

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
FACULDADE MINEIRA DE DIREITO  
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito

DÉFICIT DEMOCRÁTICO NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPÉIA:  
Fundamentação teórica do princípio democrático comunitário

Leandro Ferreira Vilaça

Belo Horizonte  
2011

Leandro Ferreira Vilaça

**DÉFICIT DEMOCRÁTICO NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPÉIA:**  
Fundamentação teórica do princípio democrático comunitário

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Dr. Mário Lúcio Quintão Soares

Belo Horizonte  
2011

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

V695d Vilaça, Leandro Ferreira  
Déficit democrático no âmbito da União Européia: fundamentação teórica do princípio democrático comunitário / Leandro Ferreira Vilaça. Belo Horizonte, 2011. 93f.

Orientador: Mário Lúcio Quintão Soares.  
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Direito internacional público. 2. Integração econômica internacional. 3. Comunidade Econômica Européia. I. Soares, Mário Lúcio Quintão. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 341

Leandro Ferreira Vilaça

**DÉFICIT DEMOCRÁTICO NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPÉIA:**  
Fundamentação teórica do princípio democrático comunitário

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

---

Dr. Mário Lúcio Quintão Soares (Orientador) – PUC Minas

---

Dr. Bruno Wanderley Júnior – UFMG e PUC Minas

---

Dra. Nizete Lacerda Araújo - INPI

*Dedicatória*

*Á Deus,  
por ser o caminho, a verdade e a vida.*

*Aos queridos pais, Baltazar e Eunice,  
pela persistência, a coerência e o carinho.*

*Á minha querida esposa Rose,  
pela paciência, a humildade e o companheirismo.*

*Ao meu irmão Leonardo e minha cunhada Renata,  
pelo o apoio, a amizade e a sinceridade.*

*E a todos os amigos,  
que de forma indireta ou direta, contribuíram e apoiaram.*

## *Agradecimentos*

*Á Deus, por nunca me deixar desviar do caminho.*

Ao Professor Doutor Mário Lúcio Quintão Soares, por sua amizade, carinho e atenção na orientação, mostrando ser um verdadeiro profissional, obrigado por acreditar em mim e no meu potencial.

Ao Professor Doutor Bruno Wanderley Junior, pelo apoio, o carisma e principalmente pela amizade. (“Tyures”).

Ao meu querido irmão o Professor Ms Leonardo Ferreira Vilaça, pelo apoio, a prontificação, a amizade, seriedade, comprometimento e o exemplo de um acadêmico.

Aos meus queridos pais o Professor Ms Baltazar Vilaça de Melo e a Professora Eunice Ferreira Vilaça, por todos os exemplos, pelos ensinamentos, pela perseverança e por nunca ter desistido de acreditar em mim.

À minha esposa amada Rosilaine de Castro Vilaça, pela paciência, a confiança, o carinho, companheirismo e por estar sempre presente.

Aos meus amigos e familiares, meus sinceros agradecimentos, pelo apoio e o incentivo.

*Epígrafe*

*“Quem ama a sabedoria ama a vida;  
os que a buscarem de manhã,  
bem cedo, ficarão cheios de alegria.  
Quem se ligar com ela terá a glória,  
e o senhor o abençoará  
aonde quer que ele for”.*

*Eclesiástico 4:12-13*

## RESUMO

“Déficit democrático no âmbito da União Européia: fundamentação teórica do princípio democrático comunitário”

Esta dissertação tem como objetivo principal analisar o déficit democrático no âmbito da União Européia, com a fundamentação teórica do princípio democrático comunitário. Apresenta-se como colorário o estudo do conceito de déficit democrático, elevado ao comparativo da efetividade e de suas limitações temporárias e espaciais. A verificação desse conceito ocorrerá nos processos de integração e cooperação européia, sob uma perspectiva contemporânea. Dessa forma, serão abordados os seguintes temas: a evolução da legitimidade democrática, as instituições da União Européia vinculadas ao princípio democrático, o espaço público comunitário, a necessidade da democratização da União Européia, os direitos fundamentais e o déficit democrático propriamente dito. Neste sentido, o estudo desenvolve-se a partir de alguns critérios, principalmente a presença dos pressupostos da legitimidade democrática na composição e na tomada de decisão, o que traduz o acesso à representação e à participação popular.

A globalização e a regionalização geram um novo contexto econômico e político mundial, ou seja, a constituição de um momento único de cooperação entre os povos e a formação de blocos econômicos que tiveram conseqüentemente uma organização estrutural. Com isso, surgiram inúmeros problemas, que diminuíram a participação popular frente às principais decisões, gerando assim, o chamado “déficit democrático”.

Assim, nesta dissertação serão assinaladas situações e alternativas para reduzir o déficit democrático da União Européia enfocando o pouco, ou nenhum debate existente nos espaços públicos do bloco, mostrando assim, que os cidadãos na maioria das vezes não tomam conhecimento das decisões tomadas por suas elites políticas, frustrando as expectativas sobre o significado da democracia.

Palavras chaves: Direito Público Internacional – Direito de Integração – Direito Comunitário – Déficit Democrático no âmbito da União Européia: fundamentação teórica do princípio democrático comunitário



## **ABSTRACT**

Democratic deficit in the extent of the European Union: the theoretical framework of the democratic principle community

This dissertation has as main objective the analysis of the democratic deficit in the extent of the European Union, with the theoretical framework of the democratic principle community. The study of the concept of democratic deficit is presented as corollary, high to the comparative of the effectiveness and of their temporary and space limitations. The verification of that concept will happen in the integration processes and European cooperation, under a contemporary perspective. In that way, the following themes will be approached: the evolution of the democratic legitimacy, the institutions of the European Union linked to the democratic beginning, the community public space, the need of the democratization of the European Union, the fundamental rights and the democratic deficit. In this sense, the study is developed, starting from some criteria, mainly the presence of the presuppositions of the democratic legitimacy in the composition and in the socket of decision, what demonstrates the access to the representation and the popular participation.

The globalization and the regionalization generate a new economical and political context world, in other words, the constitution of an only moment of cooperation between the people and the formation of economical blocks which consequently had a structural organization. With that, many problems appeared, which reduced the popular participation in front to the main decisions, generating like what is called "democratic deficit."

So, in this dissertation situations and alternatives will be marked to reduce the democratic deficit of the European Union focusing the little, or any existent debate in the public spaces of the block, showing that the citizens most of the time do not become aware of the decisions taken by their political elites, frustrating the expectations on the meaning of the democracy.

Key words: Right International Public - Right of Integration - Community Right - Democratic Deficit in the extent of the European Union: the theoretical framework of the democratic principle community

## **LISTA DE SIGLAS**

**UE** – União Européia;

**OECE** – Organização Européia de Cooperação Económica;

**OTAN** – Organização do Tratado do Atlântico Norte;

**URSS** – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas;

**EUA** – Estados Unidos da América;

**OCDE** – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico;

**COMECOM** – Conselho Para Assistência Económica Mútua;

**FMI** – Fundo Monetário Internacional;

**GATT** – Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio;

**UEO** – União da Europa Ocidental;

**BENELUX** – União Aduaneira da Bélgica, Holanda e Luxemburgo, França e Reino Unido;

**CECA** – Comunidade Européia do Carvão e do Aço;

**TCECA** – Tratado da CECA (Paris);

**CED** – Comunidade Européia de Defesa;

**CEE** – Comunidade Económica Européia;

**CEEA** – Comunidade Européia de Energia Atômica ou EURATOM;

**EURATOM** – Comunidade Européia de Energia Atômica;

**TCEE** – Tratado da CEE;

**ONU** – Organização das Nações Unidas;

**EFTA** – Associação Européia de Comércio Livre;

**OCED** – Organização para Cooperação Económica e Desenvolvementista;

**UEM** – União Económica Monetária;

**PE** – Parlamento Europeu;

**AUE** – Ato Único Europeu;

**PEU** – Projeto Eleitoral Unificado;

**PESC** – Política Externa e de Segurança Comum;

**TUE** – Tratado da UE;

**TEC** – Tarifa Externa Comum;

**FED** – Fundo Europeu de Desenvolvimento;

**FEDER** – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional;

**COREPER** – Comitês de Representantes Permanentes;

**FEOGA** – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Oficial Agrícola;

**CIG** – Conferência Intergovernamental;

**ONGs** – Organizações Não Governamentais

**TJE** – Tribunal de Justiça Europeu;

**AFEA** – Administração das Finanças do Estado Italiano;

**CEDH** – Comissão Europeia dos Direitos Humanos;

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 EVOLUÇÃO DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DA UNIÃO EUROPEIA E DE SUAS INSTITUIÇÕES .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 O Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) (Tratado de Paris) .....</b>	<b>20</b>
<b>2.2 Comunidade Econômica Europeia – CEE .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Comunidade Europeia de Energia Atômica – CEEA / EURATOM .....</b>	<b>28</b>
<b>2.4 Os antecedentes ao Ato Único Europeu .....</b>	<b>29</b>
<b>2.5 O significado democrático do Ato Único Europeu .....</b>	<b>32</b>
<b>2.6 Tratado de Maastricht / Tratado da União Europeia .....</b>	<b>36</b>
<b>2.7 Tratado de Amsterdã .....</b>	<b>42</b>
<b>2.8 Tratado de Nice .....</b>	<b>45</b>
<b>2.9 A frustração da Constituição Europeia .....</b>	<b>47</b>
<b>2.10 Tratado de Lisboa .....</b>	<b>48</b>
<b>3 INSTITUIÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA VINCULADAS AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1 O paradigma do Parlamento Europeu (PE) .....</b>	<b>52</b>
<b>3.2 Conselho e o princípio democrático .....</b>	<b>54</b>
<b>3.3 Comissão e o princípio democrático .....</b>	<b>56</b>
<b>3.4 Tribunal de Justiça Europeu .....</b>	<b>58</b>
<b>4 ESPAÇO PÚBLICO COMUNITÁRIO .....</b>	<b>61</b>
<b>5 A NECESSIDADE DE DEMOCRATIZAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA .</b>	<b>63</b>
<b>6 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA .....</b>	<b>72</b>
<b>7 DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA UNIÃO EUROPEIA .....</b>	<b>78</b>
<b>8 CONCLUSÃO .....</b>	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>86</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo principal realizar uma breve análise sobre o déficit democrático no âmbito da UNIÃO EUROPEIA (UE) com fundamentação teórica do princípio comunitário; apresenta também como colorário o estudo do conceito de déficit democrático, elevado ao comparativo da efetividade e suas limitações temporais e espaciais. A verificação desse conceito ocorrerá nos processos de integração e cooperação europeia, sob uma perspectiva contemporânea.

Essa temática compreende, em duas facetas: uma, horizontal, vinculada às próprias instituições europeias, nas pessoas jurídicas do Conselho da UNIÃO EUROPEIA, Tribunal de Justiça Europeu, Comissão Europeia e Parlamento Europeu; e outra vertical, ligada a relação estabelecida entre os cidadãos e a estrutura institucional do bloco.

Este trabalho se desenvolverá a partir de alguns critérios, principalmente a presença dos pressupostos da legitimidade democrática na composição e na tomada de decisão no âmbito das instituições europeias, traduzindo-se no acesso à representação e à participação da população.

A presença ou não desses pressupostos permite desmistificar algumas idéias que giram em torno da efetividade do princípio democrático. Cumpre, neste momento, a análise institucional, com ênfase na estrutura e funcionamento, como forma de demonstrar a importância deste processo de consolidação da integração europeia e, principalmente, para visualizar a importância da participação de órgãos supranacionais, essenciais para efetivação da integração regional, contudo tentando apontar possíveis falhas, para que estas, não sejam repetidas.

A regionalização e a globalização geram um novo contexto econômico e político mundial, ou seja, a constituição de um momento único de cooperação entre os povos a formação de blocos econômicos que tiveram conseqüentemente uma organização estrutural. Com isso, surgiram inúmeros problemas, que diminuíram a participação popular frente as principais decisões, gerando assim, o chamado “déficit democrático”.

Para se desenvolver melhor o tema, devem ser suscitadas certas questões: **O que é, e como apareceu o déficit democrático na UE? Como é feita a participação da população europeia nas decisões políticas? O que pode ser feito para mensurar tais deficiências?** (grifo nosso)

Várias dúvidas e problemas poderão ser assinalados no decurso desta monografia, mas com sua contínua leitura, as sensações de ansiedade e confusão, serão gradativamente solucionadas.

Por ora, contudo, o “projeto europeu” parece ter conseguido integrar os poderes constituídos mediante procedimentos democráticos, quanto na realidade da paz e da prosperidade. Além disso, a entrada na União Européia é amplamente considerada pelos participantes e pelos observadores como um meio e uma garantia de estabilidade de governos democráticos semelhantes e de um comércio livre.

Por outro lado, a União Européia, embora vista como uma garantia de democracia é também amplamente reconhecida pelos Estados-Membros como um bloco “pouco democrático”. Como um leque de atividades sujeitas à regulamentação, expande-se a necessidade de tomadas de decisões, nas quais, estas últimas sempre são interligadas na vida dos cidadãos. Desta forma, os cidadãos, não são informados e tão pouco consultados das decisões do bloco, o que gera vários tipos de problemas complexos. Além disso, como muitos doutrinadores apontam, que os problemas não podem ser somente transferidos para as instituições, mas devem também ser vistos em nível nacional, onde deve começar a diminuição do déficit.

Nesta monografia será adotado o método lógico dedutivo, tentando demonstrar e apontar possíveis soluções aos problemas da democracia, observando o espaço comunitário europeu, juntamente com os espaços nacionais, em termos de diretivas, regulamentos e jurisprudências relativas ao processo de integração europeu.

Abordando esses problemas da seguinte forma: os normativos da teoria democrática (significado e finalidade da democracia); o projeto constitucional (como deve ou devia ser uma democracia institucionalizada); e os comportamentos e atitudes das elites políticas (os atores centrais na resolução do “dilema democrático”).

O déficit recebe definição generalizada, pois estes querem vê-lo cada vez maior, em decorrência de seus interesses. Porém, é que inexistente em curto prazo um modelo alternativo de democracia que seja mais adequado às realidades da sociedade europeia atual.

Desta forma, nesta monografia serão assinaladas situações e alternativas para reduzir o déficit democrático da União Européia enfocando o pouco, ou nenhum debate existente nos espaços públicos do bloco, mostrando assim, que os cidadãos na maioria das vezes não tomam conhecimento das decisões tomadas por suas elites políticas, frustrando as expectativas sobre o significado da democracia.

Assim, no segundo capítulo, haverá leitura hermenêutica da repercussão normativa do processo de integração europeu, através da evolução histórica, desde seus marcos ideológicos, até suas principais experiências, baseando-se na descrição teórica, tomando os tratados internacionais e europeus como ponto de partida, em três perspectivas: a) contextualizando a União Européia, e evidenciando as condições que possibilitam a sua definição e seu modelo; b) reportando à ordem econômica internacional surgida no Pós-guerra e à evolução do regionalismo; c) demonstrando o desafio da aprovação do Tratado Constitucional em sua primeira tentativa, aprovado pelo Conselho Europeu em Bruxelas e rejeitado pela França e Holanda, levando a discussão e aprovação do Tratado Reformador (Tratado de Lisboa).

O terceiro capítulo é dedicado ao estudo dos espaços institucionais da União Européia, destacando-se a conjuntura presente, na tentativa de entender “para onde está indo o processo de integração da Europa”. Neste sentido, há uma abordagem do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão e do Tribunal de Justiça, na distribuição dos poderes de decisão, o que evidenciará os limites democráticos que se encontram.

Apresenta-se no quarto capítulo a exposição da necessidade do aparecimento de espaços públicos comunitários, e da importância de aplicação de debates numa análise original e atual da União Européia. Justifica-se desta forma, a construção de uma noção de poder que não implique na impossibilidade de espaços públicos, mas que, diferentemente disto, seja compatível com a existência de espaços públicos democráticos.

No quinto capítulo, demonstra-se a realidade dos Estados no bloco europeu, e a necessidade da democratização no âmbito da integração. Contudo, surge a importância de se entender o significado do princípio democrático, numa análise da sua formação democrática de opinião pública e da vontade política. Neste contexto, verifica-se a dimensão do princípio da representação, especificamente, a regra da maioria e seus limites democráticos e os tipos de democracia.

Os Direitos Fundamentais da União Européia serão enfocados, de forma sucinta, no capítulo sexto, tendo como pressuposto a Carta Européia dos Direitos Fundamentais<sup>1</sup>, tal como está, tornando lei obrigatória. Assim, coloca-se em debate a ameaça à supremacia do direito comunitário, mas o papel também de considerar outras possíveis implicações legais, tais como: o artigo 53 da Carta; o Tribunal de Justiça Europeu e algumas resoluções do Parlamento Europeu, envolvendo num debate em face do déficit democrático e a legitimidade popular.

---

<sup>1</sup> Daqui em diante apenas a Carta ou Carta Européia dos Direitos Fundamentais. Veja [2000] JO C 364/01.

O sétimo capítulo abrange a análise do déficit democrático propriamente dito, abordando a sua origem na democracia representativa europeia e na ausência dos elementos protetores e garantidores de direitos fundamentais. Neste sentido, a crise torna-se ainda mais aguda quando os institutos de participação popular estruturam-se em consonância com o sistema representativo, e não em substituição a ele. Contudo, desenvolveremos o estudo no tocante a falta da democracia, apontando possíveis erros, em sua consecução.

É interessante esclarecer que a presente monografia não visa ser a solução para todos os problemas do déficit democrático da União Europeia que se encontra na consecução de sua integração, mas visa apontar caminhos de superação dos atuais entraves que se colocam frente aos interesses do bloco.



## 2 EVOLUÇÃO DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DA UNIÃO EUROPÉIA E DE SUAS INSTITUIÇÕES

Terminada a Segunda Guerra, com todo o seu horrendo cortejo de dramas e destruições, duas questões essenciais se apresentaram aos europeus: a) uma econômica, com a reconstrução das casas e fábricas, reorganizando as atividades econômicas; b) outra política, evitando a eclosão de novos conflitos e as suas conseqüências que se farão sentir, cada vez mais.

Por estes motivos, houve um movimento político em favor da construção de uma nova Europa<sup>2</sup>, tendo como paradigma a Paz Perpétua (“*Zum ewigen Frieden*”) de Immanuel Kant (1791), com a Europa republicana, sem guerras e conflitos internos.

Mais recentemente, 1923, Richard Couenhove-kalergi lançou um manifesto chamado Paneuropa, ao propor um sistema legislativo europeu e prever o surgimento de uma cidadania européia. A partir de 1947, foram firmados vários tratados, rumo a um processo de integração do continente<sup>3</sup>, em etapas progressivas, denominado de efeito *spill ouver*, baseado em estruturas supranacionais, nas quais haveria a supremacia das normas comunitárias sobre o direito interno de cada Estado-Membro.

No Congresso de Haia, houve manifestação em favor da tendência federalista, o viés pragmático, dos contatos intergovernamentais.

Segundo MARTINS:

a moção final do congresso, aprovada por unanimidade, defendia a convocação urgente de uma Assembléia Européia eleita pelos parlamentos nacionais, que teria como escopo principal o seguinte: formar e exprimir a opinião pública européia; recomendar medidas necessárias nos planos político e econômico adequadas à prossecução do objetivo da unidade européia; examinar os problemas de natureza constitucional que a criação de uma União ou de uma Federação poderia vir a suscitar; elaborar os projetos de instrumentos jurídicos necessários; propor a criação

---

<sup>2</sup> Em discurso, pronunciado em Zurique em 1946. Winston Churchill lança a idéia da construção de um sonho, ou seja, “a União da Europa”. “*Eu falo hoje do drama da Europa (...)Entre os vencedores só ouve uma Babel de vozes. Entre os perdedores estão apenas o silêncio e desespero (...) Existe um remédio que, se adotada globalmente e de forma espontânea a maioria dos povos de muitos países poderiam, assim como por milagre, transformar toda a situação e fazer toda a Europa, ou grande parte dela como livre e feliz como a Suíça de hoje. Qual é esse remédio soberano? Consiste em reconstruir a família européia ou, pelo menos enquanto não podemos reconstituí-lo, dar-lhe uma estrutura que lhes permite viver e crescer, segurança, paz e liberdade. Devemos criar uma espécie de Estados Unidos da Europa. (...) Para tornar esta tarefa urgente, a França e a Alemanha devem ser reconciliados*”.

<sup>3</sup> A palavra ‘integração’ tem origem no latim *integratio*, significando ‘renovação’ ou ‘restabelecimento’. (PORTO, Manuel Carlos Lopes. Teoria da Integração e Políticas Comunitárias. 3ª Edição, Almedina, 2001, p.209).

de um Tribunal encarregado de assegurar o respeito de uma carta europeia dos direitos humanos<sup>4</sup>. (MARTINS, 2004, p. 47).

Na esfera do plano econômico, os Estados Unidos da América<sup>5</sup> assumiram as suas responsabilidades como potência mundial, ao adotar uma política de intervenção decisiva<sup>6</sup> em assuntos europeus. Com a “Doutrina Truman”, procurou-se reduzir a disseminação do comunismo na Europa. Com o “Plano Marshall”, possibilitou-se a necessária ajuda econômica aos países europeus destruídos na Segunda Guerra.

Por trás desse intento econômico, pairava o ideal dos membros do Congresso Americano de constituir uma ‘*European Corporation Administration*’.

Para gerir e organizar a distribuição dos aportes econômicos do Plano Marshall criou-se, em 1948, em Paris, a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE<sup>7</sup>) contribuiu a liberalizar o comércio entre os Estados-Membros, como idéias que visavam acordos monetários e, em termos econômicos, a cooperação geral, em áreas específicas.

No plano de defesa, em 1949, os norte-americanos pressionaram os países europeus a autorizar a instalação de bases militares em pontos estratégicos do continente, sob a égide da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), em face da ameaça militar da URSS<sup>8</sup>.

Em 1947, já se manifestava uma preocupação com o sistema de defesa europeu através da assinatura do tratado de Dunquerque entre o Reino Unido e a França<sup>9</sup>, de assistência mútua em caso de retomada do perigo alemão<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra. Curso de Direito Constitucional da União Europeia. Almedina, 2004, p. 47.

<sup>5</sup> Este apoio se deu de forma estratégica, pois, perceberam os riscos políticos e a possibilidade da projeção mundial. O governo dos Estados Unidos estava convencido de que os obstáculos ao livre comércio que se espalhou após a depressão de 1929, e atingiu sua mais alta expressão na autarquia nazista e fascista, tinha sido o grande responsável pela tensão internacional que levou à II Grande Guerra Mundial. A adoção de uma política de livre comércio tornou-se uma condição para qualquer país a receber o auxílio econômico dos Estados Unidos.

<sup>6</sup> Os Estados Unidos da América se empenharam sobremodo na causa europeia de planificação econômica e de integração, pois, a constituição de um mercado europeu facilitaria a entrada de produtos americanos naquele continente. (Wall, *apud* Nusch, 1996, p. 77).

<sup>7</sup> Anos depois, ou seja, em 1960 a conhecida OECE foi extinta dando lugar à outra organização com objetivos mais amplos, agrupando além do EUA o Canadá, ficando conhecida como OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

<sup>8</sup> O Doutor Professor Mário Lúcio Quintão Soares nos diz o que “*envolvia dois blocos econômicos e ideológicos, emergentes da Segunda Guerra, que disputavam a hegemonia mundial: o socialista e o capitalista. Esta concepção norteou a ação política e diplomática durante a guerra fria. O bloco socialista, coordenado pela URSS, desenvolveu formas solidárias de comércio e cooperação internacional (COMECON). O bloco capitalista, controlado pelos Estados Unidos, Construiu novo sistema de instituições internacionais, estabelecendo regras de competitividade econômica, liberalizando e intensificando o comércio internacional. Vide Conferência de Bretton Woods em que foram criados o FMI, o Banco Mundial e o GATT*”. SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Direitos Fundamentais e direito comunitário**: por uma metódica de direitos fundamentais aplicadas às normas comunitárias. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 189.

O Tratado de Bruxelas, assinado em 17 de Março de 1948, instituiu a União Ocidental, que se tornaria, em 1954, a União da Europa Ocidental (UEO). Trata-se de um compromisso de assistência automática, em caso de agressão armada na Europa, com previsão de um sistema de consultas mútuas no domínio da cooperação econômica, social e cultural e, simultaneamente, propiciou um sistema de resolução pacífica dos conflitos entre os Estados-Membros<sup>11</sup>.

Em termos de integração, em 1948, fundou-se a União Aduaneira da Bélgica, Holanda e Luxemburgo, França e Reino Unido, conhecida como BENELUX, com a aplicação de uma tarifa externa comum.

No âmbito político, os governos francês e belga, no ano de 1948, propuseram ao Conselho da UEO a criação de uma Assembléia Parlamentar Européia, o que na oportunidade não vingou.

Criou-se também, por sugestão inglesa, o Conselho da Europa, mediante o Tratado de Londres, assinado em 05 de maio de 1949, baseado num sistema de cooperação intergovernamental do tipo clássico, com o propósito da defesa dos direitos humanos<sup>12</sup>, no âmbito europeu.

Na atualidade, mais de 50 Estados europeus submetem-se à Convenção Européia para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, aprovada em 1950, pelo Conselho da Europa, como confederação de Estados soberanos.

Ana Maria Guerra Martins define de forma incisiva que “a componente política deixa, a partir de então, de ser tratada num figurino supranacional, tal como tinha sido proposto pelo Congresso de Haia, para ser tratada numa perspectiva intergovernamental<sup>13</sup>”.

A partir de então, percebe-se uma estreita relação entre a crise de legitimidade que perpassa pelas instituições econômicas internacionais diante da proliferação de acordos comerciais de várias ordens<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Para França, é a oportunidade de tornar-se parte da política americana nas novas orientações, os britânicos, no entanto, o Tratado é a pedra fundamental da União destinada a Europa ocidental. O acordo bilateral também mostra como os dois principais países são formas de cooperação no sentido de garantir a segurança.

<sup>10</sup> A participação da Alemanha só ocorreu com a revisão do Tratado de Bruxelas, ocorrido por força dos Acordos de Paris, em 23 de outubro de 1954.

<sup>11</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra. Curso de Direito Constitucional da União Européia. Almedina, 2004, p. 49.

<sup>12</sup> “Permanecem vivas em nossas memórias as atrocidades perpetradas pelos regimes totalitários contra a dignidade da pessoa humana no decorrer do século XX, demonstrando a incapacidade dos Estados democráticos de inibir ideologias autoritárias e conter a violência institucional pelo mero reconhecimento e inserção dos direitos humanos em seus textos constitucionais”. (SOARES, 2000, p. 243).

<sup>13</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra. Curso de Direito Constitucional da União Européia. Almedina, 2004, p. 49.

O regionalismo econômico internacional é, junto com a globalização dos mercados, um dos traços mais marcantes da economia mundial do Pós-guerra. Os países são levados a renovar suas formas de cooperação, estreitando-as em escala internacional nos processos integrativos (Deblock e Brunelle, 1996)<sup>15</sup>.

Segundo a doutrina comunitarista, devido ao processo de integração comunitário, ocorre a delegação de competências específicas por parte dos Estados soberanos que participam de determinado processo de integração, com intuito de transformar os mercados nacionais em mercados compartilhados.

Por isso, esse direito é classificado como direito diferenciado, cujas fontes decorrem da supranacionalidade<sup>16</sup> institucional. Esse efeito não corresponde nem ao direito interno dos Estados-Membros, nem ao Direito Internacional Público clássico. Sua autonomia decorre de algumas particularidades: **a primazia e aplicabilidade direta de sua normatividade em relação aos ordenamentos nacionais.** (grifo nosso).

No entanto, o Direito Internacional e o sistema internacional de Direitos Humanos devem criar mecanismos capazes de resguardar de forma coesa, tanto na esfera interna, como na esfera externa as normas, procedimentos e instituições internacionais, norteadores de sua eficácia e garantia, ao compatibilizar o princípio de autodeterminação dos povos com a nova ordem jurídica e econômica internacional.

Nessa linha de argumentação:

As exigências democráticas pertinentes ao princípio da autodeterminação, como o princípio de independência política e de compromisso democrático, devem ser atendidas no processo de instituição das comunidades econômicas, seguindo o paradigma da construção da Comunidade Européia, onde celebração e ratificação de tratados comunitários europeus se fazem acompanhar do necessário consentimento

---

<sup>14</sup> Em um dos seus ensinamentos o Professor Mário Lúcio Quintão Soares nos revela que “a tendência da União Européia é o estabelecimento de uma constituição européia – distinta ontologicamente das constituições dos Estados-Membros – que atenderia à necessidade palmar de consolidação da Comunidade Européia”. SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Direitos Fundamentais e direito comunitário**: por uma metódica de direitos fundamentais aplicadas às normas comunitárias. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 284.

<sup>15</sup> DEBLOCK, Christian; BRUNELLE, Dorval. Le régionalisme économique international: de la première à la deuxième génération. Montréal: GRIC/UQAM, 1996. Mimeo.

<sup>16</sup> Para Martha Jimenez (1997, p. 340), o conceito de supranacionalidade implica necessariamente o abandono do conceito de soberania nacional indivisível e reside na aceitação de seu exercício conjunto, mediante transferência de certas competências a uma organização, bem como na superação de uma concepção dualista, no que diz respeito à recepção das normas internacionais. Nas palavras de um renomado autor: “*El derecho de la integración descansa en una premisa extraña al derecho internacional llamado ‘clasico’: la de la divisibilidad de la soberanía. En efecto, cuando se admite como premisa, junto con el derecho internacional tradicional, que en un territorio determinado no se puede ejercer sino una soberanía, es decir un solo poder supremo, las únicas constelaciones posibles entre Estados son aquellas que responden a un esquema de coordinación y de cooperación*”. Fausto Quadros (1983)

popular, através de aprovações pelos parlamentos nacionais e referendos populares. (SOARES, 2000, p. 244).

Existe uma dificuldade básica para qualquer tipo de integração, seja para as organizações políticas e de segurança ou para as organizações econômicas: a convergência e comunhão de valores culturais.

As regiões são base para a cooperação entre os Estados, unicamente na medida em que a geografia coincida com a cultura. Divorciada da cultura, a proximidade não gera si só aspectos em comum e pode mesmo induzir exatamente o oposto<sup>17</sup>. (HUNTINGTON, 1997, p. 161).

Desta forma, as alianças militares e as associações econômicas requerem a cooperação entre seus membros; a cooperação depende da confiança e a confiança brota mais facilmente de valores e cultura em comum.

Com esse pensamento, em 09 de maio de 1950, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros francês *Robert Schumann* sugeriu a unificação das indústrias alemã e francesa de carvão e aço. Trata-se da Declaração SHUMANN, inspiradora do processo de integração europeu. Sobre esta base a Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo criaram em 18 de abril de 1951, a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), que ensejou a reconciliação franco-alemã, ao estabelecer igualdade de direitos e deveres entre os dois grandes Estados.

## **2.1 O Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) (Tratado de Paris)**

Assinado, em Paris, em 18 de abril de 1951, o Tratado que instituiu a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA<sup>18</sup>) teve a sua vigência por 50 anos<sup>19</sup>. Seu projeto inicial

---

<sup>17</sup> HUNTINGTON, Samuel. O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial. Rio de Janeiro: Objetiva. 1997, p. 161.

<sup>18</sup> Segundo o art. 6.º, par. 1.º TCECA, esta Comunidade dispõe de personalidade jurídica e, de acordo com o art. 6.º, par. 2.º, TCECA, detém capacidade jurídica nas relações internacionais.

<sup>19</sup> São seus signatários: a República Federal da Alemanha, da França, a Itália e os três países do Benelux – Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos.

é de lavra de Jean Monnet<sup>20</sup>, que juntamente com Schuman, desenvolveu uma forma de cooperação internacional diferenciada, superando as tensões constantes entre França e Alemanha (TOSTES, 2004, p. 94).

O Tratado de Paris priorizou duas agendas básicas para o processo de integração europeu. A primeira, de objetivo político, visa a manutenção da paz mundial e exclusivamente da paz na Europa, pois o continente havia vivido duas terríveis grandes guerras. A segunda se enquadra na esfera econômica e social, conforme o art. 2º TCECA: a CECA tem por objetivos a contribuição para expansão econômica, o aumento do emprego e o relançamento do nível de vida nos Estados-Membros, de harmonia com a economia geral destes e graças ao estabelecimento de um mercado comum nas condições definidas no art. 4º TCECA. Neste sentido, os Estados acordaram na criação de um mercado comum, objetivos comuns e órgãos comuns. (MARTINS, 2004, p. 50).

O que trouxe de original o Tratado de Paris foi a previsão de que o órgão executivo da CECA possuía poderes diferentes dos demais órgãos executivos de outras organizações internacionais, pois não estava encarregado da representação de interesses intergovernamentais, mas do interesse da “comunidade de Estados”.

É esse fictício “interesse comunitário” que passou a ser caracterizado, desde o seu surgimento, como sendo um foco de poder de caráter *supranacional*<sup>21</sup> exercido pela Comissão da CECA, também chamada de “Alta Autoridade” porque dispunha de amplos poderes como órgão político. (TOSTES, 2004, p. 95).

Dentre os órgãos supra-estatais criados dentro do CECA, destaca-se a “**Alta Autoridade**”<sup>22</sup> (grifo nosso), que é o órgão de poder de decisão comunitário, conforme descrito no art. 8º e seguintes do texto do TCECA, com as seguintes características:

---

<sup>20</sup> Jean Monnet, em abril de 1950, havia elaborado um memorando dirigido ao presidente do Conselho Francês, Georges Bidault: “A configuração da reedificação da França será interrompida, se a questão da produção industrial alemã e da sua capacidade de concorrência não for resolvida rapidamente. [...] Com a solução proposta (CECA) desaparece a questão do domínio da indústria alemã. [...] Do ponto de vista francês, uma tal situação colocaria a indústria nacional no mesmo ponto de partida que a indústria alemã, elimina o *dumping* à exportação que de outro modo seria prosseguido pela indústria alemã de aço, faz participar a indústria do aço francesa na exportação européia [...] O maior obstáculo à continuação do progresso industrial francês teria sido eliminado [...]”. Por esse memorando tornam-se evidentes as razões que levaram o governo francês a aceitar aquele acordo de cooperação. Nos demais momentos do processo europeu, outros interesses governamentais, como autonomia energética e protecionismo agrícola, vêm a se suceder (NOUSCHI, 1994, p. 80).

<sup>21</sup> A afirmação da supranacionalidade vem a desaparecer com o Tratado de *Fusão* de 1965. (MARTINS, 2004, p. 51).

<sup>22</sup> O Primeiro Ministro da Alta Autoridade foi o Jean Monnet. As decisões desse órgão deveriam ser respeitadas e executadas pelos Estados-membros.

- a) Atua no interesse geral da Comunidade, como órgão independente dos Estados<sup>23</sup>, que não aceita nem recebe instruções de nenhum governo e nem de nenhum outro organismo (art. 9.º, n.º 2, TCECA);
- b) transfere, de certa forma, determinadas competências estatais<sup>24</sup>;
- c) submete os Estados-Membros à uma legislação comunitária e ao controle jurisprudencial;
- d) possui competência para exercer poder de revisão do tratado.

A **Assembléia**<sup>25</sup> (grifo nosso) consiste em outro órgão comunitário composto pelos representantes dos povos dos Estados na Comunidade (Arts. 20.º e seguintes do TCECA). Inicialmente, era formada por delegados dos Parlamentos nacionais que detinham apenas um poder de controle (MARTINS, p. 51). As competências lhes atribuídas foram principalmente de fiscalização. Os membros da Assembléia<sup>26</sup> podiam solicitar esclarecimentos sobre assuntos comunitários à Alta Autoridade, e esta tinha que apresentar um relatório sobre as suas atividades bem como relativas à sua administração e controle de suas despesas, para a Assembléia anualmente.

O **Conselho**<sup>27</sup> (grifo nosso), formado por representantes dos Estados (arts. 26.º e seguintes TCECA), compartilhava com a Alta Autoridade a tomada das decisões. Seu

---

<sup>23</sup> O Tratado CECA estabelece uma relação direta entre a Alta Autoridade e as empresas (arts. 65.º e 80.º TCECA), sem necessidade de mediação por parte dos Estados.

<sup>24</sup> Nenhum dos tratados que instituíram as comunidades europeias atribuiu às instituições comunitárias um poder geral. Limitaram-se a designar poderes específicos para a ação dos respectivos objetivos (princípio da atribuição limitada de poderes). Os chamados poderes de ação subsidiários dos órgãos comunitários (n. 1 do Tratado da Ceca), ou poderes implícitos da comunidade, ficam adstritos aos casos em que a ação dos Estados-Membros não seja suficiente para alcançar os objetivos pretendidos. O art. 14 do (T)Ceca atribui aos regulamentos e às decisões gerais as características da ordem comunitária: primazia e aplicabilidade direta. Todavia, poder-se-ia questionar da legitimidade como leis europeias, visto que não se prevê a co-responsabilidade parlamentar (O ABC do Direito Comunitário, 2000, p. 64-65). As competências atribuídas às instituições da Ceca “orientam-se à criação de um livre mercado para as seguintes matérias-primas: carvão, minério de ferro, sucatas, ferro fundido e aço; além disso, era função da Ceca a aplicação de medidas correspondentes, que visem a levantar os regimes de quantidades de mercadorias importáveis, extinguir direitos alfandegários; incluindo normatização que garanta uma saudável concorrência para aqueles setores, extinguindo subsídios, tarifas preferenciais e cartéis. Incluem-se medidas de orientação de investimento e produção, bem como normas que facilitem a livre circulação de mão-de-obra” (Nouschi, 1994, p. 85).

<sup>25</sup> A Assembléia não tem poderes reais. Ela só podia fazer recomendações.

<sup>26</sup> A Assembléia Comum realiza sua primeira reunião em Estrasburgo, em 10 de setembro de 1952. Composto por delegados dos parlamentos nacionais dos seis países signatários do Tratado de Paris (1951), que tem poderes limitados de controle: as Subvenções do tratado davam o direito de decidir sobre a censura por ocasião da discussão do relatório geral anual que a Alta Autoridade deve apresentar.

<sup>27</sup> O Conselho situa-se no ponto de encontro entre as duas soberanias, uma supranacional, outra nacional, mas ainda que deva salvaguardar os interesses nacionais dos Estados-membros, ele deverá abster-se de considerar esta missão como primordial [que] consistirá, antes, na promoção dos interesses da Comunidade [...] Por essa

objetivo era manter harmônica a relação entre a Alta Autoridade e os Governos responsáveis pela política econômica de seus respectivos países. Sua aprovação era necessária para as decisões importantes tomadas pela Alta Autoridade.

Desta forma, surgiu a necessidade de cooperação e coordenação de políticas econômicas entre os Estados da Europa, demonstrando-se sob a ótica comunitarista que as conquistas somente poderiam obter êxito com a instauração de um poder ‘supranacional’ que viabilizasse sua funcionalidade, em detrimento da posição do governo francês<sup>28</sup>.

Por fim, para garantir o cumprimento dos dispositivos contratados, foi estabelecido um Tribunal<sup>29</sup> encarregado de dirimir controvérsias relativas a defesa do “interesse comunitário”.

Por este motivo, a CECA foi o embrião da União Européia, denominando-se de “Pequena Europa” e trouxe a inovação da invenção do “interesse comunitário” e a obrigatoriedade da sua execução pelos seus órgãos executivos e judiciários.

A adoção do Tratado do CECA representou um avanço significativo no domínio das relações internacionais, mostrando o abandono temporário do ideal federalista.

Outro fator importante que deve ser destacado foi à resistência<sup>30</sup> por parte dos governantes europeus em delegar novas competências de soberania, o que fez surgir o ato de recuo dos objetivos políticos e incentivando a renovação da ‘rede de homens influentes’.

Com estes pensamentos e com a seqüência de fracassos da CED, em 1954, Jean Monnet anuncia que não estará disponível para renovação do mandato de Presidente da Alta Autoridade. Por causa desta decisão, desencadeia, em 1955, uma crise na qual o Conselho da CECA resolve-se reunir em Messina para organizar a sua substituição.

razão, ele deixará [...] ao organismo supranacional da Comunidade – a Alta Autoridade – a liberdade para se desenvolver [...]. (Nouschi, 1994, p. 84).

<sup>28</sup> O general De Gaulle defendia a criação de políticas econômicas e setoriais integradas, mas deixava clara a impossibilidade e inadequabilidade de qualquer projeto mais audacioso no sentido de se construir órgãos supranacionais que pudessem diminuir a autonomia ou afetar a soberania dos Estados nacionais. “[...] De Gaulle não defendia a necessidade da criação de instituições comuns, comunitárias ou supranacionais, mas acreditava principalmente que havia um *ethos* europeu minimamente reconhecido, segundo o qual poderia se justificar a criação de políticas integradas – e nada, além disso. Assim não imaginava a criação de um Estado unitário europeu, mas possivelmente uma espécie de confederação que viabilizasse uma cooperação mais estreita em matéria de política externa, segurança e economia [...]”. (TOSTES, 2004, p. 90).

<sup>29</sup> Assegura o controle do Direito, dispondo de competência para assegurar o respeito do Direito de interpretação e aplicação do Tratado e dos regulamentos de execução (art. 31.º TCECA) e a sua jurisdição é obrigatória. (MARTINS, 2004, p. 51).

<sup>30</sup> Apesar do relativo sucesso da CECA, esse regime comunitário mantinha-se isolado e diverso do regime geral a que estavam submetidos os demais Estados ocidentais europeus. O governo holandês apresentou, então, *memorandum* pelo alargamento da CECA, através da criação do Mercado Comum Europeu. (SOARES, 2000, p. 192).



Esta conferência, proposta por Bélgica, Holanda e Luxemburgo, permitiu, por intermédio de uma comissão presidida pelo Ministro Belga das Relações Exteriores *Paul-Henri Spaak*, lograr aprovação de relatório de integração setorial desencadearia, por uma “necessidade de fato”, outros processos de unificação que culminariam no estágio final de um Estado federal europeu.

Em 25 de março de 1957, os representantes dos Estados-Membros da (CECA) reuniram-se no Capitólio em Roma para assinar<sup>31</sup> os Tratados que instituem a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA ou Euratom), os Tratados de Roma. Dentre as delegações nacionais dos Estados-membros, estavam presentes o Maurice Faure (França), Konrad Adenauer e Walter Hallstein (República Federal da Alemanha), Antônio Segni e Gaetano Martino (Itália) e Joseph Bech (Luxemburgo).

Desta forma, cabe frisar que a União Européia com seus antecessores (CECA e outros), sempre sofreu de um “déficit democrático”, porém, este déficit não era a preocupação central de seus atores políticos e analistas, até aparecerem às negociações, que levaram a necessidade dos debates sobre a ratificação e referendos. Sendo que os acordos eram vistos como intergovernamental para coordenação econômica, com a soberania e a necessidade de acompanhamento firmemente enraizada em nível nacional.

Até pouco tempo depois da CECA, a integração européia era basicamente um projeto de elite, que avançava com a base em um chamado consenso permissivo. Mostrando assim, possuir quatro bases principais.

A primeira é pouca divulgação que gerava pouca ou nenhuma influência dos públicos de massas (cidadãos), sendo praticamente exclusiva dos políticos e jornalistas, demonstrando que o processo de integração inicial era uma experiência para alguns nobres, sendo muito técnica e ficando a cargo exclusivo dos tecnocratas. O que deixou claro, é que, o seu impacto direto na vida dos cidadãos comuns, era bastante limitado.

A segunda mostrava-se que a integração econômica européia era inevitável, pois, o comércio europeu deveria atingir certo nível de competitividade numa escala globalizada, o que era interesse de todos.

---

<sup>31</sup> “Acreditam ter chegado o momento de se atravessar uma nova etapa no caminho da construção européia. São de parecer que esta deve ser realizada inicialmente no domínio econômico. Consideram que se deve perseguir o desenvolvimento de uma Europa unida pelo desenvolvimento de instituições comuns, a fusão progressiva das economias nacionais, a criação de um Mercado comum e a harmonização progressiva de suas políticas sociais...” (GERBET, 1983, p. 191).

A terceira por sua vez, referia-se a tomada de decisões, quer pelos termos dos tratados ou de acordos, com o consentimento unânime dos governos dos Estados-Membros (será analisado posteriormente). É importante destacar que esse consenso era de fato permissivo e não uma diretiva. Ou seja, ele não representava as instruções do povo, para os seus governos buscarem a integração europeia, e nem a aprovação popular das políticas seguidas pelos governos (por iniciativa própria), mas apenas representou o fracasso do público europeu para pôr fim a essas iniciativas. Isto então enfatizava a importância da quarta base do consenso permissivo.

Resumia em geral, no processo de integração que não poderia avançar sem os cidadãos (por exemplo, por meio de referendo), ou de seus representantes parlamentares (por exemplo, sufrágio universal), sem serem consultados.

## **2.2 Comunidade Econômica Europeia – CEE**

Com o gradativo processo de integração econômica, começa a ser consolidada a concepção de Comunidade Econômica Europeia, consagrada no Tratado de Roma em 1957.

Tal concepção passa, por sua vez, a exigir o desenvolvimento de instituições comuns (como a Comissão, o Conselho, o Parlamento e a Corte Europeia), a criação de um mercado comum e a progressiva coordenação de políticas econômicas-sociais, de forma também a integrar novos Estados-membros<sup>32</sup>. (PIOVESAN, 2002, p. 46-47).

O Tratado de Roma não criou novas instituições supranacionais. O poder de decisão dessas duas comunidades e em específico, a CEE, demarcada pela intergovernabilidade, permaneceu nas mãos do Conselho de Ministros, que só decidia por unanimidade.

Para a Comissão, restava o duplo papel de iniciativa e execução legislativa, sonhando a perspectiva do princípio democrático, ao castrar a competência legislativa da Assembléia, que continuava a ser formada por delegados nacionais<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Em 1973, houve o ingresso da Inglaterra, Dinamarca e Irlanda, como novos membros da comunidade, seguindo o ingresso da Grécia em 1981, Portugal e Espanha em 1986 e Áustria, Finlândia e Suécia em 1995. (PIOVESAN, 2002, p. 47).

<sup>33</sup> “Art. 137 do Tratado da CEE: A Assembléia, composta por representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade, exerce os poderes de deliberação e de controle que lhe são atribuídos pelo presente Tratado”; “art. 138.3: A Assembléia elaborará projetos com vistas a permitir a eleição por sufrágio universal direto,

Os objetivos consagrados no preâmbulo dos tratados de Roma, refletindo as políticas internas do bem estar social, são os da paz e a união cada vez mais estreita entre os povos europeus; o estabelecimento de bases comuns do desenvolvimento econômico; o progresso econômico e social; a melhoria constante das condições de vida e de emprego dos povos da Europa.

O Conselho continuou a exercer a função de órgão representativo dos Estados (art. 145.º, 2.º trav., TCEE), ao deter o poder normativo na aplicação do tratado, o poder de adotar decisões de natureza constitucional (arts. 138.º e 201.º TCEE), o poder de decisão em termos da ampliação da competência dos órgãos comunitários (art. 235.º TCEE), dentre outros.

A adoção da votação por maioria (art. 148.º, n.º 1, TCEE) no âmbito do Conselho, além de consagrar o princípio democrático, demonstra o desejo da comunidade de evitar o domínio do processo de decisão comunitário por parte de cada um dos Estados-Membros isoladamente.

A Comissão passou a se afirmar como órgão cada vez mais independente dos Estados-Membros, ao resguardar os interesses da Comunidade e não poder receber influência de determinados Governos (art. 157.º, n.º 2, TCEE). Assume a função de guardião dos Tratados (art. 155.º TCEE), pois viu-se dotada competências, tais como:

- a) o poder de proceder às verificações no limite do respeito dos direitos de defesa das empresas;
- b) a aplicação de sanções às empresas que violarem as regras;
- c) o de desencadear o processo por incumprimento contras os Estados;
- d) o poder de negociação dos tratados internacionais de que a Comunidade é parte;
- e) o poder de gestão dos serviços da Comunidade e dos fundos comunitários, dentre outros.

Os Tratados de Roma ampliaram o sistema comunitário de garantia do cumprimento das normas, através de um órgão jurisdicional independente dos Estados, o **Tribunal de Justiça** (grifo nosso), que passou a ter função primordial, principalmente na ausência de uma

---

segundo procedimento uniforme em todos os Estados-membros. O Conselho aprovará, por unanimidade, as disposições cuja adoção recomendará aos Estados-membros, de acordo com as normas constitucionais respectivas”.

disposição que referendasse o caráter supranacional dos órgãos comunitários. (CAMPOS, 1995, p. 107).

Enquanto algumas disparidades funcionais dessas instituições foram supridas pela Convenção anexa aos Tratados de Roma (27/03/1957), houve alteração dos arts. 21 e 32 do Tratado de Paris, respectivamente sobre o Tribunal de Justiça e a Assembléia. Em termos democráticos, os novos tratados fizeram desaparecer o poder intergovernamental representado pelos órgãos do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros<sup>34</sup>, em detrimento de outros órgãos, dotados de legitimidade direta, como a Assembléia<sup>35</sup>.

A aprovação do informe Dehousse, em 1960, consistiu na aceitação concomitante da proposta de eleições parlamentares europeias por sufrágio universal e direto, no aumento das cadeiras na Assembléia (de 142 para 426), bem como na decisão de deixar a cargo dos Parlamentares Nacionais, por um período transitório, a representação no Parlamento Europeu (OSSORIO ET AL., 1995, p. 13-14).

Como órgão considerado representativo dos povos europeus é o Parlamento Europeu, vê-se dotado de competência, em matéria legislativa, consultiva. No entanto, previa-se, no Tratado, desde o início, a possibilidade de eleição do Parlamento por sufrágio direto universal (art. 138.º, n.º 3 TCEE). Mesmo com esses indícios de mobilização democrática, o poder decisório continuaria a permanecer nas mãos do Conselho. (OLIVEIRA, 1999, p. 130).

O surgimento das Comunidades Europeias permitiu a construção de Direito Comunitário que, em consonância com os princípios fundamentais inseridos em seus Tratados constitutivos, abrange entidades, normas e decisões de caráter supranacional. (SOARES, 2000, p. 193).

O Tratado de Roma adotou como fonte de direito derivado, os descritos no art. 189.º TCEE, que são os regulamentos, as diretivas, as decisões, os pareceres e as recomendações, na qual, destacamos os regulamentos que apresentam particularidades em relação às normas e atos provenientes de outras organizações internacionais, especialmente, no que concerne à aplicabilidade direta.

---

<sup>34</sup> “O Conselho dos ministros é um órgão de caráter intergovernamental que deve compor os interesses comuns em função da realização do interesse da coletividade de Estados, enquanto a Comissão representa um executivo realmente “comunitário”, com personalidade supranacional inclusive”. (TOSTES, 2004, p. 97-98).

<sup>35</sup> A Assembléia Comum foi mantida nos Tratados de Roma (1957), tornando-se, segundo Convenção anexa, uma instituição comum às três comunidades, aumentando o número de seus representantes de 78 para 142, e incluindo, no art. 138.3, normatização referente ao estabelecimento de um futuro Procedimento Eleitoral Uniforme, também chamado de Projeto Eleitoral Unificado (PEU). Assim, em 1958, surge a Assembléia Única, que se transforma em Parlamento Europeu em 1962.

Para obter a necessária satisfação na concretização do sistema jurídico das Comunidades Europeias, devemos analisar as questões de soberania dos Estados-membros, e, a maneira que passa a ser utilizadas. Nas palavras de SOARES (2000, p. 193) esta situação revela dois aspectos distintos da soberania:

\* Como susceptibilidade – aptidão para se afirmar como poder supremo e independente, raiz, fundamento, essência ou conteúdo essencial (*Wesensgehalt*) ou substância da soberania (Conceito *qualitativo* de soberania);

\* Como soma de poderes soberanos – medida, *quantum* de todas as faculdades em que se traduz o poder supremo e independente (conceito *quantitativo* de soberania) (1991: 338 *et seq.*).

A integração europeia não afetou a soberania dos Estados-membros das Comunidades Europeias, pois a delegação de poderes tem sempre suporte em sua vontade individual. Tratando-se desta maneira, de delegação e não transferência de poderes. As raízes dos poderes mantêm-se nos Estados-membros, que podem a qualquer momento, recuperá-los (SOARES, 2000, p. 193-194).

### 2.3 Comunidade Europeia de Energia Atômica – CEEA / EURATOM

Na década de 1950 um déficit de energia (pós-guerra) levou os seis estados fundadores da CECA a procurar alternativas para ‘formas’ de produção de energia. A energia nuclear foi o meio mais prático de *solving* desse déficit e, uma vez que os Estados-membros sozinhos não tinham recursos para investir em energia nuclear, decidiram formar *collectively* EURATOM para atingir os fins e os custos de sua investigação.

Verifica-se pelo preâmbulo deste tratado que os Estados-Membros querem criar condições necessárias para o desenvolvimento de uma poderosa indústria nuclear, que fosse fornecer recursos energéticos extensos, levar à modernização das técnicas, e contribuir, através de muitas aplicações, para a prosperidade dos seus povos<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> No preâmbulo, as partes signatárias declaravam: “-conscientes de que a energia nuclear constitui um recurso essencial para assegurar o desenvolvimento e a renovação da produção e permitir o progresso da causa da paz, (...); Decididos a criar as condições para o desenvolvimento de uma poderosa indústria nuclear, fonte de vastos recursos energéticos e de modernização das técnicas, contribuindo, através de muitas outras – aplicações, para o bem-estar dos seis povos; Preocupados em estabelecer as condições de segurança necessárias à eliminação

O tratado CEEA visa promover a utilização da energia nuclear para fins pacíficos e o desenvolvimento da potente indústria nuclear. Contudo, a idéia de utilização racional e pacífica foi difundida pelo mundo através da Organização das Nações Unidas (ONU), como idéia de desarmamento diante do medo de uma terceira grande guerra<sup>37</sup>.

Nesta linha, suas funções principais eram:

- a) promover a investigação e assegurar a divulgação de informações técnicas;
- b) estabelecer padrões uniformes de segurança, para proteger a saúde dos trabalhadores e do público em geral, para garantir que sejam aplicadas, para facilitar o investimento e assegurar a criação das instalações essenciais e necessárias para o desenvolvimento da energia nuclear na União Européia;
- c) assegurar que todos os usuários da União Européia recebam um abastecimento regular e equitativo de minérios e combustíveis nucleares, para terem a certeza de que os materiais nucleares civis não são direcionados para outros fins (sobretudo militar),
- d) exercer o direito de propriedade que lhe é conferida no que diz respeito aos materiais cindíveis especiais, para promover o progresso na utilização pacífica da energia nuclear, trabalhando com outros países e organizações internacionais e, finalmente, à criação de empresas conjuntas.

## 2.4 Os antecedentes ao Ato Único Europeu

Dois anos após a assinatura do Tratado de Roma, na seqüência malogro dos esforços britânicos<sup>38</sup> no sentido de ter sido criado apenas um espaço europeu de comércio livre<sup>39</sup> (em

---

dos perigos que possam advir para a vida e saúde das populações; Desejosos de associar outros países à sua causa e de cooperar com as organizações internacionais ligadas ao desenvolvimento pacífico da energia atômica, (...)" . (SEITENFUS, Ricardo (org.). 2004, p.1896).

<sup>37</sup> "Tal proposta jamais foi acolhida pelos EUA". (VILAÇA, 2006, p. 33).

<sup>38</sup> O Reino Unido obtiveram duas fracassadas tentativas de adesão, a primeira em 1961 e a segunda em 1967, ambas vetadas pela a França. "*O General De Gaulle manteve firmemente sua desconfiança quanto às intransigências inglesas, além de questionar a natureza de suas estreitas relações transatlânticas com os EUA tendo, em certo momento, chamado o pedido de ingresso do Reino Unido na CE de cavalo de Tróia*". (TOSTES, 2004, p. 100).

<sup>39</sup> Com a observação dos progressos da integração e suas conseqüentes vantagens econômicas, os britânicos começaram a tentar influenciar as políticas adotadas através de sua atuação junto ao Conselho da Europa e

lugar da CEE), foi assinado o Tratado de Estocolmo, instituidor da EFTA, que entrou em funcionamento em 1960.

A EFTA visa fins econômicos, mas situa-se no plano estritamente intergovernamental. Instaladas, em Bruxelas, capital provisória, as instituições das novas comunidades, iniciaram-se com a primeira redução de 10% sobre os direitos aduaneiros, o processo de criação efetiva de uma união aduaneira, que havia de desenvolver-se a um ritmo rápido e com menores dificuldades do que o previsto. (MELLO, 1996, p. 136).

Entretanto, as longas negociações efetuadas em janeiro de 1962, antes da opção dos primeiros regulamentos sobre a política agrícola comum (em especial no que se refere aos cereais) mostram que o mercado comum não é tanto uma questão de circulação de produtos como uma questão de política econômica<sup>40</sup>.

Além disso, a própria dinâmica e sucesso da Comunidade tornam necessária a adoção de decisões cada vez mais importantes e com alcance político cada vez maior. Mas, com maiores ou menores discussões, a vontade política de prosseguir um projeto de que já resultavam vantagens palpáveis para todos os parceiros sempre foi sendo suficiente para vencer todos os obstáculos e superar as maiores dificuldades. (TOSTES, 2004, p. 98-99).

O processo de unificação política da Europa foi criando uma nova dimensão para as relações políticas europeias (entre os Estados-membros) e instituindo uma política estrangeira comum, além de uma cooperação conjunta em matéria de justiça, defesa e relações interiores. Isto fez com que, aos poucos e principalmente a partir da unificação dos órgãos executivos das Comunidades, fosse sendo identificada uma unidade comunitária de ação política, e tal dimensão de ação comum passa a atender pelo nome de Comunidade Europeia (CE).

A imagem da integração vai ganhando uma singularidade que não é só simbólica, mas é fruto da experiência concreta da ação política e jurídica unificada dos órgãos que já faziam funcionar a política de integração. (TOSTES, 2004, p. 99).

---

junto à Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvementista (OCED antiga OECE), propondo a criação de uma zona europeia de livre comércio, na qual seriam suprimidos os direitos aduaneiros entre os seus integrantes. (TOSTES, 2004, p. 99).

<sup>40</sup> "... na seqüência da Declaração de Bad-Godesberg, uma Comissão presidida por Fouchet é encarregada de elaborar um projeto de União Política Europeia. Esta Comissão não conseguiu ultrapassar as dificuldades provenientes das divergências entre França, defensora da Europa dos Estados do tipo confederal e os restantes Estados favoráveis à Europa dos povos. Os Planos Fouchet, de 2 de Novembro de 1961 e de 18 de Janeiro de 1962, acabaram por ser abandonados. (MARTINS, 2004, p. 56).

No dia 1.º de julho de 1967 entrou em vigor o tratado de “fusão dos executivos”<sup>41</sup> (**Tratado de Bruxelas**) (grifo nosso), pelo qual uma comissão única, constituída então por quatorze membros, substituiu a Alta Autoridade da CECA, bem como as comissões do Mercado Comum e do EURATOM.

A gestão dos três tratados, ainda que formalmente autônomos, por um mesmo órgão, não pode deixar de ser considerada como um passo importante no sentido da unidade europeia. De resto, apesar dos aspectos econômicos e do mercado sempre terem aparecido no primeiro plano, o caráter e os objetivos políticos dos tratados, firmados, foram ganhando importância.

As competências comunitárias foram se alargando progressivamente com as definições de políticas comuns no domínio da agricultura, do comércio, dos transportes e das pescas. E onde não havia ainda políticas comuns, não cessava de aumentar a atuação ao nível comunitário, como acontecia, por exemplo, no domínio da política econômica e monetária, da política energética e na política de investigação ou pesquisa e tecnologia.

A Comunidade Europeia viveu problemas e crises muito graves, porém, estas só começaram a ser superadas em 1969, na Cimeira de Haia (02 de Dezembro), que chegou a reunir sob as seguintes perspectivas: a) aprofundamento (UEM); b) alargamento (ao Reino Unido<sup>42</sup>); c) acabamento (da política agrícola Comum).

Este acordo funcionaria à margem do sistema comunitário. Um marco interessante à superação das crises foi o afastamento do General De Gaulle do cenário político francês e a subida ao Poder de G. Pompidou nos anos de 60. Assim, com a ampliação do número de seus membros, foi inaugurada uma nova fase do processo de integração europeu. Ainda em relação a reunião dos Chefes de Estado, a comunidade progrediria na área econômica, mas não política. Ele foi reforçado em 1973 e passou a ter uma “ligação com o Conselho das Comunidades”.

Em 1974, nova reunião de cúpula, cria o “Conselho europeu” sem que seja realizada uma revisão dos tratados comunitários. Vários relatórios, isto é, diferentes estudos sobre a

---

<sup>41</sup> “... o Tratado de Fusão do Conselho e da Comissão, pelo qual o quadro institucional das três Comunidades passou a ser único, embora os órgãos continuem a dispor de diferente competência em cada uma das três Comunidades”. (MARTINS, 2004, p. 56).

<sup>42</sup> O Reino Unido, por razões políticas e econômicas, resolve solicitar a adesão às comunidades: a desagregação da *Commonwealth*, dúvidas crescentes em relação ao seu prestígio junto aos EUA, crise econômica e financeira desses países (CAMPOS, 1995, p. 114).



integração europeia vieram a se suceder: Vedel<sup>43</sup> (1972), da Comissão sobre a União Europeia (1975), Tindemans (1975) e dos “Três Sábios<sup>44</sup>” (1979).

Em 20 de Setembro de 1976 é aprovado o Ato relativo à eleição do Parlamento Europeu por sufrágio direto e universal, que vem a ser eleito por este método, pela primeira vez em 1979.

Em 1981, a reflexão institucional entra em uma fase em que ela não se limita mais a realização de diagnósticos e de proposições, mas entra em um verdadeiro processo de reformas.

O próximo acontecimento que alavancaria o *status* de Comunidade para a União Europeia, influenciando profundamente àquele processo de integração, seria o Ato Único (VILAÇA, 2006, p. 34). Na qual, em meados de 1986 foi concluído e começou a vigorar em 01 de Julho de 1987.

## 2.5 O significado democrático do Ato Único Europeu

O processo de integração, entretanto, viu-se estagnado durante um longo período de reuniões e conferências que durou toda a década de 70 e chegou a 1986 tendo o Parlamento Europeu (PE) como única instituição comunitária representativa. A partir daquele ano, houve

---

<sup>43</sup> O trabalho foi realizado por um grupo foi liderado por George Vedel, um advogado constitucional. O relatório, além de incluir um estudo sobre a situação global da Comunidade, incide em especial sobre as conseqüências do alargamento dos poderes do Parlamento Europeu e do novo sistema de financiamento da Comunidade. O texto está dividido em oito partes: métodos e critérios de seleção, a comunidade em 1972, as instituições e os procedimentos atuais, ampliando os poderes do Parlamento Europeu, este último de relações com os parlamentos nacionais, o Parlamento com eleições europeias, o nível de arranjo institucional, e a implementação das reformas propostas. ***A este relatório, os autores já vinham destacando em seus documentos, que as instituições comunitárias europeias foram afetadas pelo déficit e suas sugestões eram pertinentes a tentar resolver o problema através de um alargamento das competências legislativas do Parlamento Europeu e realizar em duas fases: 1ª) o Parlamento será investido com o poder de co-decisão, consulta e de veto em algumas disciplinas; 2ª) Era alargar o poder de co-decisão, mais ou menos em todas as matérias de competência comunitária.*** Quanto à eleição dos membros do Parlamento, os autores do relatório, defenderam a necessidade de fazer uma eleição por sufrágio universal direto, o que veio a realizar apenas quatro anos mais tarde, em 1976, e para a aplicação do procedimento co-decisão foi recomendado esperar até o Tratado de Maastricht de 1992. As propostas contidas no relatório Vedel foram acolhidas várias vezes ao longo dos anos, particularmente em relação ao Relatório de Tindemans e do Relatório dos Três sábios.

<sup>44</sup> Em 1978, os chefes de Governo decidiram criar uma comissão de três homens sábios (Barend Biescheuvel, Edmund Dell e Robert Marjolin) para refletir sobre as adaptações dos mecanismos e procedimentos de esforços das instituições para assegurar o funcionamento harmonioso das Comunidades Europeias e os progressos no sentido da União Europeia. Limitavam-se a dar sugestões práticas sobre a organização do trabalho no âmbito do Conselho e as relações com a Comissão e o Parlamento.

retrocesso democrático em que se acentou o espaço institucional do Conselho Europeu<sup>45</sup>, ou seja, a cúpula de Chefes de Estado ou de Governo.

Neste processo de integração, o Ato Único<sup>46</sup> caracterizou-se como momento de implementação das medidas necessárias para concretização do Tratado da União Européia.

Em sua exposição de motivos, elenca os princípios básicos e necessários para a continuidade dessa integração:

- a) dar prosseguimento ao esforço de construção da União Européia;
- b) promover a implementação da União por intermédio da atuação das três comunidades e da cooperação dos Estados-membros no tocante à política internacional;
- c) promover a democracia<sup>47</sup>;
- d) valorizar a função do Parlamento Europeu;
- e) atuar com coesão e solidariedade;
- f) promover a melhoria das condições socioeconômicas dos Estados-membros; g) concretizar gradualmente a União econômica e monetária. (SOARES, 1997, p. 33-34).

Conforme o AUE, estão dispostos a promover em conjunto a democracia, que se funda nos direitos fundamentais reconhecidos nas constituições dos Estados-Membros, na Convenção Européia dos Direitos do Homem e na Carta Social Européia, nomeadamente, a liberdade, a igualdade e a justiça social.

Apesar de se tratar de uma referência no preâmbulo, que não tem qualquer desenvolvimento no articulado, ela representa, pelo menos do ponto de vista político, a vontade de ‘humanizar’ as comunidades e de ultrapassar o seu caráter primordialmente econômico. (MARTINS, 2004, p. 59).

No que diz respeito ao papel dos grupos de pressão<sup>48</sup>, antes do AUE, as empresas e os grupos de interesse nacionais sabiam que havia grandes chances de se modificar um projeto comunitário desvantajoso, com a simples pressão sobre seu governo nacional; a partir do Ato Único, a representatividade de seus interesses teve de ser exercida individualmente no plano comunitário. (VILAÇA, 2006, p. 36).

---

<sup>45</sup> “O Conselho Europeu é uma “Conferência Internacional Européia” que, desde a década de 70, visa reunir os chefes de Estado e de Governo da Europa pelo menos duas vezes por ano. O Conselho Europeu foi instituído pelo comunicado final da “Cimeira de Paris”, de Dezembro de 1974, tendo-se reunido, pela primeira vez, em 1975 (10 e 11 de Março de 1975, em Dublin). A realização de Conselhos Europeus sucedeu à prática das Conferências Internacionais Europeias, que ocorreram no período de 1961 a 1974”. (TOSTES, 2004, p. 104).

<sup>46</sup> O Ato Único Europeu foi o ato jurídico (Tratado) que veio modificar os Tratados das três comunidades (art. 33, § 1.º do Tratado de Luxemburgo ou AUE, de 17 de Fevereiro de 1986).

<sup>47</sup> Já observado o déficit democrático no relatório de Vedel em 1972.

<sup>48</sup> Concomitantemente à ampliação dos poderes do Parlamento Europeu, há a evolução dos trabalhos dos *lobbies* junto a essa instituição (MORATA, 1995, p. 136).

Com as modificações introduzidas pelo AUE, desde a democratização do processo legislativo<sup>49</sup> até a formação do Conselho Europeu<sup>50</sup>, destacamos este último, cuja composição aparece, pela primeira vez, definida num texto de direito originário, não fazendo qualquer referência à sua competência, no reconhecimento do Conselho Europeu (art. 23 do AUE) como órgão institucional, formado pelos chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros, assessorados pelos Ministros das Relações Exteriores<sup>51</sup>.

Como um Tratado “adicional” ao Tratado de Roma, inspirado nas propostas do “Livro Branco<sup>52</sup>” a Comissão de Delors, AUE pouco contribui no procedimento em que o Parlamento Europeu passa a participar do processo de criação das normas comunitárias, o que não reflete a realidade na prática.

Reforço dos poderes do Parlamento Europeu ao nível do procedimento de decisão, através da introdução de um procedimento de cooperação<sup>53</sup> entre o Parlamento

---

<sup>49</sup> A existência de um Parlamento eleito por sufrágio direto não é suficiente para satisfazer a exigência fundamentalmente garantida de democracia popular dos Estados-membros. São necessários outros inúmeros requisitos como: a transparência no processo de tomada de decisões, a responsável representatividade dos membros eleitos e a participação de todos os atores sociais interessados. (FERRAZ, 1999, p. 165). Ver também sobre a importância da complementação entre modelo decisionístico de deliberação, que restringe a democracia ao momento eleitoral e modelo argumentativo de deliberação, que consagra a importância ao processo de debates eleitorais (AVRITZER, 2000).

<sup>50</sup> As reuniões do Conselho são independentes da União Européia, mas, como naturalmente a União Européia ganhou uma posição de destaque nas relações internacionais entre países europeus, atualmente, o Conselho Europeu costuma ter sede no país que exerce a presidência do Conselho da União Européia. O último Conselho Europeu de grande importância foi considerado o de dezembro de 2000 em Nice (enquanto a França ainda ocupava a presidência da União Européia). Desde o primeiro Conselho de Dublin, de 1975, estas reuniões passaram a definir as principais linhas de orientação política na Europa Ocidental. Além de representantes de Estados, participam destas reuniões de cúpula de governos europeus ainda os presidentes da Comissão e do Parlamento Europeu. (Sendo que o papel da presidência do Parlamento Europeu é apenas o de pronunciar um discurso na abertura da reunião em que o Parlamento Europeu apresenta seu posicionamento a respeito das principais questões que serão ali tratadas e decididas pelos demais durante a conferência.) (TOSTES, 2004, p. 104).

<sup>51</sup> O atual artigo L do Tratado da UE exclui esse órgão político da jurisdição do Tribunal de Justiça, determina a ele a competência para impulsionar o desenvolvimento do processo de integração da União e fixa suas grandes orientações gerais políticas e econômicas (OLIVEIRA, 1999, p. 168).

<sup>52</sup> Nesse documento, ficou delineada a ampliação do mercado e as medidas a serem tomadas para isso: eliminação dos entraves comerciais de ordem técnica; proteção jurídica nos setores da indústria e de direitos autorais; harmonização fiscal; reordenação no setor de telecomunicações; transportes; prestação de serviços; liberdade de circulação de capital e etc. Esse documento apresentou, para isto, 282 propostas legislativas concretas que a eliminação dos obstáculos exigia (SILVA, 1995, p. 127). Pode-se dizer que foi o “Livro Branco” de Delors que fez retomar a unificação, a partir da consagração das suas prescrições no Ato Único Europeu de 1986. (TOSTES, 2004, p. 103).

<sup>53</sup> O *procedimento de cooperação* aplica-se atualmente (art. 252 do Tratado da CE) no domínio exclusivo da União Econômica e Monetária (art. 99, n. 5 e art. 106, n. 2 do (T) CE). Esse procedimento introduz uma segunda leitura do PE e do Conselho no processo legislativo comunitário: proposta da Comissão -> ao Conselho e ao PE -> PE emite parecer ou ditame -> Conselho emite “posição comum” -> PE analisa a “posição comum”, aprovando, emendando ou rejeitando -> Conselho pode aprovar; enviar à Comissão, no caso de emendas introduzidas pelo PE; impor a “posição comum” por unanimidade -> Comissão pode transmitir proposta

Europeu e o Conselho (art. 149.º, n.ºs 2 e 3, TCEE), que se baseia, fundamentalmente, na idéia de que, se o Conselho pretender aprovar um ato em sentido contrário ao parecer do Parlamento Europeu, necessita de reunir a unanimidade, ao passo que se pretender seguir a opinião do Parlamento Europeu lhe basta a maioria qualificada. Tal alteração tem por objetivo a adoção mais freqüente das posições do Parlamento Europeu. (MARTINS, 2004, p. 59-60).

Verificou-se que o art. 149 dos Tratados de Roma apenas garantiria à Assembléia certo *status* institucional, mas nunca chegara a prever em que circunstâncias seria concretizado.

A capacidade para proposição de emendas legislativas não significou o controle das atividades sobre o Conselho de Ministros e sobre a Comissão. Pequenas barganhas (1970-1973) com o Conselho, conservando a secundária participação no procedimento de controle financeiro, renderam-lhe o acordo de 1976, referente à celebração das eleições diretas para 1979. As diferentes legislações eleitorais exigiram que se estabelecesse um Projeto Eleitoral Unificado (PEU).

Em 14 de Janeiro de 1975, o Parlamento Europeu adota definitivamente o Projeto Paitijim, convertendo-o em Ata Relativa às Eleições dos Representantes na Assembléia por Sufrágio Universal Direto (Ata de Bruxelas), que foi combinado um outro acordo de transferência de cadeiras.

A Ata de Bruxelas fixa apenas diretrizes para eleições celebradas pelos respectivos Estados-membros, não fixando desta forma, o Parlamento Europeu. O dispositivo do art. 138 (T) CEE, apenas ordena o conjunto de processos eleitorais conduzido em cada Estado-Membro.

Em 1979 o Parlamento Europeu, experimentou a primeira eleição mediante sufrágio universal e direto, elegendo 410 membros, com distribuição de cadeiras mais “equitativas”.

Não obstante, houve muitas discussões sobre a legitimidade dos membros da primeira eleição, pois nove ex-primeiros-ministros foram eleitos<sup>54</sup>.

Houve ainda a modificação que se faz depender de um parecer, conforme o Parlamento Europeu, duas decisões do Conselho para as quais se exigem deliberações por

reexaminada ao Conselho ou rechaçar as emendas do PE arrazoadamente -> No primeiro caso, o Conselho pode aprovar por maioria qualificada a proposta reexaminada pela Comissão ou ainda poderá modificá-la por unanimidade; no segundo caso, adotar por unanimidade -> a decisão final é do Conselho (*O ABC do Direito Comunitário*, Comissão Européia, 2000, p. 76-77; ARRIBAS, 1994, p. 15-16).

<sup>54</sup> Incluindo Brandt da Alemanha e Debré da França. Configurando assim, um Parlamento de origem executiva e com pouca experiência política parlamentar.

unanimidade: a decisão sobre a adesão de novos membros<sup>55</sup>, para a qual, até o presente, não requer a audição do Parlamento e a que trata da celebração de acordos de associação com terceiros Estados, grupos de Estados ou organizações internacionais.

Não exigia uma compreensão de que, tópicos de tanta importância, a ponto de exigir unanimidade do Conselho, pudessem não ter de traduzir necessariamente a vontade conforme Parlamento diretamente eleito; vontade que passou a ser expressa por maioria absoluta dos membros desse órgão.

Enfim, no interior dos Estados-membros, o executivo comunitário não dispunha de competência para regulamentar a execução de normas aprovadas pelo Conselho. A Comissão só poderia exercer tal competência se o Conselho lhe atribuísse expressamente. Com o novo aditamento feito ao artigo 145 do Tratado da CEE, a situação mudou e a Comissão passou a dispor da desejada competência de execução. O procedimento passou a ser assim: as regras referentes ao exercício da competência de execução deverão ser aprovadas por unanimidade no Conselho, sob proposta da Comissão e após parecer do Parlamento.

Com todas essas propostas de mudanças feitas pelo Ato Único Europeu, correlacionadas a integração na Europa, influenciaram de certa forma os passos dos Estados-membros rumo ao sonho de uma Europa unificada em relação a toda globalização, regionalização de blocos, sobre vários aspectos e sobre os entraves na busca de uma democratização real.

## **2.6 Tratado de Maastricht / Tratado da União Européia**

O Tratado da União Européia ou o de Maastricht (1992-1993) representa um símbolo de uma nova etapa de integração nos países europeus. O seu objetivo nunca foi apenas econômico, e sempre teve forte componente político. Os seus principais avanços foram os seguintes:

---

<sup>55</sup> O reforço dos poderes do Parlamento Europeu estende-se ao domínio dos acordos de adesão (art. 237.º TCEE) e dos acordos de associação (art. 238.º TCEE). Passou a exigir-se o seu parecer conforme. (MARTINS, 2004, p. 60).

- a) a instituição do procedimento de co-decisão legislativa no qual o Parlamento Europeu tem poder de veto, o que aumenta a interferência desse órgão no processo legislativo;
- b) a introdução do conceito de cidadania europeia;
- c) a instituição do Defensor Público, nomeado pelo Parlamento Europeu (de cinco em cinco anos), encarregado de receber e tramitar as reclamações dos cidadãos relacionadas a casos de má gestão das instituições e dos órgãos comunitários;
- d) a criação do Comitê das Regiões, órgão de caráter meramente consultivo, que tem como objetivo aumentar a influência das autoridades regionais e locais nas decisões da União Europeia;
- e) a criação do Provedor de Justiça, órgão encarregado de receber e investigar as queixas dos cidadãos europeus relativas à má administração comunitária;
- f) e a criação de um modelo único para a regulação de direitos sociais.

Esse Tratado criou a União Europeia sobre a estrutura política de três pilares: o pilar da integração econômico-comercial, podendo ser mais bem expressado por “mercado único”, ou seja, a livre circulação de bens, serviços, capitais e trabalhadores entre os Estados-Membros, em condições semelhantes às que vigoram no interior de um território nacional alfandegário único<sup>56</sup>; o da política externa e de segurança comum (PESC); e o pilar de cooperação política e judiciária em matéria penal<sup>57</sup>.

A PESC formalizou a cooperação Política Externa, criando métodos para harmonizar as posições dos Estados-Membros, determinando estratégias e ações comuns. Nessa esfera, o processo decisório situa-se principalmente dentro do Conselho Europeu, sendo geralmente baseado na regra de consenso e unanimidade.

No intuito de harmonizar e adequar as legislações internas às normas de Direito Comunitário, a União Europeia, em seu tratado constitutivo, contempla os seguintes

---

<sup>56</sup> No intercâmbio entre os Estados-Membros, foram totalmente eliminadas as barreiras tarifárias e restrições quantitativas e, nas trocas com terceiros países, foram estabelecidas a Tarifa Externa Comum (TEC) e uma legislação básica de comércio exterior uniforme, complementada por normas específicas. A essa dimensão da integração, passou-se a aplicar, em 1992, o termo “Comunidade Europeia” em substituição a “Comunidade Econômica Europeia”.

<sup>57</sup> O terceiro pilar da cooperação política e judicial, respectivamente, diz respeito ao combate à criminalidade, ao racismo e à xenofobia (arts. 29 e 30 do TUE) e a simplificação e à aceleração na tramitação de processos e execução de sentenças (arts. 31 e 32 do TUE).

princípios: subsidiariedade<sup>58</sup>, solidariedade, democracia, liberdade e Estado de Direito. (VILAÇA, 2006, p. 39).

O princípio da subsidiariedade apresenta uma conotação que leva à conclusão lógica de que as normas supranacionais ou de Direito Comunitário não devem ser invocadas quando as legislações internas dos Estados-Membros reunirem condições de sanar eventuais divergências de forma satisfatória. Salvo quando estiverem em voga interesses que afetem o bloco, devendo, nesse caso, ser aplicada a norma comunitária. Na Europa, essa idéia de subsidiariedade justifica e garante a autonomia dos blocos.

Acrescente-se que, em 1989, o Conselho Europeu adotou a chamada *Social Charter*<sup>59</sup>, que posteriormente veio a consistir em um protocolo ao Tratado de Maastricht, denominado *Social Policy Protocol*, com objetivos de promoção do emprego, a melhoria das condições de trabalho (incluindo saúde e segurança), bem como o alcance de igualdades salariais no âmbito da União Européia. (PIOVESAN, 2002, p. 47).

O Conselho continua retendo as competências de coordenação das políticas econômicas gerais dos Estados-Membros e o poder de decisão (art. 145 do TCE), o qual permite a ele manter um autêntico monopólio da produção legislativa comunitária e de determinação das políticas comuns adotadas.

Nesta situação, o poder legislativo é exercido de forma em que pode aprovar ou rechaçar as propostas da comissão, decidindo em última instância sobre regulamentos, decisões gerais, diretivas, recomendações e pareceres. Desta forma, os regulamentos e as decisões gerais, são as que vinculam diretamente os cidadãos de cada Estado-Membro.

O Conselho mantém suas responsabilidades relativas às relações da União, dividindo com a Comissão, o poder de sua representação internacional e autorizando a abertura das negociações e de acordos comunitários<sup>60</sup>. Nas suas atividades, o Conselho é assistido

---

<sup>58</sup> Para além das competências executivas específicas, os tratados comunitários prevêm a possibilidade de serem adotadas outras disposições, desde que indispensáveis para a concretização de seus objetivos (art. 308 do TCE, art. 203 do TCEEA e art. 95, n. 1 do TCECA, são chamados poderes de ação subsidiária). No entanto, o exercício dessas competências deve ficar sujeito ao princípio da subsidiariedade (art. 5.º do TCECA e art. B e § 2.º do art. 3 – B do TUE).

<sup>59</sup> Note-se que a *Social Charter* foi revisada, e seu alcance foi ampliado, em 1996. Dentre as inovações, destacam-se: a inclusão do direito à proteção em face da pobreza e da exclusão social; o direito à moradia decente; o direito de proteção em face da despedida injustificada e a ampliação das cláusulas de não-discriminação. (Kevin Boyle, *Europe: The Council of Europe, the OSCE, and the European Union*, in Hurst Hannum (coord.), *Guide to international human rights practice*, 3. ed., Ardsley: Transnational Publishers, 1999, p. 153.).

<sup>60</sup> Para Juliet Lodge, “democratizar e acelerar o processo legislativo na CE depende de uma reforma nos procedimentos de votação e a extensão do voto majoritário para quase todas as questões de competência comunitária. A reincidente ausência de consenso no âmbito do Conselho abalou o ideal de unidade europeu e

notadamente pelos Comitês de Representantes Permanentes (Coreper I e II), cujos integrantes são nomeados unilateralmente por cada Estado-Membro<sup>61</sup>.

A Comissão Europeia<sup>62</sup> permanece gerindo os interesses da União sobre dinâmicas políticas diferentes:

- a) salvar os interesses comuns, maximizando os interesses dos Estados-Membros;
- b) primar pela manutenção de sua neutralidade como instância supranacional, apesar de sofrer grande parte dos reveses das diferentes tendências nacionais;
- c) incorporar uma dimensão burocrática comum a todos os sistemas políticos.

O Tratado de Maastricht superou as questões econômicas, devido à necessidade de legitimidade democrática que envolveria a União Europeia, e ao respeito às quatro liberdades fundamentais para formação de um espaço integrado. Por outro lado, esse tratado se preocupou em fortalecer a coesão de outros setores, tais como: meio ambiente, cultura, informação, defesa do consumidor, segurança, relações internacionais e desenvolvimento científico e tecnológico.

O passo definitivo para formação da União almejada pode ser visualizado no poder que o Tratado de Maastricht deu às instituições comunitárias no processo de integração: conferiu maior dimensão ao Parlamento no processo decisório comunitário; assegurou a execução das decisões comunitárias, principalmente aquelas em conjunto, Parlamento e Conselho; bem como do Tribunal de Justiça, contribuindo para tornar mais eficiente e democrático os procedimentos de funcionamento de toda a estrutura comunitária (LOBO, 1997, p. 22).

Mesmo com as delegações de competências presentes no Tratado de Maastricht, o Parlamento Europeu permaneceu ocupando lugar mal definido nesta Comunidade voltada

incentivou a configuração da chamada Europa de duas – ou três – velocidades. Ou seja, formalizou a intergovernamentalidade e o desacordo decorrentes das diversidades de objetivos entre as nações. Assim, termos de menor monta puderam sofrer implementação pelos Membros do bloco, enquanto as discussões sobre a PAC continuam sendo definidas” (LODGE, 1989a, p. 47).

<sup>61</sup> O Coreper I medeia e concilia as posições nacionais e supranacionais, preparando o debate de questões técnicas; já o Coreper II coordena as emergentes coalizões políticas.

<sup>62</sup> “A Comissão cumpre a iniciativa legislativa, também a obrigação de executar o orçamento conforme regulamento financeiro e administrar os fundos estruturais, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Oficial Agrícola (Feoga)”. (OLIVEIRA, 1999, p. 143-162).



principalmente aos objetivos econômicos. Dentre várias competências destacavam-se a de aprovar o orçamento da Comunidade, elaborado em conjunto com o Conselho<sup>63</sup>, temos a competência de participar das atividades legislativas da Comunidade<sup>64</sup>, e a de exercer os controles jurídico e político sobre as atividades das instituições.

Apesar de exercer os poderes de decisão e controle que lhe são atribuídos pelo Tratado, não lhe é atribuída grande atuação constituinte, apenas de co-decisão legislativa repartida com o Conselho (art. 189 – B do TCE)<sup>65</sup>. E é através deste procedimento que o Parlamento passa a dispor do direito de veto, que o capacita a limitar alguns dos poderes do Conselho, o que não ocorria no procedimento de cooperação.

O Parlamento Europeu ainda possui competência para deliberar sobre futuras adesões de novos Estados-Membros e detém o poder de fiscalização política com a chamada moção de censura (art. 144 do TCE).

O processo de integração econômica europeia hoje orienta-se por modelo supranacional e não meramente intergovernamental. Baseada na concepção de supranacionalidade, que implica a cessão de direitos de soberania dos Estados-Membros às instituições da União Europeia, vige a supremacia e a aplicação direta do Direito Comunitário em relação ao Direito Interno dos Estados.

A União Europeia, baseada no supranacionalismo, tem exigido a criação de estruturas governamentais e a adoção de objetivos comuns. A União Europeia combina características

---

<sup>63</sup> No procedimento de elaboração do orçamento da União Europeia, o Parlamento Europeu poderá aprovar ou rechaçar o orçamento como um todo; neste caso, o processo deverá ser reiniciado. Isso ocorreu na aprovação do orçamento de 1985, no ano corrente de 1984. (ARRIBAS, 1994, p.14).

<sup>64</sup> Diferentemente do que ocorre com os parlamentos estatais, o Parlamento Europeu não dispõe de capacidade legislativa propriamente dita. Sua tarefa se reduz ao limitado direito de iniciativa, quando, por decisão da maioria de seus membros, solicita à Comissão que proponha a elaboração de um ato comunitário necessário à aplicação de qualquer tratado comunitário (§ 2.º, art. 138 B do TCE., c/c art. G. 41 do TUE). Mantém-se o procedimento de consulta (ampliando-se a aplicação material para a concessão de financiamentos estatais – art. 94 -, nomeação do presidente e membros do Banco Central – art. 109 A, apartado 1 -, e presidente da Comissão – art. 158 -, nas decisões que implementem a União Monetária – art. 109, I etc.). Com o TUE, o procedimento de cooperação (art. 189 C, c/c G.61 do TUE) teve sua aplicabilidade ampliada para decisões junto ao Fundo Social Europeu, à política de transportes, e à ajuda a países em vias de desenvolvimento. Já o procedimento de co-decisão, criado pelo TUE, introduz uma terceira leitura ao procedimento de cooperação, incide em matérias como direito de estabelecimento (art. 54), mercado interno (arts. 100A a 100B), meio ambiente (apartado 3.º, art. 130 S etc.). (ARRIBAS, 1994, p. 14-16).

<sup>65</sup> O parlamentar europeu atua em termos gerais da seguinte forma: um deputado é designado relator da comissão competente (uma das dezessete comissões possíveis) e encarregado da preparação de um relatório prévio analisando a proposta da comissão Europeia na matéria; o relator submete seu projeto de relatório à apreciação da Comissão competente; após o debate, é objeto de votação podendo ser alterado; o relatório será então debatido, votado e alterado em sessão plenária com todos os membros do Parlamento Europeu. A posição do Parlamento é assim adotada. No caso do processo de co-decisão, a matéria será objeto de duas leituras, uma por cada Casa. Até o Tratado de Maastricht existia uma terceira leitura sobre o projeto, que era realizada pelo Comitê de Conciliação; foi o Tratado de Amsterdã que simplificou o número de leituras.

de organizações econômicas e políticas, posto que objetiva a progressiva integração econômica entre Estados-Membros, com o fim último da unificação política da Europa. (PIOVESAN, 2002, p. 47-48).

Ao longo dos processos de ratificação de Maastricht nos Estados-Membros, ficou claro que as populações dos Países-Membros não estavam até então conscientes a respeito das instituições comunitárias, sua importância e competência. Ou seja, alguns setores da sociedade começaram a ter notícias de que a União Européia não era simplesmente um bloco econômico. Por isso, desde Maastricht, ficou fácil compreender o quanto uma defesa da legitimidade democrática da União Européia se tornou complexa ou, no mínimo, exige muitas ressalvas. (TOSTES, 2004, p. 115).

Segundo TOSTES, deste contexto é que surgiram os debates sobre o déficit democrático da União Européia:

(...) se referem as duas dimensões da democracia: a institucional e a social. Em suma, as críticas clássicas sobre a União Européia dirigem-se tanto às deficiências democráticas da formação e dos procedimentos operacionais da União e do seu modelo institucional, quanto à inexistência de uma base social, ou seja, de uma efetiva transformação social que acompanhe os avanços institucionais e políticos na Europa nos últimos anos – o que fica evidenciado pela compreensão do processo de unificação, não conscientização, não aceitação e não participação por parte dos cidadãos<sup>66</sup>. (TOSTES, 2004, p. 136).

A rivalidade institucional vertical e a conseqüente erosão dos controles democráticos em âmbito europeu refletem o crescente domínio dos executivos nacionais e a correspondente desfiguração das entidades parlamentares na balança de poderes do Estado moderno<sup>67</sup>.

A Conferência Intergovernamental de 1991 ampliou e aprofundou a interpretação comunitária sobre o que seja legitimidade democrática. A recorrente obstrução à expansão de poderes supranacionais e a crescente oposição à delegação de poderes governamentais a uma autoridade legislativa unificada, representada no órgão do Parlamento Europeu, têm levado à revisão daquela categoria conceitual<sup>68</sup>. (CUNHA, 2004, p. 97).

---

<sup>66</sup> TOSTES, Ana Paula B. União Européia: o poder político do direito. Rio de Janeiro, 2004, p. 136.

<sup>67</sup> “A balança de poder é uma das teorias mais antigas nas relações internacionais. É também uma das mais criticadas pelos teóricos, devido à sua complexidade. A balança de poderes enquanto guia político aconselha a dirigentes políticos que agem de forma racional que mantenham uma vigilância permanente e que estejam preparados para organizar uma coligação contra o Estado perturbador do equilíbrio existente”. (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, Jr., *Contending Theories of International Relations*, Longman, 5.º ed., Michigan, 1997, p. 253).

<sup>68</sup> Para alguns autores, para suprimir o chamado déficit democrático é essencial a construção de autêntico órgão parlamentar, faz com que supere a crise de legitimidade institucional que cerca toda a União Européia.

Este Tratado constitui na mais importante reforma dos Tratados fundacionais, tendo ocorrido a modificação de 160 dos 248 artigos do Tratado da CEE. O viés puramente econômico da Comunidade foi ampliado para o âmbito político e social, tendo sido suprimida a terminologia “econômica” da Comunidade, que passou a ser simplesmente Comunidade Européia (CE). E o mais importante, mostrou a verdadeira realidade sobre a legitimidade e participação popular.

Dois anos após a entrada do Tratado de Maastricht em vigor, foi planejada a sua reforma, e em março de 1996, é aberta oficialmente a Conferência Intergovernamental (CIG)<sup>69</sup>, concluída em 1997, resultando no Tratado de Amsterdã.

## 2.7 Tratado de Amsterdã

O Tratado de Amsterdã avançou consideravelmente na garantia dos direitos dos direitos humanos, que devem ser respeitados por todos os Estados-Membros. Qualquer Estado-Membro que violar os direitos humanos, forma séria e sistemática, poderá perder seus direitos em relação ao tratado, ou seja, a União estará autorizada a impor-lhe sanções políticas e econômicas. (PIOVESAN, 2002, p. 48).

No que diz respeito ao processo de adoção de normas comunitárias e sua relação com a legitimidade das instituições européias, torna-se evidente a necessidade de revisão do Tratado de Maastricht. A redução dos procedimentos decisórios, a extensão do processo de co-decisão e a sua simplificação, e ainda o acatamento da proposta irlandesa relativamente à participação dos parlamentos nacionais foram as principais modificações do Tratado da União Européia.

No dia 1.º de maio de 1999, concomitante aos preparativos mencionados, entrou em vigor o Tratado de Amsterdã, caracterizado por uma maior participação popular em sua elaboração. Porém, essa participação foi efetivada por meio do Grupo de Reflexão, incumbido de apresentar parecer aos chefes de Estado a fim de orientar os elaboradores do tratado acerca de problemas e situações que mais preocupavam os cidadãos da União Européia<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> A expressão “Conferência Intergovernamental” designa um processo de negociação entre os governos dos Estados-Membros com o objetivo de alterar os Tratados.

<sup>70</sup> A Conferência Intergovernamental (CIG), que instituiu o Tratado de Amsterdã, discutiu vários temas, tais como inclusão, no referido tratado, de um capítulo dedicado à política de emprego a ser adotada pela União

A revisão preferiu levar a cabo mudanças não-cruciais para o sistema comunitário e manteve as soluções anteriores para os casos de unificação dos três pilares da união e de hierarquia de normas comunitárias. Outras questões como a aplicação do princípio da subsidiariedade e da transparência ou publicidade dos atos comunitários<sup>71</sup> permaneceram quase que afastadas dos debates na esfera europeia. Relativamente à proposta de unificação dos três pilares da União Europeia, contrariamente ao disposto nos informes do Parlamento Europeu e do Conselho da União, permaneceu a estrutura anterior: cada comunidade manteve a sua capacidade jurídica garantida, em que pese o fato de o ente político da União Europeia continuar a carecer de proteção equivalente. (CUNHA, 2004, p. 102-103).

Quantos às reformas institucionais no Parlamento Europeu, em síntese houve:

- a) a fixação em ‘700’ do número máximo de parlamentares, independentemente do número de Estados que venham a compor a União Europeia;
- b) a simplificação do procedimento de co-decisão, suprimindo a terceira leitura com objetivo de dar maior celeridade aos projetos normativos;
- c) os procedimentos legislativos ficaram reduzidos à consulta, co-decisão e ditame;
- d) o Parlamento Europeu foi autorizado a aprovar as designações feitas por chefes de Estado e de Governo e do Presidente da Comissão.

Ao Conselho coube adotar decisões de procedimentos nos casos previstos no Regimento Interno da Comissão e aumentar o volume de matérias aprovadas por maioria qualificada do Conselho, como, por exemplo, fiscalizando direta, luta contra a exclusão social, proteção à saúde pública e luta contra a fraude comunitária.

Em relação à Comissão, seu presidente foi indicado pelos chefes de Estado e pelos governos dos Estados-Membros e confirmado pelo Parlamento Europeu; os colégios de

---

Europeia, a inclusão de artigo com cláusula democrática, o estabelecimento de uma política de cooperação bastante intensa, modificações na política comercial comunitária, bem como a melhoria dos procedimentos legislativos. Contudo, com a base no parecer apresentado pelo Grupo de Reflexão, a CIG, em sua abertura, decidiu dar maior ênfase às reformas institucionais, intergovernamentais e comunitárias. (VILAÇA, 2006, p. 42).

<sup>71</sup> Não obstante a ocorrência dos debates em torno da garantia da transparência, restaram ínfimas as modificações alcançadas. Além da nova redação do art. 207.3 TCE, segundo o qual o Conselho fixará, em seu regulamento interno, as condições de acesso ao público de seus documentos. Ainda recorreu-se ao novo art. 1 TUE, garantindo a adoção das decisões comunitárias de forma “mais aberta possível”. A solução adotada é, no entanto, insatisfatória para os interesses da cidadania, pois permite que tal princípio seja aplicado, segundo as condições impostas por cada instituição (PASTOR, 2000, p. 206).

comissários seriam formados por pessoas escolhidas pelos Estados-Membros e pelo presidente da Comissão.

Quanto à definição da máxima participação dos parlamentos nacionais nas tomadas de decisões comunitárias, o Tratado do Amsterdã limitou-se a incorporar o Protocolo n.º 13, no qual as instituições europeias comprometem-se a repassar um maior número de informações àqueles órgãos<sup>72</sup>. A principal crítica em relação a esse Tratado é que ele consagrou o mecanismo de cooperação reforçada, permitindo que alguns Estados-Membros avancem no processo de integração mais do que em outros. (CUNHA, 2004, p. 106).

Mesmo assim, o Parlamento Europeu tem exercido algumas atividades de controle democrático, principalmente pelas comissões de inquérito, o que conduziu a criação do Instituto Europeu da Inspeção Veterinária e Fitossanitária, para controle da “doença da vaca louca<sup>73</sup>”.

A melhoria do Tratado, devido à sua simplificação, ao expurgo das normas, que, entretanto, não estavam em vigor e a remuneração dos artigos do Tratado, não impedem que a sua leitura tenha continuado a ser muito difícil, tanto devido ao sistema de pilares, que vem de Maastricht, como devido ao complicado sistema de protocolos e declarações anexos, que, por vezes, até acabam por contradizer o articulado. (MARTINS, 2004, p. 103).

Inobstante a exigência da cláusula democrática, cumpre observar que um grande desafio para a própria União Europeia refere-se ao chamado “déficit democrático”.

Nas lições de SANCHO, “Apesar de tudo, subsiste o déficit democrático na União Europeia. (...) Um déficit de todo o sistema de instituições da União, que prejudica diretamente as pessoas. A principal manifestação desse déficit se encontra no terreno da adoção das normas da União. Sem dúvida, aqui são necessárias reformas institucionais que transformem essa situação”.

A superação desse déficit se realiza principalmente através da eleição direta do Parlamento Europeu, peça-chave para o processo integrador. Todavia, a simples eleição do

---

<sup>72</sup> O Protocolo prevê o dever da Comissão em comunicar aos parlamentos nacionais as propostas de legislação. Essa informação restará intermediada pelos governos nacionais, no intuito de, ao final, afastá-los do processo legislativo europeu: “As propostas legislativas da Comissão estarão disponíveis com o suficiente antecedência para que o Governo de cada Estado-Membro possa levar para que seu Parlamento Nacional a receba de forma adequada”. (SOSPEDRA, 2000, p. 91).

<sup>73</sup> “Também foi em razão das pressões do Parlamento Europeu que se instituiu o Organismo Europeu de Luta Antifraude (Olaf) em matéria orçamentária. Este poder vem unir-se ao direito de censurar a Comissão. A aprovação de uma moção de censura obrigaria a Comissão a demitir-se. Em março de 1999, conforme documento da Instituição e na seqüência do relatório do relatório da Comitê de Sábios, encomendado pelo Parlamento Europeu sobre a gestão da Comissão, houve o prelúdio da aprovação desse procedimento. Para evitá-lo, a Comissão preferiu destituir-se”. (CUNHA, 2004, p. 106-107).

Parlamento Europeu, a cada cinco anos, não é capaz de produzir efeitos globais. Com efeito, a democracia na União Européia não pode consistir exclusivamente na eleição quinquenal do órgão parlamentar, o que significa que o déficit há de ser superado por meios adicionais. (PIOVESAN, 2002, p. 51).

Cabe desse modo, fazer uma análise da relação interinstitucional e a configuração do chamado déficit democrático horizontal, que reflete os antagonismos de um Executivo bicameral, envolvendo Conselho e Comissão Européia, e as imperfeições<sup>74</sup> dos mecanismos de supervisão e de controle parlamentar sobre aquele Executivo.

Há certa incoerência e uma espécie de rivalidade entre as instituições e o Parlamento Europeu, que são provocadas pelas diversas interpretações sobre as regras de procedimento decisório. Percebe-se a ausência de clareza quanto à definição de competências nos textos dos tratados, que só contribuem para diminuir ainda mais a cooperação entre as instituições e inibir a eficiência nas tomadas de decisão<sup>75</sup>. Se para a Comissão é fundamental manter o controle a seleção da matéria a ser legislada, para o Conselho é crucial privatizar as informações sobre suas deliberações.

## 2.8 Tratado de Nice

Este tratado foi concluído politicamente no Conselho Europeu, em 10 e 11 de dezembro de 2000, entrando em vigor, em 01 de fevereiro de 2003, com o propósito de modificar os pesos dos Estados nas votações para as quais se exigiam unanimidade.

---

<sup>74</sup> “Algumas dificuldades para a implementação da proposta comunitária: 1.a - a relação interinstitucional entre o Parlamento Europeu e Conselho de Ministros está carregada de desequilíbrios, somente superáveis por decisão do Conselho Europeu, que determina os rumos do processo de integração; 2.a – a amplitude dos procedimentos decisórios comunitários deveria permitir o aumento da respectiva participação e influência parlamentar, principalmente quanto à matéria de polícia e influência social; 3.a – a relação entre o Parlamento Europeu e os Parlamentos Nacionais, ou seja, entre grupos de partidos e partidos nacionais, deveria se fortalecer”. (LODGE, 1995, p. 227-234).

<sup>75</sup> “O déficit no processo de cooperação entre as instituições européias é majorado pela ocorrência dos lobbies feitos junto ao Comitê de Representantes Permanentes (Coreper), composto por representantes dos Estados-Membros. O Comitê é o principal protagonista na aprovação das propostas enviadas pela Comissão. Avia preferida dos mais fortes grupos de interesses europeus (Unice, de empresários europeus, Copa, de agricultores, Eurofer, ferroviários, Cefir, indústrias químicas, Efpia, indústrias farmacêuticas, entre outros) é o lobby interno, junto aos seus próprios ministérios nacionais, representados neste Comitê” (MORATA, 1995, p. 137).

O mandato da CIG, que culminou no Tratado de Nice, era muito claro: tratava-se de preparar a União Européia para seu alargamento, dos países supramencionados, o que implicava a revisão dos tratados existentes em quatro domínios fundamentais:

- a) dimensão e composição da Comissão;
- b) ponderação dos votos<sup>76</sup> no Conselho;
- c) alargamento das votações por maioria qualificada;
- d) e, cooperações reforçadas.

As novidades inseridas no Tratado de Nice<sup>77</sup> podem destacar aquelas no âmbito institucional, que reequilibrou o peso dos Estados dentro do Conselho a favor dos mais populosos e a repartição dos votos por 25 e 27 Estados-Membros.

Modificou-se a composição da Comissão com o reforço das competências do presidente e a modificação do modo de nomeação. Para o sistema jurisdicional, criou-se nova repartição das competências entre duas instâncias (Tribunal de Justiça e de Tribunal de Primeira Instância) e abriu-se a possibilidade de criar câmaras jurisdicionais especializadas.

---

<sup>76</sup> O Tratado prevê que a ponderação se estabelecerá entre 29 ou 27 votos para os grandes e 3 (Malta) ou 4 para os menores (maioria qualificada de 258 sobre 345, na perspectiva de 27 membros). Anteriormente, os pesos eram de 10 para Alemanha, França, Itália e Reino Unido; 8 para Espanha; 5 para Bélgica, Grécia, Holanda e Portugal; 4 para Suécia e Áustria; 3 para Dinamarca, Finlândia, Irlanda e 2 para Luxemburgo, constituindo, dessarte, a maioria qualificada em 62 votos sobre um total de 87. VIGNES, Daniel. *La ré pondération des voix des États-membres au sein Du Conseil de L'Union Européenne. Direito Internacional do Terceiro Milênio*. FONSECA, José Roberto Franco (Org.). São Paulo: LTr, 1998.

<sup>77</sup> “Em primeiro lugar, deve referir-se que o tema central da reforma institucional de Nice foi, sem dúvida, a ponderação de votos no seio do Conselho, questão que acabou por condicionar todas as outras. Tal compreende-se se pensarmos que se trata de uma matéria em que se afirma, inequivocadamente, o Poder dos Estados no âmbito da União Européia. Outra questão, são as implicações no Conselho foi o aumento do número de casos de votação, por maioria qualificada, em detrimento da regra de unanimidade. Os poderes do Conselho também foram reforçados na questão de autorização das cooperações reforçadas no âmbito da PESC; tomada de medidas para fomentar a cooperação entre os Estados-Membros com base no Eurojus; e etc. Quanto a Comissão, o Tratado modificou as regras pelas quais este órgão se rege: a composição; o aumento dos poderes do Presidente; e, o modo de designação. Alargou também o poder de iniciativa da Comissão no âmbito da PESC; à criação de câmaras jurisdicionais pelo o Conselho; e, no domínio da constatação da existência de um risco claro de violação grave por parte de um Estado-Membro, prevista no art. 7.º do Tratado da União Européia. Introduziu modificações no Parlamento Europeu, quanto ao número de membros; na distribuição dos deputados entre os Estados-Membros e o alargamento da competência. Além disso, deve referir-se o reforço dos poderes do Parlamento Europeu no domínio jurisdicional, pois passa a ser considerado recorrente privilegiado, em sede de recurso de anulação, e a deter legitimidade ativa no processo consultivo previsto no artigo 300.º, n.º 6, TCE. O Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância, contrariamente ao que se poderia prever quando se iniciaram as negociações do Tratado de Nice, foram os órgãos que mais “lucraram” com a revisão do TUE”. (MARTINS, 2004, p. 110-112).

Para o Parlamento, tratou-se da extensão do procedimento de co-decisão e modificação do número de deputados atribuídos a cada Estado-Membro, atual e futuro.

No âmbito dos processos de decisão, o Tratado de Nice tornou mais flexível o sistema das cooperações reforçadas por meio de condições menos rígidas, supressão do direito de veto e alargamento dos domínios em questão.

Assim, o processo de decisão comunitário pode ser representado pela figura de uma pirâmide hierárquica, em cujo vértice estão as instituições comunitárias, no meio, os governos nacionais, e, na base, as administrações regionais e locais. Ao priorizar a interação burocrática nacional e supranacional, a política comunitária acaba associando a autoridade legislativa ao monopólio executivo e à aprovação de interesses exclusivamente nacionais.

Dessa forma, o fracasso de mobilização das comunidades europeias se dá, principalmente, pela falta de correspondência entre ser e deve ser. Enquanto restam ao público (ser) dúvidas sobre os propósitos e os objetivos da União Europeia e suas instituições e questionamentos a respeito da sua legítima autoridade, o dever ser materializado desde do Tratado da União Europeia, o que define os parâmetros, poderes, as responsabilidades e obrigações da União Europeia e de suas instituições. Nestes termos, podemos afirmar que se compreende porque a instituição parlamentar europeia pode ser identificada formalmente como a consciência da União Europeia, como a voz do povo europeu, e materialmente dissociada desses resultados populares. (SOSPEDRA, 2000, p. 92-95).

## **2.9 A frustração da Constituição Europeia**

O projeto de um Tratado que estabelecia uma Constituição para Europa foi assinado em Roma, em 29 de outubro de 2004, com vigência prevista para o caso de 2006.

Este tratado destinava-se a adaptar as regras, instituições e funcionamento da União Europeia, na sequência da adesão dos novos 10 (dez) países, consolidando os tratados comunitários.

Este tratado divide-se em quatro partes principais<sup>78</sup>:

---

<sup>78</sup> Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. 2004 /C 310/01.



- 1.<sup>a</sup> Parte – dedica-se aos princípios, objetivos e disposições institucionais que regem as relações na União Européia;
- 2.<sup>a</sup> Parte – contempla a Carta dos Direitos Fundamentais da União;
- 3.<sup>a</sup> Parte – reúne as disposições relativas às políticas e ao funcionamento da União, tais como as políticas de ação interna e externa, de segurança, que tratam do mercado interno, da União Econômica e Monetária, e do espaço de liberdade;
- 4.<sup>a</sup> Parte – concentra as disposições gerais e finais do Tratado.

De modo geral, a Constituição Européia consagra os direitos dos cidadãos; unifica a Comunidade Européia com a União Européia; simplifica os instrumentos de ação da União, reduzindo de 15 para 6; define os fundamentos democráticos da União; altera a composição das instituições européias; modifica o sistema de maioria qualificada e estende sua aplicação; aperfeiçoa a coordenação econômica entre os países da Zona do Euro; fortalece a PESC com a instituição de um Ministro Europeu de Relações Exteriores e desenvolvimento de uma política comum de defesa; prevê políticas comuns nos âmbitos da imigração, controle de fronteiras, e da coordenação judicial e policial. (RAMOS, 2009, p. 52).

O Tratado seria considerado um grande avanço no processo de integração do bloco, porém, não chegou a vigorar, pois não houve ratificações de dois Estados-Membros<sup>79</sup>. Desta forma, a União Européia passou por um “período de reflexão” de um ano para elaborar alternativas de implementação deste tratado.

Percebe-se que as rejeições francesas e holandesas, na ratificação do tratado da Constituição Européia, deram-se devido a vários fatores:

- a) no caso francês, havia insatisfação de vários grupos políticos com o governo que apoiava a Constituição Européia;
- b) em ambos os países, manifestavam-se preocupações de que a Constituição da União Européia se movia economicamente em sentido “anglo-saxão”;
- c) preocupações gerais para o desenvolvimento da União Européia, com a redução de influência política francesa em uma UE alargada.

## 2.10 Tratado de Lisboa

---

<sup>79</sup> França e Holanda em seus referendo populares disseram não ao tratado.

Entrou em vigor em 01 de Dezembro de 2009, sendo que o Tratado de Lisboa visa reforçar a democracia na União Européia e sua capacidade para defender os interesses dos cidadãos europeus no dia-a-dia.

Pretende-se sedimentar uma Europa plural, de direitos e valores, liberdade, solidariedade e segurança, com a defesa dos valores da União, a introdução da Carta dos Direitos Fundamentais no direito primário europeu, a criação de novos mecanismos de solidariedade e a garantia de uma melhor proteção para os cidadãos europeus.

Em termos legislativos, o Parlamento foi colocado em pé de igualdade com o Conselho de co-decisão tornando-o “processo legislativo originário”. O tratado de Lisboa alargou a co-decisão à cerca de todas as áreas que o Conselho decide por maioria dos votos (maioria qualificada), em números puros, o de co-decisão do Parlamento Europeu em muitas áreas, mais notadamente na Liberdade, Segurança e Justiça, mas também nos domínios da agricultura, pesca, comércio e até mesmo nos aspectos de coordenação econômica<sup>80</sup>.

De acordo com o Tratado de Lisboa, o Parlamento goza de um papel mais definido no processo de nomeação, já que agora, ele elege o Presidente da Comissão sobre a base de um candidato proposto pelo Conselho Europeu, tendo em conta o resultado das eleições do Parlamento Europeu.

Além disso, o novo Tratado alarga os direitos de informação dos parlamentos nacionais e os permite bloquear o chamado “processo de revisão simplificado”, em que os europeus através do Conselho, podem decidir por unanimidade a favor da mudança de unanimidade para a maioria qualificada. Para evitar tal movimento, qualquer parlamento nacional deve manifestar suas oposições no prazo de seis meses de uma proposta a ser formalmente apresentadas.

O Tratado de Lisboa prevê a entrada do direito popular para o direito comunitário na tomada de decisão em virtude da iniciativa dos cidadãos. Este instrumento permite que mais de um milhão de cidadãos, de um significativo número dos Estados-Membros a tomarem iniciativa de convidar a Comissão Européia a fazer uma proposta legislativa (dentro do âmbito das suas competências).

---

<sup>80</sup> Em termos orçamentais, o Tratado de Lisboa deu ao Parlamento total paridade com o Conselho na aprovação de todas as despesas relacionadas com o orçamento anual. Além disso, aboliu a distinção obrigatória e despesas não obrigatórias, permitindo os Deputados terem a última palavra sobre todas as categorias de despesas financeiras.

Desta forma, a Europa assume maior protagonismo na cena mundial através da articulação dos diferentes instrumentos de política da União, tanto na elaboração como na adoção de novas políticas.

Os Estados-Membros não são capazes de enfrentar sozinhos todos estes novos desafios que não conhecem. Por conseguinte, um esforço coletivo à escala europeia permitirá fazer-lhes face a responder às preocupações dos cidadãos. Todavia, para enfrentar esses desafios, a Europa deve modernizar-se. Deve dispor de utensílios eficazes e coerentes adaptados não só ao funcionamento de uma União Europeia recentemente alargada<sup>81</sup> de 15 para 27 membros, mas também, à rápida evolução do mundo atual. As regras de vida em comum consagradas nos tratados devem, pois, ser renovadas.

O Tratado de Lisboa é fruto de negociações entre Estados-Membros, reunidos em conferência Intergovernamental. A comissão Europeia e o Parlamento Europeu participaram nos trabalhos da Conferência Intergovernamental e o tratado, foi ratificado por cada um dos 27 Estados-Membros. Coube a estes últimos, de acordo com as respectivas regras constitucionais, escolher o processo de ratificação.

O Tratado infelizmente não serviu de combustível para o motor da participação direta da democracia, não havendo incentivos aos cidadãos, em toda Europa, a mobilizarem para pressionarem o legislativo da União. A iniciativa não atraiu o interesse das associações da sociedade civil, ONGs e a mídia que não puderam ajudar a combater a não participação do público para os assuntos comunitários e estimular o diálogo transnacional e o debate.

---

<sup>81</sup> Com o alargamento da União, e seu aumento de poder, coloca cada vez mais a prova o seu quadro fixo, e, a responsabilidade democrática da própria União Europeia cada vez mais questionada, como demonstrada pela incapacidade de ratificar a Constituição Europeia. O fato de o mesmo documento ser então votado e acordado no Conselho de Lisboa, com apenas mudanças marginais, só confirmam estas preocupações. A democracia é, como Abraham Lincoln colocou: “governo do povo para o povo”. Assim, um déficit democrático ocorre quando o governo falha em manter democraticamente responsável perante os seus cidadãos.

### **3 INSTITUIÇÕES DA UNIÃO EUROPÉIA VINCULADAS AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO**

As principais instituições da União Européia, conforme foram brevemente apresentadas na Introdução desse trabalho, são: o Parlamento, o Conselho, a Comissão, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas. Cabe citar, ainda, e especialmente pela razão de ser da presente pesquisa, os órgãos consultivos: o Comitê Econômico e Social, que incorporam entidades patronais e sindicais, e o Comitê das Regiões, que reúne representantes de todas as regiões em que se dividem cada Estado-Membro da UE. Ambos emitem pareceres, isentos de caráter vinculante, sobre diversos temas da agenda do processo de integração.

O Conselho da União Européia representa os interesses dos governos nacionais. Antes conhecido como Conselho de Ministros, é a instituição decisória da UE. Exerce ainda funções de política externa, de segurança e de defesa da União Européia. Legisla em conjunto com o Parlamento.

O sistema partidário europeu não é nacionalizado, mas sim dividido em partidos de dimensão Européia, no total de oito, sendo os maiores o Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos), os Socialistas, os Liberais e os Verdes. Todas as opiniões procuram ser representadas no parlamento, incluindo aqueles que defendem o avanço da União, com um perfil federalista, e também, no outro extremo, os chamados eurocéticos.

O Parlamento Europeu teve aumentado seus poderes e suas responsabilidades com o advento do Tratado de Lisboa, na medida em que submete-se à função legislativa, em conjunto com o Conselho, como antes exposto, excluindo assim, a possibilidade de ser admitida alguma norma sem a consulta parlamentar.

A Comissão Européia representa os interesses da União Européia, sendo um órgão independente dos governos nacionais. O seu presidente é escolhido pelos governos dos Estados-Membros e aprovado pelo PE. Assume a gestão da aplicação das políticas e dos fundos da União e assegura o cumprimento dos Tratados e da legislação e, ainda faz propostas legislativas ao Conselho e ao Parlamento da UE.

O Tribunal de Justiça da União Européia pode ter duas formas de funcionamento, ou seja, pode funcionar como Tribunal Pleno (com 13 Juízes), ou em seções de cinco ou três juízes. Possui a competência para processar e julgar o reenvio prejudicial, os recursos advindos do Tribunal de Primeira Instância e outros. No Reenvio Prejudicial, o Tribunal de

Justiça trabalha em colaboração com os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, considerados juízes de direito comuns em matéria de direito comunitário<sup>82</sup>.

### 3.1 O paradigma do Parlamento Europeu (PE)

Trata-se de um órgão, de carácter essencialmente político e supranacional. Consolidou-se, no decorrer do processo de integração europeu, e deve servir de modelo para outros Parlamentos de Blocos económicos.

Para MARTINS, inicialmente, o PE era composto por representantes designados pelos parlamentos nacionais, conforme um processo nacional. No entanto, os Tratados de Roma previam a possibilidade de eleição deste órgão parlamentar supranacional por sufrágio direto e universal, o que se tornou possível a partir da decisão do Conselho relativo a esta eleição, formalizada, em 20/09/1976<sup>83</sup>.

O Parlamento Europeu representa<sup>84</sup> os povos dos Estados-Membros da União Européia, sendo a única instituição supranacional cujos membros são eleitos democraticamente por sufrágio universal direto. Cada Estado-Membro determina o seu modo de escrutínio, mas aplica regras democráticas idênticas: direito de voto aos 18 anos, igualmente entre mulheres e homens e voto secreto.

Desta forma, o Parlamento Europeu é composto por 786 deputados eleitos nos 27 Estados-Membros da União Européia alargada. Vale dizer, que os membros do Parlamento Europeu agrupam-se em função de suas afinidades políticas e não por nacionalidade. Assim,

---

<sup>82</sup> *“Para garantir uma aplicação efetiva e homogênea da legislação comunitária e evitar interpretações divergentes, os juízes nacionais podem, e por vezes devem, dirigir-se ao Tribunal de Justiça a fim de lhe pedir que esclareça um ponto de interpretação do direito comunitário, para poderem, por exemplo, verificar a conformidade da respectiva legislação nacional com este direito. O pedido de decisão prejudicial pode igualmente ter como finalidade a fiscalização da legalidade de um ato de direito comunitário”.* (BORGES, Thiago Carvalho. Curso de direito internacional público e direito comunitário. São Paulo, Atlas. 2011, p. 322).

<sup>83</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra. Curso de Direito Internacional da União Européia, p.294.

<sup>84</sup> *“A disposição do art. 138(3), de acordo com a qual as eleições para o Parlamento Europeu devem obedecer, em todos os Estados-Membros, a um sistema eleitoral único, ainda não foi posta em prática. Em termos gerais, os deputados do Parlamento Europeu são eleitos nos respectivos países, de acordo com regras aplicáveis às próprias eleições para os Parlamentares nacionais. Assim, os ingleses elegem seus euro parlamentares pelo sistema de maioria relativa, e na Irlanda vale o sistema do single transferable vote. A exceção é a França onde as eleições para o PE seguem um sistema eleitoral representativo (proporcional), enquanto as eleições para a Assembléia Nacional e para o senado obedecem, atualmente, a um sistema de maioria absoluta”.* (PFETSCH, Frank R. *A união européia: história, instituição, processos*. Brasília: UnB, 2001, p. 151-153).

os deputados do Parlamento Europeu não estão agrupados em delegações nacionais, mas em grupos políticos. Existem atualmente sete grupos políticos no Parlamento Europeu<sup>85</sup>.

O mandato de um euro deputado é de 5 (cinco) anos. Seu regimento interno não incompatibiliza a função com a de membro de Parlamento Nacional. Porém, nada dispõe que tal proibição seja formulada internamente pelos Estados. Não obstante, vários outros cargos são incompatíveis<sup>86</sup> com a função, que possuem as regalias previstas no Protocolo sobre Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias.

O Parlamento Europeu vê-se regulado nos artigos 189° a 201° do Tratado da União Européia (TUE). Consiste na única instituição deste bloco em que se verifica a representação dos povos cada um dos Estados-Membros, segundo lição de PAGLIARINI<sup>87</sup>.

O Presidente<sup>88</sup> do Parlamento é eleito por dois anos e meio renováveis, o que equivale à metade de uma legislatura. Este cidadão representa o Parlamento no exterior e nas suas relações com as outras instituições comunitárias.

O Parlamento Europeu estabelece as mais variadas leis que influenciam a vida diária de cada cidadão, pois partilha com o Conselho, além da função orçamental, ou seja, pode alterar as despesas comunitárias, a função legislativa, isto é, adota a legislação europeia (diretivas, regulamentos, decisões). Somado a essas duas funções, o Parlamento exerce um controle democrático sobre a Comissão, aprovando a designação dos seus membros e dispondo do direito de votar uma noção de censura. Exerce igualmente um controle político sobre o conjunto das instituições.

---

<sup>85</sup> Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos); Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu; Grupo da Aliança e dos Democratas e Liberais pela Europa; Grupo dos Verdes / Aliança Livre Européia; Conservadores e Reformistas Europeus; Grupo Confederado da Esquerda Unitária Européia / Esquerda Nórdica Verde; Europa da Liberdade e da Democracia. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/groups/default\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/groups/default_pt.htm). Acesso em: 20/11/2010.

<sup>86</sup> *“Mas é incompatível: com a de membro de governo nacional; membro da comissão das Comunidades Europeias; juiz; advogado geral ou escrivão dos Tribunais Comunitários; membro do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias; membro do Comitê Consultivo da CECA ou do Comitê Econômico e Social da CE e da CEEA; membro de Comitês ou Organismos instituídos no âmbito de qualquer das Comunidades com vista à administração de fundos comunitários ou incumbidos de uma tarefa permanente e directa de gestão administrativa; membro do Conselho de Administração, do Comitê Executivo ou empregado do BEI; funcionário ou agente em actividade das instituições das Comunidades ou organismos especiais que lhe são ligados (cf. o art. 6° da decisão de 20-9-76 relativa à eleição do Parlamento Europeu). (CAMPOS, João Mota de. Direito Comunitário. 7ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, v. 1. p. 270-271).*

<sup>87</sup> PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. Constituição de Direito Internacional: cedências possíveis no Brasil e no mundo Globalizado. São Paulo, Editora Forense, 2004, p. 230.

<sup>88</sup> O Presidente é o representante do Parlamento nos assuntos jurídicos e em todas as relações externas. Manifesta-se nomeadamente sobre todos os grandes dossiers internacionais e propõe recomendações destinadas a reforçar a União Européia.

Porém, como já mencionado, as competências legislativas do PE não podem ser comparadas àquelas dos parlamentos nacionais. Em especial, o PE não dispõe do direito de iniciativa legislativa, tampouco tem competência para deliberar conclusivamente sobre atos jurídicos da União ('sanção legislativa'). Essa posição fraca não se altera pelo fato da Comissão, no exercício do seu "direito de iniciativa", levar em consideração "relatórios de iniciativa" do PE (Tratado CE, art. 192, alínea 2); ao contrário, está competência "à mercê da Comissão" sublinha, de certa forma, a posição fraca do PE<sup>89</sup>.

### 3.2 Conselho e o princípio democrático

Trata-se de órgão legislativo central e decisório, no qual os governos dos Estados-Membros expõem seus interesses. A formação do Conselho é através de representantes de governo no nível ministerial (Tratado CE, art. 203, § 1º). Sua sede encontra-se em Bruxelas, é o verdadeiro órgão legislativo da comunidade, com o poder regular de decisão concludente<sup>90</sup>.

O Conselho<sup>91</sup> garante a conexão com os Executivos dos Estados-Membros, mas especialmente com o Parlamento. Essa função elevada do Conselho justifica sua análise, pois este aparece logo após o Parlamento no art. 7º, § 1º, do Tratado CE.

Consiste em comando intergovernamental dos Estados-Membros compostos de um respectivo representante de nível ministerial, representando cada, possuindo poder legislativo com função normativa (FERNANDES, 2002, p.190<sup>92</sup>).

---

<sup>89</sup> AMBOS, Kai. RACKOW. Mercosul e União Européia – Perspectivas da Integração Regional – Coordenadores AMBOS, Kai; PEREIRA, Ana Cristina Paulo – Tradução: NASCIMENTO, Osmar – Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2006, p. 27.

<sup>90</sup> [Do latim. *Concludere* (verbo concluir) + *-nte*] *Que* conclui, ou mercê fé; terminante, categórico. Dicionário Aurélio – Século XXI.

<sup>91</sup> "Apesar de ser o único órgão da UE que se caracteriza como uma instância intergovernamental, no Conselho devem ser discutidos interesses 'comunitários', ou seja, a motivação e a justificativa dos atos do Conselho, assim como no caso das demais instituições, devem estar baseadas no interesses (supranacional) da Comunidade Européias (art. 7º do TCE). TOSTES, Ana Paula B. *União Européia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro, Renovar. 2004, p. 175-176).

<sup>92</sup> FERNANDES, Luciana de Medeiros. *Soberania & Processos de Integração: o novo conceito de soberania em face da globalização*. Curitiba: Juruá, 2002.

Em função das questões a analisar, o Conselho<sup>93</sup> agrupa-se em diferentes funções: a coordenação da política econômica dos Estados-Membros; o exercício da competência de decidir de modo concludente no âmbito das políticas comuns, sendo que estas atribuições não decorrem das atribuições gerais descritas no art. 202 do Tratado CE, mas com base no princípio do mandato individual limitado, necessitam de uma autorização especial prevista em tratado; exercer o poder legislativo após a iniciativa da Comissão e em co-decisão com o Parlamento; concluir os acordos e tratados internacionais em nome da União Européia; compartilhar o poder sobre o orçamento comunitário com o Parlamento e coordenar as ações dos Estados-Membros e adotar medidas no setor da cooperação judiciária e em assunto penal.

A presidência do Conselho é exercida por um sistema rotativo entre os Estados-Membros, com o mandato de dois anos e meio. Não está vinculado a uma pessoa, mas sim ao representante máximo do Estado que está no exercício da cadeira. No início do exercício de cada presidência do Conselho, é preciso apresentar um programa para a sua gestão, e ao final um relatório deve ser entregue ao PE, contendo informações sobre os resultados da gestão. A presidência do Conselho equivale à presidência da UE, mas trata-se de uma presidência nominal, sem poderes governamentais independentes dos demais membros do Conselho.

O Conselho toma as suas decisões a nível intergovernamental e adota 03 (Três) formas de votação. A maioria simples, qualificada e unanimidade. Após o advento do Tratado de Nice, o processo de tomada de decisões faz-se eminentemente por maioria qualificada.

Em analogia à formação do Parlamento Europeu, a ponderação dos votos na maioria qualificada não é exercida de forma igualitária, sendo que os países mais populosos e economicamente mais fortes têm uma participação maior do que os países menores. As matérias referentes à integração dos Tratados e com objetivos de atingir a efetiva integração devem ser votadas sob o princípio da unanimidade<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Este conselho não deve ser confundido com o Conselho da Europa, que é uma organização internacional formada e nem com o Conselho Europeu, conforme PFETSCH: *“Os tratados europeus distinguem, pois, com toda nitidez, entre o Conselho de Ministros e o Conselho Europeu. A diferença essencial entre estes dois órgãos está, todavia, no significado e no objetivo político distintos. Enquanto os Conselhos de Ministros especializados tomam decisões apenas em suas respectivas áreas de atuação, o Conselho Europeu tem a responsabilidade de definir as diretrizes da União e de fixar objetivos de longo prazo. Institucionalmente, o Conselho de Ministros e o Conselho Europeu funcionam de modo semelhante”*. (PFETSCH, Frank R. *A União Européia: história, instituição, processos*. Brasília: UnB, 2001. p. 137).

<sup>94</sup> *“As decisões por unanimidade são previstas no caso de específicas integrações dos Tratados. É a hipótese de art. 308 (ação necessária para atingir objetivos da Comunidade Européia) do Tratado que instituiu a Comunidade Européia, ou para setores particularmente delicados, como por exemplo, os elencados nos artigos 18 (políticas externas e de segurança comum) e 32 (cooperação judiciária e em assunto penal) do Tratado da União Européia. Para adoção destas decisões é necessário que esteja presente, ou representantes, de todos os*



A partir de 2014, o cálculo da maioria qualificada basear-se-á numa dupla de Estados e de população, representando assim a dupla legitimidade da União. Para ser aprovada por dupla maioria, uma decisão deve receber o voto favorável de 55% dos Estados-Membros representando, pelo menos, 65% da população da União.

### 3.3 Comissão e o princípio democrático

A Comissão Europeia, guardiã dos Tratados e órgãos executivos da União, possuem relação direta com o Parlamento Europeu. Ela consolida e defende o interesse geral da União Europeia.

Devido ao seu direito de iniciativa legislativa, esta instituição propõe os textos legislativos que são apresentados ao Parlamento e ao Conselho. De maneira geral, a Comissão representa a instância executiva da UE, assegurando a execução da legislação europeia, do orçamento, dos programas adotados pelo Parlamento e pelo Conselho. O presidente e os membros da Comissão são nomeados pelos Estados-Membros após aprovação pelo Parlamento Europeu<sup>95</sup>.

Os amplos poderes executivos da Comissão Europeia são concentrados em sua sede em Bruxelas, onde nos quais, administra diversos fundos, tais como o Fundo de Agricultura, Social e Regional, atuando também como órgão público na área de direito e política da concorrência comercial. Assim, ao lado do Tribunal de Justiça a Comissão representa o verdadeiro órgão supranacional da UE<sup>96</sup>.

---

*membros do Conselho: a abstenção do voto, todavia, não impede a adoção*". (POZZOLI, Lafayette. *Direito Comunitário Europeu: uma perspectiva para América Latina*. São Paulo: Método, 2003, p. 87).

<sup>95</sup> Cabe à Comissão a representação da "coletividade soberana comunitária" e é em nome da representação e defesa desse interesse que a Comissão ganha *personalidade internacional na sociedade de Estados*. Assim, o *interesse político da União representado pela Comissão não pode ser o de nenhum Estado em particular, mas o da comunidade política de Estados: o "interesse comunitário"*. Trata-se de um tipo de "interesse geral" impossível de ser interpretado por um representante que incorpore um "interesse particular", que é como passa a ser visto o "interesse nacional", contraditório quase sempre com o interesse comum dos Estados. Disso se conclui que aquele que age em nome do "interesse comunitário" exerce uma competência de caráter supranacional. (TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro, Renovar, 2004 p. 184).

<sup>96</sup> "Dispondo de poder de iniciativa, decisão e execução, participa da formação dos atos do Conselho e do Parlamento, gerencia as políticas comuns e exerce competência outorgada pelo Conselho para consecução de regras por ele estabelecidas (art. 155, Tratado da CEE). (SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Direitos Fundamentais e Direito Comunitário: Por uma metódica de direitos fundamentais aplicada às normas comunitárias*. Belo Horizonte, Del Rey, 2000, p. 206).

O processo de tomada de decisões da União Européia envolve as suas principais instituições: a Comissão, o Parlamento e o Conselho. Em geral, é a Comissão Européia que propõe nova legislação, mas são o Conselho e o Parlamento que a adotam. As demais instituições e órgãos também possuem missões fundamentais a desempenhar. As normas e procedimentos para a tomada de decisões na UE estão devidamente consagrados nos Tratados. Todas as propostas de nova legislação européia devem basear-se em um ou mais artigos específicos do Tratado, os quais possuem a característica de ser jurídica da proposta, que determina o processo legislativo que deve ser seguido.

O art. 211 do tratado CE cita, de início, como atribuição geral da Comissão a garantia do funcionamento e desenvolvimento do mercado comum e de modo não excludente quatro áreas especiais de atuação: controle da aplicação do direito comunitário; emissão de recomendações e pareceres; tomada de decisões autônomas e participação em atos do Conselho e do PE; exercício de competências de execução delegadas pelo Conselho. Porém, Os três processos principais são: a consulta, o parecer favorável e a co-decisão.

No processo de consulta, o Conselho consulta o Parlamento, assim como o Comitê Econômico e social Europeu e o Comitê das Regiões.

O Parlamento pode: aprovar a proposta da Comissão, rejeitá-la ou solicitar a introdução de emendas. Se o Parlamento solicitar a introdução de emendas, a Comissão analisa todas as alterações propostas pelo Parlamento. As que forem aceitas serão introduzidas em uma proposta alterada que volta a ser transmitida ao Conselho. Por sua vez, o conselho examina a proposta alterada e adota nos termos propostos ou volta a introduzir emendas. Neste processo, assim como nos outros, o Conselho só pode inserir emendas numa proposta da Comissão mediante decisão por unanimidade.

O processo de parecer favorável implica que o Conselho tem de obter obrigatoriamente um parecer favorável do Parlamento Europeu antes de poder adotar certos tipos de decisões importantes. Este processo é semelhante ao de consulta, com exceção do fato de não ser permitido ao Parlamento introduzir emendas. Isso quer dizer que ele tem de aceitar ou rejeitar o projeto, tal como lhe é apresentado. O parecer favorável exige uma aprovação no Parlamento por maioria absoluta dos votos expressos.

A co-decisão configura-se no atual processo utilizado para a maioria da legislação da União Européia. No processo de co-decisão, o Parlamento não se limita a emitir o seu parecer, ele partilha os poderes legislativos com o Conselho, de forma equitativa. Caso não seja possível o Conselho e o Parlamento chegarem a um acordo sobre um texto legislativo

proposto, este é levado a um Comitê de Conciliação, composto por igual número de representantes do Conselho e do Parlamento. Quando o Comitê chega a um acordo sobre determinado texto, este é então transmitido ao Parlamento e ao Conselho, para que possam finalmente adotá-lo enquanto ato legislativo.

Neste sentido, e “no cumprimento de suas funções, assim como as demais instituições européias, a Comissão deve inspirar-se necessariamente no ‘interesse comunitário’ e respeitar o ‘princípio de subsidiariedade’, seja para preparar uma proposta legislativa, seja para exercer seu poder decisório político. Isto significa que os membros da Comissão não devem representar, sob nenhuma circunstância, a sua nação, mas toda a comunidade européia, assim como os interesses de todos os cidadãos europeus e o desenvolvimento econômico de todos os Estados-Membros. Em contrapartida, os governos que indicam seus comissários não possuem poderes de controle sobre a ação dos membros da Comissão<sup>97</sup>”.

### **3.4 Tribunal de Justiça Europeu**

Por sua vez, o Tribunal de Justiça Europeu assegura o respeito e a interpretação uniforme do direito comunitário. É competente para apreciar litígios em que podem ser partes os Estados-Membros, as instituições comunitárias, as empresas e os particulares. Em 1989 foi-lhe associado o Tribunal de Primeira Instância.

Este órgão jurisdicional é composto por vinte e sete juízes e oito advogados-gerais, designados de comum acordo pelos governos dos Estados-Membros, para mandatos de seis anos, renováveis. São escolhidos entre juristas que ofereçam todas as garantias de independência e que reúnam as condições exigidas, nos respectivos países, para o exercício das mais altas funções jurisdicionais ou que sejam de reconhecida competência.

O Tribunal de Justiça Europeu exerce sua competência de forma vinculante a todos os Estados-Membros, ao zelar pela competência que tenham delegado à União, através do tratado de Maastricht, seja fiscalizada e cumprida, independente até mesmo da vontade e dos interesses de determinado país.

---

<sup>97</sup> TOSTES, Ana Paula B. *União Européia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro, Renovar, 2004, p. 189-190.

Segundo o art. 220 do Tratado CE, a guarda do direito comunitário<sup>98</sup> é competência do Tribunal de Justiça Europeu (TJE) e do Tribunal de Primeira Instância, subordinado ao primeiro.

Sua competência esta regulamentada pelo art. 46 do Tratado UE, e, não se estende somente para matérias de política externa e de segurança comum nem de cooperação em matéria de política interna e justiça.

Neste sentido, o novo art. 35 do Tratado UE, criado pelo Tratado de Amsterdã, trouxe um aumento significativo das competências do TJE, que decidirá a título prejudicial sobre validade e interpretação de decisões gerais, convenções, e os respectivos regulamentos nos domínios da cooperação policial e judiciária.

Segundo o art. 226 do Tratado CE, a comissão, em sua função de “guardiã de tratados”, poderá recorrer ao Tribunal de Justiça se entender que um Estado-Membro tenha violado suas obrigações contratuais. O art. 227 do Tratado CE confere aos Estados-Membros a possibilidade de demandar perante o TJE<sup>99</sup>. No procedimento do art. 226, antes de uma decisão é dada ao Estado a oportunidade de se manifestar; no procedimento descrito no art. 227, é praticamente pouco relevante, pois à comissão deve tratar da matéria do primeiro.

---

<sup>98</sup> Um exemplo disto é o caso SpA Simmenthal (“Simmenthal”) VS Administração das Finanças do Estado Italiano (“AFEA”) expôs ao Tribunal de Justiça da União Européia o confronto entre o regulamento comunitário (Regulamento n. 805, de 27.06.1968) e uma lei italiana (Lei n. 1.239, de 30.12.1970). Tais normas, contendo disposições incompatíveis entre si, versavam sobre questões sanitárias na importação de carne bovina. Simmenthal defendia a aplicação da lei comunitária, ao passo que a AFEA pugnava pela aplicação da lei italiana. A solução adotada pelo Tribunal foi direta e incisiva: *“serían incompatibles com las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho comunitario toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o cualesquiera prácticas, legislativas, administrativas o judiciales, que tuviesen por efecto disminuir la eficacia del Derecho comunitario”*. Assim sendo, *“el Juez nacional encargado de aplicar, en le marco de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario, está obligado a garantizar la plena eficacia de dichas normas dejando, si procede, inaplicadas, por su propia iniciativa, cualesquiera disposiciones contrarias de la legislación nacional, aunque sean posteriores, sin que esté obligado a solicitar o a esperar la derogación previa de estas por via legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional”*. (Trecho da versão em espanhol da Sentença n. 106/77, proferida pelo Tribunal da União Européia em 09.03.1978, no caso SpA Simmenthal x Administração de Finanças do Estado Italiano. Para corroborar Fernando Dantas M. Neustein e Beatriz Pereira da Silva concluem: *“Muito embora parte do entendimento consolidado na sentença tenha sido objetivo de questionamentos, a decisão teve crucial importância na circunstância em que foi proferida, especialmente para consolidar o princípio da primazia do direito comunitário, essencial para o sucesso da implementação da União Européia”*. (NEUSTEIN, Fernando Dantas M. SILVA, Beatriz Pereira da. *O princípio da primazia do direito comunitário e o déficit democrático na União Européia*. Coordenação: PIOVESAN, Flavia. *Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional: Desafios do direito constitucional internacional*. São Paulo, Max Limonad, 2002, p. 376).

<sup>99</sup> *“O Tribunal de Justiça exerce funções consultivas, mediante a formulação de pareceres, a pedido do Conselho, da Comissão ou qualquer Estado-Membro sobre a compatibilidade de um projeto de acordo com as disposições do Tratado. Este parecer foi solicitado ao Tribunal de Justiça por ocasião da assinatura da Ata Final, que contém os acordos constitutivos da Organização Mundial do Comércio. Em caso de parecer negativo do Tribunal, o acordo só pode entrar em vigor depois de cumpridas as formalidades exigidas para revisão dos Tratados”*. (LOBO, Maria Teresa Carcomo. *Ordenamento Jurídico Comunitário*. Belo Horizonte, Del Rey, 1997, p. 37).

”Configura-se em sistema jurídico autônomo (distinto do nacional e superior) e uniforme para todos os Estados-Membros, instituições comunitárias, tribunais nacionais, cidadãos ou quaisquer pessoas jurídicas que estejam sob o território da União”. (TOSTES, 2004).

#### 4 ESPAÇO PÚBLICO COMUNITÁRIO

Em qualquer bloco econômico prevalece a idéia de construir uma integração regional na qual, embora os temas econômicos e comerciais predominantes, possam abrir espaços para a pauta mais abrangente da discussão. Existe aí uma relação direta com a dimensão política dos processos, posto que, em torno do social, circulam as relações de poder, a idéia de democracia e as percepções diferenciadas de participação pública, que serão analisadas. A categoria democrática “espaço público” será utilizada como eixo de discussão.

O processo de democratização será, portanto, longo e acidentado. Poderíamos progredir em três seguimentos: por um lado, de maneira indireta, fazendo dos Parlametos Nacionais, lugares de ligação local com a União Européia. Por outro lado, introduzindo a possibilidade de consultas diretas aos povos europeus sobre uma mesma questão. Por exemplo, a ampliação ou reforma das instituições. Atualmente, essas consultas não são nacionais, dependendo de cada governo e são incapazes de levar à formação de uma maioria européia sobre uma determinada questão. Por fim, reforçar a adesão dos cidadãos a uma União dando aos tratados, a força e a clareza de uma constituição mais forte, que também incluiria a Carta Fundamental dos Direitos do Homem, que ainda falta à União Européia.

Com efeito, no contexto da integração européia, o “déficit democrático das instituições democráticas é ostensivo. Os tratados avançaram muito mais como constituição da liberdade do que como constituição da democracia e sua ordem jurídica estruturaram-se através da intervenção do Tribunal de Justiça do que da vontade democrática<sup>100</sup>”.

O déficit democrático é evidente quando não se possibilita ao cidadão refletir sobre determinada questão, independentemente do grau de relevância dessas, o que agrava ainda mais o atual quadro, uma vez que muitos dos debates travados no Conselho da União Européia são de interesse profundo dos Estados-Membros.

A população além de não ter a chance de debater a proposta em tela, recebe e tem que cumprir os resultados, assim como as conseqüências advindas daquela, quer sejam positivas ou negativas. A ausência da participação popular produz um ambiente e um sentimento de descrença, insatisfação e pouco, quando não a ausência de comprometimento para implementação e o cumprimento das decisões emanadas pelo Conselho da União Européia. O vazio existente entre a possibilidade de uma situação materializar-se até a efetiva decisão prejudica todo o processo de integração comunitária.

---

<sup>100</sup> PIRES, Francisco Lucas. Introdução ao Direito Constitucional Europeu, Lisboa, Almedina, 1997, p. 71.

André Barbieri Souza aponta que a solução deste quadro de deficiência democrática está na formação de espaços públicos europeus:

A legitimação democrática nasceria do embate conjunto dos processos institucionalizados de deliberação, de decisão e de construção informal da opinião através dos meios de comunicação de massa nas arenas. No Estado Democrático de Direito, a infra-estrutura do espaço público preenche uma função ideal, a saber, a transformação de problemas relevantes, em nível de sociedade global, em núcleos cristalizadores de discursos, permitindo que os cidadãos se refiram simultaneamente aos mesmos temas importantes e tomem posição em relação a temas controversos, dizendo sim ou não<sup>101</sup>. (SOUZA, 2007).

Esses espaços para a comunicação requerem um agir orientado pelo entendimento, compreensão e respeito ao debate, ao diferente, ao diálogo propriamente dito. As mais distintas compreensões sobre determinado assunto devem ter espaço para exposição, ao embate, ao diálogo construtivo constante<sup>102</sup>.

Para HABERMAS, atualmente, “(...) a União Européia apresenta-se como megaespaço continental, densamente interconectado pelo mercado e pouco regulado verticalmente por aparelhos político-administrativos legitimados para tal<sup>103</sup>”. Ele continua dizendo que “(...) tais arenas de formação pública da opinião e da vontade só existem, atualmente, no interior dos Estados nacionais. E não podemos imaginar o espaço público europeu, a ser construído, como uma projeção ampliada desse espaço público, pois eles só podem surgir quando os círculos de comunicação das arenas nacionais intactas se abrirem umas às outras<sup>104</sup>”.

A União Européia requer muito mais do que uma estrutura e alguns órgãos decisórios, antes disso, necessita de uma legitimação material, de uma idéia que afaste o déficit democrático existente. Desta forma, HABERMAS defende que: “O estado do cidadão do mundo deixou de ser uma simples quimera, mesmo que ainda estejamos muito longe de atingi-lo. A cidadania em nível nacional e a cidadania em nível mundial formam e *continuun* cujos contornos podem ser vislumbrados no horizonte<sup>105</sup>”.

---

<sup>101</sup> SOUZA, André Barbieri. A União Européia e o déficit democrático: um estudo a partir de Jürgen Habermas. Artigo CONPEDI, 2007.

<sup>102</sup> Esse espaço público europeu ou esfera pública política permitiria aos cidadãos tomarem opinião sobre os mesmos assuntos ao mesmo tempo, criando-se assim verdadeira opinião pública européia, no âmbito comunitário, que poderia dar legitimidade direta à União Européia, através do Parlamento Europeu

<sup>103</sup> HABERMAS, Jürgen. Era das Transições. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003, p. 117.

<sup>104</sup> HABERMAS, Jürgen. Era das Transições. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003, p. 141.

<sup>105</sup> HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II. 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 305.

## 5 A NECESSIDADE DE DEMOCRATIZAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Existe uma estreita relação entre o debate sobre o espaço público e a democracia. A análise do espaço público dentro do campo da política remete a uma discussão sobre democracia. O acesso a esse entendimento somente se dá a partir do conhecimento do princípio democrático e os tipos de democracia.

A democracia introduz uma relação de mútua dependência entre aquele que detém a autoridade política (O Representante ou *decision-maker*) e aquele que deposita (O Representado ou *decision-receiver*). Desta forma, a democracia é participação nas decisões políticas, inclusive no que toca à formação de tratados, sem que se afastem as preferências pessoais e as características de cada povo, ou seja, a democracia pode ser vista como sinônimo de cidadania.

Formas institucionais devem ser repensadas para que os Poderes Executivos, como a Justiça, fiquem mais permeáveis à expressão originada dos espaços públicos. A formação de uma opinião organizada no interior dos fóruns decisórios da União Europeia, não poderia se fazer sem estar permeada pelos valores, temas, contribuições e argumentos que circulam livremente no seio da comunicação política que o contorna<sup>106</sup>.

Numa concepção de democracia, o espaço público político constitui-se em algo fundamental na medida em que expressa o fator essencial que é condição de comunicação, pelas quais uma formação de opinião e da vontade dos cidadãos pode ser realizada, sendo que a formação racional da vontade política necessita da argumentação e negociação públicas<sup>107</sup>.

Mostra neste sentido, que a União Europeia, não está indo contra nossa argumentação, e, que o autor HABERMAS, ao analisar esta questão, afirma existir o déficit de legitimidade da União Europeia, já que as decisões de Bruxelas atingem diretamente os cidadãos sem que os mesmos tenham qualquer participação no processo de tomada de decisão, pois as escolhas são tomadas por especialistas representantes dos governos membros, expõe ainda, que é necessário que a transnacionalização seja feita não somente no mercado, mas sim que haja a construção de uma esfera pública mundial e de um governo global, pois somente assim o

---

<sup>106</sup> As decisões tomadas na União Europeia pelos Executivos dos Estados-Membros deveriam considerar a existência de espaços públicos com a capacidade de crítica e que, embora possuam lógica diferente da sua, são a fonte de toda legitimidade.

<sup>107</sup> Formação democrática da vontade e da opinião em Habermas.



mercado livre poderá sofrer restrições e poderão ser compensadas as desigualdades que tal processo globalizante neoliberal necessariamente vem gerando.

(...) para uma democracia além dos limites do Estado nacional, apresenta-se, naturalmente, a União Européia. Contudo, a criação de unidades políticas maiores ainda não muda nada no estilo de fazer concorrência pelas sedes ou praças de investimento, ou seja, na prioridade dada à integração de mercado, enquanto tal. A política somente poderá ‘ganhar terreno’ diante dos mercados globais, quando, a longo prazo, for possível criar uma infra-estrutura capaz de sustentar uma política interna voltada para o mundo, a qual não pode estar desvinculada dos processos democráticos de legitimação<sup>108</sup>. (HABERMAS, 2003, p. 115).

Todavia, o que se sente, é que não existe participação efetiva do cidadão no processo de tomada de decisão, de formação ou recepção dos tratados. Tal constatação é facilmente visualizada quando se depara com a fase de negociação do tratado, quando não se envolve o cidadão no processo, que é totalmente negociado por agentes do Estado, que não recebem delegação do nacional para tanto, caso do ministro das Relações Exteriores que negocia as bases de um acordo ou de um tratado, sem que o elemento povo tenha conhecimento ou dele participe direta ou indiretamente. Cabe desta forma, fazermos uma breve análise do princípio democrático e os tipos de democracia para entendermos melhor a sua falta.

#### BOBBIO analisa o significado de democracia:

O discurso sobre o significado de democracia não pode ser considerado concluído se não se dá conta do fato de que, além da democracia como forma de governo de que se falou até agora, quer dizer, democracia como conjunta de instituições caracterizadas pelo tipo de resposta que é dada às perguntas “Quem governa?” e “Como governa?”, a linguagem política moderna conhece também o significado de democracia como regime caracterizado pelos fins ou valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e opera. O princípio destes fins ou valores, adotado para distinguir não mais apenas formalmente, mas, também conteúdo distintamente um regime democrático, de um regime não democrático, é a igualdade, não a igualdade jurídica introduzida nas constituições liberais mesmo quando estas não eram formalmente democráticas, mas igualdade social e econômica (ao menos em parte). Assim foi introduzida a distinção entre democracia formal, que diz respeito precisamente a forma de governo, e a democracia substancial, que diz respeito ao conteúdo dessa forma. Estes dois significados podem ser encontrados em perfeita fusão na teoria rousseauiana da democracia, já que o ideal igualitário que a inspira se realiza na formação da vontade geral, e portanto são ambos historicamente legítimos. A legitimidade histórica, porém, não autoriza a crer que tenham, não obstante a identidade do termo, um elemento conotativo comum. Tanto é verdade que pode ocorrer historicamente uma democracia formal que não consiga manter as principais promessas contidas num programa de democracia substancial e, vice-versa, uma democracia substancial que

---

<sup>108</sup> HABERMAS, Jürgen. *Era das Transições*. Trad. Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 115.

se sustente e se desenvolva através do exercício não democrático do poder. Desta ausência de um elemento conotativo comum temos a prova na esterilidade do debate sobre a maior ou menor democraticidade dos regimes que se inspiram uns no princípio do governo do povo, outros no princípio do governo para o povo. Cada um dos regimes é democrático segundo o significado de democracia escolhido pelo defensor e não é democrático no significado escolhido pelo adversário. Além do mais, o único ponto sobre o qual um e outro poderiam concordar é que uma democracia perfeita deveria ser ao mesmo tempo formal e substancial. Mas um regime deste gênero pertence, até agora, ao gênero futuríveis<sup>109</sup>. (BOBBIO, 2007, p. 157-158).

No século XX houve a ampliação de compreensão do ideal democrático, na qual se faz necessário a participação popular, nos âmbitos dos regimes políticos capitalistas, ao mostrarem novas modalidades de democracia. Sendo que os debates e os conflitos de vários atores da sociedade favorecem a formação democrática da vontade e da opinião política e pública ao materializar o ideal democrático de uma comunidade do povo.

Este favorecimento leva a concretização do princípio democrático, incorporando o significado mais importante da teoria democrática representativa, com suas técnicas de representação, de instituições e de procedimentos, ao inserir as funções do povo como fonte de determinação do convívio social mediante prescrições jurídicas<sup>110</sup>.

Neste sentido SOARES expõe:

Nessa linha de argumentação, a democracia (...) se manifesta na estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos possibilidades efetivas de aprendizado da democracia, de participação nos processos decisórios, de exercício de controle nas divergências de opinião e de produção de ‘inputs’ políticos democráticos. (SOARES, 2008, p. 233).

No entanto, aqui surgira a dúvida no que chamamos de democracia representativa, onde o cidadão delega poderes a um grupo “seleto” de cidadãos para que decida em seu nome, sem que seja ouvido em importantes decisões que alterariam substancialmente o *modus vivendi*<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade – Para uma Teoria Geral da Política. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 157-158.

<sup>110</sup> SOARES, Mário Lucio Quintão. Teoria do Estado: Novos Paradigmas Em Face Da Globalização. São Paulo, Atlas, 2008, p. 233.

<sup>111</sup> É uma expressão em latim que significa um acordo entre partes cujas opiniões diferem, de tal maneira que elas concordam em discordar.

Porém, torna-se complexo a questão, pois, não se pode falar em democracia direta nos moldes de Atenas (*Polis*), onde os cidadãos participavam diretamente das tomadas de decisões da vida da Cidade.

BOBBIO expõe:

que a democracia direta não seja suficiente, se torna claro quando se considera que os institutos de democracia direta no sentido próprio da palavra são dois: a assembleia de cidadãos deliberantes sem intermediários e o 'referendum'. Nenhum sistema complexo como é o caso de um Estado moderno pode funcionar apenas com um ou com outro, e nem mesmo com ambos conjuntamente<sup>112</sup>. (BOBBIO, 2004, p. 65).

A representação democrática se manifesta na democracia representativa, mediante instituições e procedimentos eleitorais necessários a regular as maneiras de escolha. Sendo, que se torna uma outorga do povo ao um órgão soberano, institucionalmente legitimado por uma constituição<sup>113</sup>.

Desta forma, o déficit democrático que resulta da aprovação ou não de um tratado celebrado pelo Chefe de Estado, BOBBIO expõe que pode ser visto pela democracia participativa.

que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formais, ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico e burocrático". "Deste ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do Estado à democratização da sociedade<sup>114</sup>. (BOBBIO, 2004, p. 65-67).

A legitimação vem também da forma que o representante eleito desempenha o mandato político. Devendo atuar sempre fundado nos princípios da representação e da autoridade legítima, pois a força legitimadora do órgão representativo concentra-se no conteúdo dos seus atos, caracterizando a representação democrática material<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 65.

<sup>113</sup> Agindo autonomamente e representada pelo povo e nos interesses exclusivos deste.

<sup>114</sup> BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 65-67.

<sup>115</sup> SOARES *apud* CANOTILHO (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria Constitucional. 2. Ed. Coimbra: Almedina, 1998, p.282)

Nesta forma, o princípio da representação como componente do princípio democrático possui as seguintes características:

- a) autorização constitucional de suas funções de domínio em nome do povo, exercido juridicamente, por órgãos de soberania do Estado;
- b) legitimação do domínio do princípio da soberania popular;
- c) sempre com a finalidade e interesses do povo, através do exercício do poder.

A questão da participação efetiva no processo de decisões políticas, como forma de efetivo exercício de cidadania é exposto por SANTIAGO:

Quase nenhum pensador mais duvida que a democracia seja a forma legítima de governar um povo, todavia existindo pouca ou nenhuma concordância entre os autores acerca da origem dessa legitimidade, fazendo indagações acerca do valor da democracia, 'se é instrumental ou intrínseca? Procedimental ou substancial? Reside a característica negativa de evitar a monopolização do poder, ou se encontra associado a sua atitude positiva de promover a auto-realização pessoal? Por acaso a virtude da democracia residiria na capacidade de transformar as preferências do povo para impedir que estas sejam alteradas? A democracia é um processo independente da moral, ou é um modo de eleger valores morais e solucionar conflitos morais? São os indivíduos os sujeitos da democracia ou são grupos ou as associações? A democracia deveria se restringir somente a comunidade política ou deveria se estender a outras dimensões da sociedade civil como por exemplo, o lugar de trabalho? Quais as previsões constitucionais seriam essenciais a democracia e quais seriam os contingentes e instrumentais?' Neste caso, qual seria o sentido, por exemplo, do princípio 'um homem um voto', das eleições periódicas, da liberdade de expressão, da divisão de poderes, da representação política, dos partidos políticos e do controle judicial da constitucionalidade?<sup>116</sup> (SANTIAGO, 2003, p. 14).

Existe assim o déficit democrático na formação dos tratados e na sua recepção pelos ordenamentos jurídicos, em razão da ausência ou tímida participação no processo que os envolve, também há instrumentos que permitem uma maior participação, através da democracia semidireta ou participativa caracterizada pela convivência de mecanismos da democracia representativa com outros da democracia direta (referendo, plebiscito, revogação, iniciativa popular e etc), previstos em cada ordenamento de cada Estado-membro.

O fato é que não existe uma consciência social transnacional européia, e isto se comprova na dificuldade em se reconhecer a existência de um verdadeiro *ethos* comunitário. Uma literatura crítica que traz uma expressiva contribuição para o debate contemporâneo,

---

<sup>116</sup> SANTIAGO, Nino. *La constitucion de la democracia deliberativa*. Buenos Aires: Gedisa Editorial, 2003, p. 14.

relaciona o déficit democrático europeu com as dificuldades em se construir uma “democracia transnacional”, devido à inexistência de uma “base social europeia”<sup>117</sup>.

Certamente, a valorização desta questão depende do reconhecimento de valores fundamentais culturais e da importância dos pressupostos sociológicos na constituição de identidades nas arenas políticas, considerando-se finalmente a democracia como processo duplo, envolvendo tanto o Estado quanto à sociedade civil. Além disso, só deveria ser possível a verificação do “interesse comunitário” no seio da sociedade europeia, já que os Estados não são sujeitos sociais, mas, sim, corpos artificiais, estruturas burocráticas que devem representar os interesses dos seus nacionais<sup>118</sup>.

No contexto desenvolvido, deve-se falar da regra da maioria e suas formas e limites democráticos, para se aprofundar melhor no assunto. A democracia é aferida segundo o princípio da regra da maioria, caracterizada pelo sufrágio universal.

Na história podemos dizer que o princípio da maioria é um dos fatores que mantém a sociedade unida, desde os tempos dos gregos e dos romanos, passando pela Idade Média legitimando ordens sociais variadas, como o direito canônico e as assembléias feudais.

A regra da maioria em síntese é constituída:

- a) as cinco regras básicas majoritárias: 1.<sup>a</sup> a maioria simples não qualificada (metade mais um); 2.<sup>a</sup> a maioria absoluta (metade mais um do universo eleitoral); 3.<sup>a</sup> a maioria relativa (metade mais um dos votantes); 4.<sup>a</sup> a maioria qualificada (pode ser de dois terços ou três quartos); e, 5.<sup>a</sup> qualquer maioria (a maior dentre as minorias);
- b) a incorporação de mecanismos de correção das decisões tomadas;
- c) a garantia de ampla liberdade às minorias.

Com a regra da maioria, no novo contexto do paradigma do Estado democrático de direito, vê-se o autêntico governo popular, com o ideal democrático que deste articula o necessário meio para torná-lo mais próximo da realidade estatal<sup>119</sup>. (SOARES, 2008, p. 238).

---

<sup>117</sup> “em lugar da controvérsia sobre ser melhor assegurar a autonomia das pessoas do direito por meio de liberdades subjetivas para haver concorrência entre indivíduos em particular, ou então mediante reivindicações de benefícios outorgadas a clientes da burocracia de um Estado de bem-estar social, surge agora uma concepção jurídica procedimentalista, segundo a qual o processo democrático precisa assegurar ao mesmo tempo a autonomia privada e pública”. HABERMAS, Jürgen. A Inclusão do Outro: estudos de teoria política. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002, p. 298.

<sup>118</sup> TOSTE, Ana Paula B. **União Européia: o poder político do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 144.

<sup>119</sup> “Dentre os limites à decisão majoritária, aplicáveis à maioria parlamentar, estão: a) a necessária publicidade das regras de maioria, isto é, a deliberação pública no órgão representativo do povo, que enseja uma maior

O déficit democrático resultante dos processos dos tratados internacionais celebrado pelos Estados-membros pode ser minorado através de uma democracia semidireta ou participativa, por meio de mecanismos como plebiscitos, referendos, voto e até mesmo mecanismos como o de revogação e o veto<sup>120</sup>, mascarando de certa forma, a regra da maioria, dentro dos limites democráticos.

A democracia participativa não implica falar que todas as formas de representação sejam necessariamente eliminadas. Ao contrário, envolve a convivência harmônica com os institutos da democracia representativa, de mecanismos da democracia direta, como a iniciativa popular, o referendo, que a democracia representativa albergou-se, mas que merece desenvolvimento, juntamente com o direito de revogação e o veto como forma de efetiva participação popular no processo de decisão.

Ainda através da história, cabe destacar brevemente das instituições políticas os quatro tipos de democracia: a democracia direta; a democracia da *civitas*; a democracia indireta e a democracia semi-direta, pois, percebe-se cada vez, mais vivo o seu alcance e sua necessidade nos Estados Democráticos.

Neste sentido, a democracia direta, também conhecida como '*demokratia grega*' é considerada a democracia ideal, pois, o seu exercício ocorre de modo imediato e direto, o que mostra a verdadeira identidade popular, colocando todos os seus cidadãos dotados de direitos políticos em assembléia popular.

Seu início se deu na civilização grega, o que dava a certos cidadãos privilégios e preceitos básicos, como o princípio da isonomia, o princípio da isotimia<sup>121</sup> e o princípio da isagoria<sup>122</sup>.

A democracia da *civitas* iniciou-se em Roma, era caracterizada pelos seus membros como a comunidade dos cidadãos *res publica*. Considerava seus cidadãos iguais, os quais

*participação popular no assessoramento e na transparência da tomada de decisão; b) as devidas regras de proteção às minorias opositoras, para que as mesmas possam atuar com destemor; c) o direito destas minorias de colaborar no processo de formação da opinião pública e da vontade política coletiva, bem como nos trabalhos parlamentares e suas comissões; d) a obediência às regras convencionais da moralidade política e social, assemelhadas às regras do processo judicial, que podem ser sintetizadas no respeito às organizações partidárias representativas e às regras de procedimento do processo democrático". (SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização. São Paulo: Atlas, 2008, p. 238-239).*

<sup>120</sup> Embora haja instrumentos constitucionais internos de participação efetiva como os que foram mencionados, é tímida a utilização de ditos mecanismos constitucionais, posto que rara ou nunca os povos são consultados quando da celebração de um tratado pela comunidade europeia.

<sup>121</sup> Abolição de títulos hereditários, e o amplo acesso às funções públicas.

<sup>122</sup> Igualdade na participação dos debates e assembléias, em todas as esferas públicas, nos negócios do governo.

podiam usufruir de poderes despóticos na esfera privada e direitos políticos na pública, que de certa forma, proporcionava participação direta nas instituições, desconhecendo assim, o instituto da representação política.

A democracia indireta surge com o aparecimento do Estado Liberal, a partir da Revolução Francesa, onde o povo passa a exercer o seu poder de um modo mediato e através de seus representantes<sup>123</sup>. As condições sociais tiveram papel fundamental, pois sua grande diferenciação, sofreu de certa forma, impulsão do liberalismo, levando a elaboração das leis em detrimento da soberania popular, favorecendo soberania nacional.

Nesse contexto, autores como Grocio, Hobbes, Locke, Puffendorf, Rousseau, Montesquieu e Kant desenvolveram o marco teórico da evolução filosófica e jurídica do jusnaturalismo racionalista sob o império da lei positiva, característico do Estado liberal de direito. Desde de então, compreendeu-se que a utopia da democracia direta era incompatível com as instituições políticas do Estado capitalista moderno, sendo possível tão-somente em pequenas comunidades políticas, sob condições sócio-econômicas distintas. (SOARES, 2008, p. 248).

A democracia semi-direta surgiu na Suíça e se desenvolveu após a Primeira Guerra, onde buscavam ampliar as modalidades de democracia representativa. Seus mecanismos foram introduzidos nas constituições modernas de uma forma progressiva, e podem ser demonstrados resumidamente da seguinte forma:

- 1) referendium, na qual os cidadãos são consultados sobre determinadas questões ou textos de um procedimento formal regulado na lei. Podendo ser por iniciativa popular (certo número de cidadãos), ou pelos órgãos do Estado;
- 2) iniciativa popular refere-se ao procedimento democrático que faculta ao povo a iniciativa de uma proposta tendente à adoção de uma norma constitucional ou legislativa;
- 3) veto é considerado como um instrumento jurídico que permite a determinado numero (fração) do corpo eleitoral, dentro de certos limites da lei, seja submetida a voto popular. Na hipótese de haver a rejeição do ato legislativo, este será nulo;
- 4) plebiscito é considerado diferente do referendium, pois estes levaram a vontade popular aos seus representantes, definindo suas escolhas ou decisões políticas, antes de entrarem em vigor;

---

<sup>123</sup> Via sufrágio com a realização de valores essenciais e de direitos individuais.

5) direito de revogação determinado número (fração) do corpo eleitoral é permitido solicitar a destituição de um funcionário eleito ou parlamentar, antes de terminar seu mandato, e, pode ser apresentado das seguintes modalidades:

a) “**o recall**: forma de revogação individual que permite a destituição de parlamentar ou magistrado, que não corresponda às expectativas de seu eleitorado ou por falta de decoro(doze Estados-Membros dos Estados Unidos da América aplicam o recall. O art. 71 da Constituição de Weimar também dispunha sobre a destituição do Presidente do Reich, a pedido do Reichstag, através de votação popular)”; b) “**o mandato imperativo**: forma de revogação individual que possibilita a destituição de deputados que não satisfaçam, ideologicamente, ao seu eleitorado, ao qual devem prestar contas de seu mandato (adotada na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas)”; c) “**o abberufungsrecht**: forma de revogação coletiva, que resulta na cassação do mandato de toda uma assembléia (sete cantões suíços o admitem)”. (SOARES, 2008, p. 252-253).

Demonstrado sucintamente as várias maneiras de se ver à democracia, pode-se dizer que a União Européia carece do seu significado essencial. Na medida em que cresce imperiosa, mas carece de uma legitimidade popular. Desta forma, compromete o êxito de sua integração, pois, na medida em que seu poder e o ordenamento não são legítimos, por não serem fundados em bases democráticas, existe a condenação de arruinar suas conquistas de dois séculos de constitucionalismos.



## 6 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPÉIA

A construção de uma Europa unida assenta em princípios e direitos fundamentais que os Estados-Membros reconhecem e cuja concretização cabe aos órgãos executivos dela. Entre estes princípios fundamentais destacam-se a realização de uma paz duradoura, a unidade, a igualdade, a liberdade, a segurança e a solidariedade.

A UE reconhece explicitamente o respeito da liberdade, da democracia e do Estado de direito de valores que são comuns a todos os Estados-Membros<sup>124</sup>. Estes princípios aliados à proteção das liberdades e dos direitos fundamentais foram reforçados pelo Tratado da UE, prevê medidas em caso de violação<sup>125</sup>.

O ordenamento jurídico comunitário da União Européia carece em suas origens, de uma relação normativa de direitos fundamentais. O tribunal de Justiça é o que progressivamente através de sentenças, irá caracterizando uma relação de direitos fundamentais, fazendo-se em o único dos pilares essenciais para o funcionamento do modelo institucional comunitário (posteriormente, os próprios Estados-Membros), utilizando-se de inspiração, por um lado, os tratados internacionais sobre Direitos Humanos, e, por outro lado, as tradicionais constituições comuns dos Estados-Membros.

A ordem jurídica da UE de hoje, inclui um dos seus princípios básico dos direitos humanos<sup>126</sup>(Direitos Fundamentais), do artigo 6.º do Tratado da União Européia (TUE) estabelece que a União respeitará os direitos fundamentais, garantidos pela Convenção Européia dos Direitos do Homem (CEDH), e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros. Não foi até que o Tratado de Maastricht de 1992, que o art. 6 (2) (ex-artigo F) do TUE foi inserido nos Tratados. E somente com o Tratado de Amsterdã de 1997 foi formalmente esclarecida que a competência do Tribunal de Justiça Europeu (TJE) no âmbito do Tratado da Comunidade Européia (TCE) em relação ao artigo 6.º do TUE (2) no que diz respeito à ação das instituições da UE (artigo 46.º do TUE (d)).

---

<sup>124</sup> n.1º do art. 6.º do Tratado da UE.

<sup>125</sup> Arts. 7.º e 8.º do Tratado da UE.

<sup>126</sup> No contexto da União Européia, os direitos humanos são mais freqüentemente referidos como “direitos fundamentais”. Nenhuma grande diferença conceitual esta envolvida, e os termos serão usados na monografia como o mesmo significado. A distinção entre fundamental (humanos) direito (não incluídos nos Tratados) e fundamental (econômico) liberdades (listados nos Tratados) é relevante, no entanto. Alguns consideram que as liberdades econômicas para os direitos humanos, mas essa, no entanto não será usada.

Recentes revisões foram feitas nestes Tratados nas tentativas de codificar a doutrina dos direitos fundamentais da UE, sendo que desde 1969, tem sido desenvolvido pelo Tribunal<sup>127</sup>. No contexto da Carta é fácil perceber e destacar três das questões horizontais principais:

- a) A relação entre a doutrina de supremacia e a doutrina dos direitos fundamentais, incluindo a discussão de nível de proteção;
- b) O alcance expansivo e a relevância dos Direitos Humanos da competência do Tribunal vis-à-vis os Estados-Membros;
- c) A relação com a CEDH incluindo a possibilidade de adesão à UE<sup>128</sup>.

A criação do Tribunal de Justiça de uma doutrina dos direitos humanos comunitário é muitas vezes explicada e motivada pelo desejo de proteger o bem estar, mas por vezes contestada, na ambição do direito comunitário de imperar sobre qualquer norma da legislação nacional, incluindo as normas constitucionais de direitos humanos. A idéia é que o Tribunal não poderia respeitar o princípio da supremacia de tribunais nacionais, salvo os atos das instituições comunitárias forem objeto de revisão dos direitos humanos por parte do Tribunal.

Para reduzir o risco de conflitos entre o direito comunitário e as constituições nacionais, o Tribunal embasa-se em “inspirar nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros”. Alguns estudiosos têm sugerido que isso deveria significar que o Tribunal exerça sua prerrogativa de basear a sua jurisprudência sobre direitos humanos, sobre os mais rigorosos padrões e níveis mais elevados de proteção encontrada entre os Estados-Membros. Este não é o entendimento do Tribunal, no entanto. Quando se trata de constituições nacionais, o Tribunal limitou-se a chamar de “inspiração” de “tradição”. A jurisprudência raramente envolve qualquer fim, a análise decisiva das contribuições nacionais é feita por eles, a jurisprudência atual se concentra mais na CEDH.

O Tribunal considera que o seu papel constitucional como a definição de um nível autônomo de proteção no âmbito da Comunidade<sup>129</sup>. Não existem exemplos de um tribunal

---

<sup>127</sup> O artigo 46 (d) do TUE refere-se apenas às ações das instituições, não dos Estados-Membros que, de acordo com a jurisprudência também estão sujeitos a revisão TJCE direitos humanos quando eles estão dentro do âmbito do direito comunitário.

<sup>128</sup> Outras importantes questões horizontais incluem as relações externas, o acesso das pessoas ao Tribunal de Justiça, e se a EU precisa de direitos humanos e burocracia

nacional de última instância, a anulação de decisão prejudicial do Tribunal de Justiça Europeu sobre a base que o resultado seria a violação dos direitos fundamentais na prestação da constituição nacional<sup>130</sup>. Mas o Tribunal tem, obviamente, de orientar e manter bem claro o cuidado de manter a sua legitimidade e autoridade.

Isso tem causado alguma preocupação, na perspectiva da UE, que os mais altos tribunais, *inter alia*, Alemanha e Dinamarca, têm reservado, em termos gerais em seus respectivos países, se o ato contrário a uma norma constitucional nacional<sup>131</sup>.

A probabilidade de tensão entre a Comunidade e as normas nacionais de proteção está relacionada com a questão e de que forma as medidas dos Estados-Membros estão sujeitos à revisão dos Direitos Fundamentais por parte do Tribunal. Ao longo dos anos, o Tribunal tem alargado progressivamente a sua revisão para incluir não só os atos das instituições, mas também os atos dos Estados-Membros, quando atuam ao abrigo da legislação da UE, como braço executivo da União, ou, se invocar as regras comunitárias em matéria de derrogação das liberdades fundamentais econômicas, como por exemplo, a livre circulação de mercadorias.

O problema é que “a aplicação do direito comunitário” é um conceito bastante vago, amorfo e varia de acordo com a situação específica do indivíduo, invocando os direitos fundamentais. Além disso, a aplicação do direito comunitário está em constante expansão, tanto em saltos (como a recente transferência da política de asilo e de vistos do terceiro para o

<sup>129</sup> Os dois casos mais importantes que envolvem revisão de direitos humanos das medidas comunitárias de natureza legislativa são *Case 4 / 73 Nold / Comissão*, [1974], p. 491, e de *44/79, Hauer*, [1979], p. 3727, ambas originárias na Alemanha e ambos referentes ao direito de propriedade

<sup>130</sup> Dois julgamentos envolvendo desafio dos atos comunitários vencidos perante o TJCE tem sido severamente criticados pelos estudiosos alemães, para cair abaixo do nível alemão de proteção, ver processos apenas 46/87 e 227/88, *Hoechst / Comissão*, [1989], p. 2859 (OTJCE decidiu que as pessoas jurídicas não gozam do direito a uma casa), e os chamados processos banana, um dos quais é processo C – 280/93, Alemanha / Conselho, [1994] Col. I – 4973 por os padrões alemães, o TJE aplicou um teste de proporcionalidade branda vez ao abrigo do direito de propriedade e o livre exercício de uma atividade comercial ou profissional).

<sup>131</sup> Ver o caso de Maastricht do Tribunal Constitucional Federal alemão, *Brunner*, [1994] 1 CMLR 57, que se seguiu sobre o alemão casos anteriores, *Solange I*, [1974] 2 CMLR 540, *II e Solange*, [1987] 3 CMLR 225, e foi esclarecido de uma forma mais amigável supremacia direção um pouco em um caso recente de junho de 2000, ver A. Von Bogdandy. Veja também o caso de Maastricht do Supremo Tribunal dinamarquês, *Carlsen*, 3 CMLR 854 [1999]. Tribunais e outros Estados-Membros, nomeadamente em Itália (ver o caso *Frontini* [1974] 2 CMLR 372), tomaram igualmente reservas quanto à supremacia do direito comunitário sobre as constituições nacionais, B. de Witte, “Efeito Direto, supremacia e da Natureza da Ordem Legal”, em Craig e de burca (Eds.). Ao contrário do que os casos alemães, a reserva dinamarquesa em seu acórdão **do Supremo Tribunal não está basicamente preocupado com o déficit democrático da UE percebido ou com potencial de conflitos de direitos fundamentais** (em termos práticos, a CEDH, não a Constituição, serve como a lei de direitos na Dinamarca), **mas sim com os limites de transferência de soberania, prevista no artigo 20 da Constituição dinamarquesa.**

primeiro pilar<sup>132</sup>), e de forma complementar por meio da legislação comunitária, as bases jurídicas das quais não são precisamente delimitadas.

A profundidade do Tribunal no controle das medidas dos Direitos Fundamentais dos Estados-Membros nem sempre são idênticas às medidas do controle dos Direitos no âmbito comunitário. O Tribunal de Justiça parece fornecer apenas a orientação geral e não um órgão jurisdicional nacional quando se trata da compatibilidade com os direitos das medidas nacionais que derrogam as liberdades econômicas<sup>133</sup>.

A CEDH é uma fonte essencial de direito na jurisprudência dos direitos humanos e fundamentais da UE, mesmo se a UE não é parte contratante da Convenção. O Tribunal geralmente adere à CEDH e suas disposições sobre os direitos humanos com um nível mínimo de proteção, e muitas vezes mergulham em exames da Convenção e mais recentemente, na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. A CEDH tem “significado especial” nas palavras do Tribunal de Justiça. Isto pode ser visto como uma tentativa do Tribunal de evitar a tensão com outro instrumento importante para os Estados-Membros, que até agora são incorporados a ele para o direito interno.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem se abstém de fiscalizar os Estados-Membros na responsabilidade dos atos no âmbito do direito comunitário, referindo-se ao que vê como a equivalência da proteção dos direitos humanos concedida pelo Tribunal de Justiça<sup>134</sup>.

O PE foi um dos mais fervorosos apoiantes e antes de um catálogo de direitos humanos da UE e da adesão da Comunidade à CEDH. Essa política remonta a 1977 a Declaração Conjunta sobre Direitos Humanos do Parlamento, Conselho e Comissão<sup>135</sup>, com base em uma iniciativa do Parlamento, que foi seguido pelo Parlamento, o projeto de Tratado

---

<sup>132</sup> Título IV do Tratado CE Veja “Vistos, asilo e imigração. A competência do Tribunal em relação ao Estado-Membro medidas previstas no presente título é limitada, entretanto, ver os artigos 68 (2) e 64 (1)

<sup>133</sup> Do artigo 51 (1) da Carta, há uma disposição referente ao capítulo horizontal, diz que as disposições têm por destinatários os Estados-Membros na medida em que “eles estão a implementar o direito da União”. A linguagem não se encaixa muito bem com a abordagem mais ampla da jurisprudência do Tribunal. Duas formas possíveis de conciliação entre o artigo 51 (1) com a jurisprudência atual poderiam ser imaginadas: (1) para dar uma interpretação liberal da palavra “execução”, ou (2) simplesmente continuar a prática atual em relação nas medidas ao Estado-Membro, mas tendo como precedente básico os princípios gerais ao invés de um pedido formal da Carta.

<sup>134</sup> A Comissão Europeia de Direito Humanos da decisão *Direitos M. and Co. v. RCF*. APP. N.º 13258/87 (1990), 64 DR 138. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem decidiu recentemente que ele pode avaliar a responsabilidade dos Estados-Membros para as ações comunitárias que estão além da revisão, por exemplo, Tribunal de Justiça, as disposições dos Tratados. (*Matthews contra Reino Unido*, ‘1990’, relatórios de 1999-I e I).

<sup>135</sup> Ver [1977] JO C103 / 1. Ver [1984] JO C77/33, o artigo 4.

sobre a União Europeia, a partir de 1984 (o relatório Spinelli), que inclui uma disposição semelhante ao que hoje é o artigo 6.º do TUE<sup>136</sup>.

“O PARLAMENTO EUROPEU, O CONSELHO E A COMISSÃO,  
Considerando que os Tratados constitutivos das Comunidades Europeias baseiam-se no princípio do respeito do direito:  
Considerando que, como é reconhecido o Tribunal de Justiça, este direito compreende ainda das normas dos Tratados e do Direito comunitário derivado, os princípios gerais do Direito e em particular dos direitos fundamentais, princípios e direitos sobre os que baseiam o direito constitucional dos Estados-Membros;  
Considerando, em particular, que todos os Estados-Membros são partes contratantes da Convenção Europeia de Proteção dos Direitos do Homem e da Liberdades Fundamentais, assinam em Roma, em 04 de novembro de 1950,

SENDO ADOTADO NA DECLARAÇÃO SEGUINTE:

1. O Parlamento Europeu, o Conselho, e a Comissão assinalam a importância primordial que atribuem a respeito dos direitos fundamentais que resultam em particular das constituições dos Estados-Membros, assim como a Convenção Europeia de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.
2. Em exercício de suas competências e em cumprimento dos objetivos das Comunidades Europeias, respeitaram e seguiram respeitando tais direitos.  
Luxemburgo, em 05 de abril de 1977.

Em abril de 1989, o Parlamento Europeu aprovou o primeiro catálogo comunitário provisório dos direitos humanos (com base no Relatório De Gucht), que foi uma importante fonte de inspiração para a Convenção da Carta. O Parlamento Europeu, a Declaração dos Direitos e Liberdades Fundamentais, de 12 de abril de 1989<sup>137</sup> incluiu uma disposição semelhante ao artigo 53, chamado de Artigo 27, “Grau de proteção” que desde que:

Nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como restringindo a proteção conferida pelo direito comunitário, o direito dos Estados-Membros, o direito internacional e das convenções e acordos internacionais sobre os direitos e liberdades fundamentais, ou como estava no caminho do seu desenvolvimento.

A semelhança com o artigo 53 da Carta, tanto em texto e título, é muita. Tal como o artigo 53, o sujeito gramatical da norma limita-se ao instrumento propriamente dito (“Nenhuma disposição da presente Declaração”), e não a um conceito mais amplo, como os Tratados ou do direito comunitário em geral. Há, no entanto, diferenças importantes. O artigo

<sup>136</sup> O projeto de Tratado também se abriu para a adesão à Comunidade, *inter alia*, CEDH.

<sup>137</sup> Ver [1989] JO C120/51. Tal como acontece com resoluções políticas e outras iniciativas do Parlamento Europeu, a Declaração é um instrumento não vinculativo. Tem sido invocado pelos demandantes, em alguns casos e foi citada como inspiração para o parecer do advogado-geral Van Gerven no caso *Grogan* sobre o aborto e a liberdade de expressão, ver processo C-159/90, *SPUC v. Grogan*, [1991], p. I-4685.

27 faz referência a “lei” dos Estados-Membros em geral, não apenas as “constituições”, e a disposição é ao mesmo tempo neutra no sentido de que os desenvolvimentos futuros são contabilizados. Já o artigo 53, pelo menos numa leitura estrita, refere-se somente aos níveis mais elevados de proteção existentes no momento da adoção da carta.

Em 1994, uma comissão do Parlamento Europeu aprovou um projeto de Constituição para a União Européia (Relatório Herman<sup>138</sup>). No Título VII, o projeto integrou a versão revisada do catálogo 1989 dos direitos humanos. Ponto 24 do presente título, “Grau de proteção”, se baseia no artigo 27 e seguinte teor: “*Nenhuma disposição da presente Constituição pode ser interpretada como limitando a proteção conferida pelo Direito da União, a lei dos Estados-Membros e do direito internacional*”.

Considerando que não exclui nada juridicamente significativa de seu modelo no artigo 27 da Declaração. Uma diferença, entretanto, é importante notar. Ao usar a expressão “Nenhuma disposição da presente *Constituição*,” a cláusula sugere que todas as outras disposições do projeto de Constituição, incluindo disposições sobre as competências do regulador comunitário e júri, seria subordinado, *nomeadamente*, todas as disposições relativas aos direitos dos Estados-Membros.

Esse desafio à supremacia da legislação da UE não se destinava, pelo contrário, o projeto de Constituição no artigo 1 (6) explicitamente estipula que “O direito da União Européia prevalece sobre o direito dos Estados-Membros”. No entanto, numa análise puramente textual, utilizando as regras gerais de interpretação (*Lex specialis*) (grifo nosso), seria difícil negar que o ponto 24 do Título VII foi um desafio para a doutrina da supremacia.

O artigo 7.º do projeto de Constituição, que prevê que “**A União respeitará os Direitos Fundamentais garantidos pela CEDH, por outros instrumentos internacionais aplicáveis e tal como resultam dos princípios constitucionais partilhados pelos Estados-Membros**” (grifo nosso), pode ser amenizado um pouco esta interpretação, pela referência explícita aos “princípios constitucionais partilhados pelos Estados-Membros”, contudo, se o projeto de Constituição não tivesse utilizado esta expressão, o problema da supremacia sem dúvidas seria real.

---

<sup>138</sup> Ver [1994] JO C61/155, do Parlamento do projeto de Constituição Européia para a UE, de 10 de fevereiro de 1994.

## 7 DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA UNIÃO EUROPÉIA

A decisão de fazer com que fosse eleita pelo sufrágio universal direto, pela primeira vez em 1979, a Assembléia Européia até então composta de representantes dos Países-Membros foi apresentada como uma etapa fundamental da democratização da Europa.

Um dos principais argumentos relativos ao déficite democrático da UE está relacionado à natureza da própria União Européia, que é, foi e sempre será uma união de Estados-nações, mas nunca um estado em si mesmo.

Segundo MORAVCSIK, dentro do quadro institucional europeu, há muitas restrições, cujo objetivo é evitar o nascimento de uma soberania supranacional, categorizadas como:

- a) **restrições substantivas**, como a ação da União Européia, propositadamente limitada a algumas áreas, principalmente relacionadas ao mercado interno, evitando-se assim algumas da esfera de competência mais importante dos Estado modernos, como a defesa do bem-estar, ou outras;
- b) **restrições fiscais**, como a capacidade orçamental da União Européia, baseada predominantemente em acordos intergovernamentais;
- c) **restrições administrativas**, no caso da União Européia, não implementar sua própria regulamentação, surgem entraves burocráticos na administração pública nacional. (MORAVCSIK, 1998, p.21-23)

Todas estas características contribuem para tornar a União Européia algo mais do que simples organização internacional, mas, ao mesmo tempo algo completamente diferente de um Estado clássico. Portanto, é um erro avaliar a responsabilidade democrática das instituições europeias, de acordo com as normas nacionais, aplicadas no âmbito interno de cada país.

A União Européia mudou desde o seu tratado fundador, perpassando pela realização do mercado único, pela adoção de uma moeda comum, pela adesão de cada novo membro, por exemplo. A União Européia é produto de um continuado processo de integração. Sua natureza não é fixa, mas em constante mudança, e os tratados comunitários, em sua base, estão abertos a interpretações diferentes.

A União Européia desdobra-se numa relação simbiótica entre instituições supranacionais e Estados-Membros, que pode ser traduzida como mútua dependência. Em decorrência, nenhuma decisão pode ser tomada, nem qualquer ação comum deflagrada sem que essas duas partes estejam de acordo, sopesadas as idéias de supranacionalidade compartilhada e de equilíbrio de custos e benefícios para o conjunto das partes. Longe de significar uma ordem hierárquica superior, a União Européia impõe-se como uma dinâmica entre governos. (CHRYSSOCHOOU, 2000, p. 10).

A fórmula déficit democrático tornou-se um verdadeiro slogan em torno do qual se discute o futuro da Europa. Nela, há europeus convictos preocupados em reforçar efetivamente o caráter democrático do processo de integração europeu; do lado oposto, existem os euro-céticos, tais como alguns partidos conservadores, os partidos de extrema direita, os partidos populistas e alguns grupos de extrema esquerda.

Fundamentalmente, são duas as principais conseqüências do déficit democrático europeu, a saber, o risco de autoritarismo e a possibilidade de colapsos na integração, na medida em que os cidadãos não se sentem parte desse processo. Historicamente, o constitucionalismo tem representado a ideologia dos governos, dos cidadãos. A Comunidade Européia, ao contrário, nasce como idéia dos governantes, uma idéia autoritária, que não se identifica aos cidadãos, tampouco encontra respaldo popular, na medida em que apenas o governo de cada Estado participa da tomada de decisões e das eleições.

A segunda conseqüência consiste na possibilidade de conflitos e obstáculos para o êxito da União Européia, por ausência de legitimidade popular. Paulo Borba Casella narra a definição de Pierre Pescatore da seguinte forma:

A legitimidade é a convicção política e moral difusa no corpo social, segundo a qual determina ordem política é intrinsecamente justa e boa, a autoridade foi regularmente investida, e por essas razões o ordenamento deve ser respeitado, e a autoridade deve ser obedecida<sup>139</sup>. (PESCATORE apud CASELLA, 1994, p. 298).

Todavia, o poder somente é legítimo quando observado o processo da vontade popular, devendo ainda responder às expectativas e suas necessidades.

A pequena participação do público europeu vem a ser um dos maiores obstáculos para evolução do projeto comunitário. É certo que tanto a retórica discursiva dos preâmbulos como as inúmeras lacunas dispostas no decorrer dos tratados pouco convencem e, menos ainda, convergem para efetividade de um objetivo democrático. Sobretudo, tais recursos denunciam as orientações político-econômicas de grupos de interesses nacionais e transnacionais voltados quase que exclusivamente para exame de sua solidez econômica, concentrados em respostas meramente paliativas para quaisquer outros enfoques que não aqueles relacionados. (CUNHA, 2004, p.124-125).

---

<sup>139</sup> Pierre Pescatore, Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté Européenne, CDE, n. 5, p. 505, out. 1974 apud Paulo Borba Casella, *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*, São Paulo: LTr, 1994, p. 298.



O Parlamento Europeu<sup>140</sup>, como o único órgão comunitário democraticamente eleito pelo voto direto das populações dos Estados-Membros, não possui os mesmos poderes dos Parlamentos nacionais de legislar e de controlar os respectivos Executivos. Com o Tratado de Maastricht, avançou no reconhecimento do alargamento de sua função legislativa, ao instituir novos domínios para legislação e procedimento de co-decisão. No entanto, o Parlamento Europeu continua destituído de capacidade decisória plena, não sendo de grande relevância sua atuação como poder constituinte derivado. Como resultado, o Conselho da União Européia tem a prerrogativa de, no procedimento de cooperação, em votação por unanimidade, adotar determinada decisão, a despeito do veto do Parlamento Europeu.

O Tratado de Lisboa reforçou o Parlamento Europeu, e deu maior poder de co-decisão no processo de decisão política, na qual coloca este órgão em parâmetro de igualdade com o Conselho. Porém, a participação popular ainda se demonstra inoperante. O avanço que pode ser considerado é o da votação por maioria qualificada no Conselho, que é alargada a novas áreas políticas para acelerar o processo de tomada de decisão e tentar reforçar a sua eficiência.

A maioria dos poderes soberanos nos domínios executivo e legislativo transferidos pelos Estados-Membros à União Européia está ainda efetivamente exercida pela Comissão Européia, visto que é dela a titularidade da iniciativa das leis e das políticas comunitárias, cabendo às demais instituições, em muitos domínios, apenas ratificá-las.

Além disso, não existe norma comum que discipline a possibilidade do exercício simultâneo do mandato europeu e do nacional, o que somente é vedado em poucos países. Apesar do avanço de certos dispositivos eleitorais europeus, como o que permite aos cidadãos votarem em seus candidatos ao Parlamento Europeu mesmo se encontrando em Estado-Membro que não o seu de origem, inexistente uma legislação eleitoral comunitária eficaz.

A governança<sup>141</sup> é complementar ao controle democrático, e não subsidiária. Na verdade, a única oportunidade para os cidadãos expressarem suas opiniões é através de

---

<sup>140</sup> O Parlamento Europeu é a única instituição européia com legitimidade pública, não tem poderes reais sobre o processo europeu e, portanto, juntamente com o parlamento nacional, pode oferecer uma responsabilização democrática do quadro supranacional. As instituições européias que detêm o poder executivo é o Conselho e a Comissão. O primeiro é o conjunto dos governos democráticos de todos os membros da União Européia e, portanto, é responsável perante os respectivos parlamentos nacionais. Este último, ao contrário, é um órgão supranacional e, portanto, sujeitos à responsabilização para o Parlamento Europeu de demitir Comissão (SCULLY, 2003), e do Tratado de Lisboa sobre o fato de a presidência da Comissão para representar a maioria política no Parlamento Europeu.

<sup>141</sup> A uma diferença entre o velho conceito de governo e no novo conceito de governança. A passagem do governo para a governança significa que processos contemporâneos já não se limitam apenas às instituições fechadas ou a competência dos políticos, mas envolvem um numero crescente de atores. Conseqüentemente, o conceito de governança contém "seus próprios meios de legitimação democrática" (MAGNETTE, 2003, p.

referendos e reformas dos tratados. Ainda assim, como mostra recente fracasso da ratificação de um potencial de Constituição Européia, quando se trata da União Européia, os cidadãos revelam-se cada vez mais céticos.

A União Européia está “muito distante” de seus eleitores; e, os mecanismos eleitorais são muito diferentes das instituições nacionais democráticas que os cidadãos utilizam<sup>142</sup>.

Constata-se, assim que o debate a respeito do “déficit democrático” se refere a uma crítica aos critérios de legitimidade, não somente no que é relativa ao processo de integração da UE, como também às suas conseqüências para os regimes democráticos nacionais. O déficit é conseqüência da dificuldade de se construir uma democracia que transponha as fronteiras, pelo fato de não haver um sistema eleitoral que traduza no PE uma base social genuinamente européia pluralista de valores transnacionais.

A partir do modelo institucional da União Européia, o que se observa é uma transferência da base dessa organização internacional para um sistema de acordos internacionais realizados no âmbito dos governos, como se os poderes dos governantes que são autorizados por sociedades nacionais soberanas possam se sobrepor ao próprio “poder constituinte” do povo. Surge, assim, uma inversão de valores em relação à origem de tal poder, em razão da baixa participação da sociedade no processo de geração do novo modelo político e jurídico<sup>143</sup>.

Embora a União Européia preencha as condições mínimas requeridas pelos sistemas democráticos, ou seja, a eleição pelo sufrágio universal direto dos deputados do Parlamento Europeu, o déficit democrático ainda persiste, pelo que cumpre observar as lições de Ángel G. Chueca Sancho:

Apesar de tudo subsiste o déficit democrático na União Européia. (...) Um déficit sobre todo o sistema de funcionamento das instituições da União, que prejudica diretamente as pessoas. A principal manifestação deste déficit se encontra no terreno da adoção das normas da União. Sem dúvida, aqui são necessárias reformas

---

151). Por exemplo, por um lado, há regras destinadas a evitar o regulador a seguir seus próprios interesses ao invés do interesse geral, como a presença de um mandato rigoroso, a obrigação de consultar, o fato de dar a razão das suas próprias decisões; e, por outro lado, há uma estreita associação de interessados para o processo de tomada de decisão, uma proximidade com vista a melhorar a qualidade e a legitimidade da entidade reguladora (MAGNETTE, 2003, p. 151-152). Todos estes instrumentos assegura a responsabilização da União Européia, embora não seja através das formas clássicas de responsabilidade democrática que se pode encontrar em nível estadual.

<sup>142</sup> Os cidadãos não reconhecem semelhanças com o político-nacional e não entendem nem a União Européia como um sistema político, nem as suas possibilidades de influência.

<sup>143</sup> O povo como pluralidade deve construir-se, a si mesmo e de maneira consciente, em povo como unidade. Cf. HELLER, Hermann. Politische Demokratie und soziale Homogenität. In. HELLER, Hermann. *Gesammelte Schriften*. 2. ed. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1992, v. 2, p. 427.

institucionais que transformem esta situação. A superação deste déficit se realiza principalmente através da eleição direta do Parlamento Europeu, peça chave para o processo integrador. Todavia, a simples eleição do Parlamento Europeu, a cada cinco anos, não é capaz de produzir efeitos globais. Com efeito, a democracia na União Europeia não pode consistir exclusivamente na eleição quinquenal do órgão parlamentar, o que significa que o déficit há de ser superado por meios adicionais<sup>144</sup>. (SANCHO, 1999, p. 44).

Conclui-se, portanto que o déficit democrático na União Europeia é um problema congênito, que gera ausência de legitimidade dessa instituição supranacional. Mesmo não havendo uniformidade quanto à direção do futuro da União, demonstra-se a sua face de carência democrática.

A necessária abertura e transparência do processo legislativo para um efetivo controle parlamentar sobre o executivo e a ampliação do envolvimento do cidadão na cena política são alguma das possíveis soluções democráticas transnacionais. Na medida em que o poder e o ordenamento não podem ser legítimos se não forem fundados em bases democráticas e observadoras dos direitos humanos, a União Europeia deverá promover a participação de seus cidadãos, sob pena de comprometimento do êxito da integração, e sob pena de comprometer as conquistas irreversíveis do constitucionalismo.

---

<sup>144</sup> SANCHO, Ángel G. Chueca. *Los derechos fundamentales em La Unión Europea*. 2, Ed. Barcelona: Bosh, 1999, p. 44. Para Jacques Attali: “O século 21 será o do conflito entre mercado e democracia. O mercado é mundial e a democracia é local. O mercado estimula o egoísmo e a democracia estimula a solidariedade” (“Utopia da fraternidade dá lugar à ideologia”. *O Estado de São Paulo*, 01/01/2000).

## 8 CONCLUSÃO

O mundo não é um somatório, nem um quadrante vazio, tampouco um conceito fechado de uma totalidade inacessível ao conhecimento empírico. O mundo faz parte de uma dimensão quase transcendental que toma um significado existencial bastante particular: é o lugar da produção humana, dos objetos fabricados, assim como nas relações entre seus habitantes; é o que separa a existência humana do ambiente natural. É um mundo que instaura esta permanência e esta continuidade cujo trabalho é a expressão mais concreta. O indivíduo pertence ao mundo como uma dimensão primordial assegurando estabilidade e duração. O mundo é o lugar para a moradia do homem, que só tem sentido quando ele está em contato com outros.

Desta forma, a União Européia, como o maior bloco econômico do mundo, procura equilibrar as economias de seus Estados-Membros, evitando situações de falência, tais quais as percebidas na Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha. Neste sentido, o bloco deve se traduzir, no contexto das relações internacionais, num espaço de interlocução de seus Países, em um mundo que ainda está por se definir. Mais do que isso, deve ser palco de aparição original do bloco frente aos diversos interesses presentes no sistema internacional, possibilitando para os países integrantes, um espaço de argumentação acerca de seus próprios interesses. Nesse sentido SOARES (1999, p. 19) se manifesta assim: “[...] *constitui hoje obstáculo a ser transposto exigindo como conditio sine qua non a participação da sociedade civil nas decisões para a concretização do processo de integração promovido pelas organizações internacionais*” .

Assim, o processo de integração pode ser a resposta que está além da perspectiva histórica dos Estados-Membros, ou seja, uma integração entre economias distintas e com um grau sem precedentes de assimetria entre os Estados participantes nestes processos comunitários; tal integração deve ser realizada por meio da participação dos destinatários das decisões num *medium*, que possibilite a formação da vontade e de posicionamentos, em âmbito público, e com a finalidade de concretização de um consenso democrático, vez que a construção histórica do Estado Nacional, possibilitou assim, uma fundamentação no qual se pôde articular e institucionalizar, a concepção de uma comunidade jurídica de sujeitos de direitos livres e iguais, sob o paradigma do Estado de direito.

Desse modo, subsiste a comprovação da hipótese principal de que o déficit democrático<sup>145</sup> é fato reflexo do déficit democrático estatal, resultante das relações jurídico-políticas propostas.

Em resumo, os problemas não se restringem à resistência oposta pelas próprias entidades à abertura de seus processos decisórios. Há também dificuldades em outros campos. Os países precisam ser mais bem representados nas entidades e as organizações da sociedade civil precisam se fazer ouvir. A eliminação do déficit democrático significa a abertura das instituições internacionais a essas forças, porém, de forma diferente.

O resgate da política assim entendida, a reivindicação do verdadeiro alcance e o contínuo exercício democrático, a institucionalização da direta implicação cidadã na gestão dos assuntos públicos foram, o núcleo básico da alternativa política ao atual *status quo*.

A sociedade civil quer introduzir sua própria racionalidade no tratamento de assuntos que antes estavam sob responsabilidade eminentemente do Estado e das empresas privadas transnacionais. Cria-se aí uma tensão, da forma que os interesses e valores defendidos por esses atores sociais não são os mesmos. Embalados pelas facilidades dos meios de comunicação, entre eles a Internet, cidadãos de diferentes partes do bloco interagem e constroem redes de comunicação, múltiplas e complexas, e não somente virtuais.

As invenções de novas formas de participação pública na política inventam novos espaços de debates sociais. Vários protestos marcaram suas épocas. Neste sentido, torna-se a vez dos grupos tomarem sua dimensão relevante do seu poder, decerto conscientes de que as grandes reformas não resultaram de pressão da “base”. Eles ainda continuarão tendo relevância e poder no mundo, mas o mais provável é que o cenário que está surgindo neste Milênio seja ocupado por um outro público formado, principalmente, por novos cidadãos.

Esses atores sociais e políticos surgem através de movimentos de base ligados à igreja, organizações não-governamentais, sindicatos, associações, grupos de estudo, sociedades científicas, movimentos de minoria, entre tantos outros movimentos que procuraram estabelecer novas relações de mediações com o Estado e com os Parlamentos. A questão que se coloca é de saber até que ponto as instâncias decisórias da UE são permeadas pelos debates

---

<sup>145</sup> “Detecta na formação do Parlamento Europeu a ilegitimidade popular. A rotação dos candidatos chamados à representação política europeia efetua-se no seio das próprias elites sociais e econômicas. Segundo os dados da instituição as classes sociais menos abastadas são representadas por não menos de 10 e mais que 12% dos parlamentares europeus. Isso significa a materialização do “regime censitário, no qual apenas os cidadãos “esclarecidos”, quanto ao processo europeu, votam e são representados”. (AUBERT, 2000, p. 123).

ocorridos nas instâncias consultivas, e se estas são realmente consideradas nas tomadas de decisão.

Em verdade, “é pequena a participação do público europeu, o que torna um dos maiores obstáculos para a evolução do projeto comunitário. É certo que tanto na retórica discursiva dos preâmbulos como as inúmeras lacunas dispostas no decorrer dos tratados pouco convencem e, menos ainda, convertem para a efetividade de objetivo democrático<sup>146</sup>” (CUNHA, 2004, p. 124-125).

---

<sup>146</sup> A necessidade da abertura e transparência do processo legislativo para um efetivo controle parlamentar sobre o executivo e a ampliação do envolvimento do cidadão no cenário político, torna-se uma das possíveis soluções que devem ser adotados para a democracia transnacional.

## REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Roberto. Mercosul, Alca, União Européia: reflexões para uma estratégia brasileira. **Política Externa**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 62-70, 1997.
- ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Mercosul e União Européia – Estrutura Jurídico-Institucional – Tratado de Nice, Juruá Editora, 4 ed. Curitiba, 2010.
- AMBOS, Kai. RACKOW. Mercosul e União Européia – Perspectivas da Integração Regional – Coordenadores AMBOS, Kai; PEREIRA, Ana Cristina Paulo – Tradução: NASCIMENTO, Osmar – Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2006.
- ANDERSEN, S. S.; ELIASSEN, K. A. (eds.) (1996), *The European Union: How Democratic is it?* London, SAGE Publication, 1996.
- ARRIBAS, Jorge J. Moreira. “*Panorama competencial del Parlamento de la UE*”. In: *Noticias de la UE*. Valencia, 1994.
- AUBERT, María José. **Ciudadania y representatividad**: los sistemas electorales em Europa. Barcelona: Bellaterra, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n.50, p.25-46, maio 2000.
- BARBIERO, Alan; CHALOULT, Yves. **Poder e déficit democrático do Mercosul**: Estado, centrais sindicais e sociedade civil. Porto Alegre. Edipucrs, 2003.
- BECK, Ulrich. **A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernidade reflexiva**. In: GIDDENS, Anthony et alii. *Modernização reflexiva*. São Paulo: UNESP, 1997. 264 p. 11-72.
- BERCOVICI, Gilberto. Democracia, inclusão social e igualdade. Revista do instituto de hermenêutica jurídica, Porto Alegre, 2006.
- BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade – Para uma Teoria Geral da Política. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política: A Filosofia Política as Lições dos Clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. 18ª Tiragem. Rio de Janeiro. Elsevier, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORGES, Thiago Carvalho. *Curso de direito internacional público e direito comunitário*. São Paulo, Atlas. 2011.

BOYLE, Kevin, Europe: The Council of Europe, the OSCE, and the European Union, in Hurst Hannum (coord.), *Guide to international human rights practice*, 3. ed., Ardsley: Transnational Publishers, 1999.

CAMPOS, João Mota de. **Direito comunitário**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986. v.1.

CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*. 7ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, v. 1.

CAMPOS, Paloma Biglino. “*Ciudadanía europea y legitimidad democrática*”. In: *Revista Estudios Europeos*, Valladolid, 1995, n. 9.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. Ed. Coimbra: Almedina, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2. Ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CASELLA, Paulo Borba. **Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 1994.

CIAFFONE, Andréa E. G. Organizações internacionais de integração econômica. Déficit democrático na Comunidade Européia, in Paulo Borba Casella (coord.), *Contratos internacionais e direito economico no Mercosul após o término do período de transição*, São Paulo: LTr, 1996.

COMISSÃO EUROPÉIA DE DIREITOS HUMANOS. *Direitos M. and Co. v. RCF. APP. n.º 13258/87 (1990), 64 DR 138*.

COMISSÃO EUROPÉIA DE DIREITOS HUMANOS. [1997] *JO C103 / 1. e [1984] JO C77 / 33, o artigo 4.º*.

CUNHA, Alessandra Marchioni Pereira da. **As limitações da democracia na formação da União Européia**. São Paulo: Manole, 2004.

CHRYSSOCHOOU, D. N. **Democracy in the European Union**. Londres, JB Tauris, 2000.

DEBLOCK, Christian; BRUNELLE, Dorval. *Le régionalisme économique international: de la première à la deuxième génération*. Montréal: GRIC/UQAM, 1996. Mimeo.



DEBLOCK, Christian; CONSTANTIN, Christian. *Intégration, régionalisme et régionalization*. Montréal: GRIC/UQAM, 2000. Mimeo.

DEL POZO, Carlos Francisco Molina. DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. **Integração e ampliação da União Européia. Um modelo para o Mercosul**. Juruá Editora. Curitiba. 2003.

DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, Jr., *Contending Theories of International Relations*, Longman, 5.º ed., Michigan, 1997.

DREIFUSS, René Armand. **A época das perplexidades**. Mundialização, globalização e planetarização: novos desafios. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 350.

ELIAS, Nobert. *La société des individus*, Fayard, 1987.

FERNANDES, Luciana de Medeiros. *Soberania & Processos de Integração: o novo conceito de soberania em face da globalização*. Curitiba: Juruá, 2002.

FERRAZ, Luciano de Araújo. “Controle Externo e o Direito da Integração”. In: *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, 1999, n.20, p.165.

FONSECA JUNIOR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**: poder e ética entre as nações. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GERBET, PIERRE. *La Construcion de l'Europe*, 1983, Imprimerie Nationale, Paris.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II*. 2 ed. Rio de Janeiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Era das Transições*. Trad. Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 115.

HABERMAS, Jürgen. **La souveraineté populaire comme procédure. Um concept normatif d'èspace publique**. *Lignes*, Paris, n. 7, p. 29-58, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **L'èspace publique, 30 ans après**. *Quadrini*, Paris, n. 18, p. 161-191, 1992.

HELLER, Hermann. *Politische Demokratie und soziale Homogenität*. In. HELLER, Hermann. *Gesammelte Schriften*. 2. Ed. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1992, v. 2, p. 427.

HIX, S. “The political system of the Euroean Union” Palgrave MacMillan, 2. Ed. 2005.

HIX, S. “What`s wrong with the European Union & How to fix it”, Polity Press, Cambridge, 2008.

HUNTINGTON, Samuel. O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 3. ed. São Paulo, Civilização Brasileira, 1995.

LOBO, Maria Teresa Carcomo. *Ordenamento Jurídico Comunitário: União Européia - Mercosul*. Belo Horizonte, Del Rey, 1997.

LODGE, Juliet. “European Community Policymaking: institucional considerations”. **In.:** (org.). *The European Community and the challenge of the future*. Nova York, St. Martin`s, 1989a.

LODGE, Juliet. “**Legitimidad democrática y el Parlamento Europeo**”. *Revista Estudios Políticos*, Madri, out-dez/ 1995, n.90.

MAJONE, G. “Regulating Europe”, Routledge, London, 1996.

MAGNETTE, P. “European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?”, *Political Studies*, vol. 51, 2003.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direitos humanos e direitos dos cidadãos**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001. 2v.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press, 1997.

MARTINS, Ana Maria Guerra. **Curso de Direito Constitucional da União Européia**. Livraria Almedina. 2004.

MARTÍNEZ PUÑAL: La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Colección Estudios Internacionales, Tórculo Edicions, Santiago de Compostela, 2000.

MATEO, M. T. B. & GARCÍA, E. M. “Principio de subsidiariedad y déficit democrático, fatores claves em el debate sobre la atribución de competencias a la Unión Europea”. In: *Revista Noticias de la Unión Europea*. Valencia, 2000.

MEDEIROS, Marcelo de A. Um exercício comparativo entre a União Européia e o Mercosul. *Revista de Ciências Sociais*, n.º 20, 2002.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito internacional de integração**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MENDES. Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. Ver. *Katál*, Florianópolis v. 10, n.º. 2, 2007.

MONTOYA, M. J. F. del. El control interinstitucional en la Unión Europea, Madri, Vitoria, Gasteiz Ararteko, 1996.

MORATA, Francesc. *“Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea”*. *Revista Estudios Políticos*, Madri, out-dez/1995, n. 90, p. 129-46.

MORAVCSIK, Andrew. *Centralization or Fragmentation? Europe Facing The Challenges of Deepening, Diversity and Democracy*. A Council on Foreign Relations Book. New York, 1998, p. 21-23.

NEUSTEIN, Fernando Dantas M. SILVA, Beatriz Pereira da. *O princípio da primazia do direito comunitário e o déficit democrático na União Européia*. Coordenação: PIOVESAN, Flavia. *Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional: Desafios do direito constitucional internacional*. São Paulo, Max Limonad, 2002.

NOUSCHI, Marc. *Em busca da Europa*. Lisboa, Instituto Piaget, 1994.

OSSORIO, Julián Santamaría. et al. “Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de las elecciones europeas”. In: *Revista Estudios Políticos*, Madri, out-dez/ 1995, n.90.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia. Processo de integração e mutação*. Curitiba, Juruá, 1999.

OS GRUPOS POLÍTICOS. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/groups/default\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/groups/default_pt.htm). Acesso em 20 nov. 2010.

O ABC do Direito Comunitário. Klaus Dieter Borchardt. Luxemburgo, serviço das publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2000.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. *Constituição e Direito Internacional: cedências possíveis no Brazil e no Mundo Globalizado*. São Paulo Editora Forense, 2004.

PALMA, M. J. “Desenvolvimentos recentes na União Européia: o Tratado de Amsterdã”. In: *Revista jurídica Blumenau*. Blumenau, 1999, n. 4/5.

PASTOR, R. V. *La reforma del proceso de toma de decisiones comunitario en el Tratado de Amsterdam*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

PESCATORE, Pierre. *Lês exigences de La démocratie et La légitimité de La Communauté Européenne*. CDE, n.5, 1974.

PFETSCH, Frank R. *A união européia: história, instituição, processos*. Brasília: UnB, 2001.

PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional: Desafios do Direito Constitucional Internacional*. São Paulo, Max Limonad, 2002.

PIRES, Francisco Lucas. **Introdução ao direito constitucional europeu: seu sentido, problemas e limites**. Coimbra: Almedina, 1997.

PITKIN, Hannah. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1972.

PLÁ, Juan Algorta. **O Mercosul e a comunidade europeia uma abordagem comparativa**. Porto Alegre. Ed. Universidade UFRGS, 1994.

PORTO, Manuel Carlos Lopes. *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*. 3ª Edição, Almedina, 2001.

POZZOLI, Lafayete. *Direito Comunitário Europeu: uma perspectiva para América Latina*. São Paulo: Método, 2003.

QUADROS, Fausto de. *Direito das Comunidades Europeias*. Lisboa, AAFDI, 1983.

QUADROS, Fausto de. **Direitos das comunidades europeias e direito internacional público**: contributo para o estudo da natureza jurídica do direito comunitário europeu. Lisboa: Almedina, 1991.

RAMOS, André de Carvalho. *Direitos humanos e o Mercosul*, in Paulo Borba Casella (Coord.), *Mercosul, integração regional e globalização*, Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

RAMOS, Leonardo. MARQUES, Sylvia Ferreira. JESUS, Diego Santos Vieira de. *A União Europeia e os Estudos de Integração Regional*. Coordenação Leonardo Nemer Caldeira Brant. Belo Horizonte. Del Rey, 2009.

RAMOS, Rui Manuel Moura. **Das comunidades à União Europeia**: estudos de direito comunitário. Coimbra: Coimbra, 1994.]

ROUSSEAU, J. J. *Du contrat social. Oeuvres politiques*. Paris: Bordas, 1989a. (Classiques Garnier).

SANCHO, Ángel G. Chueca. *Los derechos fundamentales em La Unión Europea*. 2, Ed. Barcelona: Bosh, 1999.

SANTIAGO, Nino. *La constitucion de la democracia deliberativa*. Buenos Aires: Gedisa Editorial, 2003.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal**. Editora Record. Rio de Janeiro. São Paulo. 2006.

SEITENFUS, Ricardo. (org.). *Legislação Internacional*. Edições Jurídicas. Manole, 2004.

SIDJANSKI, Dusan. *O futuro federalista da União Europeia – a comunidade europeia das origens ao tratado de Maastricht*. Lisboa :Gradiva, 1996.

SILVA, Roberto Luiz. *Direito Econômico Internacional e Direito Comunitário*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SIMMEL, Georg. A natureza sociológica do conflito. In: MORAIS FILHOA, Evaristo de (org.). Georg Simmel. São Paulo: Ática, 1983.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Direitos Fundamentais e direito comunitário**: por uma metódica de direitos fundamentais aplicadas às normas comunitárias. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul**: direitos humanos, globalização e soberania. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 1999.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização. São Paulo: Atlas, 2008.

SOSPEDRA, M. M. *La reforma del Parlamento Europeo: ciudadanía, clave de representación y elección europea*. Valencia, Tirant lo Blach, 2000.

SOUZA, André Barbieri. A União Europeia e o déficit democrático: um estudo a partir de Jürgen Habermas. Artigo CONPEDI, 2007.

STOTZKY, Irwin P. Crear las condiciones para la democracia. In: KOH, Harold Hongiu; SLYE, Ronald. Democracia deliberative e derechos humanos. Barcelona: Gedisa, 2004.

TESAURO, Giuseppe. **Diritto Comunitario**. Quarta edizione. Casa Editrice Dott. Antonio Milani. Padova. 2005.

TOSTE, Ana Paula B. **União Europeia**: o poder político do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA COMUNIDADE EUROPÉIA. *Case 4 / 73 Nold / Comissão*. [1974], p. 491.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA COMUNIDADE EUROPÉIA. *Case 44 / 79, hauer*, [1979], p. 3727.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA COMUNIDADE EUROPÉIA. *Apensos 46 / 87 e 227/88, hoechst / comissão*, [1989], p. 2859.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA COMUNIDADE EUROPÉIA. *Brunner*, [1994] 1 CMLR 57.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA COMUNIDADE EUROPÉIA. *Solange I*, [1974] 2 CMLR 540, II e *Solange*, [1987] 3 CMLR 225.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA COMUNIDADE EUROPÉIA. *Frontini* [1974] 2 CMLR 372.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA COMUNIDADE EUROPÉIA. [1989] JO C120 / 51.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA COMUNIDADE EUROPÉIA. *C – 159 / 90, SPUC v. Grogan*, [1991], p. I-4685.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA COMUNIDADE EUROPÉIA. [1994] *JO C61 / 155*.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Trindade. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

VEGA GARCÍA, Pedro. Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual. **Revista Estudios Políticos**, Madrid, n.100, p.7-56, abr./jun. 1998.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VIGNES, Daniel. La ré pondération des voix des États-membres au sein du Conseil de L`Union Européenne. *O Direito Internacional do Terceiro Milênio*. FONSECA, José Roberto Franco (Org.). São Paulo: LTr, 1998.

VILAÇA, Leonardo Ferreira. **Ato único do Mercosul**. Belo Horizonte. Decálogo, 2006.

WELSH, Michael. *Europe United?* Londres, Macmillan, 1996.