a proposta da Comissão e após prévia consulta da Corte de justiça ou sobre o pedido da Corte de justiça e após prévia consulta da Comissão (30); ou para a lei europeia de mudança do Estatuto do Banco europeu para os investimentos, adotáveis acerca do pedido do Banco europeu para os investimentos após prévia consulta da Comissão, ou sobre a proposta da Comissão e após prévia consulta do Banco europeu para os investimentos (art. III-393).

Juntamente a essas hipóteses de atipicidade na forma, recorre o caso – já mencionado – da *atipicidade na força* para os regulamentos delegados, formalmente atos secundários, mas habilitados a derogar os atos de grau legislativo.

Para completar todas as possibilidades conhecidas quanto a formas de atipicidade, recorrem enfim também hipóteses de *atipicidade na competência*, como, por exemplo, acontece nas leis de balanço (31) ou para todos os casos onde a competência

legislativa é conferida somente ao Conselho dos ministros, às vezes com consulta do Parlamento (32).

Não é preciso ir além para ser convencido que o sistema das fontes, delineado pelo projeto de Constituição, não seja totalmente simples e linear. O difícil objetivo da simplificação não parece adquirido de maneira aceitável. Para fins de reconstrução, pois, sugere discurso problemático, se não até mesmo insuficiente falar de hierarquia entre as fontes comunitárias. Deduz-se ainda que deva ser debatido – pelo menos em grau integrativo ou até mesmo substitutivo – em termos de competência para reconstruir adequadamente um sistema assaz complexo e descoordenado e oferecer um critério para se orientar entre as numerosas antinomias que virão. (33)

6. Resta, no entanto, considerar aquela que parece ser a novidade mais relevante do ponto de vista geral: a positivação do primado do direito europeu.

O princípio da *primauté* – pilastra sustentadora da integração – é um produto jurisprudencial que se desenvolveu e se definiu no tempo.

A sentença Costa/ENEL de 15 de julho de 1964 (34) estabeleceu que a *primauté* do direito comunitário encontra confirmação no art. 189 (agora 249) TCE, relevando que “essa disposição, que não está acompanhada por nenhuma reserva, estaria despojada de significado se um Estado pudesse unilateralmente anular-lhe os efeitos com um ato nacional que prevalecesse sobre os textos comunitários”; e, portanto, especificando que o direito nascido do Tratado não poderia, em razão justamente de sua exclusiva natureza, deparar com um limite em qualquer ato interno sem perder o próprio caráter comunitário, e sem que disso resultasse abalado o fundamento jurídico da própria Comunidade”. Já em tal decisão emerge nitidamente que

nenhum tipo de ato nacional, nem ao menos de ordem constitucional - o “algum” do texto italiano é ainda mais eficaz no texto francês onde se ressalta “le droit communautaire... ne pourrait... se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu’il soit” – pode resistir ao direito comunitário.

A explicitação do princípio seguirá na sentença *Internationale Handelsgesellschaft* (35), onde se observa que a alegação “aos direitos fundamentais, de como formulados na Constituição, de um Estado membro, ou mesmo aos princípios constitucionais nacionais, não pode depreciar a validade de um ato comunitário ou a sua validade no território do Estado”. A aplicação será vista muito mais recentemente na sentença *Tanja Kreil* (36), onde se admitiu que a diretiva 76/207/CEE, relativa à atuação do princípio da paridade de tratamento entre os homens e as mulheres referente à possibilidade de trabalho, a formação e a ascensão profissional e as condições de trabalho, obsta à aplicação de disposições nacionais, como aquela do art. 12 da Constituição alemã, que excluem em geral as mulheres dos empregos militares implicados ao uso de armas e que lhes autorizam o acesso somente aos serviços de saúde e às formações de música militar.

Sabemos que a indiscutibilidade dessa afirmação encontrou resistência de alcance nacional, principalmente nos Estados que procuraram elaborar uma doutrina dos contra-limites, quais possibilidades de uma resistência de normas e princípios nacionais – espécie de ordem constitucional – à superioridade do direito comunitário. (37).

Atualmente, o Projeto de Tratado constitucional não só torna positivo quanto consolidado na jurisprudência da CGCE, mas torna mais ampla a importância da *primauté* para todo o direito EU, consolidando ao art. I-6 que “A Constituição e o direito adotado pelas instituições da União

no exercício das competências a essa atribuídas, prevalecem sobre o direito dos Estados membros”.

Parece um pronto reconhecimento, ampliado e sem condições da *primauté*, ao contrário, tal disposição deve ser lida sistematicamente pelo menos com os art. I-5 e II-113 do Projeto de Tratado constitucional.

O art. I-5 – diretamente anteposto ao reconhecimento da *primauté* – prevê que: “A União respeita a igualdade dos Estados membros perante a Constituição, e a sua identidade nacional inata na sua estrutura fundamental, política e constitucional, incluído o sistema das autonomias locais e regionais. São respeitadas pela União, as funções essenciais do Estado, especialmente as funções de preservação da integridade territorial, de manutenção da ordem pública e de defesa da segurança nacional”.

O art. II-113 – retomando textualmente o art. 53 da Carta de Nice – dispõe: “Nenhuma disposição da presente Carta deve ser interpretada como limitativa ou lesiva aos direitos do homem e das liberdades fundamentais estabelecidos, no respectivo âmbito de aplicação, pelo direito da União, pelo direito internacional, pelas convenções internacionais das quais a União ou todos os Estados membros são partes, sobretudo a Convenção Europeia de preservação dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, e pelas constituições dos Estados membros”.

Disso torna-se claro uma visão dinâmica da *primauté*, a qual admite limites constitucionais nacionais.

Trata-se, na prática da legitimação da doutrina dos contra-limites, seja pelo que reputa os princípios supremos dos regulamentos constitucionais seja pelos (maiores níveis de tutela dos) direitos invioláveis.

Os contra-limites se encaminham, portanto, a não serem mais o rígido muro

de limite entre regulamentos, mas a abertura nas relações entre a UE e Estados membros. Fica cada vez mais no horizonte a concepção dos controlimites como *extrema ratio*, que pode legitimar também a secessão de um ou mais Estados da União (hipótese hoje em dia prevista positivamente pelo art. I-60 do Projeto de Tratado constitucional, na forma do recesso da União). Os contra-limites modificam atualmente a sua natureza inicial, e tornam-se elementos de integração entre os regulamentos, que podem admitir ainda a aplicação de normas nacionais, fazendo uma exceção ao direito UE, onde produzam condições mais elevadas de proteção aos direitos, ou representem elementos essenciais da característica estrutura constitucional estatal. Uma União européia que tenda à formação de um verdadeiro Estado unitário de tipo federal, não pode não permitir que os individuais estados membros, principalmente em matéria de direito, não apliquem as próprias disposições que reconhecem níveis de proteção mais elevados, comparativamente ao que acontece tradicionalmente nos Estados federais. Admite-se, portanto, que uma norma nacional possa derogar à norma comunitária: os controlimites adquirem uma própria legitimação, qual forma dinâmica de superioridade do direito nacional, referente ao caso concreto; a *primauté* assume conteúdos novos e diferentes, admitindo derivações de abrangência nacional.

## NOTAS

1 Com referência específica às fontes comunitárias: Paladini, *Le fonti de diritto italiano*, Bolonha, 1996, 441.

2 Cartabia – Weiler, *L'Italia in Europa*, Bolonha, 2000, 47.

3 Guarino – *Il governo del mondo globale*, Florença, 2000, 258.4 Na exigência de novos ajustamentos, mais do que de reformas institucionais, para enfrentar o déficit democrático co-

munitário: Pinelli, *Il momento della scrittura*, Bolonha, 2002, 154 ss.

5 CONV 369/02, art. 25.6 Corte Constitucional, 7 de março de 1964, nº 14, em *Jur. Const.*, 1964, 157 s.

7 São, contudo, possíveis procedimentos especiais (de modo geral art. I-34, par. 2), onde a paridade dos dois segmentos da autoridade legislativa é menor.

8 Na condição documental, podem ser mencionados o Mandato do grupo (CONV 271/02), as Prestações de Contas das reuniões (CONV 289/02, 341/02, 363/02, 372/02) e a relação final (CONV 424/02).

9 Ato administrativo no art. 249 TCE, ato normativo de cooperação no âmbito da cooperação em matéria penal, e norma de caráter geral na praxe dos atos atípicos. 10 CONV 424/02.

11 A comprovação do ponto de partida foi realmente “não há nada mais complexo do que a simplificação” (CONV 424/02, pág.1).

12 São admitidas exceções, como previsto pelo art. I-34, par. 3, segundo o qual: “Nos casos específicos previstos pela Constituição, as leis e normas diretivas européias podem ser adotadas pela iniciativa de um grupo de Estados membros ou pelo Parlamento europeu, com recomendação do Banco Central Europeu ou pelo pedido da Corte de Justiça ou pelo Banco europeu de investimentos”.

13 Os exemplos são muito numerosos: por exemplo, artigos III-123, III-124, III-125, III-126, III-127, III-128, III-134, III-136, III-138, III-139, III-140, III-141, III-144, III-147, III-152, e assim por diante.

14 Na parte do Tratado dedicada às políticas, contudo a competência para adotar regulamentos europeus é atribuída mais freqüentemente ao Conselho dos Ministros (por exemplo, artigos III-151, III-159, III-163), e não à Comissão (por exemplo, art. III-166, par. 3).

15 É quase inútil acrescentar que, de alçada nacional, também os regulamentos europeus, diretamente aplicáveis, prevaleceram sobre as normas internas incompatíveis, “degradando” ainda mais os atos normativos internos (legislativos e até constitucionais), à medida que flexíveis, mesmo em relação aos atos comunitários de ordem não legislativa. Do ponto de vista sobre a prevalência das fontes comunitárias

sobre as fontes internas, retornemos a Celotto, *As modalidades de prevalência das normas comunitárias sobre as normas internas: idéias reconstrutoras*, na *Revista de Dir. Pub. Comunit.*, 1999, 1473 ss.

16 Como define o mesmo art. I-36 “os regulamentos europeus delegados... completam ou modificam determinados elementos não essenciais da lei ou norma diretiva”.

17 Sobre tais mecanismos de controle, já em relação a uma fase anterior ao projeto final, Rossi E., *Dos trabalhos da Convenção europeia, significativas convergências sobre uma nova sistemática das fontes comunitárias (mas Montesquieu está ainda viajando...)*, em Fórum dos cadernos constitucionais, [www.unife.it/forumcostituzionale/index.html](http://www.unife.it/forumcostituzionale/index.html), 9 de janeiro de 2003.

18 Recordamos que durante os trabalhos da Convenção, foi muito discutida também a oportunidade de introduzir a categoria das “leis orgânicas”, para ser utilizada nas matérias “quase constitucionais”; CONV 271/02.

19 Voltemos para Modugno – Celotto – Ruotolo, *Considerações sobre a crise da lei*, em *Studi di Parlamentari e di Politica Costituzionale*, 1999, 125-126, 7 ss.

20 Sobre o debate – que permanece aberto – se a distinção entre fontes “atípicas” e fontes “reforçadas” seja simplesmente convencional ou indique duas categorias diferentes, Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Turim, 2001, 389 ss.

21 Outros casos de adoção de lei ou norma diretiva prévia consulta do Comitê econômico e social são completados pelos artigos III-134, III-147, III-172, III-201, III-214, III-231.

22 Para um outro caso de consulta do Banco Central Europeu, art. III-185, par. 6.

23 Para outras consultas do Comitê das regiões art. III-166 e III-278.

24 Artigos I-54, I-55, III-124, III-129, III-223, III-274.25 Artigos III-222, III-223, III-224, III-234, III-236, III-278.

26 Artigos III-240, III-251, III-253.

27 Artigos III-184 e III-185.

28 Como prevê o art. III-252 para as leis de atuação do programa de âmbito plurianual.

29 Artigos III-206 e III-210.

30 Art. III-359.31 Artigos –403 e consecutivos. 32 São as hipóteses já mencionadas acima.

33 Com o passar dos anos, no âmbito da doutrina italiana, o critério hierárquico manifestou-se cada vez menos suficiente para governar o sistema das fontes, propondo-se com insistência cada vez maior o acompanhamento, ou até mesmo a sua substituição, por meio do critério da competência; depois das idéias sobre a concorrência dos dois critérios, feita por Zanobini – *Gerarchia e parità tra le fonti*, em *Studi in onore di Santi Romano*, I, Pádua, 1939 e *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, em Calamandrei – Levi, *Commentario sistematico della costituzione italiana*, I, Florença, 1949 – Crisafulli, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti del diritto*, em *Revista Trim. Dir. Pub.*, 1960, 775 ss., Ruggeri, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milão, 1993, Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 90 ss. Outra parte da doutrina tem tendência para a total substituição da competência à hierarquia, configurando o princípio de competência como único cânone de organização do sistema, v. amplamente – seguindo as observações de Esposito, *La validità delle leggi*, Milão, 1934, 72 ss. – Modugno, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, em *Enc. Dir.*, I, Milão, 1997, 561 ss.; na mesma acepção Cerri, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Turim, 1997, 94, e, por ultimo, Nicolai, *Delegificazione e principio di competenza*, Pádua, 2001.

34 Causa 6/64; adição de comentários.

35 Sentença 17 de dezembro de 1970, motivo 11/70, espécie § 3.

36 Sentença 11 janeiro de 2000, motivo C-285-98.

37 Para uma reconstrução mais articulada mencionamos Cartabia – Celotto, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, *Jur. cost.*, 2002, p. 4477 ss.

Obs: Contra-limites – circunscrevem o campo de aplicação do direito comunitário nos confrontos do direito interno.