



A EVOLUÇÃO DO PROCESSO
DE TOMADA DE DECISÃO
NA UNIÃO EUROPEIA E SUA
REPERCUSSÃO PARA
O BRASIL

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais

Diretor

Embaixador José Humberto de Brito Cruz

Centro de História e
Documentação Diplomática

Diretor

Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros

Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jório Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador Tovar da Silva Nunes
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Antônio Carlos Moraes Lessa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Bernard J. L. de G. Klingl

A EVOLUÇÃO DO PROCESSO
DE TOMADA DE DECISÃO
NA UNIÃO EUROPEIA E SUA
REPERCUSSÃO PARA
O BRASIL



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2014

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Brasil 2014

K65 Klingl, Bernard J. L. de G.

A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil / Bernard J. L. de G. Klingl. – Brasília : FUNAG, 2014.

300 p. – (Coleção CAE).

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no LVIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 2013.

ISBN: 978-85-7631-530-8

1. Integração econômica - Europa. 2. União Europeia (UE) - aspectos históricos. 3. União Europeia (UE) - aspectos jurídicos. 4. União Europeia (UE) - aspectos econômicos. 5. Processo decisório. 6. Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). 7. Ato Único Europeu (1986). 8. Cooperação Política Europeia (CPE). 9. Tratado de Maastricht (1992). 10. Tratado de Lisboa (2007). 11. Diplomacia - atuação - Brasil. I. Título. II. Série.

CDU 339.923

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Siglas e abreviaturas.....	9
Prefácio	13
1. Origens, evolução e lógica do processo de integração da União Europeia	25
1.1. A história de uma concepção europeia: etapas e projetos de construção de uma unidade.....	26
1.1.1. A Europa da Antiguidade	26
1.1.2. A Europa da Idade Média	27
1.1.3. A Europa do Renascimento	28
1.1.4. A Europa da Idade Moderna	29
1.1.5. A Europa da Idade Contemporânea.....	31
1.2. A questão da integração da Europa depois da Segunda Guerra Mundial	33
1.3. A lógica da integração comunitária	39
2. A evolução histórica do processo de tomada de decisão na União Europeia: da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço ao Ato Único Europeu.....	45
2.1. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca).....	46

2.1.1. Alta Autoridade	48
2.1.2. Conselho Especial de Ministros	51
2.1.3. Assembleia Comum	52
2.1.4. Tribunal de Justiça	53
2.2. O fracasso da Comunidade Europeia de Defesa e da Comunidade Política Europeia	54
2.3. O Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia e o Tratado da Comunidade Europeia da Energia Atômica.....	62
2.3.1. O sistema jurídico das Comunidades Europeias (o direito comunitário).....	73
2.3.1.1 Composição	74
2.3.1.2. A relação entre o direito comunitário, o direito internacional e o ordenamento jurídico dos Estados	80
2.3.1.3. Aproximação entre o Sistema Comunitário e as Legislações Nacionais	84
2.3.1.4. Hierarquia do Direito Comunitário	85
2.3.2. O sistema comunitário de tomada de decisão	86
2.3.2.1. Iniciativa do ato comunitário	88
2.3.2.2. Exame e aprovação do ato comunitário	89
2.3.2.3. Execução do ato comunitário.....	92
2.4. O Tratado de Fusão e suas consequências para as Instituições comunitárias e para o processo decisório	93
2.5. Os primeiros alargamentos das comunidades europeias: impacto para o processo decisório comunitário.....	97
2.6. O Ato Único Europeu.....	105
2.6.1. Alterações do processo decisório no âmbito das Comunidades.....	108
2.6.2. Cooperação Política Europeia.....	113

3. O Tratado de Maastricht: constituição e evolução do processo de tomada de decisão da União Europeia	119
3.1. O sistema jurídico da União Europeia	126
3.2. União Europeia: natureza jurídica, estrutura institucional e competências.....	132
3.2.1. Natureza Jurídica	132
3.2.2. Estrutura Institucional.....	135
3.2.3. Competências	147
3.3. O Sistema Formal de Tomada de Decisão	149
3.3.1. Procedimentos Comunitários	150
3.3.2. Procedimentos de Cooperação Intergovernamental.....	156
3.3.2.1. O procedimento de decisão para o domínio da Política Externa de Segurança Comum	157
3.3.2.2. O procedimento de tomada de decisão para o domínio da Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal	159
3.3.3. A coordenação de políticas nacionais (método aberto de coordenação)	160
3.4. A relação entre o Tratado de Maastricht e os Tratados de Amsterdã e de Nice	161
3.4.1. O Tratado de Amsterdã	162
3.4.2. O Tratado de Nice.....	171
3.5. O sistema real de tomada de decisão	178
3.6. O déficit democrático	183
4. O Tratado de Lisboa.....	189
4.1. A Declaração sobre o Futuro da União (Declaração de Laeken).....	190
4.2. O Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa (Tratado Constitucional)	193

4.3. O abandono do projeto constitucional e a fórmula encontrada de um tratado reformador (O Tratado de Lisboa)	197
4.4. O significado do Tratado de Lisboa.....	204
4.4.1. Definição de Competências.....	207
4.4.2. O Sistema Jurídico	207
4.4.3. Estrutura Institucional.....	210
4.5. A crise econômica europeia e o futuro da integração	231
4.6. A busca de uma União mais democrática	234
 5. O Brasil e o Processo Decisório da União Europeia	237
5.1. A atuação diplomática na estrutura de <i>pilares</i>	239
5.1.1. A atuação diplomática no <i>primeiro pilar</i>	241
5.1.2. A atuação diplomática no <i>segundo pilar</i>	250
5.2. Perspectivas da ação externa brasileira junto às instâncias decisórias europeias	255
 Conclusão	265
 Referência.....	273

Siglas e abreviaturas

ACP – África, Caribe e Pacífico

Aelc – Associação Europeia de Livre Comércio

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

ALC – América Latina e Caribe

Alde – *Alliance of Liberals and Democrats for Europe*

AUE – Ato Único Europeu

Benelux – Bélgica, Holanda e Luxemburgo

Brasemb – Embaixada do Brasil

Braseuropa – Missão do Brasil junto à União Europeia

Brics – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAE – Curso de Altos Estudos

CE – Comunidade Europeia

Ceca – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED – Comunidade Europeia de Defesa

CEE – Comunidade Econômica Europeia

Celac – Comunidade de Estados Latino-Americanos e

Caribenhos

CIG – Conferência Intergovernamental
Coreper – Comitê de Representantes Permanentes
Cops – Comitê Político e de Segurança
CPE – Comunidade Política Europeia
CSA – Comitê Especial de Agricultura
ECR – *European Conservatives and Reformists Group*
EEE – Espaço Econômico Europeu
EFD – *Europe of Freedom and Democracy*
EUA – Estados Unidos da América
Euratom – Comunidade Europeia da Energia Atômica
Eurojust – Unidade Europeia de Cooperação Judiciária
Eurolat – Assembleia Parlamentar Euro-latino-Americana
Europol – Serviço Europeu de Polícia
G-4 – Alemanha, Brasil, Índia e Japão
G-8 – Grupo dos 8 (Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos)
G-8+5 – Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos + África do Sul, Brasil, China, Índia e México
G-20 – África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia, Países-Membros da União Europeia
G-EFA – *The Greens – European Free Alliance*
GUE/NGL – *Confederal Group of the European United Left/Nordic Green Left*
Ibas – Índia, Brasil e África do Sul
IED – Investimento Externo Direto

IFA – *Irish Farmer’s Association*
JAI – Justiça e Assuntos Internos
Mercosul – Mercado Comum do Sul
MQ – Maioria Qualificada
MRP – Movimento Republicano Popular
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECE – Organização Europeia de Cooperação Econômica
Otan – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC – Política Agrícola Comum
PCF – Partido Comunista Francês
PE – Parlamento Europeu
Pesc – Política Externa e de Segurança Comum
Pesd – Política Externa de Segurança e Defesa
PNB – Produto Nacional Bruto
PPE – Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos / PPE)
RDA – República Democrática da Alemanha
RFA – República Federal da Alemanha
RPF – *Rassemblement du Peuple Français*
Seae – Serviço Europeu para a Ação Externa
S&D – *Socialists and Democrats*
SGP – Sistema Geral de Preferências
Sere – Secretaria de Estado das Relações Exteriores
SME – Sistema Monetário Europeu
TCE – Tratado que institui a Comunidade Europeia
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TECG – Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governança

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UEO – União da Europa Ocidental

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ULB – *Université Libre de Bruxelles*

Unasul – União de Nações Sul-Americanas

VMQ – Voto por Maioria Qualificada

Prefácio

A compreensão do fenômeno de integração e de seus futuros desdobramentos nos remete aos fundamentos da criação do Estado. Filósofos e políticos se debruçaram ao longo dos séculos sobre questões envolvendo a transição do estado natural, condição violenta e sem leis em que a humanidade existia originalmente, para o de contrato social, que ata o povo de forma coletiva a uma autoridade, responsável pela manutenção da ordem. Hoje o debate atinge outro patamar e transpõe-se do nível dos Estados nacionais para o dos blocos regionais.

A União Europeia é o exemplo mais notável desse fenômeno e o Tratado de Lisboa, a versão mais recente desse extraordinário exercício de integração. Segue-se, ainda que de forma titubeante, o rumo traçado por Jean Monnet de construção de um ente supranacional *sui generis*. Neste caso são os Estados nacionais que buscam aumentar sua segurança e seu poder por meio da abdicação, em benefício de uma autoridade superior, de parcelas de sua liberdade e soberania. A supranacionalidade em questão decorre

precipuamente da transição em seu seio do voto consensual para o majoritário, que impõe a primazia do singular sobre o plural e do poder constituído sobre o constituinte.

Ainda que a votação majoritária não se estenda a todas as esferas de competência normativa, a dimensão supranacional adquirida pela União é uma realidade incontornável. Em um ambiente de consolidação e ampliação institucional europeia, a introdução e a evolução de seus mecanismos decisórios exigem, portanto, esforços redobrados de compreensão, pois resultam de um continuado e complexo processo de acomodação de interesses com efeitos dentro e fora da União.

Essa capacidade de produzir efeitos decorre da competência legislativa adquirida pela União Europeia, que lhe proporciona a autoridade de produzir atos jurídicos, muitos deles de efeito direto e imediato. É sobre a elaboração da norma, que cria o ato jurídico derivado – composto por regulamentos, diretivas, decisões, pareceres e recomendações – e nasce da conjugação de atribuições dentro do triângulo composto pela Comissão, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, em um processo complexo e multinível, que repousa o escopo imediato desse estudo.

A elaboração desses atos tem evoluído em direção ao reforço da capacidade institucional da Comissão, ao fortalecimento da dimensão legislativa do Parlamento Europeu e à progressão das atribuições supranacionais do Conselho.

Por meio desses atos se normatizam políticas e ações internas para temas de grande relevância para a União e para a sua relação com terceiros países, tais como agricultura, pesca, transportes, segurança e justiça, meio

ambiente, proteção ao consumidor, energia, regras de concorrência, política econômica e monetária, emprego, educação, formação profissional, indústria, coesão social e livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais.

No caso específico do Brasil, acompanhar e entender o processo regulatório europeu é imperativo, uma vez que mais de 90% de sua pauta exportadora deve observar essa normativa derivada do voto majoritário.

O processo de integração europeia não é imune a solavancos ou críticas. Avanços e retrocessos têm marcado a sua evolução e determinado o seu ritmo de aprofundamento e alargamento. Sua edificação resiste ao tempo e coaduna-se, em certa medida, com a ideia original de Jean Monnet de construção por etapas de uma federação europeia. O Tratado de Lisboa é uma peça a mais desse edifício. Este livro almeja chamar a atenção para esse fenômeno e contribuir para uma melhor compreensão de seus desdobramentos, de amplo espectro e de consequências palpáveis para as esferas pública e privada.



Introdução

Desde o estabelecimento, em 1951, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca) e, em 1957, da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom), a hoje União Europeia (UE) tem passado por um processo de construção institucional sem equivalente. Sua estrutura não encontra similar no Direito Internacional, pois incorpora, de forma concomitante, elementos intergovernamentais e supranacionais, que lhe conferem natureza particular.

Esse processo tem sido marcado por períodos de avanços notáveis, como os experimentados pela adoção dos tratados comunitários, na década de 50, e do Tratado de Maastricht, em 1992; bem como por momentos de hesitação sobre a sua edificação e o seu fortalecimento, a exemplo da rejeição, em 1954, pela Assembleia Nacional da França, da criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED) e, em 2005, pela França e pela Holanda, após referendos, do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa (Tratado Constitucional).

Ao longo desse processo, tem prevalecido, não obstante, a motivação necessária para o aprofundamento e o alargamento da União Europeia. Os Estados que integravam a CEE passaram de seis, em 1957, para 27, já na UE, em janeiro de 2007. Sua vertente

econômica, cujo objetivo inicial era a criação de uma união aduaneira, evoluiu, ao longo desses anos, em direção ao estabelecimento de uma união econômica e monetária. Esse processo reencontrou, ademais, com a adoção do Tratado de Maastricht, em 1992, a dimensão política presente na ideia de concepção do Tratado da Comunidade Europeia de Defesa, abandonada em 1954.

Essa motivação tem impulsionado seus Estados-Membros a darem continuidade ao processo de consolidação e de aperfeiçoamento da União Europeia, pela instituição de um sistema jurídico inédito, com o objetivo de assegurar-lhe instrumentos adequados às necessidades e aos desafios que a sua evolução institucional lhe apresenta.

A recusa ao texto do Tratado Constitucional não impediu que os Estados-Membros buscassem alternativas e negociassem um novo marco jurídico, conhecido como Tratado de Lisboa, que promoveu importantes mudanças nos tratados anteriores. Esse novo texto, criticado por seus detratores por contornar a vontade popular livremente expressa nos referendos na França e na Holanda, foi assinado pelos chefes de Estado e de governo da UE em 13 de dezembro de 2007, em vigor desde 1º de dezembro de 2009. No âmbito da alteração do marco institucional europeu, o redesenho do procedimento decisório ocupa papel central, em razão da redistribuição do equilíbrio de poder entre as suas instituições principais e do impacto que essa nova redistribuição proporciona na forma de decidir e de legislar.

O Tratado de Lisboa concedeu personalidade jurídica à União Europeia e desarmou, em parte, o complexo *sistema de pilares*¹ até então vigente. Definiu a decisão por maioria qualificada no Conselho como sistema ordinário de voto e aumentou de forma substancial o seu alcance, suprimiu o voto com peso ponderado e adotou novo sistema de construção de maioria, aferido por duplo critério envolvendo os Estados-Membros e a população da União, elevou o

1 Sistema institucional introduzido por meio do Tratado de Maastricht e que divide em três segmentos os domínios de ação da União. Esse sistema é objeto de análise e explicação a partir do capítulo 3.

Parlamento Europeu à condição de efetivo coparticipe do processo legislador ao fixar a modalidade de codecisão como procedimento legislativo ordinário, reforçou a estrutura da União ao formalizar o Conselho Europeu como uma de suas instituições, e criou-lhe uma presidência mais perene, a cargo de uma autoridade alheia à hierarquia burocrática dos Estados-Membros. Ademais, instituiu o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a cujo titular foi entregue a presidência do Conselho dos Negócios Estrangeiros e a vice-presidência da Comissão para temas desse mesmo domínio. Esse Alto Representante, à luz do Tratado de Lisboa, é assistido, no exercício de suas funções, pelo incipiente Serviço Europeu para a Ação Externa (Seae)². A nova equação do processo decisório decorrente dessas mudanças, orientada, em regra geral, por decisões majoritárias e suscetíveis a uma maior influência de atores com uma visão crescentemente europeia, altera as possibilidades de relacionamento entre terceiros países e a estrutura decisória da União.

Nesse sentido, o estudo pretende, por um lado, demonstrar, por meio da utilização do método indutivo, que as variáveis detectadas no exame comparativo dos textos constitutivos e modificativos da edificação europeia, desde os seus primórdios até a ratificação do Tratado de Lisboa, reforçam os fundamentos institucionais de natureza supranacional da União e conferem nova relação de grandeza aos elementos da sua equação decisória, especialmente em benefício do Parlamento Europeu. Como tais mudanças projetam contornos inéditos ao processo decisório, cuja compreensão se impõe de modo a proporcionar uma readequação dos esforços empreendidos pelo governo brasileiro à luz do novo marco jurídico europeu, o presente trabalho tenciona indicar também o alcance que elas produzem para o Brasil e, a título sugestivo, apontar linhas de ação que habilitem o governo brasileiro a acompanhar com maior eficiência o procedimento legislativo da UE, com vistas à defesa de seus interesses.

² Com o Tratado de Lisboa, a União Europeia vê-se composta pelas seguintes instituições: Parlamento Europeu, Conselho Europeu, Conselho, Comissão Europeia, Tribunal de Justiça, Banco Central e Tribunal de Contas.

O estudo não tem por escopo constituir-se em análise histórica nem teórica sobre a construção do sistema jurídico da UE, muito menos apresentar o inédito processo de integração como um modelo a ser seguido. Tampouco pretende aprofundar-se em reflexões relativas à especificidade da natureza jurídica desse ator internacional. Na verdade, projeta o seu foco sobre a evolução das competências dos atores principais da atividade decisória, tratada *stricto sensu* como produtora de atos legislativos, mas sem deixar de considerar a participação e a influência de outras variáveis.

O seu mérito decorre do fato de a União Europeia ser um importante parceiro para o Brasil, tanto na esfera econômica e comercial, na qual ocupa posição de relevo, quanto na política, beneficiários de um mecanismo privilegiado de diálogo, que é a Parceria Estratégica. Nesse contexto, e considerando o cenário de severa crise econômica por que atravessa e que muitas dúvidas levanta sobre o futuro dessa integração, a compreensão da edificação europeia, da sua perspectiva de futuro e, em especial, do seu processo de tomada de decisões são imprescindíveis para que se possa projetar um nível de atuação compatível com a defesa dos interesses nacionais. Além disso, o Brasil integra blocos regionais, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), cujas respectivas interfaces com a UE exigem igualmente conhecimento de seus mecanismos de funcionamento.

No primeiro capítulo, o trabalho contextualiza esse processo de integração e apresenta, de forma concisa, as etapas históricas e os grandes projetos de construção de uma unidade europeia. Recupera as origens, traça a evolução e identifica a sua lógica. Essa contextualização objetiva alicerçar o exame do processo de integração após a Segunda Guerra Mundial, do qual derivam os tratados fundadores das Comunidades europeias e, posteriormente, da União Europeia.

Da análise do processo de integração na Europa busca-se destacar, no segundo e no terceiro capítulos, os elementos que fundamentaram

e que alimentaram a edificação de uma estrutura normativa comum, com ênfase na tomada de decisão. No segundo, em particular, aborda-se a fase do mercado comum, que compreende o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951), o Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia (1957), o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica (1957), o Tratado que institui um Conselho Único e uma Comissão Única (1967) e o Ato Único Europeu (1986). Já no terceiro, examinam-se o período de criação e desenvolvimento da União Europeia propriamente dita, à luz do Tratado de Maastricht (1992), e os importantes ajustes introduzidos pelo Tratado de Amsterdã (1997) e pelo Tratado de Nice (2001).

Ao longo desses dois capítulos, almeja-se comparar os textos acima mencionados, com vistas a apontar as mudanças que se produziram na constituição da estrutura de tomada de decisão. Identificam-se os principais atores, suas respectivas competências e os atos normativos de que dispõem para exercitar suas respectivas parcelas de influência. As referências à composição, articulação e competência do sistema institucional da UE ficarão restritas ao papel que os integrantes desse sistema desempenham no exercício desse processo.

O trabalho procura também apresentar, de forma sistemática, os conceitos básicos necessários à compreensão da organização e do funcionamento da estrutura jurídica das Comunidades e da União, bem como explicar a relação delas com o Direito Internacional e com a ordem jurídica dos Estados-Membros. Busca, ademais, determinar o alcance dessas mudanças e refletir sobre o seu real funcionamento, que exige dos atores nele envolvidos uma permanente interação complexa, plural e multinível, uma vez que envolve um número expressivo de interesses articulados em configurações diferentes, conforme o resultado que esses atores pretendam alcançar.

No quarto capítulo, o estudo analisa o Tratado de Lisboa, com o objetivo de ordenar e sistematizar as alterações promovidas em seu texto, em especial as que têm impacto sobre o processo de tomada de

decisão da UE. Antes de avaliar o seu significado, o trabalho examina os antecedentes que motivaram a elaboração do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, apresenta o resultado nele alcançado, apontando as principais mudanças almejadas, e considera as razões que levaram à sua recusa.

Ao examinar especificamente o de Lisboa, o capítulo explica a estratégia de resgate do conteúdo do Tratado Constitucional, ressaltando os pontos incorporados pelo novo instrumento, bem como, nos casos pertinentes, os descartados. Ainda nesse quarto capítulo, o trabalho propõe análise do significado do novo marco jurídico europeu e de sua capacidade de atender às expectativas motivadoras de sua construção. Apresenta, por sua vez, reflexões sobre o vigor institucional do processo de integração, à luz de considerações sobre os seus mecanismos de aprofundamento e de alargamento, e formula conclusões a respeito do cenário atual e de possível desdobramento futuro, no entendimento de que Lisboa é de fato uma etapa adicional em direção a uma maior integração europeia. Com o exame desse último instrumento jurídico, completa-se a análise da nova equação decisória da União Europeia, fundamental para a reavaliação dos instrumentos de defesa e projeção dos interesses brasileiros.

Também a questão da crise econômica europeia, embora não constitua tema direto do presente estudo, foi brevemente considerada nesse quarto capítulo. Sua abordagem levou em conta tão somente as adversidades que o processo de integração enfrentou e poderá enfrentar, não sendo tema do trabalho explorar as razões das dificuldades econômicas atuais e de suas perspectivas.

O quinto capítulo concentra-se na interpretação das consequências para o Brasil derivadas da alteração nos pesos de distribuição de forças dentro da estrutura decisória europeia, valendo-se do conceito de *pilares* introduzido pelo Tratado de Maastricht. O estudo avalia as alterações produzidas no campo do *primeiro pilar*, referente às políticas e ações internas da União, cujos efeitos recaem

sobre temas com potencial impacto sobre o comércio bilateral, bem como no do *segundo pilar*, acerca da Política Externa e de Segurança (Pesc) da União Europeia.

À luz das reflexões apresentadas, aponta-se descompasso entre o aumento da complexidade do processo de integração e de seu correspondente processo de tomada de decisão com uma readequação dos meios de que a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (Sere) dispõe para fazer face aos novos desafios que se lhe impõem, sobretudo em razão da existência de uma Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia, que oferece moldura privilegiada para o diálogo sobre temas bilaterais e multilaterais e que assume perspectivas de fortalecimento ainda mais auspiciosas com a projeção econômica brasileira no cenário internacional. Tendo em vista o impacto que essas mudanças proporcionam ao sistema de tomada de decisões de UE, o trabalho sugere necessidade de readequação dos esforços nacionais no sentido de se maximizarem as condições para que o Brasil possa defender os seus interesses na importante e estratégica relação que mantém com a União.

Ao amparo do acervo construído ao longo desse processo, tanto material como humano, tendo em conta que as grandes alterações introduzidas pelos tratados supervenientes ao que instituiu a CEE, e que trouxeram maior integração e novos Estados-Membros, foram gestadas em momentos de crise econômica, política ou institucional, o estudo vislumbra que a integração europeia seguirá seu curso, apesar de novas crises e obstáculos, em ritmo a ser ditado pelas circunstâncias e necessidades do momento. Entrevê, igualmente, que cada novo passo em direção ao seu aprofundamento será dado em sintonia com a expectativa que se consolida de crescente aproximação da União ao cidadão europeu, atendendo as reivindicações internas por maior legitimidade democrática.

A relevância do trabalho para a diplomacia brasileira fundamenta-se nos seguintes pontos: a) na pesquisa comparada dos tratados

constitutivos e modificativos que regem a União Europeia; b) no estudo do processo decisório vigente; c) na sistematização e exegese da tomada de decisão nas fontes primárias do Direito da UE; d) na consideração das áreas sobre as quais o processo decisório europeu à luz do Tratado de Lisboa exerce sobre os interesses do Brasil; e) na detecção de um descompasso entre o aumento da complexidade do processo decisório europeu e a falta de correspondente readequação da ação externa brasileira; e f) no estímulo à reflexão sobre possibilidades de se buscar maximizar a ação externa brasileira nesse contexto de aprofundamento da complexidade decisória da União.

A elaboração do trabalho teve por base a seleção e o estudo de tratados constitutivos, modificativos e de seus textos derivados (protocolos e declarações), de documentos oficiais das instituições europeias e do governo brasileiro, incluindo correspondências oficiais do Ministério das Relações Exteriores, de publicações acadêmicas, de artigos de jornais e de revistas especializadas e de entrevistas.

Capítulo 1

Origens, evolução e lógica do processo de integração da União Europeia

Il est manifeste que l'idée d'Europe est pour une part une idée rétrospective. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, on a eu besoin d'une généalogie intellectuelle pour appuyer un projet d'unification qui allait contre les États-nations et des souverainetés chèrement défendues contre les envahisseurs de toute sorte³. (Patrice Rolland)⁴

A noção de identidade que levou à conformação da União Europeia, tal como é conhecida hoje, possui raízes que antecedem os instrumentos jurídicos que fundamentam a sua criação e o seu desenvolvimento. O objetivo deste capítulo introdutório é o de buscar a linha condutora de evolução de certa percepção de identidade, que permitiu e continua permitindo que o processo de integração da União Europeia se desenvolva, e de identificar a lógica que orienta essa integração. A compreensão da natureza desse processo é importante instrumento para o exame da evolução decisória na União Europeia e de sua repercussão no Brasil, matéria central do trabalho, pois permite inferir que a integração alcançada resulta de longa maturação e que o patrimônio dela derivado assenta-se em fundamento sólido.

A existência dessa identidade foi formalmente reconhecida no texto do Tratado de Lisboa. Em seu preâmbulo, os governos dos Estados-Membros fizeram referência expressa ao conjunto de valores e experiências que permitiram aos povos da Europa a construção de uma história conjunta. Buscou-se marcar o entendimento de que

3 ROLLAND Patrice. *L'Unité politique de l'Europe, histoire d'une idée*. Bruylant, 2006, p. 9.

4 Professor francês de Direito Público.

as conquistas alcançadas no plano dos direitos da pessoa humana, da liberdade, da democracia, da igualdade e do Estado de Direito, ao longo de sua história, são resultantes de um longo processo de evolução compartilhado pelos diversos povos que dele participaram desde tempos remotos.

Mas qual seria a origem dessa identidade e a razão pela qual se recorre a ela para afiançar esse processo de integração?

1.1. A história de uma concepção europeia: etapas e projetos de construção de uma unidade

Para o historiador Henri Oberdorff, diretor do Instituto de Estudos Políticos de Grenoble, para se tentar entender a razão pela qual os europeus têm buscado construir formas de unidade, apesar de suas constantes e aparentes divisões, é necessário voltar à fonte do conceito de Europa⁵.

1.1.1. A Europa da Antiguidade

Considera-se que foi o geógrafo e historiador grego Hecateto de Mileto (559-475 a.C.), na obra *Ges Periodos*, a primeira pessoa a associar o nome Europa, que na mitologia grega se atribui à neta de Poseidon, rei supremo dos mares, ao espaço geográfico que lhe corresponde.

Nos primórdios da Antiguidade, o continente foi dominado pela projeção de poder das cidades mediterrâneas, inicialmente controladas pelos gregos, e, posteriormente, pelos romanos. Embora ainda não existisse uma percepção da Europa como uma região bem definida, pois geograficamente se interpretava tratar da parte ocidental do continente asiático, surgem elementos que contribuem para a construção dessa identidade.

⁵ OBERDORFF, Henri. *L'Union européenne*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, outubro de 2007, p. 23.

Do desenvolvimento da cultura da razão grega, nasceram a filosofia e a democracia. Do aparecimento do cristianismo nas fronteiras do Império Romano, desenvolveu-se a cultura da fé, que se encontra, ainda hoje, fortemente enraizada no Continente Europeu. As línguas europeias contemporâneas em sua maioria têm origem no grego e no latim.

Em fase avançada da Antiguidade, no fim do século IV, o Império Romano estendia-se da Escócia ao Mar Vermelho, contava com sistema normativo unificado, com cidadania ampliada a todos os homens livres do Império, conforme estabelecido pelo édito de Caracala⁶, em 212, e com moeda de circulação em suas fronteiras. Em que pese à distância temporal, à diversidade contextual e ao alcance conceitual, esses elementos merecem ser citados em virtude do paralelismo que se pode traçar com o arcabouço jurídico, com a cidadania e com a moeda única europeus.

1.1.2. A Europa da Idade Média

Para alguns historiadores, como é o caso de Jacques Le Goff, em sua obra *L'Europe est-elle née au Moyen Âge?*⁷, o conceito de Europa, como unidade territorial, ganha força na Idade Média, com a mudança do seu centro de gravidade do Mediterrâneo para o Norte e Oeste. Nesse período estão presentes duas características contraditórias, como aponta Henri Oberdoff: de um lado, uma forte divisão política; de outro, uma civilização comum⁸. É nessa época que a Europa se vê assolada por invasões procedentes do leste, perpetradas, entre outros, por vândalos, godos, visigodos, suevos, burgúndios e ostrogodos; do norte, por vikings e, do sul, por muçulmanos. As divisões políticas já presentes nessa época são acentuadas pelas invasões. Recorre-se à noção

6 O Imperador Marcus Aurelius Antoninus concedeu, por meio da Constituição Antonina, popularmente conhecida como Édito de Caracala, no ano de 212, a cidadania romana a todos os súditos livres do Império.

7 LE GOFF, Jacques. *L'Europe est-elle née au Moyen Âge?* Editions du Seuil, 2003, p. 12.

8 OBERDOFF, Henri. *L'Union européenne*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, outubro de 2007, p. 26.

de unidade cultural e espiritual, em um contexto de fortalecimento da Igreja Católica, e do papado, para se resistir a essa fragmentação.

Nesse ambiente marcado pelas divisões políticas, as conquistas de Carlos Magno, que resultaram na conformação de um grande império na Europa, fundamentado na união de povos de origem franca, contribuíram para a evolução de uma percepção de identidade na Europa. O jurista Paulo Borba Casella, em sua obra *Comunidade Europeia e seu Ordenamento Jurídico*, avalia que a concepção europeia do período carolíngio foi o parâmetro e ideal inspirador de tentativas futuras de unificação, seja por meio do poderio militar, com Napoleão e Hitler, ou do diálogo, como se viu no processo que deu origem à integração atual⁹.

Embora o Sacro Império Romano-Germânico consistisse, na verdade, em uma aglomeração de povos em um espaço comum, é difundida a ideia de que nele existia certa percepção de unidade territorial, que pode ter inspirado o projeto de construção da Europa contemporânea, como analisou Casella. O jurista e autor do Código Penal Italiano, Adriano Cavanna¹⁰, em *Storia del diritto moderno in Europa, le fonti e il pensiero giuridico*, avaliza a visão de Casella. Também para ele, as bases da Europa atual encontram suas raízes culturais no período carolíngio, que mescla elementos da tradição cultural romana com elementos das tradições culturais dos povos germânicos, amalgamados sob a influência do cristianismo.

1.1.3. A Europa do Renascimento

A fé é bastante relevante durante esse período, em razão das disputas de influência entre a Igreja Católica Ortodoxa e a Apostólica Romana. Esta última sofre com questionamentos que dão origem ao protestantismo de Lutero e Calvino e ao anglicanismo de Henrique

9 CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Europeia e seu Ordenamento Jurídico*. Editora São Paulo, 1994, p. 85.

10 CAVANNA, Adriano. *Storia del diritto moderno in Europa, le fonti e il pensiero giuridico*. vol. 2, Editora Giuffrè, 2005, p. 3-17.

VIII. Embora as divisões religiosas se multipliquem, contestando a autoridade papal, a base sobre a qual se erguem as novas Igrejas é o Cristianismo, elemento que permanece presente como elo de identidade entre os povos europeus desde o Império Romano.

Fenômeno novo durante esse período é o aparecimento do Estado moderno e da afirmação do conceito de soberania, que se materializa na figura da autoridade monárquica absoluta. Já no final da Idade Moderna, as revoluções políticas e intelectuais, experimentadas, sobretudo, por ingleses e franceses, questionam esse absolutismo monárquico e lançam as bases para o desenvolvimento de um novo conceito de soberania, que paulatinamente transfere ao cidadão a fonte de sua legitimidade, constituindo, hoje, um dos principais legados da cultura ocidental à civilização contemporânea.

1.1.4. A Europa da Idade Moderna

A Idade Moderna é, sem dúvida, um período de grande fertilidade intelectual. A revalorização da cultura da razão produz avanços notáveis em todos os campos do conhecimento, que culminam com o desenvolvimento de uma nova concepção de homem e dos seus direitos fundamentais, evocadas na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e cujos conceitos principais se encontram presentes na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000, inserida no bojo do texto do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, de 2004, e relacionada como anexo ao Tratado de Lisboa.

Um dos pioneiros desse humanismo foi Erasmo de Rotterdam (1445-1536). Imbuído de sentimentos cosmopolitas, acreditava que o mais alto ideal a ser alcançado pela humanidade seria a paz e a concórdia, a *tranquillitas orbis Christiani*¹¹. Por meio do libelo *Lamento da Paz*, de 1517, manifestou também a sua consciência supranacional ao estimular a existência de uma “república dos sábios” europeia,

11 ROTTERDAM, Erasmo de. Lamento da paz, 1517 (*apud* Die Idee Europa, den R.H. FOERSTER).

que viria contemporaneamente a inspirar programas comunitários europeus de cooperação no ensino superior, como o *Erasmus-Mundus*.

Tendo em vista a manutenção da paz na Europa, Charles-Irénée Castel, abbé de Saint-Pierre, chegou a propor, em 1713, o estabelecimento de uma Confederação Europeia, com a constituição de um conselho arbitral. Chastel se inspirou em Maximilien de Béthune, Duque de Sully, ministro de Henrique IV, que concebeu, em 1632, em sua obra *O Grande Plano*¹², a criação de uma federação europeia, à qual competiria reestabelecer a unidade religiosa da Cristandade e expulsar os infiéis da Europa.

Essa busca pela paz na Europa encontra na obra do jurista alemão Emanuel Kant¹³, em fins do século XVIII, argamassa para o atual projeto de integração. Kant vislumbrava um cenário de prosperidade para o continente em um ambiente europeu regido pela cooperação efetiva entre as suas grandes potências e orientado por um ordenamento jurídico comum. Para o jurista alemão, o Direito representava o melhor cimento para a consolidação dessa paz.

Ainda nesse período, vale a pena registrar a visão de Voltaire, salientada por Casella, em a *Comunidade europeia e o seu ordenamento jurídico*, que entendia haver na Europa ambiente para uma maior cooperação entre os seus povos, visto que compartilhavam princípios humanistas não encontrados em outras partes do mundo:

[...] ils sont plus liés entre eux, ils ont des lois qui leur sont communes; toutes les maisons des souverains sont alliées; leurs sujets voyagent continuellement et entretiennent une liaison réciproque. Les Européens chrétiens sont ce qu'étaient les Grecs: ils se font la guerre entre eux, mais ils conservent dans ces dimensions tant de bienséance...que souvent un Français, un Anglais, un Allemand qui se rencontrent paraissent nés dans une même ville¹⁴.

12 BÉTHUNE, Maximilien de. *Memoires de Maximilien de Bethune, Duc De Sully, Principal Ministre De Henry Le Grand...* Nabu Press, 2012.

13 KANT, Immanuel. *Projet de paix perpétuelle*. Paris: Nathan, 1991.

14 VOLTAIRE. *Discours préliminaire sur le poème de Fontenoy*, 1745.

1.1.5. A Europa da Idade Contemporânea

Em 1815, após a queda do Império Napoleônico e a realização do Congresso de Viena, a Europa entra em um período de paz relativa, regido por um delicado sistema de alianças, que se desarticula de vez com a Primeira Guerra Mundial. Durante esse período, os principais Estados europeus vão construir seus impérios coloniais e, em um contexto internacional de disputa por recursos e mercados, alimentar permanente tensão no continente. Nesse contexto de frágil equilíbrio de forças entre as potências europeias e de efervescência dos movimentos sociais e nacionais, Victor Hugo profere, no Congresso Internacional da Paz, em Paris, em 1848, seu célebre discurso no qual lança sua concepção de “Estados Unidos da Europa”, também pensada como caminho para a erradicação de conflitos em solo europeu:

Un jour viendra où l'on montrera un canon dans les musées comme on y montre aujourd'hui un instrument de torture, en s'étonnant que cela ait pu être! Un jour viendra où l'on verra ces deux groupes immenses, les Etats-Unis d'Amérique, les Etats-Unis d'Europe, placés en face l'un de l'autre, se tendant la main par-dessus les mers, échangeant leurs produits, leur commerce, leur industrie, leurs arts, leurs génies, défrichant le globe, colonisant les déserts, améliorant la création sous le regard du Créateur, et combinant ensemble, pour en tirer le bien-être de tous, ces deux forces infinies, la fraternité des hommes et la puissance de Dieu!¹⁵

Essa ideia de Victor Hugo já havia sido precedida, com outros contornos e de forma mais elaborada, pelo jornalista alemão Conrad Friedrich von Schmidt-Phiseldek, para quem, em sua obra *Der Europäische Bund*, de 1821, a conformação de uma federação de estados europeus protegeria econômica e culturalmente os seus integrantes do cada vez mais forte Estados Unidos da América¹⁶.

15 HUGO, Victor. *Un jour viendra*, Excerto do discurso pronunciado em 21 de agosto de 1849 por ocasião do Congresso da Paz.

16 CAVALLAR, Georg. *Die Europäische Union – von der Utopie zur Friedens – und Wertegemeinschaft*. Viena: VErlag Wien, 2006, p. 49-55.

A eclosão da Primeira Guerra Mundial evidenciou a fragilidade do mecanismo de equilíbrio europeu pós-Napoleão e os limites de sua elasticidade, sobretudo após a consolidação da nação alemã na segunda metade do século XIX. Ao seu término, foram formulados vários planos de paz para a Europa. O proposto pelo Presidente norte-americano Woodrow Wilson destacou-se por conter a ideia de uma federação de povos europeus. Seu plano não foi aceito e a paz na Europa foi estabelecida com base no Tratado de Versalhes de 28 de junho 1919.

O período que se seguiu foi bastante profícuo na elaboração de projetos em nome de uma Europa sem guerras. Talvez a contribuição individual de natureza intelectual mais importante foi a do político e filósofo austríaco Richard Coudenhove-Calergi, que, em seu livro *Pan-Europa*, propôs a construção de uma Europa unida sob a égide de uma constituição federal¹⁷. Essa proposta foi motivada por sua percepção de que a Europa seria uma “entidade natural”, que, unida, se tornaria uma potência global. Para ele, caso os países europeus não se organizassem politicamente, o continente estaria fadado a se consumir em conflitos nacionalistas.

É provável que *Pan-Europa* tenha influenciado o então Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Aristide Briand, na concepção de seu *Memorando sobre a Organização de um Regime de União Federal Europeia*, cuja relevância decorre do fato de ser a primeira proposta política do século XX de um governo europeu para uma Europa unida. Seu texto preservava a soberania nacional de cada estado, ao mesmo tempo em que enfatizava a necessidade de uma estreita cooperação entre os vizinhos como forma de superar o clima de tensão e a disposição de luta acumulada durante séculos.

A Segunda Guerra Mundial trouxe novamente a destruição para o solo europeu. Os países envolvidos foram devastados, em maior ou menor profundidade, e o conflito teve termo após a intervenção

17 ROSAMOND, Ben. *Theories of European Integration*. Palgrave Macmillan, 2000, p. 21.

dos EUA e da então URSS, que se firmaram como grandes potências. Movimentos de resistência retomaram o discurso integracionista como solução para a erradicação do conflito europeu. Antônio Carlos Lessa, em *A construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais*¹⁸, recorda que o movimento “Combat”, na França, e o grupo “Partido da Ação”, na Itália, elaboraram e publicaram em Genebra, em 1944, o “Projeto de Declaração das Resistências Europeias”, em que preconizaram a criação de uma união federal entre os povos europeus como recurso para remediar as tensões que no espaço de uma única geração situaram a Europa como epicentro de dois conflitos mundiais.

1.2. A questão da integração da Europa depois da Segunda Guerra Mundial

De fato, o ideal de uma Europa unida voltou com bastante intensidade após a conflagração da Segunda Guerra Mundial. Ao seu termo, já não se discutia tanto a questão da necessidade da integração, mas sim o caminho para implementá-la. Havia uma sensação de que a cooperação internacional, tal como levada a cabo pela Sociedade das Nações durante o período entreguerras, era insuficiente para assegurar a paz e o desenvolvimento europeus e de que seria necessário buscar alternativa com grau institucional capaz de garantir a predominância da cooperação coletiva sobre os interesses nacionais.

Nos anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial, houve uma proliferação de movimentos favoráveis a uma maior integração europeia. Entre os primeiros agrupamentos associativos, destacaram-se o Movimento para a Europa Unida, liderado por Duncan Sandys¹⁹, a União Europeia dos Federalistas, por Hendrik

18 LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais*. Brasília: Ibri, 2003.

19 DUNCAN SANDYS, Edwin, político conservado inglês (1908-1987).

Brugmans²⁰ e Denis de Rougemont²¹, e a União Parlamentar Europeia, por Coudenhove-Calergi. Esses movimentos se dividiam esquematicamente em duas correntes principais: federalistas e unionistas²². Os federalistas propunham uma organização europeia com estrutura institucional com verdadeiros poderes de decisão, fundamentada na transferência de parte de soberania dos Estados para uma autoridade federal. Já os unionistas eram defensores de uma associação que preservasse o essencial das prerrogativas soberanas dos Estados.

Da convergência desses movimentos, realizou-se, em maio de 1948, na Haia, sob a presidência de Winston Churchill, o Congresso para a Europa Unida, cujos resultados nos domínios econômico, político e cultural prepararam o terreno para a construção de um projeto de unidade europeia, apesar das diferenças entre as correntes presentes sobre a natureza de sua concepção. Dele participaram mais de 800 delegados de diversos países, setores e orientações políticas.

Desse Congresso resultou a proposta de criação, em Estrasburgo, do Conselho da Europa, efetivamente instituído em maio de 1949, por dez países (Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Reino Unido e Suécia), como organização intergovernamental regional visando, entre outros, à defesa da democracia pluralista, da primazia do direito e dos direitos humanos e à promoção e ao desenvolvimento de uma identidade cultural europeia²³.

O Conselho da Europa, que hoje conta com quarenta e sete países, comportava uma assembleia internacional de caráter parlamentar, de natureza consultiva, vinculada a um comitê intergovernamental composto pelos ministros das Relações Exteriores das partes. Pela

20 BRUGMANS, Hendrik, intelectual holandês (1906-1997).

21 ROUGEMONT, Denis, filósofo suíço (1906-1985).

22 SILVA, António Martins. *História da unificação europeia. A integração comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2006, p. 26-57.

23 HORVÁTH, Zoltán. *Manuel sur l'Union Européenne*. Budapeste: Editora Hvgorac, 2005, p. 18.

primeira vez representantes governamentais se veriam envolvidos de forma orgânica no processo de construção de uma Europa unida. Antônio Carlos Lessa ressalta a importância dessa participação. Para ele, com o Conselho, o processo de construção de instituições supranacionais de cooperação passava a ser um tema tratado diretamente pelos governos nacionais, e não apenas por partidos, e fortalecia-se o entendimento de que os problemas econômicos enfrentados pelos países da Europa Ocidental eram comuns e poderiam ser mais bem resolvidos pela unificação progressiva de ações, somando-se ao impulso facilitador proporcionado pela política de cooperação para a reconstrução dado pelos EUA²⁴.

A política de cooperação a que se refere Lessa é o Plano Marshall, que, aliás, deu origem à primeira organização no pós-guerra com dimensão europeia: a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), precursora da atual Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Criada em abril de 1948, visava a gerir os recursos a serem utilizados na recuperação econômica do continente e contribuir para o fortalecimento e consolidação da economia dos países da Europa ocidental.

Ainda que seguindo uma lógica diferente daquela observada pelos movimentos europeus, que aspiravam a uma maior integração continental com vistas à paz e à prosperidade coletiva, e que deram origem ao Conselho Europeu, a criação da OECE não deixou de ser também um instrumento propulsor dessa integração. Motivada pela crescente tensão entre os Estados Unidos e a União Soviética, que levou a potência norte-americana a arquitetar a reconstrução europeia para impedir a expansão comunista, ofereceu um marco institucional aos países da Europa ocidental para a coordenação de suas economias de mercado.

24 LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais*. Brasília: Ibri, 2003, p. 35.

A fragilidade da relação com a União Soviética, acentuada pelo estacionamento de tropas comunistas nos países da Europa do Leste e por sua crescente ingerência política no continente, levou à criação do primeiro dispositivo multilateral de defesa europeia em 1948. Composto por cinco Estados (Bélgica, França, Países Baixos, Luxemburgo e Reino Unido) e conhecido como Pacto dos Cinco ou Tratado de Bruxelas, foi substituído, em 1954, pela União Ocidental.

Com o agravamento da tensão com a União Soviética, em decorrência do incontornável desacordo sobre o Tratado de Paz a ser oferecido à Alemanha e da ameaça de progressão militar soviética na Europa, os Estados Unidos, que já davam sinais de que só uma Europa ocidental forte constituiria uma barreira de contenção a uma eventual expansão da URSS no Continente, decidiram envolver-se diretamente na segurança da Europa e impulsionar a elaboração de um pacto de defesa, que deu origem, em abril de 1949, à Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), composto pelos cinco países do Tratado de Bruxelas, mais Dinamarca, Islândia, Itália, Noruega, Portugal, Estados Unidos e Canadá.

Mesmo com a criação dissuasória da Otan, a hipótese de conflito na Europa não foi descartada, sobretudo após a explosão da primeira bomba atômica pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (agosto de 1949) e do início da Guerra da Coreia (junho de 1950), cujo cenário de divisão nacional guardava semelhança com o caso da Alemanha.

Nesse contexto de crescente tensão, foi-se consolidando o entendimento de que a paz e a prosperidade europeias passariam pela construção de formas de associação mais profundas, de caráter supranacional, aptas a empreender esforços integradores tendentes a uma efetiva unificação política e econômica, que nem o Conselho da Europa nem a OEEC eram capazes de empreender, em razão de suas limitadas organicidades, dedicadas à cooperação intergovernamental e não à integração supranacional.

A respeito dessa incapacidade, sobretudo do Conselho da Europa, o professor António Martins da Silva, da Universidade de Coimbra, entende que a busca por outros caminhos apresentava-se não só como uma necessidade ditada pela História, mas também como um imperativo pressionado pela conjuntura. Para se avançar rumo a uma nova perspectiva institucional europeia, era necessário, entretanto, equacionar problema de difícil solução: a reinserção da Alemanha como Estado soberano na Europa ocidental²⁵.

Em 1949, as áreas ocupadas pelos Estados Unidos, pela França e Grã-Bretanha são reagrupadas em um novo Estado, rebatizado com o nome de República Federal da Alemanha (RFA), sob a condução do democrata cristão Konrad Adenauer. Os Estados Unidos, cada vez mais preocupados com os desdobramentos da Guerra Fria em solo europeu, defendiam que fosse atribuído à RFA o direito de participar militarmente da segurança e defesa europeias, em razão de sua posição estratégica e de seu potencial material. Essa visão encontrava resistência sobretudo da França, onde as memórias da guerra e da ocupação continuavam presentes.

Nesse cenário, foi determinante o sentido de oportunidade política do Presidente do Conselho de Ministros francês Georges Bidault, que, valendo-se dos espíritos europeísta e anticomunista que se fortaleciam nesse momento, autorizou seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Robert Schuman, a lançar a semente de criação da hoje União Europeia, por meio da emissão de uma declaração, dirigida à Alemanha, contendo proposta pragmática e ambiciosa de construção funcional e, por etapas, de uma federação europeia, a partir de necessidades concretas, prioritárias, comuns e solidárias. A Declaração Schuman, como ficou conhecida, foi proferida no dia 9 de maio de 1950, data atualmente identificada como o Dia da Europa. Seu

25 SILVA, António Martins. *História da unificação europeia. A integração comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2006, Capítulo II, p. 26-57.

conteúdo foi elaborado pelo então Comissário-Geral de planejamento francês, Jean Monnet.

O documento parte do princípio de que a paz depende de uma *Europa organizada e viva*, fundamentada na eliminação da rivalidade franco-alemã e aberta à participação de outros países da Europa. A eliminação dessa rivalidade se daria inicialmente pela submissão a uma Alta Autoridade da produção franco-alemã de carvão e aço, responsável pelo suprimento da indústria armamentista.

A respeito do sentido de oportunidade do governo francês, e conforme respalda António Martins da Silva, só a França poderia tomar a iniciativa e encontrar uma saída que salvaguardasse a sua honorabilidade e os seus interesses fundamentais e prestigiasse o seu protagonismo. Foi o que fez e, da forma como fez, resolvia simultaneamente vários problemas: respondia favoravelmente à pressão americana, que também já era alemã; regulava a superprodução anárquica do aço; punha à disposição o carvão necessário para sua siderurgia, indispensável na indústria pesada; arrefecia a velha rivalidade com a Alemanha; submetia a indústria pesada desta ao controle internacional e comprometia-a na defesa europeia²⁶.

A relevância do documento reside no fato de o governo francês transformar uma situação que lhe era incômoda e inevitável, de ter que conviver com uma Alemanha com soberania restaurada e dando sinais de retomada de prestígio político e crescimento econômico, em outra, na qual condicionava parte estratégica dessa projeção. Para a RFA também havia importantes ganhos, como o fim dos constrangimentos à sua produção de carvão e aço, uma vez que, com a implementação do Plano Schuman, não teria que se submeter às determinações impostas pela Autoridade Internacional do Ruhr²⁷.

26 SILVA, António Martins. *História da unificação europeia. A integração comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2006, Capítulo II, p. 26-57.

27 Organismo internacional criado em 1949 pelas potências aliadas para controlar a indústria do carvão e do aço do vale do Ruhr, na Alemanha Ocidental.

Com base nos princípios e compromissos nela estabelecidos, deu-se início, ainda em junho de 1950, às negociações para a criação de uma associação econômica e política sem precedentes.

A avaliação de Monnet e Schuman demonstrou ser correta, e a concessão, ainda que contestada, do Prêmio Nobel da Paz à União Europeia, em outubro de 2012, pelo papel exercido na reconciliação entre as nações, após as duas guerras mundiais, bem como na promoção da paz ao longo das últimas seis décadas, convalida, por este prisma, a iniciativa por eles implementada.

1.3. A lógica da integração comunitária

Conforme observa o professor Ben Rosamond, da Universidade de Copenhague:

For as long as there have been states, intelligent people have been trying to think of ways in which conflict between them might be averted. A venerable tradition of writers, stretching back well beyond the pivotal figure of Immanuel Kant in the eighteenth century, has sought to devise schemes for the eradication of conflict or systems for perpetual peace. Less normatively, others have sought to theorize the conditions for peace by seeking to establish the mixture of environment and/or institutions that would need to be in place for the risk of war to be lessened.(...) The experience of global conflict over the course of the century has set a compelling agenda for both politicians and social scientists alike²⁸.

De fato, após a Segunda Guerra Mundial, consolidou-se a percepção de que os sucessivos conflitos em solo europeu indicavam o esgotamento da capacidade das principais potências do continente de corrigirem os desequilíbrios de poder entre si. Na visão de teóricos

28 ROSAMOND, Ben. *Theories of European integration. The European union series*. Palgrave Macmillan, 2000, p. 20.

realistas ou neorrealistas²⁹, como o professor britânico Martin Wight, durante boa parte do século XIX, o equilíbrio europeu fundamentava-se em um sistema relativamente fluido de alianças que se reajustavam de forma a evitar o acúmulo excessivo de poder nas mãos de um só Estado. A afirmação da nação alemã na última metade daquele século teria alterado esse sistema de equilíbrio e desencadeado a tensão responsável pela eclosão da Guerra Franco-Prussiana (1870-1871) e da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). O mau equacionamento desse último conflito, plasmado no Tratado de Versalhes de 1919, levou à detonação da Segunda Guerra Mundial.

Essa busca pela paz, que não era recente na história da Europa, como visto anteriormente, movia-se pelo sentimento de que só a constituição de uma efetiva integração europeia poderia evitar o declínio do continente e conferir à sociedade europeia maior influência em uma nova ordem mundial, já dominada pelo *bipolarismo* entre os Estados Unidos e a União Soviética. Na descrição desse período, formulada pelo líder político belga Paul-Henri Spaak³⁰, considerado, ao lado de Schuman, Monnet, Adenauer e dos italianos Alcide De Gasperi³¹ e Altiero³² Spinelli, como um dos “pais fundadores” da União Europeia:

Nous assistons à un phénomène qu'on ne peut pas appeler autrement que le déclin de l'Europe. Si ce déclin n'est pas arrêté par un acte audacieux et courageux, peut-être pas nous mais nos enfants et certainement nos petits-enfants assisteront à la décadence de ce continent qui a tant fait pour la gloire des hommes³³.

29 WIGHT, Martin. *The balance of power*, in Herbert Butterfield & Martin Wight (Eds.), *Diplomatic Investigations: Essays in the theory of international politics*. London: Allen & Unwin, 1966, p. 149-175.

30 SPAAK, Paul Henri, importante político belga, que ocupou o cargo de primeiro-ministro de seu país e que foi o primeiro presidente do Parlamento Europeu. Um dos prédios do Parlamento Europeu leva o seu nome.

31 DE GASPERI, Alcide, político democrata cristão, ocupou os cargos de presidente (1946) e de primeiro-ministro (1945-1953) da Itália.

32 SPINELLI, Altiero, político e teórico federalista italiano, um dos fundadores do Movimento Federalista Europeu, em 1943, que dá nome ao outro prédio do Parlamento Europeu.

33 SMETS F. Paul. *La pensée européenne et atlantique de Paul Henri Spaak*. Bruxelles: Goemaere, p. 634.

O gesto francês, que já havia contado com o assentimento prévio e pessoal de Konrad Adenauer e que foi particularmente bem acolhido por Bélgica, Itália, Países Baixos e Luxemburgo, comprovou que o momento era propício para a construção de uma Europa com contornos supranacionais. Contribuiu para essa acolhida, além da percepção de que a integração poderia ser o caminho para se evitar o declínio de suas respectivas importâncias no cenário internacional, o fato de esses países estarem sob a liderança de políticos democratas-cristãos, imbuídos do propósito de pôr termo definitivo a qualquer ameaça de guerra por meio de uma integração realista e pragmática, e de contarem com um arcabouço cultural comum, construído ao longo de sua história.

Alcide De Gasperi, em discurso no Conselho da Europa, pronunciado em 10 de dezembro de 1951, pôs em relevo essa herança sobre a qual a construção da Europa deveria apoiar-se, ao afirmar que os europeus tinham consciência de que deveriam salvar a si mesmos para preservar o patrimônio da civilização comum e das experiências seculares, pois nele se encontravam as fontes mais antigas e as tradições mais elevadas de sua formação³⁴.

A Declaração Schuman materializou, em um documento oficial, esse entendimento de que a paz era o objetivo final pelo qual se propunha a construção de uma Europa unida. Em seu texto, de aproximadamente uma página, foram feitas pelo menos sete menções, diretas ou indiretas, a esse objetivo, não deixando nenhuma dúvida em relação ao seu propósito:

La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent.

La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter est indispensable au maintien des relations pacifiques.

34 DE GASPERI, Alcide. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/discours_alcide_gasperi_strasbourg_10_decembre_1951-fr-7ddeb557-c313-4703-a237-d909f35a2c25>.

En se faisant depuis de plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix.

L'Europe n'as pas été faite, nous avons eu la guerre.

La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifestera que toute guerre entre la France et la Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible.

Cette production sera offerte à l'ensemble du monde sans distinction ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et au progrès des oeuvres de paix.

Cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix³⁵.

Para se alcançar esse objetivo, o texto preparado por Monnet indicou ainda as linhas a serem seguidas. Em sua visão, a construção de uma federação europeia deveria ser feita por etapas, fundamentar-se em realizações concretas, que proporcionassem a criação de uma solidariedade de fato, apoiar-se em uma estrutura institucional tecnocrata e ter por núcleo o entendimento entre a França e a Alemanha. A primeira etapa dessa integração, aberta à participação de outros países da Europa, deu-se em um limitado campo de ação, mas decisivo para o futuro da Europa: a produção franco-alemã de carvão e de aço. O controle dessa produção foi pensado para a alçada de um órgão executivo colegial independente, designado Alta Autoridade.

Esse método de integração, conhecido como *método Jean Monnet*, embora almejasse a construção de uma federação europeia, não deve ser associado à teoria federalista de integração, cujo conceito, embora elástico e muitas vezes ambíguo, pressupunha, pelo menos, o estabelecimento de um acordo constitucional que normatizasse as competências de um poder central e a relação desse poder com suas partes, o que não existia na proposta de Monnet.

35 Declaração Schuman, de 9 de maio de 1950.

Para Henri Oberdorff, esse método apresentava viés predominantemente funcional. Pressupunha, como objetivo final, a construção de uma federação europeia; mas, por realismo, esse objetivo só poderia ser alcançado por meio da implementação de pequenos e sucessivos passos. Esse procedimento acarretaria, por si só, desdobramentos e alavancagens próprios, que dariam ao processo de integração um caráter irreversível³⁶.

O romeno David Mitrany, um dos mais importantes representantes do funcionalismo, entendia que o sistema político se movia de forma autônoma e aberta, independente das convenções dos territórios nacionais, guardando estreita relação e troca com os outros subsistemas da sociedade. Nesse contexto, em que a função precedia à forma, acreditava que certas necessidades da sociedade poderiam ser mais bem atendidas por instituições transnacionais. A cooperação iniciada em um dado setor poderia espalhar-se a vários outros (processo de *spill-over*) e proporcionar uma relação de cooperação cada vez mais extensa, inclusive no âmbito político. A sua tese, a exemplo da federalista, inseria-se no espírito bastante perseguido à época de se avançar na busca de fórmulas que assegurassem a paz³⁷ e explica, em certa medida, a iniciativa em questão.

A resposta de Adenauer ao desafio proposto pela França foi positiva, e ambos os países passaram, de forma acelerada, a trabalhar no intuito de dar conteúdo à integração ambicionada por Monnet. Em 20 de junho de 1950, foi realizada, em Paris, conferência para negociar os fundamentos da integração no segmento do carvão e do aço. Dela participaram, além da França e da Alemanha, a Bélgica, os Países Baixos, Luxemburgo e a Itália. A Grã-Bretanha, embora tenha sido convidada, não participou. Seu governo trabalhista, defensor da nacionalização do segmento de carvão e aço, recusou-se a tomar parte da construção de um organismo a ser fundado com bases supranacionais.

36 OBERDORFF, Henri. *L'union européenne*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, outubro de 2007, p. 41.

37 MITRANY, David. *The functional approach to world organization*, *International Affairs*. Nº 24, 1948.

Nessa conferência, os países partícipes decidiram celebrar instrumento constituindo uma organização com as competências apontadas na Declaração Schuman. A negociação sobre o texto foi concluída em menos de um ano e, em 18 de abril de 1951, foi aprovado o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Em 24 de junho de 1952, concluiu-se o seu processo de ratificação, e, em 10 de agosto do mesmo ano, a Ceca deu início às suas operações. A celebração desse Tratado assentou a pedra fundamental da integração europeia. Abria-se nova página em uma história marcada, por um lado, por notáveis avanços, que contribuíram para a formação de uma identidade comum e, por outro, por desgastes sucessivos decorrentes de conflitos, cada vez mais devastadores, e que paulatinamente afastaram as principais potências do continente do centro de gravidade da política internacional.

Capítulo 2

A evolução histórica do processo de tomada de decisão na União Europeia: da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço ao Ato Único Europeu

La grande révolution européenne de notre époque, la révolution qui vise à remplacer les rivalités nationales par une union de peuples dans la liberté et la diversité, la révolution qui veut permettre un nouvel épanouissement de notre civilisation, et une nouvelle renaissance, cette révolution a commencé avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier. (Jean Monnet)³⁸

Este capítulo busca apresentar o surgimento e os desdobramentos do processo comunitário de tomada de decisão. Tem início na análise dos tratados constitutivos de Paris (Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, 1951) e de Roma (Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia e Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica, ambos de 1957), que representam o alicerce da construção europeia. Após a exposição da estrutura institucional europeia formalizada nesses tratados, procura-se sintetizar o sistema jurídico deles decorrentes, com vistas a explicar a base sobre a qual repousa a legitimidade da decisão comunitária e os instrumentos de que dispõe para dar seguimento à sua edificação normativa.

Ainda neste capítulo, examinam-se os atos modificativos que preparam o lançamento da União Europeia em 1992, ou seja, o Tratado que institui um Conselho Único e uma Comissão Única, de 1967, e o Ato Único Europeu, de 1986, bem como os atos relativos aos primeiros

38 MONNET, Jean. *À l'écoute de Jean Monnet*. Ed. Lausanne, 2004.

alargamentos (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, em 1973; Grécia, em 1981; e Espanha e Portugal, em 1986), em razão de alterações que implicam na equação inicial de tomada de decisão. As deliberações dos chefes de Estado e de governo, ao longo do período em análise, que produzem impacto na estrutura institucional e de decisão também são objeto de estudo, a exemplo do Compromisso de Luxemburgo, de 1966; do Comunicado Final da Reunião de Cúpula de Paris, de 1974, e da Declaração Solene sobre a União Europeia, de 1983.

2.1. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca)

Dentro do processo de construção e de concepção da União Europeia, erguido sobre as bases conformadas pela Comunidade Econômica Europeia, como se verá adiante, o legado deixado pela criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço desempenha papel fundamental. É com base em sua experiência, inspirada na necessidade de se estabelecer uma solidariedade de fato entre a França e a Alemanha, em um campo ainda limitado de ação, que se dá início a uma concepção estrutural, composta pela soma desigual de elementos intergovernamentais e supranacionais. O resultado da relação de forças entre esses elementos irá determinar o grau de aprofundamento alcançado pelo processo desencadeado pela Declaração Schuman.

Criada para ter uma duração de 50 anos, a Ceca nasceu institucionalmente forte, gozando de personalidade jurídica com competência para atuar no plano externo e interno. Dentro da jurisdição de seus Estados signatários, o seu tratado constitutivo previa capacidade jurídica plena. O exercício dessa personalidade foi distribuído entre suas instituições, às quais coube representar a Comunidade dentro dos limites das competências a elas conferidas. Trata-se da Alta Autoridade, do Conselho Especial de Ministros e da Assembleia. Há ainda uma quarta instituição, o Tribunal de Justiça, cuja análise, neste estudo, será marginal, tendo em vista que o escopo da tese se restringe à evolução do processo decisório, do qual emanam

os atos legislativos, de natureza interna, bem como as decisões voltadas para as relações externas.

Entre os objetivos gerais da Ceca, destacam-se a promoção da expansão econômica, do aumento dos níveis de emprego e da melhoria da qualidade de vida dos países-membros. Entre os específicos, a garantia de acesso às fontes de produção em condição de igualdade; a supervisão do abastecimento regular do mercado de carvão e aço, do estabelecimento de justo preço e da maximização racional da produção; e o estímulo à melhoria das condições de vida e trabalho de sua mão de obra, à modernização da produção e ao intercâmbio comercial internacional.

No que se refere às instituições criadas para implementar esses objetivos, sua conformação e evolução, com consequente distribuição e redistribuição de competências entre elas, plasmadas nos tratados constitutivos da União Europeia e em seus atos modificativos, irão moldar a estrutura de tomada de decisões europeia, objeto primordial desta tese. Por essa razão, o estudo dessas entidades merece atenção especial a partir deste capítulo e tem por meta identificar essas mudanças e aferir possíveis alterações de calibragem na distribuição do poder decisório da UE.

A análise comparativa das diferentes fases de construção da União Europeia vê-se facilitada pela manutenção, em boa medida, da arquitetura institucional prevista desde a sua origem. Conforme bem descreve o professor Eduardo Espinosa Torres, da Universidad Nacional Autónoma de México, os nomes e as atribuições das instituições da Ceca podem ter mudado, mas a arquitetura institucional da atual União Europeia permanece em essência como concebida pelos autores do Plano Schuman³⁹.

A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foi um marco da integração internacional por ser a primeira organização com

39 TORRES, Eduardo Espinosa. *Anuario mexicano de derecho internacional*. vol. VIII. *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero, un exitoso y aún inacabado experimento institucional*, 2008, p. 734.

componentes supranacionais. Institucionalmente, o órgão que na Ceca irá incorporar de forma predominante essa natureza supranacional será a Alta Autoridade, como observa o professor da Universidade de Bradford, Kevin Featherstone, em ensaio sobre o déficit democrático da União Europeia:

At the heart of Monnet's proposals on the ECSC was his idea of a "High Authority" to be the driving force behind the new community. Although Monnet's views on the particular form the High Authority should take were relatively late in developing, he clung to this idea tenaciously throughout the ECSC negotiations. Monnet saw it as an essential means to overcome the constraints of intergovernmentalism displayed by previous European organizations⁴⁰.

2.1.1. Alta Autoridade

Composta por nove integrantes de nacionalidade originária de seus Estados-Membros, escolhidos em virtude de reconhecida competência, para exercício de mandato de seis anos, renovável, a Alta Autoridade, por força de seu tratado constitutivo, foi contemplada com "plena liberdade"⁴¹ para funcionar como órgão executivo e administrativo da Comunidade, cabendo-lhe, por deliberações tomadas pela maioria dos membros que a compõem, assegurar a realização dos objetivos fixados no Tratado, de acordo com os limites nele estabelecidos, e atuar em benefício do interesse comunitário.

Para assegurar essa plena liberdade, o Tratado estipulou, em seu artigo 9º, que, no cumprimento de seus deveres, a Alta Autoridade não solicitasse nem aceitasse instruções de nenhuma parte, abstendo-se de todo ato incompatível com o caráter supranacional de suas funções. Como se não bastasse, fixou ainda instrução dirigida aos próprios

40 FEATHERSTONE, Kevin. *Jean Monnet and the democratic deficit in the EU*. *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, nº 2, junho de 1994.

41 *Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*, artigo 9º V.

Estados-Membros da Ceca, vedando-lhes tentar influenciar os membros da Alta Autoridade no exercício de suas funções. Dos tratados examinados neste estudo, apenas no da Ceca se encontra materializado o termo “supranacional”. A sua não ocorrência nos demais demonstra o grau de dificuldade que levantou e continua a levantar ao expor de forma aberta a perda de soberania que os Estados-Membros sofrem com o processo de integração semeado pelo Plano Schuman.

Tendo em vista resguardar a autoridade moral desse órgão executivo e garantir-lhe a independência para ele almejada ante o mercado, o Tratado que institui a Ceca proibiu, ainda, o exercício, por parte desses nove membros, de qualquer atividade relacionada ao segmento de carvão e aço durante o exercício de suas funções ou durante um período de três anos após o fim delas.

A participação de nacionais dos Estados-Membros na composição da Alta Autoridade foi limitada a no máximo dois representantes por país, fato que visou igualmente impedir qualquer ameaça à sua independência. Durante os anos em que funcionou até a assinatura do Tratado de Fusão (1967), a Alta Autoridade contou sempre em sua composição com dois alemães e dois franceses, refletindo a influência da França e da Alemanha no processo de criação da Ceca, bem como os respectivos pesos político, econômico e demográfico desses países dentro da Comunidade.

No procedimento de composição da Alta Autoridade também se encontra traço indicativo do desejo dos Estados-Membros da Ceca de conferir-lhe independência. Esse traço diz respeito à introdução do sistema de cooptação para a designação do nono integrante, por meio do qual os próprios membros da Alta Autoridade, por maioria absoluta (cinco dos oito votos), o escolhiam. Ressalte-se que a designação dos oito primeiros se dava por comum acordo e, na falta dele, pela maioria de 5/6 dos votos dos governos dos Estados-Membros.

Os trabalhos da Alta Autoridade eram coordenados pela presidência e vice-presidência, cujos titulares eram escolhidos para

mandato de dois anos, renováveis. À luz do artigo 11 do Tratado que institui a Ceca, deveriam ser designados entre os integrantes da Alta Autoridade, observando-se o mesmo procedimento de nomeação deles, ou seja, por acordo comum no caso da primeira eleição e, nas subseqüentes, na falta de acordo unânime, por maioria de 5/6 dos governos dos Estados-Membros.

Fortalecendo o caráter tecnocrático desse órgão executivo, o Tratado da Ceca inovou ainda na criação de um Comitê Consultivo, vinculado à Alta Autoridade, composto por produtores, trabalhadores, negociadores e clientes do segmento de carvão e aço, e responsável pela prestação de informações e estudos especializados para ela. Na análise do professor Lorenzo Mechi⁴², da Universidade de Pádua, esse Comitê outorgaria à Alta Autoridade condições adicionais para diminuir a interferência dos interesses políticos nacionais na condução de uma política comunitária, uma vez que, como determinado no texto do Tratado, seus membros tampouco poderiam estar ligados por mandato ou instrução às organizações que os indicaram.

Ao conferir à Alta Autoridade competências supranacionais com os respectivos instrumentos destinados a regular e disciplinar esse mercado comum, o Tratado permitiu-lhe desempenhar papel protagonista na consecução dos seus principais objetivos em uma ampla gama de temas, tais como investimentos e assistência financeira, preços, concorrência, produção, transporte, emprego e comércio.

Para contrabalançar a visão tecnocrata de Monnet, que visava afastar de seu projeto a influência política dos Estados-Membros, foi incluído no Tratado da Ceca, por insistência das demais delegações, sobretudo da Bélgica, da Holanda e de Luxemburgo, a criação de uma entidade intergovernamental responsável pela supervisão das ações da Alta Autoridade, representando e protegendo os interesses dos Estados-Membros. O professor e historiador Alan Milward ilustra bem

42 MECHI, Lorenzo (2000). *Il comitato consultivo della CECA*, in A. Varsori (Ed.), *Il comitato economico e sociale nella costruzione europea*. Venice: Marsilio, p. 34-35.

essa questão em passagem de seu livro *The reconstruction of Western Europe*, na qual observa que:

The BENELUX delegations insisted from the outset that the final treaty should lay down detailed and absolute provisions for the powers of the High Authority, and they were determined that there should be some governmental supervision over its decisions. Both Dutch and Belgian delegations wanted a Council of Ministers to be able to issue directions to the High Authority⁴³.

Apesar da resistência de Monnet, a aceitação unânime dessa visão pelos seis países signatários do Tratado da Ceca determinou a conformação do acerto institucional final e a respectiva distribuição de contrapesos à saliente competência supranacional atribuída à Alta Autoridade.

2.1.2. Conselho Especial de Ministros

O Conselho Especial de Ministros foi criado para exercer parte desse contrapeso. Integrado por representantes de cada um dos seis Estados-Membros, designados por seus respectivos governos, sua presidência era exercida por rotação trimestral, seguindo ordem alfabética. Segundo o artigo 26 do Tratado da Ceca, o Conselho tinha por função harmonizar a ação da Alta Autoridade com a dos governos dos seis países signatários, dentro dos casos previstos e de acordo com a forma indicada no Tratado. Essa função tinha uma dimensão acessória e um alcance bem definido, indicando que, na prática, o que cabia ao Conselho não era supervisionar a Alta Autoridade, mas de preferência assisti-la no processo de tomada de decisões da Ceca.

A redação do Tratado confirma essa percepção, ao estipular sua competência em capítulo que se segue ao destinado à Alta Autoridade. Além disso, estabelece diferença de hierarquia em favor da Alta

43 MILWARD, A. *The reconstruction of Western Europe*, London, Methen, 1984, p. 409.

Autoridade, ao definir, no próprio artigo 26, que tratada da natureza do Conselho, que ele poderia “pedir” à Alta Autoridade “proceder ao estudo” de medidas para a realização de objetivos comuns, em vez de optar por formas mais assertivas, como *determinar* ou *ordenar*.

Outros elementos que fortalecem essa interpretação da função acessória do Conselho de Ministros na Ceca encontram-se no Título referente às disposições econômicas e sociais. Organizado em dez capítulos, esse segmento normatiza a maior parte dos casos em que o Conselho era chamado a se pronunciar. Essa participação assumiu, em regra geral, a natureza de consulta. No capítulo que trata das disposições financeiras, previu-se, a título de exemplo, consulta no caso em que a Alta Autoridade estimasse conveniente contar com a garantia dos Estados-Membros para a contratação de determinados empréstimos. No que trata de ajudas financeiras e investimentos, houve previsão de exigência de parecer favorável do Conselho para a concessão de empréstimos que contribuíssem para o incremento das atividades do setor de carvão e aço. Procedimentos similares de consulta são previstos nos capítulos sobre produção, preço, concentração, ameaça à concorrência, salários e movimentação de mão de obra, política comercial e disposições gerais.

2.1.3. Assembleia Comum

Outra entidade criada com vistas a estabelecer contrapeso à Alta Autoridade foi a Assembleia Comum. Composta por deputados dos Parlamntos dos países-membros ou por representantes eleitos por sufrágio universal direto, conforme definição adotada por todos os Estados signatários da Ceca, a Assembleia Comum viu refletir em seu seio distribuição de integrantes que garantia aos países de maior peso econômico maior representatividade. RFA, França e Itália foram contemplados com dezoito deputados, cada; Bélgica e Holanda, com dez, cada, e Luxemburgo, com quatro, perfazendo um total de

78 parlamentares. Apesar de tal previsão, a Assembleia manteve o mesmo sistema até 1976, ocasião em que o Conselho adotou, em 20 de setembro, ato regulamentando esse dispositivo. Com base nessa mudança, ocorreram, em 1979, as primeiras eleições diretas para deputados europeus.

O Tratado da Ceca previu a realização anual de uma sessão ordinária e a possibilidade de convocação de sessões extraordinárias por requerimento do Conselho, da Alta Autoridade ou mesmo da maioria de seus membros. Previu-se apenas controle sobre a Alta Autoridade, que era obrigada a apresentar-lhe informe anual de atividades em sessão pública. A recusa desse informe traria como consequência a renúncia coletiva dos membros da Alta Autoridade, com base em um critério duplo de aferição, fundamentado nos votos de dois terços da maioria dos membros que compõem a Assembleia (artigo 24 do Tratado da Ceca).

2.1.4. Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça foi criado no Tratado da Ceca como foro exclusivo competente para questões relativas à aplicação do Tratado ou de toda regra de direito relativa à sua aplicação. Integrada por sete juízes nomeados de comum acordo pelos governos dos Estados-Membros entre personalidades de notória competência e isentas de qualquer outro vínculo profissional, por um período renovável de seis anos, suas decisões contavam com força executória nos territórios dos Estados-Membros da Comunidade. O Tribunal podia ser acionado pela Alta Autoridade, pelos Estados-Membros, pelo Conselho, por empresas ou associações, e lhe foi facultado controlar a legalidade dos atos e omissões da Alta Autoridade.

Apesar dos esforços empreendidos, sobretudo, pela Bélgica, pela Holanda e por Luxemburgo, no sentido de equilibrar entre as suas principais instituições a distribuição de competência e poder,

com vistas a abrandar a estrutura tecnocrática defendida por Monnet e imputada por seus opositores de *dictatorship of experts*, a forma final assumida pelo Tratado da Ceca manteve em sua essência a ideia original do Plano Schuman, de resguardar sob o controle de uma entidade supranacional as ferramentas para a construção do seu projeto comunitário. Como resumiu o professor Kevin Featherstone, da Universidade de Bradsford:

fundamental to Monnet's belief was the need to tie governments to the European objectives, but to have them entrust much of the task for their attainment to the technocratic High Authority, a body which he thought should barely accountable to them. The High Authority should work for a federated Europe, but federalism would be built gradually⁴⁴.

Em razão desse desequilíbrio de poder em benefício da Alta Autoridade, pode-se dizer que Monnet alcançou considerável parcela de êxito na implementação de sua visão. A primeira das três comunidades europeias nasceu com elevado grau de institucionalização e com sua força propulsora engrenada em seu componente supranacional.

2.2. O fracasso da Comunidade Europeia de Defesa e da Comunidade Política Europeia

A estruturação e o funcionamento das instituições da Ceca em um curto espaço de tempo e os visíveis resultados derivados dessa implementação alimentaram novos impulsos direcionados ao aprofundamento da integração europeia. O passo seguinte deu-se em direção a outro setor estratégico para a conformação de uma Europa unida e pacificada: o da defesa comum.

⁴⁴ FEATHERSTONE, Kevin. Jean Monnet and the democratic deficit in the EU, *Journal of Common Market Studies*. vol. 32, n° 2, junho de 1994, p. 161.

Paralelamente aos esforços de aproximação então em curso, e observando padrão semelhante ao que determinou o lançamento do Plano Schuman e a criação da Ceca, de iniciativa francesa, elaborado por Jean Monnet e dirigido precipuamente à contenção alemã, o Presidente do Conselho de Ministros da França, René Pleven, propôs, em 24 de outubro de 1950, em discurso proferido na Assembleia Nacional francesa, a criação de um exército europeu, em resposta à intensificação da pressão norte-americana e dos demais países da Otan, à exceção da Bélgica, em favor do rápido rearmamento da República Federal da Alemanha. Essa proposta de reinserção militar alemã visava contra-arrestar a crescente presença soviética no Leste Europeu (mais de 180 divisões em 1950).

Pleven não deixa dúvidas em sua declaração sobre a relação entre a sua proposta e a propugnada por Schuman:

Le gouvernement français pensait que la réalisation du plan charbon-acier permettrait aux esprits de s'habituer à l'idée d'une communauté européenne avant que ne fût abordée la question si délicate d'une défense commune. Les événements mondiaux ne lui laissent pas de répit. Aussi, confiant dans les destinées pacifiques de l'Europe et pénétré de la nécessité de donner à tous les peuples européens le sentiment d'une sécurité collective, le gouvernement français propose de régler cette question par les mêmes méthodes et dans le même esprit⁴⁵.

O Plano Pleven, como ficou conhecida a proposta contida em sua Declaração, almejava incorporar batalhões nacionais, incluídos os da República Federal da Alemanha, em um exército europeu, de caráter supranacional, dirigido por um ministro europeu de Defesa. Essa concepção ficou clara no parágrafo em que sustenta que os Estados partícipes de um exército europeu conservariam suas respectivas autoridades sobre a parcela de suas forças não integradas a esse

45 *Déclaration de René Pleven sur la création d'une armée européenne* (24 octobre 1950).

contingente, deixando pressupor que, por eliminação, as perderiam no caso do contingente europeu (Parágrafo XXIII). É importante ressaltar que essa proposta se inseriu em marco mais amplo de cooperação estabelecido no Tratado do Atlântico Norte, sem prejuízo do qual avançou, e foi bem acolhida, pois, como observa o professor António Martins Silva⁴⁶, agradava aos americanos, que nela viam o primeiro instrumento autônomo europeu de defesa, era aceitável para os alemães, que a interpretavam como meio de confirmar sua reinserção no cenário internacional e não desagradava aos franceses, que nela encontravam resposta suavizada à inevitável disponibilidade militar da Alemanha.

O processo de negociação para a conformação do exército europeu foi levado adiante pelos seis Estados-Membros que viriam a conformar a Ceca e contou com a presença de observadores britânicos, suecos, dinamarqueses, americanos e canadenses. Começou em fevereiro de 1951 e conclui-se em maio de 1952, quando representantes dos governos da Alemanha, da Bélgica, da França, da Holanda, da Itália e do Luxemburgo assinaram o Tratado que institui a Comunidade Europeia de Defesa.

O texto aprovado foi menos ambicioso do que inicialmente se imaginava, uma vez que a natureza supranacional que se pretendia conferir a essa nova Comunidade foi matizada. A entidade que representaria essa dimensão supranacional, designada Comissariado, foi investida apenas com poderes de ação e controle (artigo 19). A definição de uma política comunitária de defesa ficou a cargo de um Conselho de Ministros, decidindo por unanimidade nas questões importantes, e não de um ministro da Defesa europeu, como se previa no projeto original.

46 SILVA, António Martins. *História da integração europeia. A integração comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010, p. 71.

Também foi prevista em sua estrutura institucional a presença de uma Assembleia Comum, que seria a mesma da Ceca, com três delegados adicionais para a República Federal da Alemanha, a França e a Itália e que contaria com atribuições similares de controle sobre o Comissariado, que era obrigado a apresentar-lhe informe anual de atividades em sessão pública. A recusa desse informe traria como consequência a renúncia coletiva dos membros do Comissariado. Fechando a sua estrutura institucional, a CED contaria com o controle judicial do Tribunal de Justiça criada para a Ceca.

O texto do Tratado deixava muitas dúvidas a respeito do funcionamento e da eficácia dessa nova comunidade. A primeira e mais importante resultava de sua própria natureza militar. Diferentemente da Ceca, uma Comunidade de Defesa só faria sentido, no cenário da Guerra Fria, caso contasse com capacidade de rápida ação ou reação diante de um eventual conflito. Tendo em vista que as questões críticas de defesa deveriam ser tratadas por unanimidade por um Conselho de Ministros, e do fato do Comissariado não contar, à luz do texto do Tratado da CED, com competência para elaborar ou gerir uma política autônoma de defesa e nem estar subordinado a um órgão com essas características, faltariam, a essa nova Comunidade, os elementos necessários para que fizesse valer a autoridade que dela se esperava.

Uma tentativa de contornar essa fragilidade foi contemplada no artigo 38 do Tratado da CED da criação de uma “estrutura federal ou confederada ulterior” à qual as demais entidades estariam vinculadas. Com essa finalidade, e inspirada em relatório do federalista Altiero Spinelli, ganhou força a ideia de criação de uma Comunidade Política Europeia (CPE), como sendo essa autoridade política convergente e aglutinadora. A ideia foi bem recebida pelos seis Estados-Membros da Ceca que confiaram a uma conformação *ad hoc* da Assembleia Comum a tarefa de conferir forma jurídica a esse plano. A resolução adotada pela Assembleia *ad hoc* em março de 1953 apresentava duas dimensões: uma institucional e outra econômica.

A institucional contemplava elementos ainda mais assertivos do que os encontrados no Tratado da Ceca e no texto do Tratado de CED a respeito da natureza supranacional dessa instituição. Já no artigo primeiro, previa a criação de uma “Comunidade Europeia de caráter supranacional”, que contaria com a personalidade jurídica necessária para exercer as missões de contribuir para a defesa dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, de cooperar para a garantia de sua segurança interna, de assegurar, nas questões relativas à Comunidade Política Europeia, a coordenação da política externa dos Estados-Membros e de promover a expansão econômica de seus integrantes, por meio da criação de um mercado comum.

Junto com a Ceca e a CED, a CPE constituiria uma entidade jurídica única, uma espécie de Estado federal no seio do qual as estruturas institucionais anteriormente criadas seriam absorvidas ou, em casos previstos no Tratado, conservariam algumas de suas competências administrativas e financeiras necessárias para o cumprimento de suas tarefas, a exemplo do estabelecido para a Alta Autoridade da Ceca, que subsistiria apenas como um órgão administrativo colegial.

Da base do sistema se ergueria um Parlamento Bicameral, com poder legislativo, composto por um Senado com 87 membros eleitos pelas Assembleias Nacionais ou pelos órgãos equivalentes dos países-membros, e uma Câmara dos Povos, com 268 deputados eleitos por sufrágio universal. Ambas as casas contariam basicamente com as mesmas atribuições. A esse Parlamento caberia, ademais dos poderes de controle previstos em seu texto, votar leis, recomendações e proposições, procedentes do seu próprio corpo legislativo ou do Conselho Executivo Europeu, com quem compartilhava o poder de iniciativa. Em regra geral, as leis seriam votadas sucessivamente por cada uma de suas câmaras e aprovadas por maioria simples. Na Câmara dos Povos, que representaria os povos unidos da Europa, a França teria a maioria dos integrantes, setenta, seguida da Alemanha e da Itália, com sessenta e três, cada, da Bélgica e da Holanda, trinta, cada, e de

Luxemburgo, com doze. No Senado, que representaria o povo de cada país, a Alemanha, a França e a Itália contariam com o mesmo número de nomes, vinte e um, cada; a Bélgica e a Holanda, com dez, cada, e o Luxemburgo, com quatro.

O poder executivo estaria a cargo do Conselho Executivo Europeu, a quem, ademais de dividir a iniciativa de proposição legal com o Parlamento, caberia assegurar “o governo da Comunidade” (artigo 27). Seus membros, cujo número não foi definido na resolução em questão, seriam designados pelo seu presidente, cujo nome, por sua vez, seria escolhido pelo Senado por escrutínio secreto e por maioria de seus membros. No exercício de suas competências, as decisões seriam obrigatórias em todos os seus elementos (artigo 33).

O seu quadro institucional seria composto também por um Conselho de Ministros Nacionais, com o papel de harmonizar as ações do Conselho executivo com as dos governos dos Estados-Membros (artigo 35). Para se alcançar esse fim, previram-se a troca de informações e a realização de consultas recíprocas. Em sua composição, constaria um delegado por Estado-Membro. Teria presidência rotativa por ordem alfabética e em turnos de três meses.

O respeito à norma comunitária prevista nesse Tratado e dele derivada seria exercido por um Tribunal de Justiça, que contaria com número máximo de quinze juízes, escolhidos de lista dupla pelos membros do Conselho Executivo e ratificados pelo Senado. Cada Estado-Membro poderia indicar até três candidatos. Houve inovação com a introdução na estrutura institucional descrita na resolução da CPE de um Conselho Econômico e Social, ao qual caberia apoiar o Conselho executivo e o Parlamento no exercício de suas funções.

Na vertente econômica, ampliava o escopo limitado da Ceca, restrito ao carvão e ao aço, para um universo mais amplo de construção progressiva de um mercado com livre circulação de mercadorias, capitais e pessoas, e com uma política monetária, financeira e de crédito comum.

O avanço na consideração da CPE viu-se, entretanto, arruinado pela rejeição francesa à ratificação do Tratado da CED, em junho de 1954. Essa rejeição veio após sua ratificação, em março de 1953, na República Federal da Alemanha, onde o texto vinha ao encontro da elite dirigente, favorável ao armamento em um marco comum europeu, e no Benelux, entre julho de 1953 e abril de 1954. A Itália, por problemas internos, e após o afastamento da cena política de De Gaspari, que tanta energia havia dedicado a esse Tratado, decidiu aguardar pela decisão francesa.

Essa rejeição na França ocorreu em contexto de polarização política da Assembleia Nacional. O Movimento Republicano Popular (MRP), conduzido por Robert Schuman, defendia a ratificação do Tratado da CED como passo necessário em direção a uma unidade federal entre seus membros e como melhor alternativa para conter eventual ressurgimento do nacionalismo alemão. Já o Partido Comunista Francês (PCF) e o Agrupamento do Povo Francês (*Rassemblement du Peuple Français – RPF*), este criado pelo General Charles de Gaulle, de viés nacionalista e que ambicionava pairar sobre as clivagens partidárias, construíram uma coalizão e uniram seus esforços para impedir essa ratificação, que, na visão de ambos, levaria à perda de soberania em benefício do fortalecimento norte-americano no marco mais amplo da Aliança Atlântica.

Nesse cenário, a Assembleia Nacional evitou por longo tempo a consideração parlamentar do Tratado. Pierre Mendès France, não obstante, um mês após assumir a presidência do Conselho, em junho de 1954, e sem empenhar a responsabilidade de seu governo, submeteu o texto da CED à aprovação da Assembleia Nacional, que, de forma liminar, rejeitou-o com o apoio de 319 votos contra 264. Na avaliação de Antônio Martins Silva, para justificar o que considera um fracasso trágico, esse atraso fez coincidir a consideração da CED com um clima menos favorável a avanços europeístas. Prosperava na França o mito de uma “Europa vaticana”, ou seja, de uma ideia pré-concebida de uma

Europa clerical e alemã do Santo Império, alegadamente inaceitável para uma consciência francesa laica e patriótica⁴⁷.

Fica claro que a Assembleia Nacional experimentava nesse momento uma nova correlação de forças, mais favorável ao nacionalismo e refratária ao que se considerava uma excessiva pressão norte-americana em favor da CED, personificada na figura do então Secretário de Estado John Foster Dulles. Nessa correlação, o protagonismo do *gaullismo*, e seu argumento principal de que a CED causaria o rearmamento da Alemanha em detrimento do da França, colaborou para erodir o capital político de que o MRP necessitava para aprovar o texto do Tratado. Conforme o próprio de Gaulle, em declaração feita em Paris, ainda em 1952:

Pêle-mêle avec l'Allemagne et l'Italie vaincues, la France doit verser ses hommes, ses armes, son argent, dans un mélange apatride. Cet abaissement lui est infligé au nom de l'égalité des droits pour que l'Allemagne soit réputée n'avoir pas d'armée en refaisant ses forces militaires. Bien entendu, la France, entre toutes les grandes nations qui ont aujourd'hui une armée, est la seule qui perde la sienne⁴⁸.

No plano externo, a morte de Josef Stalin, Secretário-Geral do Comitê Central do Partido Comunista da União Soviética, também não ajudou, ao arrefecer os níveis de tensão até então gerados pela Guerra Fria e relativizar o sentido de urgência que os partidários da CED buscavam imprimir para a sua aprovação.

A recusa francesa acarretou o abandono da marcha em direção a uma federação europeia e o retorno a uma estratégia mais pragmática passando prioritariamente pela economia e pela energia nuclear. Apesar da aprovação do Tratado na Alemanha e nos países do Benelux, o conceito de integração na área de defesa e no segmento político

47 SILVA, António Martins. *História da integração europeia. A integração comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010, p. 75.

48 BOSSUAT, Gérard; WILKENS, Andreas. *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1984, p. 423.

demonstrou-se avançado para o seu tempo. Pela primeira vez a França, que lançou as bases para essa integração, recuou em matéria de cessão de soberania, demarcando limites para o seu alcance. De fato, em comparação com o Tratado da Ceca, que já representava uma inovação nessa matéria, os da CED e da CPE representariam um avanço ainda maior em termos de supranacionalidade, com níveis de ambição considerados ainda hoje muito elevados.

Em lugar da CED, os seis Estados-Membros da Ceca ampliaram a cooperação anteriormente estabelecida no Tratado de Bruxelas (Pacto dos Cinco), de 1949, e da qual não participavam a Alemanha e a Itália, e fundaram a União da Europa Ocidental (UEO), que manteve como principal meta a defesa coletiva, já presente no Pacto dos Cinco. Tendo em vista que o objetivo de articular uma força armada comum foi abandonado, a UEO nasceu com vocação secundária no sistema de defesa europeia coordenado pela Otan. Em 1984, por meio da Declaração de Roma, iniciou uma nova fase com a atribuição que lhe foi confiada de definir a identidade da Europa em matéria de política de segurança e de assegurar a harmonização progressiva da política de defesa dos Estados-Membros.

2.3. O Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia e o Tratado da Comunidade Europeia da Energia Atômica

Por convite do então Ministro dos Negócios Estrangeiros da Itália, Gaetano Martino, e em iniciativa conjunta com os países do Benelux, realizou-se em Messina, na Itália, em junho de 1955⁴⁹, reunião interministerial com o objetivo de superar o golpe sofrido com a rejeição da CED. Desse encontro, foi divulgado um texto, conhecido como a “Resolução de Messina”, uma verdadeira declaração

49 Os ministros das Relações Exteriores da Ceca, Paul-Henri Spaak, da Bélgica, Antoine Pinay, da França, Jan Willem Beyen, da Holanda, Gaetano Martino, da Itália, Joseph Bech, de Luxemburgo, e Walter Hallstein, da RFA, reuniram-se em Messina, de 1º a 3 de junho de 1955.

de princípios sobre o rumo que a integração europeia deveria seguir. Em sua introdução, definiu que os governos da Alemanha, da Bélgica, da França, da Itália, de Luxemburgo e da Holanda estariam prontos para dar um novo passo rumo à “construção europeia” e que esse passo deveria ocorrer na esfera econômica, por meio do desenvolvimento de instituições comuns, da fusão progressiva das economias nacionais, da harmonização de políticas sociais e da criação gradual de um mercado comum europeu livre de restrições quantitativas. Os ministros presentes recomendaram a elaboração de estudos para a confecção de um tratado sobre a matéria.

Tendo em conta o papel da energia como elemento fundamental do progresso econômico e o fato do desenvolvimento para fins pacíficos da energia atômica “open up the prospect of a new industrial revolution beyond comparison with that of the last hundred years”⁵⁰, os seis representantes nela presentes recomendaram a composição de um comitê para o estudo da criação de uma organização conjunta com a responsabilidade e os meios para assegurar o desenvolvimento pacífico da energia atômica, à luz dos compromissos especiais de certos governos com terceiras partes.

Sob a coordenação do Ministro belga Paul-Henri Spaak, esse comitê, que ficaria conhecido como Comitê Spaak, traçou o plano de construção de um mercado comum a ser instituído sobre a base de uma união aduaneira⁵¹. Apresentou, igualmente, os termos para a criação de uma comunidade determinada a contribuir para o estabelecimento das condições necessárias para a formação e o rápido crescimento das indústrias nucleares entre os seus integrantes. Para ambos, propôs-se uma estrutura institucional comunitária, dentro da qual, de forma cuidadosa, repartiram-se as competências sobre questões relativas à sua essência e ao seu funcionamento. Em linhas gerais, as primeiras

50 *The Messina Declaration*, de 3 de junho de 1955, sexto parágrafo.

51 União Aduaneira é a modalidade de integração que se apoia na eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias que incidem sobre o comércio entre dois ou mais países e na aplicação de uma tarifa externa comum para terceiros países.

ficaram sob a responsabilidade dos Estados-Membros, ao passo que as demais de um órgão investido de poderes administrativo e comunitário.

Evitaram-se alusões ao caráter supranacional dessas novas comunidades, em razão da experiência ainda recente de rejeição ao texto do Tratado da CED e da CPE, onde o conceito figurava de forma ostensiva. Esse cuidado permitiu que as propostas emanadas do Comitê dirigido por Spaak prosperassem e que os representantes desses seis países assinassem, em 25 de março de 1957, o Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica. Ambos os documentos entraram em vigor em 1º de janeiro de 1958.

Comunidade Econômica Europeia

O Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia estabeleceu entre seus princípios fundamentais a criação de um mercado comum e a harmonização progressiva de políticas econômicas entre seus integrantes. Para cumprir esse fim, previu especificamente, sob as condições e ritmos nele contemplados, a eliminação de direitos alfandegários e de restrições quantitativas à entrada e saída de mercadorias, ou de qualquer medida equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa e de uma política comercial comum; a abolição, entre seus Estados-Membros, de obstáculos à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais; a instauração de uma política comum nos domínios da agricultura e dos transportes; a aplicação de um regime comum para a defesa da concorrência e para a coordenação de políticas econômicas, com vistas a corrigir desequilíbrios na balança de pagamentos; a criação de um fundo social, para mitigar as desigualdades; e a instituição de um banco europeu de investimento, para facilitar o acesso a recursos. Seu escopo foi, sem dúvida, bem mais amplo do que o estabelecido para a Ceca, projetando a ambição de integração europeia a um novo patamar. Previu um período de transição para o estabelecimento de um mercado comum de doze anos, dividido em três fases, de quatro anos cada.

Em sua concepção, há elementos característicos do “método Jean Monnet”, que dizem respeito à construção em etapas da integração europeia, passo a passo, baseada em realizações concretas, que propiciassem uma solidariedade de fato. Dotada de um Conselho, de uma Comissão, de uma Assembleia e de um Tribunal de Justiça, sua estrutura apresentava aparente simetria com a estrutura institucional da Ceca, mas destoava na distribuição de competências, que acentuava matizes intergovernamentais, em maior conformidade com as exigências daquele momento.

Comissão

A Comissão, que guardava equivalência institucional com a Alta Autoridade da Ceca, nasceu como órgão encarregado de assegurar o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum. Dentre suas atribuições, constavam zelar pela aplicação dos dispositivos comunitários; formular recomendações ou avisos sobre matérias; participar dos atos do Conselho e da Assembleia dentro dos limites fixados pelo Tratado, exercer um poder de decisão próprio e as competências que o Conselho lhe conferia para a execução das regras estabelecidas pelo próprio Conselho. Cabia à Comissão, ainda, o exercício da personalidade jurídica atribuída à Comunidade Econômica Europeia⁵².

Igualmente composta por nove integrantes, de nacionalidade originária de seus Estados-Membros, escolhidos por seus respectivos governos, em virtude de reconhecida competência, e por um mandato renovável de quatro anos, em vez de seis, como na Ceca, a Comissão também surgiu com dimensão autônoma, que lhe foi afiançada pelo artigo 157 do Tratado e por meio do qual “dans l’accomplissement de leurs devoirs, ils (les membres de la Commission) ne sollicitent

52 Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia, 1957, artigo 210.

ni acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme"⁵³.

A participação de nacionais dos Estados-Membros em sua composição era limitada a, no máximo, dois, por país, a exemplo do que foi previsto para a Alta Autoridade. Os trabalhos da Comissão eram coordenados pela presidência e por duas vice-presidências, cujos titulares eram escolhidos para mandato de dois anos, renováveis, à luz do mesmo critério de escolha dos comissários, ou seja, consenso por parte dos governos dos países da Comunidade.

Embora as atribuições do presidente não constem do texto do Tratado, seu papel não deixava de ser importante. Ao exercer liderança do colegiado, poderia, na prática, indicar a direção política e estratégica a ser seguida pela Comunidade. Sua conformação inicial comportava oito pastas, dedicadas aos seguintes temas: agricultura, economia e finanças, mercado interno, desenvolvimento ultramar, relações exteriores, transportes, temas sociais e concorrência. Estas pastas eram disputadas entre os Estados-Membros, ainda que os comissários não respondessem aos governos dos seus respectivos países. Na prática, os países que designavam dois comissários dividiam os seus nomes entre membros do governo e da oposição.

A autonomia conferida à Comissão pelo Tratado da CEE contrasta, entretanto, com a outorgada à Alta Autoridade. Apesar da atribuição de importante poder de iniciativa, o Tratado de Roma deslocou para o Conselho o eixo das decisões essenciais da Comunidade. É verdade que é assegurado à Comissão certo poder de decisão, qualificado no artigo 155 como *próprio*, cuja acepção, nesse caso, poderia ser interpretada como peculiar ou particular, em vez de autêntico ou real. Essa competência dizia respeito à regulamentação de normas já existentes para a implementação da união aduaneira. Cumpre ressaltar que as deliberações da Comissão eram tomadas pela maioria de seus membros, ou seja, por cinco dos nove votos.

53 Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, 1951, artigo 157, 2.

Conselho

Já o Conselho deixou de lado a dimensão acessória que lhe foi conferida na Ceca para assumir posição predominante na equação institucional da Comunidade. O próprio Tratado foi claro em relação a esse protagonismo ao conceder-lhe autoridade para assegurar a coordenação das políticas econômicas gerais dos Estados-Membros e conferir-lhe poder de decisão⁵⁴, com vistas a garantir a realização dos objetivos nele fixados. De composição intergovernamental, era integrado por seis representantes dos respectivos Estados-Membros e contava com uma presidência rotativa, com duração de seis meses, que se alternava por ordem alfabética. Reunia-se por convocação de seu presidente, de algum de seus membros ou da Comissão. O Conselho passou a exercer o papel de legislador comunitário.

Ampliou-se, portanto, o papel que lhe fora atribuído na Ceca e que se restringia basicamente a harmonizar a ação da Alta Autoridade e a dos governos responsáveis pela política econômica geral de seus respectivos países, garantindo-se aos Estados-Membros voz ativa na construção de um mercado comum, em detrimento de uma incipiente tecnocracia europeia.

As modalidades de voto previstas no Tratado eram a unanimidade e a maioria qualificada. Em caso de omissão, a da maioria dos membros que o compunham (artigo 148, 1). O Tratado tipificava os casos de aplicação das duas primeiras modalidades. Para a aplicação da maioria qualificada, a ponderação de votos observava o seguinte peso: RFA, França e Itália dispunham de quatro votos cada. A Bélgica e a Holanda, de dois cada, e Luxemburgo, de um. A maioria era alcançada com doze votos do total de dezessete, no caso de exame de proposta oriunda da Comissão, ou seja, 70,5% dos votos. Para os demais casos em que se exigisse maioria qualificada, era necessário, além dos doze votos, o apoio de quatro dos seis Estados-Membros, e não de apenas três, como

54 Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia, 1957, artigo 145.

poderia ocorrer no caso da aplicação da hipótese anterior. Tal era o caso previsto no artigo 204, que autorizava o Conselho a efetuar despesas da Comunidade que excedessem o duodécimo permitido nos casos em que o ano orçamentário em curso não contasse ainda com o orçamento aprovado, ou do artigo 154, para decisões referentes à fixação de pensão e indenização para membros da Comissão e do Tribunal de Justiça. A minoria de bloqueio poderia ser obtida, portanto, com a soma de dois países com maior número de votos. A abstenção dos membros presentes ou representados não invalidava a unanimidade.

As decisões que exigiam unanimidade e as que requeriam maioria qualificada serão examinadas no item que se refere ao sistema comunitário de tomada de decisão.

Assembleia

A Assembleia, que desde a sua entrada em função substituiu a Assembleia Comum, prevista no artigo 21 do Tratado que instituiu a Ceca, nasceu com atribuições de consulta e controle bastante limitadas. Os controles diziam respeito à aprovação do relatório geral anual da Comissão, a exemplo do que ocorria com a Alta Autoridade na Ceca. A adoção de moção de censura sobre esse relatório implicava a queda dos integrantes da Comissão. Sobre as consultas, o Tratado lhe conferia papel secundário na consideração dos temas de fundo e que diziam respeito à discriminação contra nacionais da comunidade; à eliminação de direitos alfandegários; à implementação da política agrícola comum; ao estabelecimento de atividade comercial; à supressão de restrições a serviços, transportes e livre concorrência; à harmonização entre legislação comunitária e a dos Estados-Membros; à implementação do Fundo Social Europeu; à contribuição dos Estados-Membros ao orçamento; à negociação de acordos da Comunidade com terceiros países ou com organizações internacionais; à consideração de ações não previstas no Tratado para realizar os objetivos comunitários;

e à revisão do Tratado⁵⁵. A Assembleia poderia propor ao Conselho mudanças no projeto de orçamento, mas a decisão final sobre a matéria escapava à sua competência.

A Assembleia era composta por delegados designados pelos respectivos Parlamentos dos Estados-Membros, em observância a procedimento determinado de acordo com a seguinte quantidade: RFA, França e Itália, 36, cada; Bélgica e Países Baixos, 14, cada, e Luxemburgo, seis, perfazendo um total de 142. Reunia-se, ordinariamente, uma vez por ano, e podia ser convocada em caráter extraordinário por demanda da maioria de seus membros, do Conselho ou da Comissão. Em que pese à disposição prevendo a eleição de seus membros por sufrágio universal, com base em procedimento uniforme a ser aprovado pelos Estados-Membros, a Assembleia, como visto anteriormente, manteve o mesmo sistema até 1976, ocasião em que o Conselho adotou, em 20 de setembro, ato regulamentando esse dispositivo. O primeiro sufrágio direto ocorreu apenas em junho de 1979. Suas decisões, em regra geral, eram tomadas por maioria dos votos expressados, ou seja, por maioria simples⁵⁶.

Na visão de Monnet, a construção de um Parlamento era um projeto para o futuro, de longo prazo, cujo êxito se assentaria primordialmente sobre a formação de uma Europa construída por uma tecnocracia⁵⁷. Sua introdução, no Tratado da Ceca, deveu-se à necessidade de se agregar um verniz democrático a um projeto de natureza institucional elitista. Em contraste com os parlamentos nacionais, e a exemplo do que ocorreu na Ceca, a Assembleia não tinha competência legislativa. Essa atribuição viria com o passar do tempo e na medida em que adquirisse legitimidade, com o sufrágio direto de seus membros, para requerer a ampliação de suas competências.

55 *Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia*, 1957, artigos 7, 14, 43, 54, 63, 75, 87, 100, 126, 201, 228, 235 e 236, respectivamente.

56 *Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia*, 1957, artigo 141.

57 BURGESS, Michael. *Federalism and European Union*. London: Routledge, 1989, p. 59.

Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça foi investido da missão de garantir o respeito ao Direito, no que se referia à interpretação e à aplicação do Tratado. A exemplo do que ocorreu com a Assembleia, passou a substituir, desde a entrada em vigor do Tratado da CEE, o órgão de controle previsto no artigo 32 do Tratado da Ceca. Em sua composição foi estatuída, além da participação de sete juízes, a presença de dois advogados-gerais, incumbidos de assisti-los no cumprimento de sua missão. Os juízes e os advogados-gerais deveriam ser escolhidos entre nacionais de seus Estados-Membros, dentre jurisconsultos de notável saber jurídico, por um prazo renovável de seis anos, por comum acordo dos governantes dos países da CEE. O presidente do Tribunal era escolhido por seus pares para um mandato renovável de três anos.

Desde a sua criação, passou a desempenhar importante papel junto ao triângulo institucional composto pelo Conselho, pela Comissão e pela Assembleia, por garantir uma unidade de interpretação do ordenamento jurídico comunitário e, também, por criar Direito derivado de sua função jurisprudencial.

Também na CEE, como mencionado antes no caso da Ceca, o Tribunal desempenhava papel importante no sistema de freios e contrapesos institucional, sendo competente para controlar os atos do Conselho e da Comissão. A diferença em relação ao Tratado da Ceca é que no da Comunidade Econômica Europeia não se fazia qualquer menção em relação à Assembleia. O Tribunal poderia ser acionado pelos Estados-Membros, pelo Conselho, pela Comissão, ou, até mesmo, por qualquer *pessoa física ou moral (artigo 175)*, à luz das regras fixadas no Tratado.

Comitê Econômico e Social

Além de suas instituições principais, a Comunidade Econômica Europeia regulava a criação de outro ator capaz de influenciar no processo decisório europeu: o Comitê Econômico e Social. Sua criação tinha por objetivo levantar a opinião de diversos segmentos

e grupos de interesse sobre os temas do Tratado. Sua natureza era meramente consultiva. Era composto por representantes de diferentes categorias econômicas e sociais, tais como produtores, agricultores, transportadores, negociantes, artesãos e profissionais liberais. Seus representantes eram nomeados por quatro anos, por decisão unânime do Conselho, tendo por base lista ordenada pelos Estados-Membros contendo o dobro do número de vagas atribuídas a cada país e levando-se em conta uma distribuição equilibrada por setores. Sua composição observava a seguinte distribuição por país: RFA, França e Itália, com 24 cada; Bélgica e Holanda, com 12 cada; e Luxemburgo, com 5. Comportava seções correspondentes aos principais domínios cobertos pelo Tratado.

Banco Europeu de Investimento

Caberia ainda mencionar a criação, no bojo do Tratado da CEE, do Banco Europeu de Investimentos, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico equilibrado das Comunidades por meio do financiamento de projetos de natureza comunitária, sem fim lucrativo, valendo-se de recursos captados juntos aos Estados-Membros.

Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom)

A terceira Comunidade criada foi a Comunidade Europeia da Energia Atômica. O Tratado que institui a Euratom fixou como missão promover a formulação e o rápido crescimento da indústria nuclear, tendo em vista a elevação do nível de vida de seus Estados-Membros e o aumento da integração entre eles, circunscrevendo-se claramente à esfera de aplicação civil do átomo.

Determinou, de forma a alcançar esses objetivos, o desenvolvimento e a difusão de conhecimentos técnicos sobre energia atômica; o estabelecimento de normas uniformes de segurança para a proteção sanitária de sua população e de seus trabalhadores; a facilitação de investimentos para o setor nuclear; a construção da infraestrutura

necessária para o seu desenvolvimento e aplicação; o abastecimento regular e equitativo de combustível físsil; o controle de sua aplicação dentro dos limites estabelecidos no Tratado; a cooperação internacional; e a criação de um mercado comum para o desenvolvimento, produção e circulação de materiais, equipamentos, capitais para investimentos e especialistas do setor nuclear (artigo 2º).

A lógica de sua criação seguiu procedimento análogo ao da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, no sentido de que se concentrou em uma integração setorial. Mas a estrutura de sua constituição reproduziu, em grande medida, o Tratado da Comunidade Econômica Europeia, guardadas as ressalvas derivadas de seu limitado escopo. A Euratom foi igualmente dotada de um Conselho, de uma Comissão, de uma Assembleia e de um Tribunal de Justiça. Também contava com o apoio consultivo do Comitê Econômico e Social. Essas duas últimas instituições (Assembleia e Tribunal de Justiça) eram comuns à Comunidade Econômica Europeia e à Ceca, conforme previsto na Convenção Relativa a Certas Instituições Comuns às Comunidades europeias⁵⁸, também de 25 de março de 1957. Já os Conselhos e a Comissões atuavam de forma independente, embora com atribuições similares, compatíveis com a sua especificidade.

No capítulo relativo às instituições (trata-se do primeiro capítulo do terceiro título), cujo texto era basicamente reprodução do encontrado no Tratado da CEE, as principais modificações dizem respeito ao número de comissários, fixado em cinco, e à introdução de um Comitê Científico e Técnico, de natureza consultiva, vinculado à Comissão, para apoio nos casos definidos pelo Tratado ou determinados pela Comissão.

Como visto, tanto a CEE como a Euratom se apoiaram fundamentalmente sobre o modelo institucional da Ceca. Entretanto, em matéria de competência de tomada de decisão, reforçaram o papel dos Conselhos, entidades representativas dos governos, em detrimento

58 Convenção Relativa a Certas Instituições Comuns às Comunidades Europeias.

do das Comissões (instituição que no Tratado da CEE passou a exercer função equivalente à da Alta Autoridade na Ceca). Essa mudança acentuou a preferência pelo modelo intergovernamental em relação ao supranacional, refletindo a tendência predominante nesse momento após a rejeição da CED.

Como observa o António Martins da Silva:

Diferentemente do Tratado de Paris, que colocou a integração (Ceca) nas mãos de uma Autoridade independente, de natureza federal, o Tratado de Roma situou-a na dependência das autoridades nacionais dos Estados-Membros representados num órgão comunitário (o Conselho de Ministros), de natureza intergovernamental. Era um recuo; mas era o acordo possível e realista, na perspectiva de um equilíbrio subtil entre a dimensão supranacional e a vertente intergovernamental; continha princípios federativos com potencialidades futuras de aprofundamento crescente⁵⁹.

Um exame complementar das instituições da CEE e da Euratom será feito em item dedicado ao processo de decisão do sistema comunitário.

2.3.1. O sistema jurídico das Comunidades Europeias (o direito comunitário)

Resultado de um processo de criação inédito, dinâmico e em permanente desdobramento, o sistema jurídico das Comunidades Europeias é a base legal sobre a qual repousa a tomada de decisão europeia e, por isso, o seu exame precede o estudo do sistema decisório comunitário.

Os tratados constitutivos têm origem em conferências intergovernamentais, onde as decisões eram tomadas unicamente por unanimidade, e entraram em vigor apenas após ratificação, segundo as regras constitucionais respectivas de cada país signatário.

⁵⁹ SILVA, António Martins. *História da integração europeia. A integração comunitária (1945-2010)*. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010, p. 112.

Nesse sistema jurídico, os Estados-Membros limitam, em proveito comunitário, seus direitos soberanos, com vistas a uma crescente integração entre eles, e são garantes da aplicação desse ordenamento em seus territórios. Nesse aspecto, o sistema jurídico europeu difere do Direito Internacional Público clássico, que não almeja particularmente à integração entre os Estados ou os povos, mas a observância estrita do texto pactuado.

A transferência de soberania decorria, em boa parte, da concessão de personalidade jurídica a esses novos entes, conferindo-lhes existência própria, caráter permanente e vontade distinta daquela de seus membros. Essa personalidade jurídica, de natureza pública, conforme observa Paulo Borba Casella⁶⁰, é bastante singular, pois não pode ser comparada à de uma organização internacional, onde os países-membros guardam a integridade de suas respectivas soberanias, nem à de um Estado, que representa a expressão máxima dessa soberania.

Embora o sistema de direito comunitário seja tratado de forma uniforme, é importante ressaltar que a normativa derivada regulamentada no Tratado da Ceca de 1953 e que se encontra tipificada em seu artigo 14, difere da contida nos Tratados de Roma, conforme será comentado no item a seguir. Essa diferença decorre das discrepâncias sobre o papel de suas respectivas instituições na elaboração do processo decisório. O trabalho se deterá no modelo lançado a partir dos Tratados de Roma, que serviram de base para os desdobramentos posteriores.

2.3.1.1 Composição

Sua composição se dá por fontes de origem primária, derivada, jurisprudencial, de compromissos exteriores e complementares.

⁶⁰ CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade europeia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: Ed. São Paulo, 1994, p. 221.

Direito comunitário primário

A estrutura jurídica comunitária surge, como visto, com os tratados que dão origem às comunidades. A rigor, não se diferem dos demais tratados internacionais, ao apresentar os requisitos mencionados por José Francisco Rezek⁶¹, em sua obra *O Direito Internacional Público*, de formalidade, conclusão entre sujeitos de direito internacional público e produção de efeitos jurídicos. Apresentam, não obstante, uma dimensão particular, comunitária, em função do objetivo a que perseguem e da natureza da matéria sobre a qual versam.

Os tratados da Ceca, da CEE e da Euratom, como constitutivos dessa nova estrutura jurídica, compõem o direito comunitário primário. O Tratado de Maastricht, origem da União Europeia, também altera os tratados antes citados. Com exceção do da Ceca, concebido para ter duração de 50 anos, prazo expirado em 23 de julho de 2003, os demais instrumentos nasceram com duração ilimitada. Esses tratados constitutivos sofreram, ao longo de sua existência, várias modificações derivadas da aprovação do Tratado de Fusão, em 1967, do Ato Único Europeu, em 1987, do Tratado de Amsterdã, em 1999, de Nice, em 2003, e de Lisboa, em 2009. Esses atos modificativos, também fontes primárias de direito comunitário, não são, entretanto, fontes autônomas. São vistos como uma unidade apenas por questão de procedimento, pois seus dispositivos são incorporados e consolidados nos textos dos tratados constitutivos.

Henri Oberdorff⁶² considera que o Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia deve ser classificado como *traité cadre*, uma vez que não fixava medidas precisas para a consecução dos seus fins, mas sim tarefas e objetivos, para cujo cumprimento atribuía competência às instituições comunitárias e aos Estados-Membros. Já para a Ceca e Euratom, como *traités lois*, pela especificidade de seu conteúdo, comparável a verdadeiras legislações em domínios

61 REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. São Paulo: Editora Saraiva, 1994, p. 14.

62 OBERDORFF, Henri. *L'Union européenne*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, outubro de 2007, p. 210.

determinados: carvão e aço, no caso do primeiro, e energia atômica, no do segundo. Ambos, no entanto, como normas que se respaldam em ato soberano dos Estados signatários, são comparáveis, para as Comunidades, aos textos constitucionais que regem os sistemas jurídicos nacionais.

Ademais dos tratados constitutivos e de seus atos modificativos, os tratados de adesão dos novos Estados-Membros e os tratados orçamentários ou financeiros são igualmente considerados parte do direito primário.

Direito comunitário derivado

Os próprios tratados constitutivos estabelecem as condições para a regulamentação da atividade legislativa das instituições comunitárias, dando origem ao direito derivado. Segundo nomenclatura presente nos Tratados constitutivos, tipificadas nos artigos 189 da CEE e 161 da Euratom, existem quatro grandes categorias que tratam de normatizar o funcionamento comunitário: *regulamento, diretiva, decisão e recomendação/parecer*. A competência para a elaboração, aprovação e adoção desses instrumentos é determinada pelos tratados constitutivos de acordo com a natureza de que se revestem e o domínio de atuação sobre o qual recaem.

Nos Tratados da CEE e da Euratom, o regulamento comunitário foi instituído como um ato normativo de alcance geral, contendo disposições aplicáveis em sua totalidade e produzindo, por si só, efeito jurídico nos Estados-Membros. Isso quer dizer que não precisa ser internalizado por meio de outro ato jurídico. Em geral, o regulamento tem por função a normatização exata e detalhada de um dado tema, podendo ser adotado pelo Conselho ou pela Comissão. No caso da Ceca a designação utilizada para esse instrumento era decisão e a competência para sua produção era da Alta Autoridade.

A diretiva comunitária é um ato jurídico de legislação indireta. Aparece por primeira vez no Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia e no Tratado da Euratom. Na visão do jurista Denys

Simon⁶³, raramente um objeto normativo suscitou tanta controvérsia doutrinária e debates políticos. A diretiva não tem alcance geral. Em princípio, vincula apenas os Estados-Membros por ela afetados, busca harmonizar a normativa nacional à comunitária em uma dada matéria, obriga em relação ao resultado, mas não quanto aos meios para se atingi-lo e não pode ser diretamente aplicada, necessitando que os Estados-Membros adotem medidas jurídicas internas que assegurem a sua aplicação. Em comparação com o regulamento, a diretiva é em geral menos rica em detalhes. Sua função é fixar os princípios gerais para a normatização de um determinado domínio. Pode ser adotada pelo Conselho ou pela Comissão. Também aqui ocorre uma discrepância em relação à nomenclatura utilizada pelo tratado da Ceca. Nele, essa categoria era designada recomendação e auferia curso obrigatório sob a competência da Alta Autoridade.

A modalidade chamada “decisão” é um ato jurídico comunitário, em geral de natureza administrativa, dirigido a destinatários determinados, abrangendo desde Estados-Membros, como ocorre com o regulamento e a diretiva, a pessoas físicas ou jurídicas. Neste caso, cabe aos Estados aplicar medidas nacionais de execução. Versa sobre situações concretas e tem caráter obrigatório. A exemplo do regulamento, podem ser adotadas pelo Conselho e pela Comissão. A modalidade equivalente a essa na Ceca era a decisão individual, de competência da Alta Autoridade.

As recomendações surgem no Tratado da Ceca como um instrumento jurídico que comporta obrigações no que se refere ao resultado, mas não aos meios. A partir do Tratado da CEE, deixam de ser vinculantes. Nesse aspecto, perdem força como fonte formal de direito, passando a ser interpretadas como mera orientação. Já os pareceres, que constituem categoria análoga, guardam, desde o Tratado da Ceca, sua condição não vinculante. Em geral, os pareceres são provocados. Embora não constituam atos jurídicos comunitários

63 SIMON, Denys. *La directive européenne*. Ed. Dalloz, 1997, p. 1.

obrigatórios, auxiliam na interpretação do direito e não podem ser negligenciados pelos tribunais nacionais. No caso da CEE e da Euratom eram de competência do Conselho e da Comissão, e no da Ceca, da Alta Autoridade.

Ademais dos atos comunitários anteriormente citados, que são objeto claro de normatização nos tratados constitutivos, existem outros atos considerados *sui generis* ou *atípicos*, conforme designação da professora Bertrand Geneviève⁶⁴, que podem produzir efeito jurídico, tais como *regulamentos internos, comunicações e propostas (livro verde e branco)*⁶⁵.

O Direito comunitário jurisprudencial

A jurisprudência do Tribunal de Justiça também desempenha papel importante na interpretação do direito comunitário e na fixação de sua aplicação. Complementa o ordenamento jurídico e contribui, desde os primeiros anos desse processo de integração, para a consolidação normativa europeia, valendo-se igualmente de fontes extracomunitárias, procedentes do Direito Internacional Público e da legislação dos Estados-Membros.

Direito dos compromissos exteriores da Comunidade e as fontes complementares do direito comunitário

Conforme avalia Henri Oberdorff⁶⁶, além das fontes originárias, derivadas e jurisprudenciais, existem outras, que poderiam ser classificadas como externas, porque resultam de compromissos das Comunidades ou dos próprios Estados-Membros. Em sua visão, e com

64 BERTRAND, Geneviève. *La prise de décision dans l'Union européenne*. 2^{ème} édition. Paris: La Documentation Française, 2002, p. 22-23.

65 Livro verde: no jargão comunitário, é documento de responsabilidade da Comissão Europeia, com o objetivo de fomentar a reflexão sobre um assunto específico de sua integração. Convida à participação no processo de consulta e debate dos temas em consideração.
Livro branco: no jargão comunitário, significa documento, também publicado pela Comissão Europeia, com propostas de ação comunitária em domínios específicos. Pode surgir na sequência de um Livro Verde.

66 OBERDORFF, Henri. *L'Union européenne*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, outubro de 2007, p. 222-223.

base em pareceres do Tribunal de Justiça, Oberdorff menciona nessa categoria as decorrentes de acordos firmados entre as Comunidades e terceiros Estados ou Organizações Internacionais, conforme prevê, por exemplo, o artigo 228 do Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia. Acrescenta ainda nesse grupo os atos unilaterais de organismos dos quais as Comunidades fazem parte, e que produzem efeitos jurídicos sobre elas, e os tratados concluídos pelos Estados-Membros com terceiros Estados, prévios à integração deles às Comunidades, para temas de competência comunitária.

Somem-se a elas ainda as fontes não escritas, como os princípios gerais de direito e o direito consuetudinário praticado no âmbito dos Estados-Membros, que permitem preencher as lacunas existentes na esfera jurídica comunitária.

Todo esse conjunto de material jurídico, de curso obrigatório ou não, é conhecido como “acervo comunitário”. De sua aceitação, internalização e aplicação depende a adesão de novos membros às Comunidades. A partir do Tratado de Maastricht, acrescentam-se a essas fontes os atos adotados pela União Europeia no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum e da Cooperação Judiciária e Policial em Matéria Penal, objeto de estudo em capítulo posterior.

Tendo em vista que as comunidades não dispunham de instrumentos de coerção para a observância de toda essa normativa, o bom funcionamento dessa estrutura se dava em virtude da confiança que se construía entre os Estados-Membros. Como salienta a professora Geneviève Bertrand⁶⁷:

À cet égard, il convient de souligner l'originalité d'une notion fondatrice de la Communauté, trop souvent ignorée ou oubliée, celle de "confiance légitime" invoquée par les pays fondateurs. Une telle volonté de "confiance" est venue rompre avec certaines pratiques antérieures, à commencer par celles de la diplomatie secrète. Sous-jacente à cette

67 BERTRAND, Geneviève. *La prise de décision dans l'Union européenne*. 2^{ème} édition. Paris: La Documentation Française, 2002, p. 14.

notion apparaît l'idée que les rapports entre les signataires du traité et les responsables des institutions mises en place doivent être transparents, sachant que la première des transparences réside dans la soumission à la règle de droit que tous ont acceptée et continuent à enrichir.

2.3.1.2. A relação entre o direito comunitário, o direito internacional e o ordenamento jurídico dos Estados

O direito comunitário europeu criou uma ordem jurídica nova, que, embora procedente do direito internacional, assumiu natureza própria, não encontrando similar nem no direito internacional, nem na ordem jurídica interna dos Estados. Diferentemente do direito internacional, que regula a relação entre Estados, o direito comunitário extrapola essa lógica, fixando direitos e obrigações tanto aos seus Estados-Membros quanto às pessoas físicas e jurídicas que deles fazem parte. Ademais, prevê, à luz dos tratados constitutivos, a elaboração de atos legislativos e jurídicos por parte de suas instituições, conformando, como visto, um direito de natureza derivada, estranho ao direito internacional. Algumas dessas normas são de curso imediato, como, aliás, é o caso dos regulamentos.

A relação entre o direito comunitário e a ordem jurídica dos Estados-Membros apoia-se sobre princípios depreendidos dos textos dos tratados constitutivos e das sentenças do Tribunal de Justiça. A doutrina elenca os seguintes princípios: primazia do direito comunitário, preempção, aplicabilidade direta, efeito direto e efeito indireto. O mais importante, e que define a hierarquia entre esses sistemas jurídicos, é o da primazia do direito comunitário.

Primazia do direito comunitário

Embora não esteja expresso nos textos dos tratados constitutivos, o direito comunitário goza de primazia em relação à ordem jurídica interna dos Estados-Membros. Isso significa que em caso de conflito

entre as regras e os atos dos Estados-Membros e das comunidades, o direito comunitário é o aplicado, não podendo a legislação nacional anular, alterar ou privar de efeito uma regra jurídica comunitária. Esse princípio foi invocado pela primeira vez em 1963, pelo Tribunal de Justiça, no processo Van Gend & Loos⁶⁸. Neste processo, a empresa de transporte holandesa Van Gend & Loos impetrou ação em tribunal dos Países Baixos contra a administração aduaneira nacional por majorar cobrança de direitos aduaneiros relativos à importação de um produto químico proveniente da Alemanha. A empresa considerava haver uma violação do artigo 12 do Tratado da CEE, que suprimia os direitos alfandegários entre os Estados-Membros. O tribunal holandês levou o caso à consideração do Tribunal de Justiça europeu, para orientação a respeito do alcance jurídico do artigo invocado. Em sua decisão, o Tribunal esclareceu que a então Comunidade Econômica Europeia constituía uma nova ordem jurídica de direito internacional, em proveito da qual os Estados limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos são não só os Estados-Membros, mas também os seus nacionais.

Posteriormente, no caso Costa contra Enel⁶⁹, essa primazia foi reiterada. O caso versava sobre questionamento formulado por Flaminio Costa a respeito da legalidade da transferência do patrimônio da empresa de energia Edison Volta para a sociedade estatal Enel. Na qualidade de acionista da empresa nacionalizada, Flaminio Costa viu-se privado de dividendos a que tinha direito e recusou-se a pagar uma fatura de eletricidade. Defendeu-se ante o Tribunal de Milão argumentando que a lei de nacionalização violava uma série de disposições do Tratado CEE. O Tribunal de Milão remeteu o assunto ao Tribunal de Justiça, que aproveitou para confirmar o entendimento auferido no caso Vand Gend & Loos, de que o Tratado CEE instituíra uma ordem jurídica própria, que é integrada no sistema jurídico dos

68 Tribunal de Justiça, decisão 26/62 – Caso Van Gend en Loos.

69 Tribunal de Justiça, decisão 6/64 – Caso Costa contra Enel.

Estados-Membros a partir da entrada em vigor do Tratado e que se impõe aos seus órgãos jurisdicionais nacionais. Ademais, essa transferência era unilateralmente irrevogável⁷⁰. A primazia foi confirmada ainda no caso *Simmenthal*⁷¹, em que uma sociedade italiana importadora de carne bovina questionou o pagamento de taxas para a importação de carne francesa. O Tribunal de Justiça, provocado pela justiça italiana, atestou que os tribunais nacionais não deveriam aplicar dispositivos de direito interno em conflito com a norma comunitária, anulando o pagamento das referidas taxas. Segundo o Zoltán Horváth⁷², independentemente do nível hierárquico do instrumento utilizado para internalizar a norma comunitária, esta prevalece, inclusive sobre a Constituição.

Preempção

Para Horváth, existe ainda um princípio que se relaciona com o da primazia do direito comunitário, que é o da preempção. Segundo esse princípio, descarta-se a possibilidade de os Estados-Membros legislarem em certos domínios jurídicos de competência exclusiva da comunidade.

Aplicabilidade direta

Como visto anteriormente, parte do direito comunitário é diretamente aplicável nos Estados-Membros, como é o caso dos regulamentos, que não necessitam de ato legislativo ulterior dos Estados-Membros para entrar em vigor. O Tribunal de Justiça, no caso *Simmenthal*, definiu que:

l'applicabilité directe signifie que les règles du droit communautaire doivent déployer la plénitude de leurs effets, d'une manière uniforme dans tous les États membres, à partir de leur entrée en vigueur et pendant toute la durée de leur validité; qu'ainsi ces dispositions sont une source immédiate de droits et d'obligations pour tous ceux qu'elles

70 Tribunal de Justiça, decisão 7/71 – Caso Comissão contra França.

71 Tribunal de Justiça, decisão 106/77 – Caso Amministrazione delle Finanze contra Simmenthal.

72 HORVÁTH, Zoltán. *Manuel sur l'Union européenne*. Budapest: Hvgorac, 2005, p. 263.

concernent, qu'il s'agisse des États membres ou de particuliers qui sont parties à des rapports juridiques relevant du droit communautaire; que cet effet concerne également tout juge qui, saisi dans le cadre de sa compétence, a, en tant qu'organe d'un État membre, pour mission de protéger les droits conférés aux particuliers par le droit communautaire⁷³.

Efeito direto

A exemplo do princípio da primazia do direito comunitário, o Tribunal de Justiça reconhece amplamente o princípio do efeito direto. Proclamado pela primeira vez em 1963, em decisão também sobre o caso Van Gend & Loss⁷⁴, o efeito direto significa que as pessoas físicas e jurídicas podem invocar o direito comunitário diante de tribunais nacionais e requerer que o julgamento seja nele fundamentado. Conforme a decisão do Tribunal de Justiça:

Le droit communautaire, indépendant de la législation des États membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique; que ceux-ci naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison des obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux États membres et aux institutions communautaires.

O efeito direto é aplicável, em regra geral, para os dispositivos dos tratados e para os regulamentos. No caso das diretivas e decisões, sua aplicação não é automática, pois depende do seu conteúdo, natureza e estrutura.

Efeito indireto

Também o princípio do efeito indireto decorre de decisão do Tribunal de Justiça. Sua invocação surgia em decorrência da não

73 Tribunal de Justiça, decisão 106/77 – Caso Amministrazione delle Finanze contra Simmenthal.

74 Tribunal de Justiça, decisão 26/62 – Caso Van Gend & Loss.

internalização pela Espanha da diretiva 68/151/CEE⁷⁵. O Tribunal de Justiça entendeu que a diretiva comunitária, não aplicada, encontrava-se em colisão com o Direito espanhol, causando prejuízo para uma das partes, e orientou o tribunal nacional a proceder em conformidade com o direito comunitário. Esse princípio obriga os juízes nacionais a interpretarem o direito interno à luz dos objetivos fixados nas diretivas comunitárias, mesmo quando essas diretivas ainda não tenham sido internalizadas.

O princípio do efeito indireto foi endossado em decisão posterior do Tribunal de Justiça por omissão da Itália em internalizar a diretiva 80/987/CEE. Em sua sentença⁷⁶, o Tribunal de Justiça vai além e estabelece responsabilidade civil do Estado-Membro nos casos em que a não aplicação do direito comunitário decorre de sua omissão, gerando prejuízo a uma pessoa física ou jurídica.

2.3.1.3. Aproximação entre o Sistema Comunitário e as Legislações Nacionais

O Tratado da CEE estabelece como objetivo a harmonização das regras comunitárias com as nacionais e orienta que:

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun⁷⁷.

A exceção do direito primário e dos regulamentos, que por sua natureza dão origem a um direito uniforme, o texto do Tratado da CEE valeu-se da diretiva como o seu principal instrumento para buscar essa harmonização. A vantagem da diretiva, como visto

⁷⁵ Tribunal de Justiça, decisão 106/89 – Caso Marleasing.

⁷⁶ Tribunal de Justiça, decisão C 6/90, C 9/90 – Caso Francovich.

⁷⁷ Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, 1957, artigo 100.

anteriormente, reside no fato de que ela marca apenas o objetivo e o prazo de cumprimento, resguardando aos Estados-Membros a competência para legislar as regras e fixar os meios de sua inserção no sistema jurídico nacional. Os Estados-Membros a internalizam à luz de sua lei e dos seus usos e costumes. Embora o Tratado da CEE não tenha especificado em que fonte de direito interno essas diretivas deveriam ser internalizadas, o Tribunal de Justiça estabeleceu que essa fonte deveria ser geral, obrigatória e efetiva⁷⁸. Cabia à Comissão ou ao Tribunal de Justiça, em última instância, fiscalizar a pertinência dos meios escolhidos.

Nos primeiros anos, as diretivas continham regras mais detalhadas, gerando maior dificuldade para a sua internalização, sobretudo em domínios mais sensíveis. Com o passar do tempo, passaram a apresentar formulações mais gerais, deixando maior margem de manobra para os Estados-Membros negociarem internamente a sua normatização.

2.3.1.4. Hierarquia do Direito Comunitário

No que se refere às fontes, as de direito primário têm preponderância sobre as demais, em razão da natureza de sua origem. Elas são o resultado direto de decisões tomadas pelos governos dos Estados-Membros, de forma unânime e, como visto previamente, equivalem, para as comunidades, aos textos constitucionais que regem os sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

Em grau inferior ao direito comunitário primário encontram-se, como observa Henri Oberdorff⁷⁹, as fontes externas, decorrentes de compromissos exteriores das comunidades ou dos Estados-Membros, conforme analisado anteriormente.

78 HORVÁTH, Zoltán. *Manuel sur l'Union européenne*. Budapeste: Hvgorac, 2005, p. 266.

79 OBERDORFF, Henri. *L'Union européenne*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, outubro de 2007, p. 223.

As fontes de direito derivado vêm a seguir. Os atos que as compõem e que representam os mecanismos de que dispõem as instituições comunitárias para atingir os fins de integração determinados nos tratados constitutivos não foram, entretanto, objeto de uma graduação precisa.

O artigo 189 do Tratado da CEE e o 161 da Euratom, relativos aos dispositivos comuns a várias instituições, declinam os instrumentos de direito derivado sem apresentar elementos claros que permitam o estabelecimento de uma graduação entre eles. Os artigos limitam-se a fixar critérios que os diferenciam em função do alcance jurídico, que pode ser geral ou particular; de seu impacto, obrigatório ou não; e da intensidade de sua aplicação, direta e imediata, ou indireta.

Para a análise que se segue do sistema comunitário de tomada de decisão, considerando as fontes secundárias e o critério da obrigatoriedade de sua implementação, o regulamento e a diretiva poderiam ser apontados como os instrumentos mais importantes.

2.3.2. O sistema comunitário de tomada de decisão

Embora o Tratado da Ceca possa ser considerado como o precursor da estrutura comunitária, a análise do processo de decisão que se encontra na base do atual sistema encontra no Tratado da Comunidade Econômica Europeia e no Tratado da Euratom seu melhor fundamento, tendo em vista a manutenção, em boa medida, da arquitetura institucional neles prevista até os dias de hoje. Além disso, como será objeto de estudo em item a seguir, após a adoção do Tratado que institui um Conselho Único e uma Comissão Única, em 1967, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço passa a incorporar o modelo da CEE e da Euratom, uniformizando o sistema comunitário de tomada de decisão. Por essa razão, e dada à amplitude da Comunidade Econômica, o exame desse sistema terá como referência os Tratados da CEE.

O processo de tomada de decisão a ser objeto de estudo deste trabalho diz respeito, como antecipado, às deliberações que produzam

atos jurídicos, de natureza primária ou derivada, responsáveis pela conformação de um direito comunitário e, com a criação da União Europeia, de um direito da União, sobre o qual se ergueu esse novo ente internacional e sobre o qual se regulavam, no escopo de sua competência, as relações dos Estados-Membros entre si, dos Estados-Membros com as comunidades, das comunidades entre si, das comunidades com terceiros países, das comunidades com as suas instituições e órgãos de apoio, das comunidades com as pessoas de direito interno, das instituições entre si e, em última análise, dos Estados-Membros com seus cidadãos.

Nesse momento inicial, o processo de tomada de decisão é basicamente de natureza legislativa e apoia-se no triângulo conformado pelo Conselho, pela Comissão e pela Assembleia. Ao Tribunal de Justiça, como visto, cabia o papel de garante do direito comunitário, no que se refere à interpretação e aplicação dos Tratados. Essas três instituições representavam segmentos distintos, cujos interesses se mesclavam, com maior ou menor intensidade, no processo de construção decisória. O Conselho resguardava os interesses nacionais, expressos pelos governos dos Estados-Membros; a Assembleia, os dos cidadãos; a Comissão, os comunitários.

Os ideólogos das Comunidades, como Schuman e Monnet, imaginaram a Alta Autoridade da Ceca e a Comissão da CEE e da Euratom como o início de um verdadeiro governo europeu. Na concepção deles, esses órgãos executivos seriam dirigidos por burocratas devotados à Europa, a quem os Estados-Membros não influenciariam e contariam com instrumentos decisórios para fazer valer os interesses comunitários. No caso da Ceca, o seu tratado constitutivo plasmou em seu texto esse modelo. Já no das Comunidades seguintes, a resistência dos Estados-Membros, sobretudo a França, evitou o protagonismo da Comissão, outorgando ao Conselho as principais competências decisórias. À luz dos tratados constitutivos de Roma, o processo de tomada de decisão pode ser dividido em três fases gerais: iniciativa de proposição do ato comunitário, exame e decisão e execução.

2.3.2.1. Iniciativa do ato comunitário

Comissão

Nos Tratados de Roma, a Comissão tornou-se, portanto, um órgão de preparação e de proposição. Cabia-lhe a iniciativa legislativa. Procediam dela os projetos de atos comunitários. Embora não decidisse, não se pode subestimar o seu papel ao longo do processo, já que ela detinha poderes exclusivos nesses domínios. Isso não significa que o Conselho não poderia propor a adoção de atos normativos, mas que o texto concreto seria redigido e formulado unicamente pela Comissão. Assim, as instituições que tivessem interesse na adoção de algum texto deveriam convidá-la a fazê-lo.

Esse monopólio de iniciativa se respaldava na visão de que a Comissão seria o órgão melhor habilitado para conferir aos atos dela derivados um marco coerente. A conformação de uma estrutura interna de apoio aos comissários, dividida inicialmente nos temas de suas respectivas competências (agricultura, economia e finanças, mercado interno, desenvolvimento ultramar, relações exteriores, transportes, temas sociais e concorrência), e composta por técnicos habilitados, nutria o desenvolvimento, do que poderá se tornar, no entendimento desses ideólogos, de um futuro poder executivo comunitário.

A importância desse direito de redação e de apresentação exclusiva foi reforçada por regra instituída no parágrafo 149 do Tratado da CEE, segundo a qual o Conselho só poderia modificar o texto da Comissão por unanimidade. Isso facilitava a aprovação de textos que, embora levassem em seu bojo a visão da Comissão, guardassem a devida flexibilidade para serem acompanhados pelo Conselho. Além disso, como a Comissão se fazia representar nos debates no Conselho, caso considerasse inaceitável eventual modificação discutida pelos Estados-Membros, detinha autoridade para retirá-la a qualquer momento antes de sua aprovação pelo Conselho.

É evidente que essa relevância era limitada, pois as proposições dela emanadas não prosperavam sem o apoio dos Estados-Membros.

Ademais, a maioria das decisões eram tomadas, de qualquer forma, por unanimidade, como será examinado logo a seguir nos parágrafos dedicados ao papel do Conselho no sistema comunitário de decisão. Entretanto, os esforços de seus integrantes, capitaneados por seu ativo primeiro Presidente, Walter Hallstein, ao longo de quase dez anos (1958-1967), expandiram-lhe a musculatura, conferindo-lhe parcela de influência que lhe havia sido subtraída, em comparação com a Alta Autoridade da Ceca.

2.3.2.2. Exame e aprovação do ato comunitário

Assembleia

A Assembleia contava, nesse sistema, com um único instrumento: o parecer simples. Tratava-se de um procedimento de consulta, por meio do qual algumas propostas legislativas, previstas no Tratado da CEE, eram submetidas ao seu exame. Funcionava da seguinte maneira: após a Comissão desencadear o processo com a elaboração de uma proposta, o seu texto seguia para o Conselho; nos casos previstos na norma comunitária, o Conselho submetia o texto ao parecer da Assembleia, antes de deliberar. O Tratado da CEE fixou cerca de vinte artigos que exigiam essa consulta. Diziam respeito à elaboração de atos comunitários regulando a discriminação em razão da nacionalidade; à supressão dos direitos alfandegários; à política agrícola comum; ao direito ao estabelecimento comercial e profissional para os originários dos Estados-Membros; aos transportes; à concorrência; à harmonização entre o direito comunitário e as legislações nacionais; ao Fundo Social Europeu; aos dispositivos financeiros; aos acordos internacionais e a eventuais casos omissos⁸⁰. Além do parecer simples, o Tratado autorizou a Assembleia a propor modificações no orçamento comunitário. A partir dos anos 60, o Conselho passou a tomar a

⁸⁰ *Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia*, 1957, artigos 7º, 14, 43, 54, 56, 57, 63, 75, 87, 100, 127, 202, 228, 235 e 238.

iniciativa de consultar a Assembleia sobre as questões mais importantes e, depois dos anos 70, estendeu essa consulta a praticamente todos os domínios do Tratado.

Nos casos em que havia previsão no Tratado, o Conselho não podia decidir sem contar com o parecer parlamentar, ainda que ele não fosse vinculante. Aproveitando dessa situação, a Assembleia, quando discordava, podia retardar o seu pronunciamento, mas não por muito tempo, por pressão do Conselho. Além disso, a Comissão poderia reexaminar sua proposta com base nas alterações sugeridas pela Assembleia. Nesse caso, ao incorporá-las, essas modificações passariam a contar como proposta da própria Comissão, exigindo unanimidade de votos do Conselho para derrubá-las. O procedimento de consulta estava, aliás, geralmente associado à modalidade de voto por unanimidade no seio do Conselho.

O Tratado previa ainda os casos em que o Conselho deveria requerer o parecer do Comitê Econômico e Social. A exemplo do que acontecia com a Assembleia, a utilização desse recurso era de natureza consultiva e o parecer não era vinculante. Doze artigos fixaram os seguintes temas de consulta: regulamento sobre a livre circulação de trabalhadores; programa para a supressão das restrições ao livre estabelecimento e à livre prestação de serviços; medidas para regular os transportes; regras para a harmonização das legislações comunitárias e nacionais; programa para estabelecimento de uma política social e critérios para as contribuições para o fundo social europeu.

Conselho

Após receber a proposta da Comissão e de solicitar e receber o parecer da Assembleia, quando o Tratado assim previa, cabia ao Conselho exercer a função legislativa. O procedimento normal de análise passava pelos representantes permanentes dos Estados-Membros que, à luz do artigo 151 do Tratado da CEE, conformavam o Comitê de Representantes Permanentes (Coreper). Essa instância intergovernamental era a primeira conexão entre a Comissão e os

Estados-Membros. Por intermédio do Coreper, os Estados-Membros reagiam aos projetos, enviando instruções ao próprio comitê para o debate da matéria por grupos de trabalho a ele subordinados. O tema só deveria subir aos ministros quando se alcançasse o consenso.

Os grupos de trabalho eram compostos por especialistas nos temas tratados e eram acionados sempre que necessário, armando-se, assim, uma engrenagem organizacional que fomentava o entendimento e que aproximava as administrações nacionais. Esse tipo de sistemática reforçou a natureza intergovernamental do Conselho, mas, ao propiciar condições de aproximação entre os funcionários dos Estados-Membros, acabou por permitir o estabelecimento de relações cruzadas entre os seus funcionários, contribuindo para o desenvolvimento nessa esfera de um verniz supranacional.

O modelo decisório das Comunidades, em sua fase inicial, foi, portanto, dominado pelo Conselho, e o seu caráter intergovernamental reforçado pelo elevado volume de decisões tomadas por unanimidade.

Essas decisões diziam respeito à complementação ou mudança dos termos de integração presentes no Tratado, sobretudo durante a primeira e a segunda fase de transição, relativos a quase todos os temas: princípios da Comunidade; livre circulação de mercadorias; agricultura; livre circulação de pessoas, serviços e capitais; transportes; regras comuns relativas à política de integração, às disposições fiscais e à harmonização de legislações; política social; Banco Europeu de Investimento; dispositivos institucionais; disposições comuns às instituições e financeiras. Ficavam de fora apenas a implementação das instituições e as disposições finais.

As decisões por maioria qualificada também eram numerosas e diziam respeito a muitos dos temas citados, sendo aplicadas principalmente a partir da terceira fase de transição. Recaíam sobre a regulamentação e as complementações aos termos do tratado, revestindo-se, portanto, de natureza mais técnica.

Nesse modelo, construído sobre o domínio decisório do Conselho, o país que assumia a presidência detinha papel determinante no

concerto das posições. Embora os Tratados de Roma estipulassem as regras de votação, a lógica que norteava a ação dos Estados-Membros no Conselho era a da busca do consenso em todos os níveis, pois havia o receio de que na esfera ministerial pudesse ocorrer confronto aberto entre os governos.

2.3.2.3. Execução do ato comunitário

Conselho

Também a execução do ato comunitário recaía sob a competência do Conselho. O Tratado previu, entretanto, a transferência dessa competência para a Comissão⁸¹, com vistas a agilizar a implementação de medidas executórias, que exigiam decisões contínuas e muitas vezes diárias, que ultrapassavam a sua própria capacidade operativa. Assim, nos primeiros anos de integração, o Conselho conferiu à Comissão autonomia de decisão em matéria de política agrícola comum.

O Conselho, por outro lado, cuidou de estabelecer um controle sobre as decisões da Comissão no exercício dessa competência, por meio da instauração de comitês compostos por representante dos Estados-Membros. Esses comitês começaram a ser instaurados nos anos 60. Funcionavam para cada categoria de produto e surgiram como comitês de gestão. Emitiam pareceres à Comissão, aprovados em votação por maioria qualificada, que garantiam ao Conselho a supervisão de sua delegação de competência. Desse modo, a Comissão tomava medidas executivas, de curso imediato, e era obrigada a transmiti-las ao Conselho, para que pudesse, em caso de desacordo, modificá-las. Essa prática faz parte de procedimento conhecido no jargão da Comissão como *Comitologia*, cujo nome deriva justamente de comitê.

Essa tendência foi interrompida por oposição aberta da França, refratária ao aumento das competências da Comissão, que almejava reforçar a supranacionalidade comunitária, inclusive por meio de

81 Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia, 1957, artigo 155.

propostas inovadoras para o levantamento de recursos próprios, e da aplicação, a partir do início da terceira fase de transição, para uma extensa gama de domínios, do voto por maioria qualificada no Conselho, conforme previa o Tratado da CEE. Essa situação ficou oficializada no *Compromisso de Luxemburgo*⁸², que significava, na prática, a vigência da tomada de decisão consensual no Conselho e a interrupção do aumento das competências da Comissão.

2.4. O Tratado de Fusão e suas consequências para as Instituições comunitárias e para o processo decisório

A origem da proposta para a fusão dos Conselhos e das Comissões e da Alta Autoridade partiu do governo holandês, em 1961. Foi o resultado de um longo processo de negociação que culminou com a assinatura do *Tratado que institui um Conselho Único e uma Comissão Única das Comunidades Europeias* em 1965.

O texto alcançado refletiu o desejo de se constituir uma base funcional comum, a exemplo do que ocorria com a Assembleia e com o Tribunal de Justiça, mas sem alterar as competências distribuídas nos Tratados de Paris e de Roma. As três comunidades mantinham cada uma sua personalidade jurídica. A fusão restringia-se às instituições envolvidas e o seu alcance se limitava ao funcionamento dessas instituições. As alterações acarretaram, não obstante, modificações complementares que se impunham por lógica e coerência, e que dizem respeito à constituição de um orçamento único e à unificação da administração e do regime aplicado aos funcionários comunitários.

82 O Compromisso de Luxemburgo, de janeiro de 1966, nasceu de um entendimento firmado entre os Estados-Membros da CEE para superar grave crise institucional causada pela política francesa da *chaise libre*. Diz respeito à resistência do governo do General de Gaulle em acatar dispositivo do Tratado da CEE que previa a adoção do voto majoritário para grande parte das decisões relativas à implementação da terceira fase do período de transição. Durante seis meses, período em que sua exigência não foi acolhida, o governo francês boicotou os trabalhos da comunidade, só retomando sua participação com o compromisso de que as decisões comunitárias que envolvessem interesses da mais alta importância fossem unânimes. Essa decisão alterou o equilíbrio institucional previsto no Tratado, uma vez que, sem que o Tratado tenha sido revisto, modificou mecanismo que lhe conferia caráter supranacional dentro do Conselho. Cumpre ressaltar que o *Compromisso de Luxemburgo* nunca foi incorporado por nenhuma fonte de direito comunitário, mas continua à disposição dos Estados-Membros, pois nunca foi revogado.

Na avaliação de Jacques Megret⁸³, jurisconsulto do Conselho das Comunidades:

Le Conseil unique et la Commission unique exercent les pouvoirs et les compétences dévolus aux trois Conseils d'une part et aux deux Commissions et à la Haute Autorité d'autre part, dans les conditions mêmes qui sont fixées par les trois Traités européens. Sans doute, cette opération a-t-elle entraîné un certain nombre d'adaptations, mais celles-ci ont été conçues d'une manière restrictive. N'ont été en effet apportées aux Traités existants que les seules modifications impliquées nécessairement par la constitution d'Institutions uniques, notamment dans le domaine de leur fonctionnement. Il s'agit donc d'une opération de caractère limité, encore que conçue dans la perspective d'une fusion ultérieure des Traités et des Communautés.

No que se refere à instituição de um Conselho e de uma Comissão únicos, o Tratado de Fusão tratou de consolidar em seu bojo o conjunto de disposições sobre composição e funcionamento, anulando as disposições correspondentes dos Tratados de Paris e de Roma. As regras adotadas na fusão reproduzem em linhas gerais as da CEE, com algumas alterações pontuais, como o aumento do número de vice-presidentes da Comissão de dois para três. O número de comissários permaneceu o mesmo, nove, ainda que se tenha previsto quatorze durante a fase de transição, que se concluiu com a data de entrada em vigor do Tratado, em primeiro de julho de 1967.

Em capítulo dedicado exclusivamente ao Conselho, o Tratado de Fusão, em seu artigo 4º, formalizou a existência do Comitê de Representantes Permanentes (Coreper), que era até então um simples órgão subsidiário, estendendo sua área de atuação à Ceca. Consolidou sua atribuição de preparar os trabalhos do Conselho e de executar os mandatos que lhe eram por ele conferidos, à exceção dos temas agrícolas, que, desde 1960, estavam sob a coordenação do Comitê

83 MEGRET, Jacques. *La fusion des exécutifs des communautés européennes*. Annuaire Français de Droit International, vol.11, n° 11, 1965, p. 693.

Especial de Agricultura (CEA). Essa competência reforçava o papel de supervisão e pressão dos governos sobre a Comissão.

Quanto à tomada de decisão, existiam divergências de regras sobre a aplicação dos critérios de unanimidade e de maioria, bem como sobre os conceitos de maioria, maioria qualificada e unanimidade⁸⁴. O Tratado de Fusão não harmonizou essas regras. Cada tratado manteve seu critério de aplicação próprio e a manutenção dessas diferenças não constituiu obstáculo jurídico ao funcionamento do Conselho único, que deliberava conforme o texto que correspondia a cada comunidade.

Como consequência dessa fusão, o Tratado, em seu capítulo IV, buscou unificar integralmente a administração das Comunidades⁸⁵ e atribuiu ao Conselho a competência para adotar um estatuto comum ao conjunto dos funcionários. A questão dos privilégios e imunidades foi igualmente harmonizada em um só protocolo, incorporado ao Tratado como documento anexo.

Em razão dessas mudanças, o orçamento também foi objeto de ajustes. Criou-se um orçamento das Comunidades europeias, submetido a uma comissão única de controle, que passou a agrupar as contas das três Comunidades, à exceção das despesas de intervenção assumidas pela Alta Autoridade, no caso da Ceca, e as de pesquisa e investimento, no da Euratom. Os procedimentos orçamentários foram harmonizados tendo por referência os Tratados de Roma, razão pela qual o artigo 21 do Tratado de Fusão revogou o artigo 78 do Tratado da Ceca.

Solução curiosa foi encontrada para a questão da sede das instituições das Comunidades. Em vez de estabelecer as sedes, o Tratado previu compensações ao Grão-Ducado de Luxemburgo: “En vue de régler certains problèmes particuliers (...) qui résultent de la

84 No Tratado de Paris, a maioria simples era obtida pela maioria dos membros do Conselho, desde que nessa maioria figurasse um país detentor de pelo menos 20% do valor total da produção de carvão e aço. O Tratado de fusão apenas alterou essa proporção para 1/6.

85 Tratado que institui um Conselho Único e uma Comissão Única, 1965, artigo 24.

création d'un Conseil et d'une Commission unique des Communautés européennes”⁸⁶.

Embora os Tratados de Roma e de Paris tenham fixado que a definição das sedes caberia aos governos dos Estados-Membros, sempre houve muita hesitação em se tomar uma decisão. O que havia até aquele momento era um entendimento publicado em um comunicado de imprensa da Ceca, de 24 de julho de 1952, segundo o qual provisoriamente a Alta Autoridade e o Tribunal começariam seus trabalhos em Luxemburgo, ao passo que os da Assembleia teriam início em Estrasburgo. Um procedimento verbal das deliberações ministeriais da reunião de janeiro de 1958 da CEE indicava Bruxelas ou Luxemburgo, para as reuniões da Comissão, e Estrasburgo, para as da Assembleia. Conforme essa comunicação, o Conselho definiria seu local de reunião, que passou a ser em Bruxelas. Com a fusão, entendeu-se que a tendência seria seguir com os encontros do Conselho e da Comissão em Bruxelas. Daí, a fórmula de compensar Luxemburgo por eventual transferência para Bruxelas da Alta Autoridade e do Conselho da Ceca.

Apesar de aportar mudanças a uma esfera bem delimitada de temas, o Tratado de Fusão foi muito importante para o aprofundamento da integração europeia, pois introduziu, na gestão dos tratados e das comunidades, um elemento de lógica e de racionalidade, que se traduziu no reordenamento e reagrupamento de seus recursos humanos e financeiros e de suas competências temáticas. Além disso, o êxito das negociações que levaram à implementação do Tratado emitiu sinal de vitalidade política e dinamismo da política integracionista. A concentração de poderes nas mãos de um conselho e de uma comissão únicos valorizou o seu papel institucional, permitindo a adoção um melhor ritmo para a busca dos objetivos comunitários.

86 Tratado que institui um Conselho Único e uma Comissão Única, 1965, artigo 24.

2.5. Os primeiros alargamentos das comunidades europeias: impacto para o processo decisório comunitário

Os primeiros anos das comunidades europeias aportaram resultados satisfatórios, permitindo alcançar, em alguns segmentos, um ritmo acelerado de integração. No caso da conformação da união aduaneira, por exemplo, já em 1968 estava concluído o processo de abolição das tarifas alfandegárias, ou seja, dois anos antes do previsto. No da agricultura, lançaram-se, em 1962, as bases da política agrícola comum (PAC), confirmando-se a disposição dos Estados-Membros em estender ao campo os benefícios de uma política sensível, que se apoiava sobre a transferência de renda intracomunitária. Como resultado dessas ações, o comércio agrícola foi multiplicado por seis e o PNB registrou um aumento de 70%⁸⁷, de 1958 a 1970. Não obstante, outros segmentos como transportes e livre circulação de capitais e de pessoas avançaram lentamente.

Esse período inicial foi marcado pela influência e pelo protagonismo do Presidente Charles de Gaulle. No plano político, o mandatário francês buscou valer-se das comunidades como instrumento para projetar politicamente o seu país no concerto internacional, de forma a alcançar maior margem de manobra em relação aos Estados Unidos. No econômico, procurou dinamizar a economia francesa, por meio da reestruturação do setor agrícola, indispensável para o aumento da produtividade, e liberar mão de obra do campo para os setores industrial e de serviços. A vertente econômica era considerada condição fundamental para a projeção política.

Essa visão *gaullista* de integração demonstrava, não obstante, contornos seletivos que valorizavam a cooperação intergovernamental em detrimento da supranacionalidade comunitária. Nesse sentido, o presidente francês tentou instituir na esfera política uma *Europe des*

87 SILVA, António Martins. *História da unificação europeia. A integração comunitária (1945-2010)*. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010, p. 122.

États, ou *Europe européenne*⁸⁸, como costumava dizer, modelada em projeto conhecido como Plano Fouchet⁸⁹, por meio do qual almejava conter a integração econômica a limites bem definidos a serem fixados de forma unânime pelos chefes de Estado e de governo, confinando as comunidades a um papel meramente técnico. Esse projeto foi percebido pelos demais sócios como uma reestruturação da integração em benefício de uma projeção política francesa.

O projeto foi rejeitado, mas De Gaulle não desistiu de combater a supranacionalidade, ao estabelecer obstáculos ao avanço do cronograma de integração, como o *Compromisso de Luxemburgo*, antes visto, e à ampliação das competências da Comissão e da Assembleia. Além disso, o período foi marcado pela marginalização da Ceca, pela natureza supranacional de seu órgão executivo (Alta Autoridade), e da Euratom, que restringia sua pretensão de independência nuclear no domínio militar, e por atitudes refratárias ao *atlantismo*, como a recusa à candidatura do Reino Unido a membro das comunidades europeias, em 1963 e em 1967, e a retirada da participação militar francesa na Otan, em 1966.

De Gaulle pôs um freio no processo de integração, tal como concebido por Monnet, estorvando a lógica de *spill-over* do modelo teórico neofuncionalista sugerido por Ernst Haas, em favor da afirmação gradativa do paradigma “intergovernamentalista”⁹⁰. O aprofundamento da integração comunitária já exigia movimentos mais audazes, que comprometiam parcelas adicionais de soberania, e a França *gaullista* não estava preparada para isso.

Após o fim do governo de De Gaulle, os dirigentes europeus decidiram revigorar, embora de forma contida, a integração comunitária.

88 Conceito elaborado pelo Presidente Charles de Gaulle segundo o qual em uma Europa integrada cada país mantém a potestade sobre a maioria de seus poderes, aceitando, em pontos precisos e bem definidos, as decisões comunitárias. Esse conceito, desenvolvido ao longo de seu governo, encontra em discurso televisivo proferido em 14/12/1965 fonte de apoio.

89 FOUCHET, Christian. Político e diplomata francês encarregado pelo Presidente Charles de Gaulle da elaboração de projeto de união política entre os Estados-Membros das Comunidades europeias à luz da estratégia confederal francesa.

90 ROSAMOND Ben. Theories of European integration. The European Union Series. Palgrave Macmillan, 2000, p. 80.

Reuniram-se na Haia em dezembro de 1969 e adotaram um plano de ação voltado a concluir as etapas ainda não vencidas e permitir a entrada de novos membros.

O alargamento comunitário era caminho natural para o processo de integração europeia, conforme concebido pelos fundadores das comunidades no citado artigo 237 da CEE. No período em análise, de 1969-1985, registram-se duas etapas de alargamento. A primeira, em direção ao Norte, com a entrada, em 1973, do Reino Unido, da Dinamarca e da Irlanda⁹¹. A Noruega rejeitou, por referendo, o Tratado de Adesão firmado em 22 de janeiro de 1972. A segunda, em direção ao Sul, com a inclusão da Grécia⁹², em 1981, e da Espanha e de Portugal⁹³ em 1986. A adesão desses novos estados alterou a feição comunitária, tornando-a mais heterogênea. Alguns ajustes institucionais foram feitos para incorporá-los.

Inicialmente, na Europa dos nove, a ponderação dos votos no Conselho, para as decisões que requeriam maioria qualificada, passou a ser a seguinte: RFA, França, Itália e Reino Unido, com dez votos cada; Bélgica e Países Baixos, com cinco cada; Dinamarca e Irlanda, com três cada; e Luxemburgo, com dois, alcançando um total de 58 votos. As deliberações passaram a ser aprovadas uma vez que somassem 41 votos, nos casos de proposições oriundas da Comissão, e dos mesmos 41 votos, por parte de pelo menos seis membros, nos demais casos. Essa nova ponderação manteve, em linhas gerais, a equação anterior, uma vez que continuou a exigir 70% dos votos (70,5%, antes do alargamento, contra 70,06%) para o caso das proposições da Comissão. Para os demais, também guardou a exigência de contar com o apoio de pelo menos um país adicional em relação ao número exigido quando de proposição da Comissão, ou seja, seis em vez de cinco. Em ambos os

91 O primeiro Tratado de Adesão, assinado em 22 de janeiro de 1972, incluía o Reino Unido, a Dinamarca, a Irlanda e a Noruega. Em 1º de janeiro de 1973, novo tratado foi publicado com as alterações decorrentes da exclusão da Noruega.

92 O Tratado de Adesão relativo à admissão da Grécia nas Comunidades europeias foi assinado em 24 de maio de 1979.

93 O Tratado de Adesão relativo à admissão do Reino da Espanha e da República Portuguesa foi assinado em 12 de junho de 1985.

casos, a objeção de dois países grandes também bloqueava a obtenção da maioria qualificada. A Comissão passou a ser composta por catorze membros e a contar com cinco vice-presidentes, ao invés de três. Não houve mudança no procedimento de nomeação. Os números da Assembleia foram acrescidos de 56 novos delegados, perfazendo um total de 198, com a seguinte distribuição: RFA, França, Itália e Reino Unido, 36, cada; Bélgica e Países Baixos, 14, cada; Dinamarca e Irlanda, dez, cada, e Luxemburgo, seis.

O segundo momento de alargamento foi dividido em duas partes. O primeiro com a adesão da Grécia e o segundo com a entrada da Espanha e de Portugal.

Na primeira parte, com o ingresso da Grécia, em 1981, o número de comissários manteve-se em catorze. Já no Conselho houve alteração, pois foi atribuída à Grécia cinco votos na escala ponderada para as decisões que requeriam maioria qualificada. A nova distribuição passou a ser a seguinte: RFA, França, Itália e Reino Unido, com dez votos, cada; Bélgica, Países Baixos e Grécia, com cinco, cada; Dinamarca e Irlanda, com três, cada, e Luxemburgo, com dois. Os votos totais perfaziam o número de 63. As deliberações passaram a ser aprovadas uma vez que somassem 45 votos, nos casos de proposições oriundas da Comissão. Nos demais casos, guardaram-se as exigências desses 45 votos e a de pelo menos seis países, e não cinco, como verificado no alargamento anterior. Essa nova ponderação aumentou em apenas 1,43% a exigência para se alcançar maioria qualificada. A exemplo do que ocorria anteriormente, a recusa de dois países grandes também bloqueava a sua obtenção.

No que se refere à Assembleia, a adesão da Grécia ocorreu em momento posterior à adoção pelas Comunidades, por ato do Conselho, de 20 de setembro de 1976, da escolha de seus representantes por sufrágio universal. Esse ato já havia ampliado para 410 o número de delegados, e fixado em cinco anos o mandato parlamentar. A distribuição passou a ser a seguinte: RFA, França, Itália e Reino Unido, 81, cada; Países Baixos, 25; Bélgica, 24; Dinamarca, 16;

Irlanda, 15, e Luxemburgo, seis. Com a Grécia, acrescem-se 24 novos representantes, perfazendo um total de 434 delegados.

Na Europa dos doze, com a adesão de Espanha e Portugal, o número de comissários foi elevado a dezessete e o de vice-presidentes, a seis. No Conselho, foi recalculada a distribuição ponderada de votos, ampliados a um total de 76. Para a obtenção da maioria qualificada, a exigência elevou-se a 54 votos: dez votos para cada um dos quatro maiores países em tamanho populacional; oito para a Espanha; cinco para Portugal, Grécia, Bélgica e Países Baixos; três para a Dinamarca e Irlanda e dois para Luxemburgo. Nos casos das proposições que não fossem procedentes da Comissão, exigiu-se, além dos 54 votos, o aval de pelo menos oito membros. Essa nova ponderação manteve na casa dos 71% (71,05%) a exigência para se obter a maioria qualificada e a obrigação de participação adicional de pelo menos um país para se alcançá-la (ou seja, oito, em vez de sete). Diferentemente dos casos anteriores, a minoria de bloqueio exigia pelo menos três países, em vez de dois.

Na Assembleia, a distribuição passou a ser a seguinte: RFA, França, Itália e Reino Unido, 81, cada; Espanha, 60; Países Baixos, 25; Bélgica, Grécia e Portugal, 24, cada; Dinamarca, 16; Irlanda, 15, e Luxemburgo, seis, somando um total de 518.

A cada alargamento procedeu-se, nas demais instituições e órgãos comunitários, tais como o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas e o Comitê Econômico e Social, à redistribuição proporcional da participação dos Estados-Membros.

Apesar desses ajustes, o processo de decisão no âmbito do triângulo institucional não sofreu maiores alterações, continuando assentado sobre o Conselho, bem como sobre os critérios de aplicação da unanimidade, da maioria qualificada e da maioria simples, conforme fixado nos Tratados de Roma e no Tratado que instituiu um Conselho Único e uma Comissão Única. Apesar da previsão estabelecida nesses documentos de utilização mais ampla da maioria qualificada, o Conselho privilegiou, ainda em razão do *Compromisso*

de Luxemburgo, as decisões consensuais, fato que manteve o vigor da dimensão intergovernamental das Comunidades. Nesse cenário, viram-se diluídas, ao longo desses alargamentos, as ligeiras alterações na porcentagem de maioria qualificada (oscilação entre 70,5% e 71,05%), bem como a significativa diminuição de peso da dupla franco-alemã. As duas principais potências fundadoras das comunidades europeias, que contavam com 48% dos votos ponderados em 1958, chegaram ao final desse período com apenas 26%⁹⁴, além de, em conjunto, perderem a minoria de bloqueio com a entrada da Espanha e de Portugal.

A Assembleia viu, nesse período dos alargamentos, o seu papel institucional na esfera orçamentária ampliar-se. Até 1970, à luz dos tratados constitutivos, o Conselho necessitava apenas de recolher o parecer da Assembleia, que não era vinculante, sobre o projeto de orçamento. Com adoção do Tratado Orçamentário de 1970 (Tratado de Luxemburgo), a Assembleia passou a ter a última palavra sobre a aprovação das despesas não obrigatórias⁹⁵ e com a do Tratado de 1975 (Tratado de Bruxelas), a poder rejeitar o conjunto do orçamento, obrigando o Conselho a começar todo o procedimento desde o início. O aumento do poder da Assembleia para matérias orçamentárias está relacionado com a criação de um sistema de “recursos próprios” da CEE.

Em 1976, de certa forma impulsionada pelo Relatório Vedel⁹⁶ e pelo Tindemans⁹⁷, regulou-se, finalmente, a questão do sufrágio universal na Assembleia. As primeiras eleições, que contaram com a participação de 63% do eleitorado, ocorreram em junho de 1979

94 RFA e França detinham, em 1956, 48% dos votos ponderados. Com a Europa dos nove, essa porcentagem baixou a 34%; com a dos 10, a 32%; e com a dos 12, a 26%.

95 Segundo a Declaração Conjunta da Assembleia, do Conselho e da Comissão sobre procedimento orçamentário de 30 de junho de 1982, as despesas não obrigatórias são *les dépenses que l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget pour permettre à la Communauté de respecter ses obligations, internes ou externes, telles qu'elles résultent des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci*.

96 Relatório Vedel. Documento encomendado pela Comissão para examinar o papel institucional da Assembleia e que propôs, em 1972, mudança no processo de decisão, com, reforço do papel parlamentar, por meio da introdução de um mecanismo legislativo de codecisão, apoiada em ação compartilhada entre o Conselho e a Assembleia.

97 Relatório Tindemans: Encomendado pelos chefes de Estado e de governo, na Cúpula de Paris de 1974, endossou, também, a realização de eleições diretas na Assembleia. Apontou distanciamento dos cidadãos dos Estados-Membros da CEE do processo de integração.

e, já em 17 de julho, os novos parlamentares, sob a presidência da deputada francesa Simone Veil, deram início aos trabalhos. Tratava-se, em princípio, de uma mudança que conferia à integração comunitária maior legitimidade democrática e grau supranacional, diferentemente das demais alterações promovidas pelos instrumentos citados, que mantinham o processo decisório sob o controle intergovernamental. Apesar do maior ativismo de seus membros, assentado no mandato direto, o sufrágio universal, ao não ser acompanhado por uma ampliação efetiva dos poderes parlamentares, pouco impacto produziu para tirar das mãos dos Estados-Membros o controle do processo de integração.

Aliás, do ponto de vista das instituições e do processo de tomada de decisão, a medida mais importante desse período, que compreendeu os alargamentos ao Norte e ao Sul, diz respeito à deliberação tomada na reunião de Cúpula de Paris, em dezembro de 1974, e pela iniciativa do Presidente Valéry Giscard d'Estaing, da França, e do Chanceler Helmut Schmidt, da RFA, de tornar regulares e periódicos os encontros de chefe de Estado e de governo comunitários, reforçando ainda mais o controle intergovernamental da edificação comunitária, conforme estipulado nos pontos 2 e 3 do comunicado final do encontro⁹⁸. Daí em diante, os encontros entre chefes de Estado e de governo passaram a ser designados de Conselho Europeu, consolidando-se, assim, uma instância suprema de cooperação intergovernamental, e, como visto anteriormente, orientada à coordenação em matérias de política interna e externa.

Conforme pactuado em Stuttgart, o Conselho Europeu seria constituído pelos chefes de Estado e de governo e do presidente da Comissão, assistidos pelos ministros dos negócios estrangeiros dos Estados-Membros e por um integrante da Comissão. Nesse documento ficou clara a intenção de que atuasse politicamente como um propulsor de diretrizes gerais de integração, estendendo a cooperação a novos setores, inclusive, e de maneira formal, ao das relações exteriores.

98 Comunicado Final da Reunião de Cúpula de Paris (9 e 10 de dezembro de 1974).

Previu-se, para os casos em que houvesse temas comunitários, a utilização dos critérios fixados nos tratados constitutivos para o Conselho de Ministros⁹⁹. Nessas hipóteses, sua decisão ganharia contornos supranacionais, com a possibilidade de votação por maioria, embora na prática tenha privilegiado a construção do consenso. A partir de 1974, portanto, o Conselho Europeu passou a ditar o ritmo do processo de integração e a exercer maior influência sobre o processo decisório no âmbito do Conselho de Ministros.

A formalização dessa nova instância decisória era, não obstante, estranha à concepção de integração formulada por seus fundadores, pois desequilibrava, em benefício de uma maior ingerência dos Estados-Membros, a equação pensada para sustentar o seu fundamento supranacional. O papel que lhe foi atribuído se sobrepôs em grande medida ao da Comissão, a quem, no triângulo institucional europeu, correspondia indicar os rumos da integração. Na verdade, com a adoção do *Compromisso de Luxemburgo*, e, conseqüentemente, da utilização extensiva do voto por unanimidade pelo Conselho de Ministros, a Comissão, como promotora do processo de integração, sofreu severo golpe. Nesse contexto, e, com os primeiros alargamentos, as dificuldades decisórias aumentaram. A solução encontrada – de ancorar na esfera intergovernamental novos impulsos à integração – refreava novos avanços, pois esses primeiros alargamentos dobraram o número de integrantes e incorporaram novos membros, que, a exemplo da França de Charles de Gaulle, mostravam-se refratários à dimensão supranacional dos tratados constitutivos, como o Reino Unido e a Dinamarca.

99 Item 2.1.3 da Declaração Solene sobre a União Europeia. “When the European Council acts in matters within the scope of the European Communities, it does so in its capacity as the Council within the meaning of the Treaties”.

2.6. O Ato Único Europeu

Essa guinada intergovernamental pode ser compreendida, de certa forma, pelas dificuldades econômicas internacionais daquele momento. A crise do petróleo de 1973, provocada pelo conflito árabe-israelense¹⁰⁰, e a de 1979, decorrente da deposição do Xá Reza Pahlevi e dos desdobramentos da Revolução Xiita, associadas ao colapso do sistema monetário de Bretton Woods¹⁰¹, prejudicaram o comércio intracomunitário, animando reações protecionistas dentro dos Estados-Membros, que ocasionaram o aumento de restrições não alfandegárias e o arrefecimento integracionista. Além disso, questões internas ainda não resolvidas, como as da ampliação do financiamento comunitário e da redução da contribuição britânica, alimentavam as dúvidas sobre o aprofundamento da integração (*euroceticismo*), colocando em risco a conclusão do mercado comum. Exceção às dificuldades não superadas foi a coordenação alcançada para o lançamento do sistema monetário europeu (SME)¹⁰², que entrou em vigor em 1979 e impôs aos países que o adotaram uma maior harmonização financeira. Naquele momento, dos Estados comunitários, apenas o Reino Unido não participou do SME.

Na avaliação de Zoltán Horváth¹⁰³, a multiplicação dessas restrições não alfandegárias, além de dificultar o cumprimento das metas para a construção do mercado comum, pôs em perigo os resultados até então alcançados.

L'abolition de ces barrières était devenue une priorité pour la mise en place d'un marché commun pur (du marché intérieur). Lors de la crise prolongée qui a suivi la deuxième explosion du

100 Guerra do Yom Kippur. Egito e Síria invadem Israel durante a celebração do Yom Kippur.

101 Sistema monetário de Bretton Woods. Sistema criado após a Segunda Guerra Mundial apoiado em um arranjo monetário internacional interdependente, caracterizado pela manutenção de paridades cambiais fixas, ancoradas no dólar, e pelo controle dos fluxos de capitais.

102 O Sistema Monetário Europeu nasceu em março de 1979 por esforço franco-alemão, com vistas a estabilizar as moedas comunitárias e a fazer convergir a economia europeia. Apoiava-se sobre um mecanismo de câmbio de margem flutuante limitada por um valor de referência denominado *European Currency Unit (ECU)*.

103 HORVÁTH, Zoltán. *Manuel sur l'Union Européenne*. Budapeste: Hvgorac, 2005, p. 41.

prix du pétrole, il est devenu évident que la dérégulation allait être l'unique recette pour ressusciter la compétitivité européenne. Or, l'élimination des différentes dispositions administratives de caractère national ne pouvait pas se faire avec le maintien du système de vote à l'unanimité. Certaines transformations des mécanismes décisionnels communautaires s'imposaient, ce qui rendait nécessaire la modification du traité de Rome.

Essas modificações eram sensíveis e exigiam, como visto, maior transferência de soberania à estrutura institucional comunitária. No âmbito da Assembleia, o deputado italiano Altiero Spinelli elaborou proposta de revisão do Tratado de Roma, introduzindo importantes mudanças sobretudo no que se refere ao papel parlamentar dentro do triângulo institucional comunitário. Esse espírito revisionista encontrou guarida, no início dos anos 80, nos governos do socialista François Mitterrand, que rompeu a hegemonia da direita francesa desde a assunção de Charles de Gaulle e do democrata-cristão Helmut Kohl na Alemanha. Nesse ambiente mais favorável, as questões que se arrastavam sobre o financiamento comunitário e a contribuição britânica à política agrícola comum foram equacionadas na reunião do Conselho Europeu de Fontainebleau, de junho de 1984, indicando a disposição dos líderes comunitários, empurrados pelo eixo franco-alemão, a dar renovado impulso ao processo de integração.

Nesse sentido e nessa mesma oportunidade, os chefes de Estado e de governo comunitários criaram um comitê *ad hoc*, a exemplo do Comitê Spaak, com vistas à elaboração de sugestões para a melhoria do funcionamento da cooperação europeia, tanto no domínio comunitário, quanto no da cooperação política¹⁰⁴. Esse comitê intergovernamental¹⁰⁵, presidido pelo ex-Ministro irlandês dos Negócios Estrangeiros, James Dooge, e composto por um representante de cada Estado-Membro e por um integrante da Comissão, apresentou, em junho de 1985, na Reunião do Conselho Europeu de Milão, documento preconizando,

104 Conselho Europeu de Fontainebleau (25 e 26 de junho de 1984). Conclusões da presidência. Ponto 7.

105 Esse comitê ficou conhecido como Comitê Dooge ou Comitê Spaak 2.

em linhas gerais, a transformação das comunidades europeias em uma união europeia, a construção de um espaço econômico interior e a promoção de uma identidade europeia exterior. No que se refere especificamente às instituições, o relatório propôs a ampliação do voto majoritário no Conselho, o reforço dos poderes de execução e gestão da Comissão e uma maior participação da Assembleia no processo decisório comunitário¹⁰⁶. Paralelamente, já na recém-eleita presidência do europeísta Jacques Delors (janeiro 1985), o Comissário para Mercado Interno e Serviços e Vice-Presidente da Comissão, Lord Arthur Francis Cockfield, apresentou no Conselho Europeu de Milão, sob a forma de um *livro branco*, projeto de acordo para a conclusão do mercado comum até 1992, relacionando mais de 300 medidas para garantir a liberdade de circulação de pessoas, bens, serviços e capitais.

À luz do relatório do Comitê Dooge e das recomendações do *livro branco* elaborado pela Comissão, o Conselho Europeu convocou uma Conferência Intergovernamental e lhe outorgou mandato para preparar projeto com vistas a acelerar a conclusão do mercado comum até 1992, a melhorar o funcionamento das instituições comunitárias e a conceber uma política externa e de segurança comuns.

Vale a pena mencionar que, para a convocação da conferência intergovernamental, e considerando-se a natureza polêmica da reforma a ser preparada, o então Primeiro-Ministro italiano, Bettino Craxi, na presidência do Conselho Europeu, recorreu, por primeira vez, e em que pese à resistência da Dinamarca e da Grã-Bretanha, ao entendimento estabelecido no ponto 2.1.3 da Declaração Solene sobre a União Europeia, de Stuttgart, segundo o qual o Conselho Europeu, quando age em área de competência das Comunidades, o faz na qualidade de Conselho (de ministros), tal como previsto nos tratados constitutivos. Assim, o Conselho Europeu, habituado ao consenso, votou por maioria qualificada.

106 Rapport du Comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles (Bruxelles, 29-30 mars 1985).

A Conferência Intergovernamental foi composta pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos países-membros, que, após cinco reuniões, entre setembro e novembro de 1985, produziram um projeto à luz do mandato recebido. Esse projeto, uma vez modificado e aprovado pelo Conselho Europeu de Luxemburgo, realizado em dezembro desse mesmo ano, recebeu a designação de Ato Único Europeu (AUE), por plasmar, em um instrumento jurídico único, alterações nos tratados constitutivos e novidades fora do quadro comunitário, que diziam respeito à cooperação em matéria de política externa. O AUE fixou claramente essa divisão, ao mencionar, em seu preâmbulo, a decisão dos chefes de Estado e de governo de implementarem uma União Europeia sobre a base, de um lado, das Comunidades, funcionando segundo suas próprias regras, e, por outro, da cooperação europeia entre os Estados signatários, em matéria de política externa.

O Ato Único Europeu, em vigor em 1º de julho de 1986, constituiu, desde os Tratados de Paris e de Roma, o maior avanço produzido em direção ao aprofundamento da integração, agregando argamassa para a edificação da atual União Europeia.

2.6.1. Alterações do processo decisório no âmbito das Comunidades

No que se refere às Comunidades Europeias, o AUE fixou o prazo de 31 de dezembro de 1992 para a conclusão do processo de criação de um espaço sem fronteiras internas para a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, além de agregar novos dispositivos com vistas a reforçar a convergência monetária, a coesão econômica e social, a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico e a ação comunitária em matéria ambiental, aumentando a esfera de competência comunitária. Previu a criação de um tribunal de primeira instância¹⁰⁷, subordinado ao Tribunal de Justiça e dirigido apenas às

¹⁰⁷ Ato Único Europeu, artigo 11.

pessoas físicas e jurídicas, e oficializou o Conselho Europeu¹⁰⁸, cuja existência era reconhecida desde 1974. Não definiu, entretanto, a sua natureza jurídica, limitando-se a confirmar a composição constante da *Declaração Solene sobre a União Europeia*¹⁰⁹, aprovada na Reunião de Cúpula de Stuttgart, e a frequência de suas reuniões de ao menos duas vezes por ano.

No campo do processo decisório, o AUE proporcionou alterações de impacto. Não na composição das instituições ou na ponderação dos votos, como ocorrido em cada alargamento, mas na recomposição do grupo de decisões por maioria qualificada pelo Conselho de Ministros e no fortalecimento do papel da Assembleia, que, a partir de então, passou a denominar-se Parlamento Europeu.

No caso do Conselho, que continuou a dominar a competência legislativa, o procedimento de voto por maioria qualificada foi estendido completamente às decisões sobre tarifa alfandegária comum, livre prestação de serviços, livre circulação de capitais, política comum de transportes marítimos e aéreos, mercado interno, política social e coesão econômica e social, de forma a permitir maior agilidade no cumprimento das metas estabelecidas para 1992. Essa ampliação cobria quase todos os casos previstos no Tratado da CEE sobre a parte relativa aos fundamentos da Comunidade, resguardando algumas poucas exceções, como os dispositivos relativos à livre circulação de pessoas (Título III, capítulo 1, artigos 51 e 57). As demais partes, referentes à política da Comunidade (terceira parte), à associação de países e territórios ultramarinos (quarta parte) e às instituições da Comunidade (quinta parte), guardaram os critérios de aplicação da unanimidade e da maioria qualificada, conforme estabeleciam os Tratados de Roma. Outra exceção seria o artigo 100 da terceira parte, que regulava a harmonização de legislações, e que passou a exigir, em vez da unanimidade, maioria qualificada para a adoção de

108 Ato Único Europeu, artigo 2º.

109 Declaração Solene sobre a União Europeia (Stuttgart, 19 de junho de 1983).

medidas de aproximação dos dispositivos legislativos, regulamentares e administrativos dos Estados-Membros, em especial para os campos do artigo 8º, reforçando o princípio geral de previsão do recurso ao voto por maioria qualificada para a adoção de atos relativos à livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais. Os títulos VI (pesquisa e desenvolvimento tecnológico) e VII (meio ambiente) inseridos na terceira parte previram, em alguns casos, o recurso ao voto por unanimidade. Essa mudança de orientação liberou as comunidades do gesso decisório no qual se encontravam desde o estabelecimento do Compromisso de Luxemburgo, reforçando, no Conselho, os limitados ingredientes supranacionais de que dispunha.

O Parlamento Europeu viu o seu papel no processo decisório ganhar maior projeção. Até a entrada em vigor do AUE, o procedimento de consulta (ou de parecer simples) era o único instrumento com que contava para influenciar o processo legislativo. Como visto anteriormente, a consulta, nos casos previstos nos tratados constitutivos, era obrigatória, mas o parecer emitido pelo Parlamento não era vinculante. O AUE criou dois novos procedimentos: cooperação¹¹⁰ e parecer favorável.

Procedimento de Cooperação

De acordo com esse procedimento, para os casos definidos em seu artigo 6º¹¹¹, e que diziam respeito à discriminação em relação a nacionais, à livre circulação de trabalhadores, à liberdade de estabelecimento, à harmonização das legislações dos Estados-Membros, à segurança e saúde dos trabalhadores, à coesão econômica e social e à pesquisa e desenvolvimento tecnológico, o Parlamento passou a ser consultado também em uma segunda leitura, depois da declaração do seu parecer,

¹¹⁰ Ato Único Europeu, artigo 6º.

¹¹¹ Ato Único Europeu : Il est institué une procédure de coopération qui est d'application pour les actes qui sont fondés sur les articles 7, 49, 54 paragraphe 2 deuxième phase, l'article 57, à l'exception du paragraphe 2 deuxième phase, les articles 100 A, 100 B, 118 A, 130 E et 130 Q paragraphe 2 du Traité CEE.

sobre texto do projeto aprovado pelo Conselho, designado, a partir dessa fase, como posição comum.

O procedimento consistia no seguinte: a proposta, emanada da Comissão, era transmitida concomitantemente ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Cabia ao Parlamento a elaboração de parecer para a emissão, pelo Conselho, e à luz desse documento, de uma posição comum. Não se tratava de um compromisso, mas de um texto independente que buscava refletir a visão do Conselho e do Parlamento. Essa posição comum era encaminhada ao Parlamento Europeu para exame. Esse procedimento é conhecido como segunda leitura, embora, na verdade, fosse a primeira vez que o Parlamento examinasse esse novo texto.

A partir da recepção da posição comum, o Parlamento Europeu dispunha de três meses para intervir das seguintes formas:

a) aprovar a posição comum ou deixar passar o prazo de três meses sem emitir qualquer parecer. Nesses casos o Conselho poderia dar sequência, em sua esfera, à aprovação final da posição comum.

b) rejeitar a posição comum. Nessa hipótese, o Conselho poderia fazer valer a sua proposta por voto unânime, ou não adotá-la¹¹².

c) propor emenda à posição comum. Essa possibilidade era a mais recorrente. Caso a Comissão aceitasse as emendas e as incorporasse ao texto de sua proposta original, a votação no Conselho se daria por maioria qualificada ou unanimidade, conforme estipulado na normativa europeia. Se a Comissão não as aceitasse, só a unanimidade do voto no Conselho garantiria a sua adoção.

Embora o Parlamento não se tornasse um parceiro igual, a adoção do procedimento de consulta passava a forçar o Conselho a examinar com maior cuidado a posição parlamentar, uma vez que a rejeição de sua vontade o obrigava a deliberar por unanimidade.

112 Na prática, o Parlamento raramente rejeita a posição comum.

Procedimento de Parecer Favorável

Outro procedimento introduzido pelo AUE e que incrementou o papel do Parlamento no processo decisório foi o do parecer favorável (*avis conforme*), atribuindo-lhe um verdadeiro poder de veto nos domínios para os quais se previa a sua aplicação. No AUE foram estabelecidos três casos: adesão de novos membros (artigo 237 do Tratado da CEE), negociação de acordos de associação com terceiros países, com uma união de Estados ou com uma organização internacional (artigo 238 do Tratado da CEE) e definição de regras para exercício de competência de execução pela Comissão (artigo 145 do Tratado da CEE). Tratava-se de exigência de aprovação prévia do Parlamento para encaminhamento de proposição da Comissão ao Conselho. O Parlamento exercia o poder de veto, mas não podia propor emendas. Para os dois primeiros casos era exigida aprovação por maioria absoluta de representantes do Parlamento. Para o terceiro, bastava maioria simples. Esse procedimento conferiu ao Parlamento Europeu um considerável poder nos domínios sobre os quais recaía, já que podia interromper o processo legislativo, exigindo da Comissão e do Conselho um trabalho preliminar de articulação e convencimento junto aos seus membros.

Embora essas alterações tenham proporcionado maior participação do Parlamento Europeu no processo legislativo, ficaram bem aquém das expectativas almejadas por seus deputados. Como analisa o Embaixador José Humberto de Brito Cruz, em sua tese de CAE *Cidadania e Integração: o Problema do “Déficit Democrático” no Processo de Construção da União Europeia*¹¹³, antes mesmo de o Ato Único entrar em vigor, o Parlamento manifestou a sua frustração, decorrente do entendimento de que esse novo instrumento agravou ainda mais o desequilíbrio dentro do triângulo institucional comunitário, ao estender as competências por maioria qualificada do

113 CRUZ, José Humberto de Brito. *Cidadania e integração: o problema do “déficit democrático” no processo de construção da União Europeia*. I. Curso de Altos Estudos, Brasília, março de 2006.

Conselho sem o respectivo contrapeso da participação parlamentar. Essa visão ficou bem consignada no Relatório Toussaint, que, além de consagrar e definir a expressão *déficit démocratique*, subsidiou as crescentes reivindicações dos parlamentares europeus por reformas mais ambiciosas, que projetassem o Parlamento Europeu ao efetivo papel de legislador.

No que se refere à Comissão, embora tenha sido parcimonioso em contemplá-la com novas funções, o AUE consolidou sua competência de execução, ao determinar introdução de item no artigo 145 da CEE estabelecendo que o Conselho:

Confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, aura préalablement établis.

Ou seja, a competência de execução passa, como regra geral, para a Comissão. O Conselho, apenas em casos específicos, pode reservar-se essa competência. Resgatava-se, assim, o mecanismo da comitologia, que o *Compromisso de Luxemburgo* havia inibido. Vale a pena ressaltar que, como no AUE, pela primeira vez se utiliza a designação “Parlamento Europeu” em lugar de “Assembleia”.

2.6.2. Cooperação Política Europeia

Quanto à segunda vertente do Ato Único Europeu, os Estados-Membros das comunidades europeias formalizaram, pela primeira vez, os princípios de uma cooperação política, codificando as práticas e os procedimentos desenvolvidos de maneira progressiva desde os anos 70 e presentes nas declarações conjuntas das reuniões dos chefes de Estado e de governo de Luxemburgo (1970), Copenhagen

(1973), Londres (1981) e Stuttgart (1983). Essa cooperação deveria fundamentar-se na troca de informações, na realização de consultas e na busca de objetivos comuns, comprometendo-se as partes contratantes a se coordenarem antes de fixarem uma posição definitiva. Essa cooperação visava a aumentar a capacidade de ação conjunta no domínio da política externa frente a terceiros países e a organizações internacionais de forma a projetar uma identidade europeia comum também nesse segmento.

Os principais atores previstos em matéria de cooperação em política externa foram o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros, ao qual se refere normalmente como Conselho. O primeiro era encarregado de estabelecer as linhas gerais de ação para a cooperação política europeia. O segundo, em formato composto pelos ministros dos negócios estrangeiros, de dar forma e substância a essa política. Cabia à presidência do Conselho de Ministros o papel de iniciativa, de organização e de coordenação em relação ao exterior. Para assegurar certa continuidade da ação em matéria de cooperação política, o Estado que assumia a presidência trabalhava em coordenação com as presidências precedente e seguinte (*troika* europeia).

O AUE criou, de forma incipiente, uma estrutura de apoio ao Conselho de Ministros (Conselho), composta por um Comitê Político, que reunia os diretores políticos das partes contratantes, encarregado de assegurar a continuidade da cooperação política europeia e de preparar a reunião do Conselho. Instituiu, também, um Grupo de Correspondentes Europeus, a quem cabia acompanhar a execução da política europeia exterior e analisar problemas gerais de organização. Previu encontros de grupos de trabalho segundo diretivas definidas pelo Comitê Político e a implementação de um secretariado fixo em Bruxelas, encarregado de assistir a presidência na preparação e execução das atividades de cooperação política e de natureza administrativa¹¹⁴.

114 Ato Único Europeu, artigo 30.

Esse novo instrumento determinou que a Comissão fosse associada aos trabalhos de coordenação política europeia com vistas a zelar pela busca ou manutenção da coerência (um representante da Comissão participava das reuniões dos Ministros de Negócios Estrangeiros, cuja frequência mínima era de quatro vezes por ano). Fixou, ainda, que o Parlamento Europeu fosse regularmente informado dos temas de política exterior tratados em seu âmbito e introduziu, dentro dessa moldura de cooperação política externa, o conceito de *segurança europeia*, como ingrediente de construção de uma identidade europeia em matéria de política exterior.

A Cooperação Política Europeia possuía natureza essencialmente intergovernamental e o seu processo decisório fundamentava-se no consenso. O seu lançamento indicava, não obstante, a disposição dos países-membros das comunidades europeias de avançarem também no domínio da integração política, em um momento em que já se podia identificar no horizonte sinais da conclusão dos objetivos econômicos estabelecidos nos Tratados de Roma.

O período entre a assinatura dos Tratados de Roma e de Paris e a adoção do Ato Único Europeu encerra-se com um quadro decisório apoiado sobre uma distribuição de poder bastante distinta da inicialmente pensada por Monnet. Da Ceca, em que a calibragem decisória era mais intensa no vértice supranacional de seu triângulo institucional, que correspondia à Alta Autoridade, à Comunidade Econômica Europeia dos doze, em que o protagonismo decisório se firmou nas mãos do Conselho de Ministros, ocorreu uma guinada conceitual, que assegurou para os governos dos Estados-Membros o controle do processo de integração. Essa transferência de competência, acentuada com a adoção do *Compromisso de Luxemburgo* e com a formalização do Conselho Europeu, encontrou no AUE, entretanto, importantes atenuantes à expansão das forças intergovernamentais, que vinham se fortalecendo.

No que diz respeito ao processo decisório, o Ato Único Europeu representou alteração significativa aos tratados constitutivos de Roma

e de Paris. Além de ter estendido a decisão por maioria qualificada a quase todas as normas relativas aos fundamentos da comunidade, o que permitiu a conformação de um mercado único, libertando as comunidades do *espartilho decorrente do Compromisso de Luxemburgo, que impôs, na prática, o recurso sistemático da unanimidade nas decisões do Conselho*¹¹⁵, abriu o caminho para que o Parlamento Europeu viesse a se tornar um colegislador ao lado do Conselho, preparando o terreno para o início de uma nova fase de integração, a ser marcada pelo aprofundamento da vertente de cooperação política.

O Parlamento Europeu, cuja composição se assentava, desde 1979, em eleições por sufrágio universal, viu seu papel reforçar-se com o aumento de suas prerrogativas e de sua participação no processo decisório, com as introduções dos procedimentos de cooperação e de parecer favorável, embora ainda tímidas, mas de alcance auspicioso, no processo decisório. Esse reforço decorria justamente da pressão de seus deputados, que exigiam crescente participação na construção do processo de integração. Tendo em vista a percepção de que a edificação europeia se erguia à revelia do respaldo popular, e de que o Parlamento Europeu, por essência, era a instituição que mais se aproximava do cidadão, fecundava a percepção de que o reforço de suas atribuições era necessário para reduzir o *déficit democrático*, conceito que se difundiria cada vez mais a partir do início dos anos 90.

Assim, apesar de o Conselho de Ministros ser o órgão de natureza intergovernamental da estrutura institucional comunitária e de ver a sua competência decisória consolidar-se, sua essência manifestava a presença de substâncias supranacionais e seu contorno via incidir crescente pressão parlamentar. A maior dosagem dessas substâncias, aliada ao reforço progressivo das competências decisórias do PE, parecia ser o caminho mais eficaz no sentido do aprofundamento da integração, por figurar mais aceitável à percepção comum do que

115 SILVA, Antônio Martins. *História da unificação europeia. A integração comunitária (1945-2010)*. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010, p. 206.

o reforço de competência da Comissão, de natureza essencialmente supranacional.

Não obstante, e ainda que de forma mais modesta, não evidenciada nos atos normativos desse período, a Comissão viu seu papel prosperar na proporção do crescimento de sua configuração funcional e no aumento de seu contato com os membros das demais instituições, em um ambiente de conformação de uma estrutura comunitária cada vez mais intrincada e permeável às relações humanas entre os funcionários europeus.



Capítulo 3

O Tratado de Maastricht: constituição e evolução do processo de tomada de decisão da União Europeia

*C'est l'acte le plus important depuis le traité de Rome. On est lancé dans une grande aventure. (François Mitterrand)*¹¹⁶

O Tratado sobre a União Europeia (TUE), assinado na cidade de Maastricht em 7 de fevereiro de 1992, em vigor no dia 1º de novembro de 1993, representou importante passo em direção ao aprofundamento do processo de integração iniciado na década de 50. Após mais de 40 anos da assinatura do Tratado da Ceca e de 35 do Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia, finalmente encontrou forma a ideia de criar-se uma união entre os povos europeus, plasmada no preâmbulo do instrumento assinado em Roma, e propugnada em diversos documentos, como o relatório Tindemans, de 1975, a Declaração de Stuttgart (Declaração Solene sobre a União Europeia), de 1983, e o Projeto Spinelli (Projeto de Tratado estabelecendo a União Europeia), de 1984.

A criação dessa entidade foi apresentada como uma plataforma para se lançar uma nova etapa do processo de integração, desencadeado com a criação das Comunidades europeias, à luz dos compromissos já assumidos com os princípios de liberdade, democracia e respeito aos direitos humanos, às liberdades fundamentais e ao Estado de

¹¹⁶ MITTERRAND, François. *Entrevista à rede Antenne 2, em 13 de dezembro de 1991*. OBERDORFF, Henri. *L'Union européenne*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, outubro de 2007, p. 61.

Direito. Visava reforçar a eficácia do funcionamento das instituições europeias, dentro de uma moldura institucional única, e extensiva a novas esferas. Ficou claro no texto do Tratado a vontade dos chefes de Estado e de governo de reafirmarem a dimensão dinâmica desse procedimento, apontado como processo criador de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa.

Nessa etapa, dividida em três fases, os Estados-Membros comprometiam-se a concluir a construção de um mercado comum e a buscar a convergência econômica e monetária, apoiada na adoção de uma moeda única e estável. Almejavam aproximar o projeto de construção europeia dos cidadãos de seus respectivos países por meio do estabelecimento de uma cidadania europeia, da adoção de políticas de coesão social, da promoção de uma identidade cultural e da coordenação de ações em matéria de política externa, defesa e segurança. Para a primeira fase, previu-se a conclusão do mercado interno, com a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais até o fim de 1993. Para a segunda, com duração estimada de dois anos, prorrogáveis por mais dois (janeiro de 1994 a dezembro de 1996, ou até dezembro de 1998), planejou-se a execução do processo de convergência das políticas econômicas. E, para a terceira, a implementação da unidade monetária.

Tratava-se de um desenlace lógico e previsível para as mudanças empreendidas no seio das comunidades. Os fundamentos para a criação de uma união econômica e política já haviam inclusive sido semeados com a adoção do Ato Único Europeu. Do ponto de vista econômico, a introdução da moeda única, cogitada desde a década de 60 e estruturada pela primeira vez no Relatório Werner¹¹⁷, de 1970, apresentava-se como desdobramento do bom funcionamento do sistema monetário europeu. Do político, cumpria atenuar o descompasso com a projeção econômica que o êxito da integração comunitária produziu.

117 Relatório Werner. Documento preparado por Pierre Werner, então Ministro das Finanças de Luxemburgo, em 1970, que propõe a realização por etapas da união econômica e monetária no âmbito da CEE num prazo de dez anos.

Faltava, não obstante, um elemento catalisador que desencadeasse essa mudança. Esse elemento foi encontrado nas transformações políticas que se sucederam no final dos anos 80 e início dos anos 90, e que levaram à queda do muro de Berlim, em novembro de 1989; à reunificação da Alemanha, em dezembro de 1991; ao esfacelamento da então Iugoslávia, em junho de 1991; e ao fim da União Soviética, em dezembro de 1991.

Talvez o espírito da época refletisse mais dúvidas do que certezas sobre o caminho a seguir, mas o novo cenário de insegurança produzido pelo fim da Guerra Fria, gerando preocupação com o futuro dos países da Europa Central e do Leste, em decorrência do temor de imigração clandestina deles procedente e de aumento da criminalidade dentro das fronteiras comunitárias, bem como com a perspectiva de maior projeção de poder da Alemanha unificada, instigava novo passo em direção ao reforço dos fundamentos da edificação europeia. Aliás, ainda em dezembro de 1989, por ocasião da realização do Conselho Europeu de Estrasburgo, os chefes de Estado e de governo determinaram a realização de uma conferência intergovernamental com vistas à constituição de uma união econômica e monetária e, em junho do ano seguinte, em Dublin, política.

A elaboração de um instrumento jurídico envolvendo as dimensões econômica, monetária e política da integração europeia era, portanto, tarefa complexa, uma vez que exigia conjugar em um mesmo quadro institucional as competências comunitárias, acrescidas de seus novos temas, e as matérias sensíveis de política externa, segurança, justiça e assuntos internos. A solução encontrada, proposta pela delegação de Luxemburgo, propugnava a construção de uma arquitetura institucional apoiada sobre três *pilares*, valendo-se da imagem de um templo grego.

O *primeiro pilar* suportaria as Comunidades europeias com todo o arcabouço construído pelos tratados constitutivos, reforçado por novos domínios (união econômica e monetária, educação, cultura, saúde pública, proteção aos consumidores, meio ambiente, temas sociais,

cidadania europeia) e balizado por regras institucionais, também revistas (acréscimo de poderes do Parlamento, ampliação das decisões por maioria qualificada do Conselho). O *segundo pilar* respaldaria a instituição de uma Política Externa e de Segurança Comum, com vistas à salvaguarda dos seus valores e interesses fundamentais e ao reforço da segurança e da paz. Já o *terceiro pilar* regularia a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI) dos Estados-Membros, em segmentos sensíveis para a manutenção da ordem pública da União.

Tanto o *segundo* quanto o *terceiro pilares* se inseriam em uma lógica diferente da integração comunitária, alheia a interferências supranacionais. A possibilidade de fusão futura dos *pilares* era remota, por exigir decisão por unanimidade, em um cenário em que membros como o Reino Unido ou a Dinamarca demonstravam elevado nível de resistência a qualquer movimento que exigisse maior cessão de soberania.

A dificuldade de ratificação do texto, que atrasou cerca de dez meses em relação ao cronograma inicialmente previsto, explicava-se pela complexidade dessa fórmula, que traduziu, em documento contendo mais de 300 artigos, 17 protocolos e 33 declarações, compromisso entre partidários e adversários da integração. O texto, de difícil leitura e compreensão, pois alterava os artigos dos tratados anteriores sem os reproduzir, foi estruturado em sete títulos.

O primeiro tratou das disposições comuns. Nele encontrava-se o fundamento da criação da União Europeia, que não surge como uma categoria jurídica, ao contrário das comunidades, que já nasceram com personalidade jurídica. O texto do Tratado de Maastricht a apresentava preferencialmente como uma noção política para exprimir o movimento de integração europeia, à qual se recorria para buscar fundamentar a coerência entre as ações empreendidas nos três *pilares*. Assim, ela não substituiu ou anulava as Comunidades, que permaneciam atuando conforme as atribuições de que eram revestidas. Cumpre ressaltar que o TUE não utilizava a designação *pilar*, só mais tarde admitida por seu

uso corrente. Esse primeiro título enumerava, ainda, os objetivos da União e consolidava a moldura institucional comunitária como única para o exercício de sua ação em todos os domínios de sua competência.

O segundo título, o mais extenso de todos, continha os dispositivos modificativos do Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia, que passou a chamar-se, a partir de então, apenas Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE), em razão da ampliação de suas competências a domínios que extrapolavam sua dimensão econômica. Ele alterou o artigo 3º do Tratado de Roma, que fixava o alcance da atuação da comunidade, introduzindo mandato para atuar na elaboração de uma política no domínio monetário, ambiental, tecnológico, e da coesão econômica e social, em consonância com modificações já introduzidas pelo Ato Único Europeu. Agregou, ainda, o encorajamento à conformação de redes transeuropeias; a promoção de medidas em benefício da saúde, da educação, da formação de qualidade e da cultura; o estímulo de políticas de cooperação ao desenvolvimento, de proteção civil, de integração energética, bem como de fomento ao turismo e de respeito ao consumidor.

O terceiro e o quarto títulos tratavam de modificações relativas à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca) e à Euratom. Incorporavam, em seus respectivos textos, as mudanças correspondentes às alterações promovidas no Tratado da CEE, sobretudo no que diz respeito ao funcionamento de suas instituições.

O quinto título introduzia, por sua vez, elementos originais ao processo de integração europeia. Nele se normatizava o *segundo pilar* da União, sobre as disposições que orientavam a instituição de uma Política Externa e de Segurança Comum. Um dos elementos essenciais da Pesc é a chamada Política Europeia de Segurança e Defesa (Pesd), efetivamente criada em 1999, à luz dos dispositivos previstos pelo Tratado de Maastricht. No bojo do capítulo foram fixados os objetivos da Pesc e os meios para se alcançá-los. O método utilizado para se levar adiante a integração nesse domínio foi o da cooperação intergovernamental, sendo o Conselho a instituição encarregada de

assegurar a coordenação necessária para a definição de uma posição comum. Como mencionado anteriormente, esse segmento difere-se do *pilar* comunitário pela ausência de base legal que legitimasse decisões supranacionais. Como será aprofundado mais adiante, as decisões eram tomadas pelo Conselho por unanimidade, à luz de orientações do Conselho Europeu, sendo o papel da Comissão e do Parlamento marginais ao procedimento decisório.

O sexto título, sobre a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos, e que dizia respeito ao *terceiro pilar*, seguia a mesma diretriz adotada para a cooperação em Política Externa e de Segurança Comum. Foi pensado para assegurar o cumprimento dos objetivos gerais da União, em especial a livre circulação de pessoas, sem prejuízo das competências da Comunidade Europeia, em base primária derivada de decisão unânime do Conselho.

O último título discorria sobre as disposições finais, que, apesar de estipularem duração ilimitada para a sua vigência, previam, em seu artigo N, a possibilidade de revisão do texto por parte de uma conferência de representantes de governos dos Estados-Membros, também conhecida como conferência intergovernamental (CIG).

O elevado grau de complexidade desse documento, tanto pelo conteúdo quanto pela forma, e em razão da introdução de modificações nos tratados anteriores sem, entretanto, consolidar uma estrutura normativa linear, sob o chapéu de uma entidade que representava um conceito e não um verdadeiro ente internacional, e sob a qual as comunidades existentes atuavam em uma via regulada por instruções de natureza federal e confederal, levou Jean-Louis Quermonne a produzir três leituras, comumente invocadas, a respeito da evolução da integração europeia: uma sincrética, apontando a combinação de várias lógicas ou filosofias; outra funcionalista, apoiada na lógica comunitária indutora de efeitos; e a última prospectiva de uma entidade com vocação federal, mas sem visar à criação de um estado¹¹⁸.

118 QUERMONNE, Jean-Louis. *Trois lectures du Traité de Maastricht, essai d'analyse comparative*. RFSP Nº 5, 1992.

A defesa de uma ou outra leitura exigia contorcionismos teóricos que poderiam apontar ora em uma direção, ora em outra. Explicar o aprofundamento do processo europeu de integração, sobretudo nessa fase, tendo em vista o seu elevado grau de potencial de autoestímulo (*spill-over*) nos domínios econômico, social e político, poderia corroborar a tese funcionalista ou neofuncionalista. A dificuldade em se categorizar esse processo de construção de uma entidade que não chega ser de toda supranacional, mas que vai além da cooperação intergovernamental, não deixava, por sua vez, de corroborar a visão de que ele apresentava, conforme Michael O'Neill, natureza *endemically syncretic*¹¹⁹. Já a vocação federal dessa integração permeava o texto dos tratados constitutivos, sem que jamais se mencionasse a criação de um Estado.

Se os acadêmicos encontraram dificuldades em compreender o desdobramento eclético dessa construção, não surpreendem as dúvidas que levantava ante os cidadãos e políticos de seus Estados-Membros, sobretudo nos três países em que o texto do tratado foi submetido ao referendo popular: Dinamarca, França e Irlanda. Na Dinamarca chegou efetivamente a ser rejeitado (50,7% de votos contra, e 49,3% a favor). Foi necessário um segundo referendo, aí sim com aprovação por boa margem (56,8%, a favor, 43,2% contra). Na França, a aprovação foi extremamente apertada (51,05% a favor, 48,95% contra); e, na Irlanda, folgada (68,7% a favor; 31,3% contra). No Reino Unido, a ratificação foi postergada até a ratificação dinamarquesa.

A resistência encontrada na maioria dos países onde houve consulta popular, bem como em países como o Reino Unido, onde se infiltrou o debate sobre a legitimidade democrática do processo, elevou a novo patamar a pressão pela convalidação do processo de integração por mecanismos representativos da vontade popular. Na Alemanha, a dificuldade de ratificação decorreu de questão jurídica, mas que também dizia respeito ao debate entre a integração e a democracia,

119 O'NEILL, Michael. *The politics of European integration: a Reader*. Routledge, 1996, p. 144.

devido ao questionamento de que a transferência de competências essenciais do *Bundestag* às instituições europeias tolheria os direitos de representação e participação do cidadão alemão.

O debate sobre o déficit democrático veio para ficar, demonstrando ter chegado o tempo de se aproximar de seus cidadãos a Europa pensada por tecnocratas e construída pela vontade do Conselho. O Parlamento sempre foi o eixo mais fraco do tripé decisório europeu. Como visto no capítulo anterior, sua introdução no Tratado da Ceca se deveu à necessidade compreendida por Monnet de se agregar um verniz democrático a um projeto de natureza institucional elitista. À medida que o projeto de integração cresceu e se expandiu para diversos segmentos, deixando de interferir apenas marginalmente no cotidiano das pessoas, mas afetando diretamente seu dia a dia, o aval democrático passou a constituir elemento cada vez mais imprescindível para a solidificação dessa estrutura.

Recorrendo, uma vez mais, a Quermonne:

les douze États ont dû se résigner au maintien d'une démarche pragmatique qui associe, une nouvelle fois, les logiques respectives de l'intégration et de la coopération. Il en résulte un assortiment d'institutions et de processus dont la cohésion sera difficile à assurer si ce n'est au sommet, au niveau du Conseil européen¹²⁰.

Mas a decisão dos chefes de Estado e de governo passou a demandar maior atenção à percepção popular sobre os rumos a serem seguidos.

3.1. O sistema jurídico da União Europeia

O sistema jurídico da União Europeia decorria da evolução do processo de normatização iniciado com o Tratado de Paris e com os de Roma. Considerando-se que a origem é comum, tendo sido

120 QUERMONNE, Jean-Louis. *Trois lectures du Traité de Maastricht, essai d'analyse comparative*. RFSP Nº 5, 1992.

objeto de estudo no capítulo anterior, neste item serão analisados exclusivamente desdobramentos de sua evolução que não foram objeto de prévia consideração. A grande diferença, que recrudesceu a complexidade desse sistema, foi a introdução, ao lado do direito comunitário, e cuja estrutura foi mantida, das normas para os *segundo* e *terceiro pilares*, pois o direito comunitário do *primeiro pilar* difere do direito intergovernamental dos demais. Por isso, a importância de se marcar a diferença de noção entre o direito comunitário e o direito da União.

O Tratado de Maastricht, a exemplo dos de Paris e Roma, era de natureza constitutiva. Alterava a estrutura do Tratado da Comunidade Econômica Europeia (passou a chamar-se Tratado que institui a Comunidade Europeia) e criava uma moldura jurídica comum para a coordenação em matéria de política externa e de segurança, bem como de justiça e assuntos internos. Dedicou-se, em sua maior parte, a reger sua dimensão comunitária, de competência mais extensa. No caso do direito comunitário, suas fontes, tanto primárias quanto secundárias, eram as mesmas mencionadas no capítulo anterior. Já para o direito da União, mudavam. As alterações promovidas pelo Tratado de Amsterdã, que complementaram ou substituíram algumas modalidades de atos jurídicos, serão objeto de consideração nesse item, uma vez que servirão de baliza para a compreensão do processo de tomada de decisão da União Europeia, a ser examinado em seguida.

O direito da União

O direito da União surgiu justamente com o Tratado de Maastricht, ao qual ulteriormente foram incorporados os textos dos Tratados de Amsterdã, Nice e Lisboa. Suas fontes secundárias, compostas pelos atos jurídicos previstos nos títulos V e VI do Tratado de Maastricht, diferem-se dos instrumentos previstos no então artigo 190 do Tratado da Comunidade Europeia, posteriormente renumerado para 249, e que fixavam o regulamento, a diretiva, a decisão, a recomendação e o

parecer como atos de competência do Conselho e da Comissão para a construção de um mercado comum e a aproximação progressiva das políticas econômicas dos Estados-Membros, conforme as condições estabelecidas pelo Tratado. Também apresentam particularidades entre si, conforme apontado abaixo.

Os atos jurídicos do "segundo pilar"

O Tratado de Maastricht fixou em seu Título V que a União Europeia perseguiria os seus objetivos em matéria de Política Externa e de Segurança Comum (Pesc) por meio da articulação de uma cooperação sistemática entre os seus Estados-Membros. Essa cooperação deveria dar-se à luz da definição, por parte do Conselho Europeu, de princípios e orientações gerais, com base em acerto unânime, pautado na busca da unidade, coerência e eficácia dessa política. O Tratado sobre a União Europeia elevou, assim, ao mais alto nível, os seja, à deliberação dos chefes de Estado e de governo, a definição do escopo de ação da Pesc. Além dos princípios e das orientações gerais, Maastricht previu ainda a definição de posições comuns e a adoção de ações comuns.

As posições comuns determinavam a abordagem a ser observada por um Estado-Membro sobre matéria a elas relacionadas, com vistas a assegurar maior coerência e influência da União em sua ação externa e de segurança. Maastricht previu a obrigação de coordenação dos Estados-Membros à luz das posições comuns em organizações e conferências internacionais, bem como a sua defesa no âmbito interno de cada integrante.

As ações comuns foram estabelecidas como instrumento para a intervenção da União nos casos em que uma atividade operacional fosse considerada necessária. Em sua definição, deveriam constar os seguintes requisitos: objetivo, alcance, meios a serem postos à disposição da União e, em caso de necessidade, a duração. A Comissão poderia ser convidada pelo Conselho a apresentar proposta para assegurar a implementação de uma ação comum. As ações comuns

eram vinculantes, obrigando todos os Estados-Membros ao longo de seu curso de duração.

Nas modificações introduzidas pelo Tratado de Amsterdã, acrescentou-se ainda a estratégia comum como categoria adicional de ato jurídico produzido pelo Conselho Europeu, a ser adotada nos domínios de interesse comum dos Estados-Membros. No caso dessa última, previu-se contar com a definição de objetivo, duração, bem como de meios a serem empregados pela União e pelos Estados-Membros para a sua consecução. À luz dessas orientações e estratégias, coube ao Conselho de Ministros (Conselho) a competência para implementá-las por intermédio da produção de ações ou de posições comuns.

Cumprе ressaltar que esses atos, assim como os deles derivados, são apresentados, de maneira geral, como decisões. Essas decisões não se confundem, entretanto, com as decisões normatizadas na parte comunitária do Tratado (*primeiro pilar*), que podem ser tomadas, de forma conjunta, pelo Conselho, provocado por iniciativa da Comissão, e com a coparticipação, nos casos previstos no Tratado, do Parlamento Europeu.

Os atos jurídicos do "terceiro pilar"

Nesse *pilar*, também de dimensão intergovernamental, os atos jurídicos foram definidos no Título VI do Tratado de Maastricht. Tendo por objetivo a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos interiores, de forma a assegurar a livre circulação de pessoas, sem prejuízo das competências da Comunidade Europeia, os Estados-Membros, por meio do Conselho de Ministros, votando de forma unânime, contavam, inicialmente, com três modalidades de atos jurídicos: ação comum, posição comum e convenção. Posteriormente, em Amsterdã, a ação comum, embora mencionada como um conceito geral, foi substituída pelas modalidades de decisão-quadro e de decisão.

Nesse *pilar* não há menção à ingerência do Conselho Europeu, ponto que destoa do procedimento adotado no *segundo pilar* e que o aproxima, em certa medida, do *pilar* comunitário. Aliás, em Amsterdã,

muitos dos temas desse *pilar*, como os relacionados à política de vistos, passagem nas fronteiras externas da União, abolição das fronteiras internas, política de asilo, de cooperação judiciária e luta contra a fraude monetária, foram estendidos à esfera comunitária (*primeiro pilar*), tendo em vista a necessidade de se contornar o rigor das decisões por unanimidade impostas pela lógica de cooperação intergovernamental.

A posição comum indicava a abordagem que a União propunha para uma dada questão.

As decisões-quadro almejavam a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, assemelhando-se às diretivas do *primeiro pilar*, pois vinculavam quanto ao objetivo a se atingir, mas não quanto aos meios. Não produziam efeito direto, ao contrário do que interpretava o Tribunal de Justiça para casos específicos da diretiva.

Já as decisões se aplicavam aos demais domínios do *terceiro pilar* sem relação com a harmonização dos direitos. Tampouco produziam efeito direto. As medidas de execução dessas decisões poderiam ser deliberadas pelo Conselho por maioria qualificada, a exemplo do previsto para a ação comum no Tratado de Maastricht.

Por fim, as convenções. Poderiam elas versar sobre qualquer tema relacionado aos domínios da JAI e requeriam ratificação nacional à luz das normas constitucionais de cada Estado-Membro, demandando mais tempo para a sua convalidação. Uma vez adotadas pela metade dos países da UE, passavam a neles entrar em vigor. As medidas para a sua aplicação poderiam ser adotadas por maioria qualificada de votos do Conselho.

No caso específico do *terceiro pilar*, por modificação introduzida pelo Tratado de Amsterdã ao artigo K-7 (mais tarde artigo 35 do texto consolidado do TUE), a jurisprudência do Tribunal de Justiça passou a compor igualmente o direito da União, conforme previsto em seu item 1:

La Cour de justice des Communautés européennes est compétente, sous réserve des conditions définies au présent article, pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions-cadre et des décisions, sur l'interprétation des conventions établies en vertu du présent titre, ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application¹²¹.

A competência do Tribunal deveria ser, não obstante, formalmente reconhecida pelo Estado-Membro, por meio de declaração feita no momento da assinatura do Tratado de Amsterdã, ou posteriormente, de acordo com as condições estabelecidas no item 1.

O direito da União somou-se ao comunitário na composição desse vasto acervo normativo. No entanto, como esclarece Klaus-Dieter Borchardt¹²², em publicação da própria Comissão, a ordem jurídica da União estava longe de igualar a da Comunidade Europeia, pois os princípios da autonomia, da aplicabilidade direta e do primado do direito comunitário, consagrados pelo Tribunal de Justiça para o *primeiro pilar*, não se aplicavam aos outros dois *pilares* da UE.

Em sua avaliação, os atos jurídicos desses dois últimos domínios correspondiam preferencialmente a programas e declarações de intenções que se concretizavam na cooperação intergovernamental, constituindo apenas uma primeira etapa rumo a uma União institucionalizada. O fato de a União Europeia valer-se da estrutura institucional das comunidades para cumprir a sua missão não alterava o quadro, pois a ação dessas instituições se fazia à luz dos preceitos estabelecidos pelo Tratado sobre a União Europeia, em consonância com a lógica de cooperação que norteava a relação entre os Estados-Membros no âmbito desses domínios de natureza estritamente intergovernamental.

121 *Version Consolidée du Traité sur l'Union Européenne. Traités consolidés. Communautés européennes*, 2006 (Novembro de 2006).

122 BORCHARDT, Klaus-Dieter. *The ABC of European union law*. Office for Official Publications of the European Communities, 2000, p. 25.

3.2. União Europeia: natureza jurídica, estrutura institucional e competências

A União Europeia sucedeu o comando do processo que vinha sendo capitaneado pelas Comunidades europeias dentro de suas respectivas áreas de competência, dando seguimento ao processo de integração econômica iniciado em Roma e lançando as bases institucionais para a construção de uma integração política. No domínio econômico, herdou e ampliou o arcabouço comunitário e, no político, regulamentou os fundamentos da cooperação em matéria de política externa e de segurança projetados pelo Ato Único Europeu.

Mas o que era exatamente a União Europeia? O conceito apresentado pelo Tratado de Maastricht era vago e tautológico. Limitava-se a dizer que se tratava de uma etapa de um processo criando ainda mais união entre os povos da Europa e no qual as decisões eram tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, apoiando-se sobre fundamentos comunitários e políticas e formas de cooperação instauradas pelo próprio Tratado, e que, no exercício de suas funções, dispunha de uma moldura institucional única, para assegurar a coerência e continuidade de suas ações.

3.2.1. Natureza Jurídica

Sabia-se que a União Europeia era um projeto coletivo, de inspiração transnacional, de caráter derivado unilateral, oriundo da cessão restrita de soberania de seus Estados-Membros e regida por normas próprias e plurais aplicáveis conforme o domínio de ação sobre o qual recaíam. A dificuldade era definir com rigor em qual categoria de direito internacional público se enquadrava, uma vez que não se podia inseri-la na de Estado ou de organismo internacional. Essa dúvida lhe conferia a conceituação de organização *sui generis*, tal como ocorria com as comunidades. O problema do enquadramento, no caso da União Europeia, superava, não obstante, o comunitário, uma

vez que mesclava variáveis decorrentes da combinação do processo de integração supranacional, já amalgamadas com componentes intergovernamentais, com o de cooperação política entre os Estados-Membros.

Além disso, o Tratado de Maastricht omitia menção à aptidão da União para adquirir direitos e contrair obrigações, em dissonância com os textos dos tratados constitutivos das Comunidades europeias, que expressamente atribuíam personalidade jurídica às respectivas organizações deles derivadas. Ainda que, na avaliação de alguns juristas, essa omissão não permitisse concluir que a União Europeia não dispunha de personalidade jurídica, a polêmica sobre o tema acompanhou o período de vigência do TUE, sendo superada apenas com o reconhecimento dessa personalidade no Tratado de Lisboa.

Na prática, segundo avaliação de Hugo Daniel de Oliveira, as instituições da União Europeia, e a maior parte dos seus Estados-Membros, buscaram respaldar a existência dessa personalidade com vistas a legitimar a percepção pública e de terceiros países de que ela era uma entidade autônoma e unitária¹²³. O autor cita como exemplos dessa atitude documentos emitidos pelo próprio Conselho Europeu, como a declaração de junho de 1999, na qual o Conselho Europeu salientava a vontade da União Europeia de respeitar os compromissos assumidos em Quioto no sentido de reduzir as emissões de gases geradores do efeito estufa e envidar todos os esforços para criar as condições necessárias a uma rápida ratificação do Protocolo de Quioto, de acordo com o plano de ação aprovado em Buenos Aires¹²⁴. Nesse texto, fica claro que o Conselho Europeu reconhece o papel negociador da União Europeia e não das Comunidades.

Menciona, ainda, decisão do Conselho Europeu de maio de 1999¹²⁵ (1999/404/Pesc) que fixava as fórmulas para o reforço da cooperação

123 OLIVEIRA, Hugo Daniel. *Personalidade jurídica da União Europeia – análise da questão à luz do Tratado de Amsterdã e das conclusões finais do Conselho Europeu de Nice* –, Verbo Jurídico, março 2004, p. 6.

124 Declaração do Conselho Europeu de Colônia, 3-4 de junho de 1999.

125 Decisão do Conselho de 1999 relativa às fórmulas de reforço de cooperação entre a União Europeia e a União da Europa Ocidental (1999/404/Pesc – JO L 153 de 19/6/99, p. 1-27) .

entre a União Europeia e a União da Europa Ocidental, servindo de base para a adoção de instrumento jurídico entre elas, considerado por muitos estudiosos como um autêntico acordo internacional, que vinculava diretamente a União Europeia e que não foi submetido à ratificação dos Estados-Membros¹²⁶.

Esse respaldo encontrava no próprio texto do Tratado de Maastricht elementos que o confirmavam. Como exemplo, pode-se citar o artigo 2º, à luz do qual correspondia à União, e não às Comunidades, afirmar sua identidade no cenário internacional; o 8º, que fixava a cidadania da União, e não das Comunidades; e o artigo O, que autorizava qualquer Estado europeu a pleitear sua incorporação à União, e não às Comunidades.

Vale a pena recordar que representações de vários países passaram a ser designadas de representações junto da União e não junto das Comunidades. O Brasil, entretanto, preferiu manter a forma *Missão junto às Comunidades Europeias* até a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

Ao se considerar, na linha de Hans Kelsen¹²⁷, que a personalidade não é um direito positivo, mas um conceito puramente formal, utilizado para descrever fenômenos jurídicos, podia-se argumentar, com base nas atribuições que lhe são conferidas pelo Tratado, que a União Europeia seria de fato sujeito de direito, mesmo que esse direito fosse exercido por intermédio de instituições nela subsistentes ou por instrumentos de cooperação política. Por isso, os atos derivados dos três *pilares* podiam ser reconhecidos como atos da União.

O texto do Tratado de Maastricht, a exemplo dos demais tratados constitutivos, e até mesmo modificativos, refletia a necessidade de se buscar atender exigências políticas de diferentes orientações, procedentes de todos os Estados-Membros, por meio de um malabarismo conceitual apoiado sobre certa ambiguidade, única

126 Decisão do Conselho de 1999 relativa às fórmulas de reforço de cooperação entre a União Europeia e a União da Europa Ocidental (1999/404/Pesc – JO L 153 de 19/6/99, p. 1-27) .

127 KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Harvard University Press, Cambridge, 1946, p. 248-254.

forma, no entender do Embaixador português Francisco Seixas da Costa, de harmonizar a diversidade de percepções e ambições de cada integrante com a exigência de cessão de soberania que o processo impunha¹²⁸. Para o juiz do Tribunal Europeu, Antonio Tizzano¹²⁹, a ficção no caso é a da não personalidade, visto que a questionada personalidade se afirmava cada vez mais, à medida que o processo de integração avançava.

3.2.2. Estrutura Institucional

O Tratado de Maastricht definiu no artigo E, ainda no Título I, na parte relativa às disposições comuns, que o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e o Tribunal de Justiça exerciam as suas atribuições segundo as condições e os fins previstos nos textos dos tratados constitutivos e modificativos das comunidades, bem como em seu próprio bojo. Portanto, não restavam dúvidas sobre a manutenção da estrutura institucional comunitária, herdada pela União, e que, no exercício de suas competências, deveria pautar-se pelas regras de funcionamento do *pilar* em cujo domínio eram acionadas. Elevou ao nível das instituições principais o Tribunal de Contas¹³⁰, e introduziu, como órgãos de apoio ao Conselho e à Comissão, o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões. Instituiu, ainda, o Banco Europeu de Investimentos e o Banco Central Europeu como instrumentos auxiliares para a implantação e execução de um sistema financeiro e monetário único. Confirmou, no artigo “D”, o Conselho Europeu como instância política suprema da União.

Considerando-se que o objeto de estudo deste trabalho diz respeito às decisões das quais emanam atos jurídicos, de natureza

128 COSTA, Francisco Seixas da. *Diplomacia europeia – instituições, alargamento e o futuro da união*. Lisboa: Editora Dom Quixote, 2002, p. 309.

129 TIZZANO, Antonio. *La personnalité internationale de l'union européenne*, in *Revue du Marché Unique Européen*, n° 4, Paris, 1998, p. 11-41.

130 Tratado de Maastricht, item 6, que altera o artigo 4º do Tratado da CEE (artigo 7º da versão consolidada).

primária ou derivada, responsáveis pela conformação, por um lado, de um direito comunitário e, por outro, da União, o exame de que trata este capítulo se concentrará nos procedimentos que envolvem o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu, de forma comparativa com o apresentado no capítulo anterior, buscando identificar as mudanças introduzidas pelo Tratado de Maastricht e avaliar o seu impacto sobre a equação decisória da qual fazem parte. A participação dos demais órgãos será examinada de forma complementar.

O Conselho Europeu

A presença do Conselho Europeu nessa equação explica-se pelo fato de ser a única fonte de direito primário da União, sendo, portanto, um centro de decisão por excelência. Embora não existisse como órgão nos tratados comunitários, tendo sido introduzido na Reunião de Chefes de Estado e de Governo de 1974¹³¹, em Paris, e formalizado no Ato Único de 1986, todo o acervo jurídico até então construído teve em decisões dos chefes de Estado e de governo o seu ponto de partida.

Maastricht confirmou o AUE inclusive no formato de seus encontros, pelo menos duas vezes por ano, ao prever neles a participação do presidente da Comissão e a assistência dos ministros dos negócios estrangeiros dos Estados-Membros e de um membro da Comissão¹³². Manteve sua natureza intergovernamental, assentada sobre decisões consensuais e voltadas à definição, à impulsão e ao desenvolvimento de orientações gerais, de cunho político, necessárias ao aprofundamento do processo de integração. Ao não ser relacionado na estrutura institucional comunitária, definida pelo artigo 4º, ficou claro tratar-se de um órgão independente, pairando sobre a estrutura dos três *pilares*.

131 *Communiqué final du sommet de Paris* (9 et 10 décembre 1974).

132 Tratado sobre a União Europeia, 1992, artigo "D".

O TUE, a exemplo da Declaração Solene sobre a União Europeia¹³³, adotada em Stuttgart, em junho de 1983, previu, não obstante, regra de voto por maioria qualificada para o Conselho Europeu, ainda que mencionasse apenas o Conselho, mas reunido em nível de chefes de Estado e de governo, o que significava a mesma coisa¹³⁴. Essa prática, conhecida como *desdobramento funcional (role splitting)*¹³⁵, foi prevista no artigo 109 J, ponto 4 (artigo 251, conforme texto remunerado no Tratado de Amsterdã), e autorizava o recurso à maioria qualificada para a confirmação dos países da União aptos a adotarem a moeda única antes do início da terceira fase de integração.

Se por um lado a proeminência alcançada pelo Conselho Europeu poderia reverter-se em benefício da integração, ao impor soluções políticas a eventuais bloqueios produzidos dentro do sistema decisório composto pelo Conselho de Ministros, pela Comissão e pelo Parlamento Europeu¹³⁶, por outro subvertia a própria lógica de uma integração, fundamentada na distribuição de competências entre instituições representativas de diferentes segmentos. Nessa particular equação, a Comissão, que poderia ser pensada como embrião de um governo europeu, perdia o monopólio da iniciativa e o Parlamento Europeu via esmaecer sua parcela de coparticipação legislativa. Na prática, o Conselho Europeu agia como órgão de arbitragem e de fomento da União, ditando, em suas reuniões anuais (duas ordinárias e duas extraordinárias), o ritmo da integração.

Cumprе salientar, dentro desse contexto, o importante papel que assumia a presidência de turno, à qual cabia coordenar as atividades não apenas do Conselho Europeu, como também do Conselho, do

133 *Solemn Declaration on European Union* (Stuttgart, 19 June 1983).

134 O item 46 do TUE, que altera o artigo 146 do Tratado da CEE, renumerado 203 segundo o Tratado de Amsterdã, definia que o Conselho, ou Conselho de Ministros, era composto por um representante de cada Estado, em nível de ministro, habilitado a responder pelo governo de seu país.

135 Segundo explica Geneviève Bertrand, em *La Prise de Décision dans L'Union européenne*, La Documentation française, Paris, 2002, a prática do desdobramento funcional do Conselho Europeu indica sua aptidão de agir tanto na qualidade de órgão intergovernamental encarregado de traçar as diretrizes políticas gerais da União, como de instituição comunitário no lugar do Conselho de Ministros.

136 No Conselho Europeu é mais fácil alcançar soluções de compromisso reunindo várias questões não correlacionadas, mas que correspondem ao mínimo múltiplo comum (*Package deal*).

Comitê de Representantes Permanentes (Coreper) e dos grupos de trabalho, exercendo papel determinante na elaboração da ordem do dia e na preparação dos votos. Cada país no exercício do mandato semestral buscava imprimir a sua marca, valendo-se dessa posição como instrumento da projeção nacional dentro da própria União, bem como perante terceiros países e organismos internacionais, uma vez que correspondia à presidência papel chave na representação exterior e na coordenação de matérias de política externa.

Vale a pena recordar que a negociação e o lançamento da parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia ganharam inegável impulso ao longo da presidência portuguesa, no segundo semestre de 2007. Em sua tese de CAE, a Ministra Eugênia Barthelmess registra de forma completa e precisa a determinação bem-sucedida do governo de Portugal em vencer as resistências da Espanha, que temia melindrar os países latino-americanos, e as reticências da Alemanha, cuja atenção se concentrava sobre a agenda comunitária interna¹³⁷, na construção da parceria.

Tendo em vista o elevado grau de exposição pública das reuniões semestrais, refletida pela atenção dedicada pela imprensa a esses encontros, muito se associa ao Conselho Europeu a imagem de centro propulsor da decisão da UE.

O Conselho da União Europeia

O Conselho da União Europeia – o antigo Conselho de Ministros, ou simplesmente Conselho – continuou sendo o principal órgão legislativo e de decisão da integração europeia. Guardou a sua natureza intergovernamental, mas viu os contornos de suas decisões ganharem traços mais supranacionais, com a extensão do voto por maioria qualificada a um número maior de matérias (todas por procedimento de cooperação e a maior parte das deliberações pelo de codecisão).

¹³⁷ BARTHELMESS, Eugênia. *Brasil e União Europeia: a construção de uma parceria estratégica*. LIII Curso de Altos Estudos, 2008.

O TUE manteve o sistema de formações variáveis, embora juridicamente só existisse um Conselho. Estendeu sua competência decisória em modalidade consensual para os demais *pilares*. Segundo o artigo 27 do TUE, a condição do representante em nível ministerial para participar do Conselho era que pudesse engajar o governo de seus Estados-Membros, habilitando os Estados federais, como a Alemanha e a Bélgica, a serem representados por um ministro de um governo regional. A designação do ministro era de competência do Estado-Membro e recaía, na prática, sobre o responsável pela pasta do tema em pauta. Várias configurações foram formalizadas, entre as quais se destacaram as de assuntos gerais, negócios estrangeiros, questões econômicas e financeiras e agricultura.

O papel do Coreper e dos grupos de trabalho não foi alterado pelo texto do Tratado, mas a sua relevância aumentou, em razão da ampliação de competências da União, que provocou maior necessidade de coordenação política. Era da sua natureza a busca da conciliação entre as diferentes posições nacionais de modo a preparar para os ministros propostas contendo o mínimo possível de arestas. Os trabalhos na prática passaram a ser divididos entre dois grupos: Coreper II, conhecido como grupo Antici¹³⁸, composto pelos representantes permanentes em Bruxelas, e que se ocupava de temas mais políticos, e o Coreper I, designado grupo Mertens¹³⁹, formado pelos adjuntos, e que se ocupava de temas com dimensão preferencialmente técnica. O maior volume de atividade do Coreper assentava-se sobre uma assessoria também ampliada de grupos de trabalho *ad hoc* ou permanentes, compostos por funcionários técnicos dos Estados-Membros, assistidos em muitos casos por membros das Representações em Bruxelas, em estreito contato com funcionários da Comissão. Reforçava-se, assim, a construção de uma estrutura cada vez mais permeável às relações

138 Grupo Antici, em referência ao diplomata italiano Paolo Massimo Antici, primeiro presidente do grupo, criado no segundo semestre de 1975.

139 Grupo Mertens, em referência ao diplomata belga Vincent Mertens, primeiro presidente do grupo, formalizado no segundo semestre de 1993.

humanas entre os funcionários europeus, cuja importância não podia ser negligenciada dentro do triângulo institucional europeu. Exceção ao domínio da Coreper eram os temas de política agrícola, tratados, desde 1960, pelo Comitê Especial de agricultura (CSA).

No que diz respeito às modalidades de voto, o Tratado de Maastricht manteve as três formas vigentes: maioria simples, qualificada e unanimidade. A diminuição das matérias que exigiam o consenso foi o aporte mais relevante no que diz respeito à dinamização do processo de tomada de decisão, consolidando a tendência plasmada no Ato Único Europeu. No caso do voto ponderado por maioria qualificada, não houve alteração dos pesos atribuídos aos Estados-Membros até a adesão, em 1995, de Áustria, Suécia e Finlândia.

Com a introdução dos novos integrantes (Áustria e Suécia, com quatro votos cada, e Finlândia, com três, de um total de 87), a exigência para a obtenção da maioria qualificada elevou-se a 62 votos (71,26%). A distribuição ficou da seguinte maneira: Alemanha, Reino Unido, França e Itália, com dez votos cada; Espanha, com oito; Portugal, Grécia, Bélgica e Países Baixos com cinco cada; Suécia e Áustria, com quatro cada; Dinamarca, Irlanda e Finlândia, com três cada, e Luxemburgo, com dois. Essa nova ponderação praticamente reproduziu o cenário anterior ao alargamento, mantendo na casa dos 71% a exigência para se obter a maioria qualificada, nos casos de proposições oriundas da Comissão. Nos demais casos, além dos 62 votos, exigia-se a concorrência de ao menos dez países, ou seja, um a mais dos nove que normalmente bastariam para alcançá-la. A minoria de bloqueio continuou a exigir pelo menos três países (26 votos).

A aplicação pura do voto por maioria qualificada viu-se, não obstante, prejudicada pela adoção do *Compromisso de Ioannina*¹⁴⁰, provocado por pressão britânica, exercida sobre os demais Estados-Membros ainda antes de concluído o processo de adesão da Áustria, Finlândia e Suécia, e plasmado em decisão do Conselho Europeu de 29

¹⁴⁰ Council decision concerning the taking of decisions by qualified majority by the Council. (*Compromisso de Ioannina*), 29/3/1994.

de março de 1994. À luz desse entendimento, um grupo de Estados somando entre 23 e 25 votos tinha o direito de demandar o adiamento da decisão. Por consequência, para a adoção imediata e certa de uma proposta por maioria qualificada, seriam necessários 65 votos (74,71%), e não mais 62 (71,26%), conforme determinava decisão do Conselho da União Europeia de 1º de janeiro de 1995 e que versava sobre a incorporação no TUE das alterações decorrentes da adesão dos três novos integrantes¹⁴¹. Esse compromisso, ao fixar em 23 votos a minoria de bloqueio, visava assegurar que na UE ampliada a 15 países não seria necessário reunir mais Estados para a suspensão da tomada de decisão, além dos três exigidos na Europa dos 12. A deliberação continuaria até que uma solução suscetível de ser adotada por 65 votos fosse encontrada.

O Tratado de Maastricht, em seu artigo 151, confirmou a existência de um Secretariado do Conselho, cuja origem remonta ainda aos anos 50, quando foi instituído pelo regulamento interno do Conselho das Comunidades europeias, com vistas ao apoio para a organização de reuniões, redação de minutas e conservação de arquivos. A responsabilidade por sua coordenação continuou a cargo de um secretário-geral, nomeado pelo voto unânime do Conselho. A formalização desse órgão de apoio no texto do Tratado constitutivo da União Europeia refletia sua crescente importância como instrumento de assessoramento do Conselho, que extrapolava, cada vez mais, o mero papel notarial para o qual foi inicialmente pensado.

A Comissão

Maastricht ratificou os princípios e os termos do compromisso de criação da Comissão pelos Tratados de Roma, mantendo-a como órgão de acompanhamento cotidiano dos trabalhos da União Europeia, em todas as suas dimensões anteriores, e que se estendiam desde a

141 Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/Decision_95_1_CE_EURATOM_CECA_du_Conseil_1er_janvier_1995-fr-aa99d008-f27c-4fce-b51b-fb14bc7a7e5a.html>.

iniciativa legislativa a participações nas fases de aprovação e execução do ato comunitário. Confirmou o número de dezessete comissários, escolhidos em razão de suas qualificações profissionais e usufruindo de plena autonomia e independência. O Tratado previu, não obstante, a possibilidade de aumento dos comissários, por decisão consensual do Conselho. Esse número, aliás, foi elevado a vinte, com a inclusão de Áustria, Suécia e Finlândia. O mandato passou de quatro para cinco anos, renovável, de maneira a corresponder à legislatura do Parlamento Europeu, e o número de vice-presidentes foi fixado em dois, e não em seis, como antes.

A designação do presidente, bem como dos demais membros, passou a seguir um procedimento de aprovação por parte do Parlamento Europeu¹⁴². Segundo esse procedimento de investidura, os governos dos Estados-Membros definiam inicialmente, e de comum acordo (unanimidade), o nome do presidente. Os demais comissários eram designados pelos representantes dos Estados-Membros já em consulta com o presidente aprovado pelo Parlamento Europeu. Em seguida, os nomes do presidente e dos comissários designados, de forma colegiada, eram submetidos ao Parlamento Europeu. Somente após a aprovação parlamentar ocorria a nomeação.

Na relação de equilíbrio interinstitucional, esse procedimento reforçava a responsabilidade democrática da Comissão perante o Parlamento Europeu, uma vez que, ademais de poder ser alvo do voto de censura do Parlamento¹⁴³, também corria o risco de ver a sua investidura questionada. A moção deveria contar com 2/3 dos votos expressos e maioria dos membros que a compõem. Já o Parlamento Europeu não podia ser nem censurado nem derrubado pela Comissão. Valendo-se dessa prerrogativa, o PE conduziu a Comissão Santer¹⁴⁴,

142 Artigo 158 do Tratado da Comunidade Europeia (artigo 214 da versão consolidada em Amsterdã).

143 Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia, 1957, artigo 144.

144 Comissão Santer. Dirigida por Jacques Santer, entre 1995 e 1999, sofreu ameaça de censura por parte do PE, por alegação de malversação de recursos de alguns de seus membros, como a Comissária Édith Crésnon, responsável por Pesquisa e Ciência e Tecnologia. A Comissão pediu demissão coletiva em 15 de março, sem que uma moção de censura fosse adotada.

em março de 1999, à demissão coletiva, e, em 2004, o Presidente José Manuel Barroso viu-se compelido a mudar a composição de colégio de comissários acordada com o Conselho, assim como a repartição das pastas, em razão da ameaça do PE de não aprová-las¹⁴⁵.

Outra restrição introduzida pelo Tratado de Maastricht foi o princípio da subsidiariedade, que impelia a Comissão a limitar sua prerrogativa de iniciativa no *primeiro pilar*¹⁴⁶. Segundo esse princípio, a Comunidade só poderia legislar fora das áreas de sua competência exclusiva nos casos em que os Estados-Membros não pudessem atuar de maneira satisfatória ou em que os resultados almejados fossem melhor alcançados em nível comunitário. Essa fórmula complexa, de compromisso, queria dizer que a Comunidade deveria restringir a sua atividade legislativa ao estritamente necessário, e foi resultado de pressão do Reino Unido, e também da Alemanha, que buscava resguardar as competências legislativas de suas províncias (*Länder*). Esse princípio viu-se regulamentado em acordo interinstitucional firmado entre o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu, em 25 de outubro de 1993. Esse acordo previa a verificação, no âmbito dos respectivos procedimentos internos dessas instituições europeias, da conformidade do ato proposto, tanto em relação ao conteúdo quanto ao instrumento, à subsidiariedade requerida.

No que se refere ao seu papel nas relações exteriores, o Tratado de Roma já reconhecia, em seu artigo 111, a possibilidade da Comissão, uma vez autorizada pelo Conselho, abrir negociações relativas à política comercial comum com terceiros países. O Tribunal de Justiça, no parecer 22/70, de 31 de março de 1971, entendeu que a Comissão tinha competência para negociar com parceiros estrangeiros também temas que tratassem da dimensão externa das políticas internas

145 Membros do Parlamento Europeu demonstraram desconforto com os nomes do italiano Rocco Buttiglione, por suas visões sobre mulher e homossexualismo. A Letônia mudou a sua candidata e o húngaro Laszlo Kovacs passou da pasta de energia para a de taxaço.

146 Princípio da subsidiariedade, artigo 3 B do Tratado de Maastricht.

comuns¹⁴⁷. O Tratado de Maastricht não negou essa possibilidade e detalhou, no item 80, que alterava o artigo 228¹⁴⁸ do Tratado da CEE, o procedimento a ser seguido. Assim, nos casos em que o Tratado previa, a Comissão apresentava suas recomendações ao Conselho. Autorizada a negociação, a Comissão deveria ser assistida por comitês especiais designados pelo Conselho. A conclusão da negociação dava-se no Conselho, segundo a modalidade estabelecida para cada domínio. Salvo nos casos de acordos comerciais, o Parlamento Europeu deveria ser consultado.

A Comissão também poderia participar da negociação de acordos que cobriam competências compartilhadas com os Estados-Membros ou que derivavam de domínios do *segundo pilar*. O resultado dessas negociações deveria, entretanto, ser ratificado por cada Estado-Membro, e, nos casos previstos no Tratado de Maastricht, contar com o parecer favorável do Parlamento Europeu.

O Tratado de Maastricht, apesar de estabelecer controles à Comissão, resguardou-lhe, no âmbito do *pilar* comunitário, sua principal competência: o direito de iniciativa, exercido na quase totalidade dos domínios legislativos. Essa competência lhe assegurava influência determinante na preparação e proposição dos atos jurídicos comunitários, como visto anteriormente.

No que se refere aos demais *pilares*, embora não dispusesse do monopólio da iniciativa e desempenhasse papel secundário em comparação ao Conselho, o TUE foi claro ao associar plenamente a Comissão e os trabalhos da Pesc e da JAI¹⁴⁹. Essa fórmula, que adaptava as competências da Comissão à estrutura multiforme da União, com domínios supranacionais e intergovernamentais, encontrou nas disposições comuns, que capitaneavam esse mesmo instrumento, o fundamento dessa associação, assentado sobre a responsabilidade

147 DOUTRIAUX, Yves et LEQUESNE, Christian. *Les institutions de l'Union européenne*. 5ª ed.. Paris: La Documentation Française, 2005.

148 Artigo 300 do texto consolidado em Amsterdã do TUE.

149 Tratado sobre a União Europeia: artigo J.9, para o 2º pilar, e K.4,2, para o 3º.

compartilhada com o Conselho de assegurar a coerência da União nos âmbitos de suas políticas de segurança, de economia, de desenvolvimento e de relações exteriores¹⁵⁰.

O Parlamento Europeu

Dentro da estrutura institucional da União, coube ao Parlamento Europeu, com a introdução de processo legislativo designado de codecisão, que será objeto de exame detalhado no item 3.3 deste capítulo, e a ampliação dos domínios de aplicação dos procedimentos de cooperação e de parecer conforme, a alteração mais significativa de peso dentro da equação decisória europeia. Ainda que não tenha produzido uma mudança na hierarquia das forças, acarretou uma recalibragem de poderes, com uma injeção maior de competências em sua esfera. Somados à sua participação na investidura da Comissão, esses procedimentos confirmaram a tendência que já se vinha delineando desde o Ato Único Europeu de se outorgar ao Parlamento maior participação no processo decisório.

Esse aumento de prerrogativas, constante e gradual, devia-se à necessidade, acentuada nesse momento, de se conferir ao processo de integração contornos mais democráticos. A instituição mais próxima do cidadão, e que por natureza deveria representá-lo, era justamente o Parlamento. Em 1979, quando se realizaram as primeiras eleições diretas, parte dessa cobrança havia sido atendida. A outra parte dependia justamente da ampliação de sua competência, de modo a conferir-lhe papel legislativo, evitando assim que o Conselho concentrasse em suas mãos a maior parte das atribuições legislativas e executivas. A questão de que a integração europeia sofria de um *déficit democrático*, muito bem examinado pelo Embaixador José Humberto de Brito Cruz¹⁵¹, derivava em boa medida da percepção de que o Conselho, composto por representantes dos governos dos Estados-

150 Tratado sobre a União Europeia: artigo D.

151 CRUZ, José Humberto de Brito. *Cidadania e integração: o problema do "déficit democrático" no processo de construção da União Europeia*. L Curso de Altos Estudos, Brasília, março de 2006.

-Membros, e ao acumular em suas mãos prerrogativas do executivo e do legislativo, se valeria de competências de que os governos que o compunham não dispunham no âmbito de suas fronteiras.

Ainda que se pudesse argumentar que a ação desses governos se fundamentava em mandato popular e no consentimento dos parlamentos nacionais¹⁵², acentuava-se a percepção de que no âmbito da União havia um importante desequilíbrio entre as atribuições de ambas as instituições. Os próprios governos dos Estados-Membros, ao buscarem caminhos para a redução dessa brecha, reconheciam a sua existência¹⁵³. Considerando-se a natureza do processo de integração, articulado no âmbito do triângulo institucional, parecia sensato apoiar-se sobre o eixo parlamentar, elevando-o paulatinamente à posição de colegislador com o Conselho, para atenuar esse *déficit démocratique*. Em Maastricht, ainda que de forma acanhada, deu-se esse passo. O Parlamento Europeu passou, também, a poder provocar a elaboração de propostas pela Comissão, por decisão de maioria de seus membros¹⁵⁴.

O texto do tratado manteve inalterado o número de deputados. Em seu bojo, acompanhou declaração prevendo a negociação de acordo sobre futura base jurídica para as eleições de 1994. Segundo entendimento alcançado, à luz dessa declaração, foi fixada, já em cenário da Alemanha unificada, a seguinte distribuição: RFA, 99; França, Itália e Reino Unido, 87, cada; Espanha, 64; Países Baixos, 31; Bélgica, Grécia e Portugal, 25, cada; Dinamarca, 16; Irlanda, 15; e Luxemburgo, 6, somando um total de 567. Com o ingresso de Suécia (22 deputados), Áustria (21) e Finlândia (16), em 1995, o número de parlamentares elevou-se a 626. O número de representantes dos demais países não mudou.

152 JACQUÉ, Jean Paul. *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Dalloz, Paris, 2009, p. 70.

153 CRUZ, José Humberto de Brito. *Cidadania e integração: o problema do "déficit démocratique" no processo de construção da União Europeia*. I Curso de Altos Estudos, Brasília, março de 2006, p. 86-90.

154 Tratado da União Europeia, artigo 192 (Texto de Maastricht).

A repartição dos assentos entre os Estados-Membros era determinada a um critério subjetivo de “*taille*”¹⁵⁵, que guardava, apenas em parte, relação com a questão do peso demográfico. A distribuição observava método da proporcionalidade decrescente ao “tamanho” dos Estados-Membros, permitindo, por consequência, maior representação aos países de menor porte. Esse critério é aplicado ainda hoje, com pequeno reordenamento entre a razão para a eleição de um deputado entre dois países que ocupam as posições extremas. Em 1979, quando se realizou o primeiro sufrágio universal, a razão era de um por 12,5; em 2008, após Lisboa, de cerca de um por 11. Assim, enquanto na Alemanha 831 mil eleitores elegem um deputado, em Malta bastam 80 mil.

Importante avanço introduzido pelo TUE foi o reconhecimento, por primeira vez, do papel dos partidos políticos como fator de integração, contribuindo para a criação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União¹⁵⁶. A composição de interesses por partidos políticos, e não por nacionalidades, favorecia o florescimento da cidadania europeia, também instituída em Maastricht. Em um Parlamento que acabava de receber competências legislativas, ainda que compartilhadas com o Conselho, a composição política por afinidade ideológica somava-se a outros estímulos supranacionais com impacto sobre a instituição de natureza intergovernamental da União.

3.2.3. Competências

O Tratado de Maastricht, como visto anteriormente, deu seguimento ao aprofundamento do processo de integração europeia, aumentando, a exemplo do Ato Único Europeu, as competências atribuídas às comunidades, e, também, à União. Nenhum deles,

155 COSTA, Olivier; SAINT MARTIN, Florent. *Le Parlement Européen*. Paris: La Documentation Française, 2009.

156 Tratado da Comunidade Europeia, artigo 138A, conforme numeração estabelecida pelo Tratado de Maastricht.

entretanto, definiu a natureza dessas competências. A introdução do princípio da subsidiariedade foi uma tentativa de conter a proliferação normativa derivada dessas competências, de modo a evitar desgaste entre os Estados-Membros e a União. Nas disposições comuns, o TUE fixou objetivos gerais. Já nas disposições relativas ao Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia, detalhou os domínios de intervenção. Para se identificar exatamente a amplitude desses domínios, era necessário examinar artigo por artigo. A partir desse exame, o professor Henri Oberdorff¹⁵⁷ elaborou classificação que divide as competências em três categorias: exclusivas; compartilhadas ou concorrentes; e complementares ou subsidiárias.

Em linhas gerais, e com o objetivo de esclarecer conceitos utilizados ao longo do trabalho, entende-se por competência exclusiva aquela que não deixa espaço para uma intervenção estatal. A competência de ação é tão somente das instituições europeias. Os seus domínios são limitados e se restringem aos temas relacionados à política monetária, à união aduaneira, à política de concorrência, à política comercial comum e à conservação dos recursos biológicos do mar. Essa categoria podia ser ampliada por entendimento do Tribunal de Justiça ou da Comissão. O Tribunal, aliás, em parecer publicado em 11 de novembro de 1975, esclareceu o caráter exclusivo da competência comunitária em matéria de política comercial comum:

Une telle politique est conçue par cet article dans la perspective du fonctionnement du marché commun, pour la défense de l'intérêt global de la Communauté à l'intérieur duquel les intérêts particuliers des États membres doivent trouver à s'ajuster mutuellement. Or, cette conception est, de toute évidence, incompatible avec la liberté que les États membres pourraient se réserver, en invoquant une compétence parallèle, afin de poursuivre la satisfaction distincte de leurs intérêts propres dans les relations extérieures, au risque de compromettre une défense efficace de l'intérêt global de la Communauté¹⁵⁸.

157 OBERDORFF, Henri. *L'Union Européenne*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2007, p. 279-294.

158 Tribunal de Justiça, Parecer 1/75 de 11 de novembro de 1975, p. 1355-1360.

Já a competência compartilhada ou concorrente diz respeito a temas sobre os quais tanto a União quanto os Estados-Membros poderiam intervir. A preeminência seria da União. Uma vez exercida pelas instituições europeias, os Estados-Membros só poderiam agir de forma complementar e coerente. Trata-se, ainda hoje, do domínio mais amplo e diz respeito aos seguintes temas: estabelecimento do mercado interior, energia, meio ambiente, proteção ao consumidor, riscos comuns de segurança em matéria de saúde pública, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e, nos casos não previstos pela concorrência exclusiva, política agrícola e de pesca e redes transeuropeias. Também temas do *segundo* e do *terceiro pilares* inserem-se nessa classificação.

As competências complementares ou subsidiárias versam sobre áreas em que a intervenção da União Europeia seria bem-vinda para completar a ação dos Estados-Membros e dizem respeito aos temas de cultura, educação, formação, saúde pública e emprego.

3.3. O Sistema Formal de Tomada de Decisão

Dentro do arcabouço jurídico europeu, resultado da evolução do processo de normatização iniciado com o Tratado de Paris e com os de Roma, e cuja complexidade aumentou em decorrência do acréscimo ao direito comunitário de uma nova sistemática voltada à implementação de uma política externa e de segurança, bem como de justiça e assuntos internos, entende-se por sistema formal de decisão¹⁵⁹ a estrutura normativa que regula os procedimentos decisórios das Comunidades e da União Europeia. Esse sistema compõe-se dos procedimentos comunitários e dos procedimentos específicos para o *segundo* e *terceiro pilares*. Alguns autores mencionam ainda o método aberto de coordenação, que será brevemente analisado e que não se encaixa nos demais.

159 OBERDORFF, Henri. *L'Union européenne*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2007, p. 179-197.

3.3.1. Procedimentos Comunitários

O Tratado de Maastricht deu um importante passo em direção à constituição de um sistema decisório mais equilibrado no âmbito do triângulo institucional ao agregar, aos procedimentos instituídos nos Tratados de Roma e de Paris (Procedimento de Consulta Simples) e no Ato Único Europeu (Procedimento de Cooperação e Procedimento de Parecer Favorável), nova fórmula que elevou o Parlamento Europeu à condição de colegislador: o procedimento de codecisão. A relevância desse novo procedimento residia no fato de que o parlamento poderia emendar e também vetar o ato jurídico proposto pela Comissão.

Sua importância era, não obstante, limitada, uma vez que o procedimento recaía sobre alguns temas de uma gama restrita de domínios comunitários, e de influência moderada para o funcionamento da União Europeia: livre circulação de trabalhadores; liberdade de estabelecimento; livre prestação de serviços; harmonização do mercado interior; educação, formação profissional e juventude (ações de encorajamento); cultura (ações de encorajamento); saúde pública (ações de encorajamento); proteção aos consumidores; redes transeuropeias (orientações); pesquisa (programa-quadro) e meio ambiente (programa).

Cumprе salientar que esses procedimentos se diferenciavam pelo grau de envolvimento do Parlamento Europeu, que figurava como a variável institucional da equação decisória. Enquanto os procedimentos de consulta e de cooperação perderam bastante importância em benefício do procedimento de codecisão, guardando competência quase que residual, o de parecer favorável reforçou o seu papel, avançando em importantes domínios e que diziam respeito a disposições relativas ao Sistema Europeu de Bancos Centrais/SEBC (item 25 do TUE, que insere os artigos 105 e 106 no Tratado CE); à adesão aos fundos estruturais e de coesão (item 37 do TUE, que insere o artigo 130 D no Tratado da CE); à instauração de procedimento eleitoral uniforme para as eleições europeias (item 40 do TUE, que

altera o artigo 138 do Tratado da CE); à designação e nomeação de membros e do presidente da Comissão; e a decisões relativas à cidadania da União (item 7 do TUE, que insere o artigo 8A no Tratado da CE). O procedimento de parecer favorável manteve, apesar do aumento de seu escopo de aplicação, a mesma fórmula de votação, já analisada no capítulo anterior, e que previa decisão no Parlamento Europeu por maioria simples ou, nos casos considerados de maior risco (adesão de novos membros), absoluta. Já o de codecisão, plasmado no item 60 do Tratado de Maastricht, introduzido pelo artigo 189B no tratado da Comunidade Europeia, e que será objeto de exame abaixo, mesclava, em um único instrumento, características legislativas do procedimento de cooperação com a possibilidade de veto parlamentar presente até então apenas no de parecer favorável, deixando o Parlamento de ser um órgão predominantemente consultivo para se posicionar, em certos casos, como verdadeiro legislador, no mesmo nível do Conselho.

O procedimento de codecisão foi concebido para permitir que o Parlamento Europeu pudesse legislar, angariando maior autonomia sobre o resultado de seu trabalho. Assim, diferentemente do procedimento de cooperação, em que o Conselho podia, por unanimidade, desconsiderar o parecer do Parlamento Europeu, na codecisão a falta de entendimento entre ambos conduzia o processo decisório ao bloqueio legislativo. Embora tenha surgido para regular a decisão em uma gama limitada de domínios, a codecisão já nasceu como o procedimento mais importante da prática legislativa, em razão de seu nível de complexidade, que vinculava de forma mais estreita o triângulo institucional, e pelo maior grau de legitimidade democrática que conferia ao processo legislativo.

A codecisão foi introduzida observando as seguintes etapas:

- primeira etapa: em gesto que demonstrava a igualdade buscada entre o Conselho e o PE, ocorria a distribuição simultânea a ambos da proposta da Comissão, e, se fosse o caso, aos comitês previstos na normativa europeia (Comitê das Regiões e Comitê Econômico e Social). Após exame (*primeira leitura*), o Parlamento Europeu transmitia o seu

parecer ao Conselho. É nesse momento que correspondia ao Comitê das Regiões e ao Comitê Econômico e Social, à luz de previsão legal, semelhante pronunciamento. O parecer do PE precedia o do Conselho. Na hipótese do Parlamento acolher na íntegra a proposta da Comissão, ou, em caso do Conselho aceitar as alterações por ele propostas, o Conselho estava habilitado a aprovar o ato jurídico. A aprovação da proposta pelo PE em primeira leitura dava-se por maioria simples. Já a alteração ou rejeição, em todas as fases, por maioria absoluta.

- segunda etapa: na impossibilidade de se encontrar um entendimento, e a exemplo do que ocorria no procedimento de cooperação, o Conselho adotava, por maioria qualificada, posição comum (na verdade seu próprio parecer, embora levasse em consideração a visão da Comissão, do Parlamento Europeu e, quando previsto, dos Comitês). Esse documento era enviado ao Parlamento para exame em prazo de 3 meses. A análise desse documento é designada na bibliografia especializada como *segunda leitura*, embora fosse a primeira vez que se analisasse no Parlamento a posição comum. A partir daí poderiam ocorrer três hipóteses:

1) o Parlamento Europeu acolhia a posição comum, ou não se pronunciava sobre ela, no prazo acima mencionado. Em ambos os casos, o Conselho estava habilitado a deliberar definitivamente à luz da posição comum;

2) o Parlamento Europeu indicava intenção de rejeitar a posição comum, com base em decisão por maioria absoluta. Nesse caso, o prazo de três meses antes mencionado era automaticamente prorrogado por mais dois. Essa decisão deveria ser transmitida imediatamente ao Conselho, que disporia da prerrogativa de convocar um comitê de conciliação para explicar sua posição.

O Comitê de Conciliação, cujo formato foi previsto no item 61 do Tratado de Maastricht, que insere o artigo 189 b no Tratado da CE, reunia o mesmo número de membros do Conselho e do Parlamento Europeu, com a missão de alcançar acordo sobre a posição comum.

A Comissão era associada aos trabalhos e agia com o objetivo de promover a aproximação entre as partes.

Se houvesse entendimento, o Conselho poderia, por consequência, confirmar a posição comum. Em caso contrário, o ato não era adotado;

3) a terceira hipótese dizia respeito à possibilidade de o Parlamento Europeu, por maioria absoluta, propor emendas à posição comum. Nesse caso, a proposta do PE era transmitida ao Conselho e à Comissão. A essa última cabia a emissão de parecer sobre as emendas. Sendo positivo, duas hipóteses poderiam ocorrer: recusa das emendas, com consequente convocação do Comitê de Conciliação, ou sua aprovação por maioria qualificada, o que gerava a validação do ato jurídico. No caso de parecer negativo, a aprovação deveria ser por unanimidade;

- terceira etapa: uma vez que se decidisse pela convocação do Comitê de Conciliação, correspondia-lhe, no prazo de seis semanas, acordar, por maioria qualificada dos votos dos representantes do Conselho, e, absoluta, do PE, um projeto comum. Esse texto era submetido à consideração do Conselho e do PE em procedimento designado *terceira leitura*, embora apresentado por primeira vez. Para entrar em vigor, deveria ser aprovado tanto pelo Conselho (por maioria qualificada), como pelo Parlamento Europeu (por maioria absoluta dos votos expressos).

Se o Comitê de Conciliação falhasse e não chegasse a aprovar um projeto comum, o Conselho dispunha de seis semanas, a partir da expiração do prazo de negociação do projeto comum, para aprovar, por maioria qualificada, o ato. Esse ato poderia, entretanto, ser derrubado caso o Parlamento, por maioria absoluta, o rejeitasse em um prazo de seis semanas, a contar da data de sua confirmação pelo Conselho.

Os prazos de três meses e de seis semanas antes mencionados poderiam ser prorrogados respectivamente por um mês e por duas semanas em caso de comum acordo entre o Conselho e o PE. Outro

ponto importante relativo ao procedimento de codecisão foi a definição em Maastricht da extensão de sua aplicação conforme os termos estabelecidos no Tratado.

Esse procedimento fugia, portanto, dos modelos verticalizados de decisão, em que o cume determinava e a base executava, encaixando-se preferencialmente em padrões definidos por uma governança multinível¹⁶⁰, caracterizados pela interação de uma multiplicidade de atores, cada um à luz da competência que lhe era atribuída, em um esquema que previa múltiplas consultas até a conclusão dos trabalhos.

É importante mencionar a confirmação do papel do Tribunal de Justiça como instituição garante da legalidade e supervisora do cumprimento obrigatório da normativa comunitária.

A Comitologia e o Procedimento de codecisão

Como visto no capítulo anterior, o sistema de tomada de decisão comunitária não se esgotava na iniciativa, no exame ou na aprovação do ato jurídico, prolongando-se em alguns casos às fases de execução, em decorrência dos desdobramentos jurídicos que muitas normas de espectro amplo e geral, aprovadas pelo Conselho, exigiam. No marco de domínios definidos pelos Estados-Membros, a Comissão adotava, portanto, atos de regulamentação, de natureza executiva, que chegaram a atingir o volume de 4.000 por ano¹⁶¹ e que se submetiam ao controle do Conselho, por meio da fiscalização de comitês.

Com a instauração do procedimento de codecisão, o Parlamento Europeu passou a pressionar o Conselho no sentido de associar-se ao controle de execução dos atos derivados desse procedimento, com base no argumento de que esse controle compartilhado asseguraria a legitimidade democrática da ação empreendida pela Comissão. No fundo, o Parlamento desejava espriar a sua influência sobre os trabalhos da Comissão. Diante de bloqueios adotados pelo Parlamento

160 SCHARPE, Fritz. *Gouverner l'Europe*. Presses des Sciences Po, 2000.

161 HORVÁTH, Zoltán. *Manuel sur l'Union Européenne*. Hvgorac, 2005, p. 231.

em decisões da esfera desse procedimento, o Conselho acabou por ceder às exigências parlamentares e firmou, em dezembro de 1994, entendimento conjunto conhecido como *modus vivendi*¹⁶². Segundo o acordo, a Comissão deveria transmitir ao Parlamento todos os projetos de medidas de aplicação geral, bem como seus prazos de adoção, e levar na mais alta conta as observações do Parlamento. Ao Conselho recaía o compromisso informal de avisar o Parlamento sobre sua decisão a respeito desses projetos, com tempo suficiente para habilitar o Parlamento a reagir. Esse acordo associava o Parlamento à comitologia, mas em posição bem inferior, uma vez que as observações não eram vinculantes e os deputados nem sequer podiam participar das reuniões dos comitês.

Esse *modus vivendi* foi complementado por decisão do Conselho, em 1999, segundo a qual todos os projetos de medidas de execução de atos tomados pelo procedimento de codecisão, assim como as ordens do dia e as prestações de conta dos comitês, deveriam ser transmitidos ao Parlamento. Este, por sua vez, poderia solicitar o reexame dos projetos, caso entendesse que extrapolassem as competências atribuídas no ato base. À luz dessa decisão, os comitês foram agrupados em três categorias: de consulta, de gestão e regulatórios. Para cada um deles previa-se determinado grau de controle sobre a Comissão. No caso do primeiro, e de menor controle, o resultado de suas deliberações não vinculava a Comissão. No do segundo, o projeto da Comissão poderia ser aprovado se não fosse rejeitado por maioria qualificada do Comitê (hipótese em que o projeto seguia para consideração do Conselho, que dispunha de três meses para nova deliberação). No do terceiro, de maior controle, o projeto da Comissão necessitava de aprovação por maioria qualificada do Comitê (em hipótese contrária, o Conselho dispunha de três meses para adotar nova medida). O PE continuou excluído do controle dos projetos de execução de atos derivados dos procedimentos de consulta e de cooperação.

162 *Modus vivendi concluded between the European Parliament, the Council and the Commission (20 December 1994).*

À luz do antes exposto e tendo em vista que o Tratado de Maastricht previu, em seu item 41¹⁶³, a possibilidade do Parlamento Europeu solicitar à Comissão, por decisão de maioria dos seus membros, elaboração de proposta de ato comunitário para a implementação do próprio TUE, reforçava-se a tendência de ampliação da esfera de atuação do Parlamento Europeu no processo decisório, agora abarcando todas as três fases mencionadas no capítulo anterior (iniciativa de proposição do ato comunitário, exame e decisão, e execução). Em que pese às limitações do alcance das atribuições decisórias do PE nas três fases, a importância dessa ampliação residia no fato dela confirmar a tendência de reforço gradual e paulatino das competências parlamentares, que virá a marcar, posteriormente, a redação do Tratado Constitucional e do Tratado de Lisboa.

3.3.2. Procedimentos de Cooperação Intergovernamental

O Tratado de Maastricht, além de aprofundar e ampliar os instrumentos decisórios do *primeiro pilar*, dedicou-se igualmente a normatizar mecanismos de cooperação intergovernamental, aplicáveis aos *pilares* da Pesc e da cooperação nos domínios da JAI. Esses novos procedimentos, ainda que contivessem traços inovadores, por permitirem a extensão da integração econômica ao domínio político, em termos conceituais eram conservadores, pois se assemelhavam muito às regras aplicáveis no direito internacional clássico e que resguardavam a integralidade soberana das competências dos Estados. Nesses dois *pilares*, não havia, portanto, espaço para o método comunitário, impregnado de substâncias supranacionais, derivadas do quase monopólio de iniciativa da Comissão, do voto por maioria do Conselho e da crescente coparticipação legislativa do Parlamento Europeu. Tampouco o Tribunal de Justiça, que no *primeiro pilar* figurava

163 Artigo 138 B do Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE), conforme as alterações introduzidas pelo Tratado de Maastricht.

como guardião da normativa comunitária, dispunha de margem para deliberar no âmbito da Pesc e da JAI.

3.3.2.1. O procedimento de decisão para o domínio da Política Externa de Segurança Comum

Tendo em vista o domínio de competência desse *pilar*, detalhado no título V do Tratado sobre a União Europeia, e os objetivos a que almejava e que podiam ser resumidos na salvaguarda de valores, interesses e segurança da União em sua dimensão de relação externa, os Estados-Membros trataram de estabelecer regras que conservassem sua preeminência estratégica no processo decisório. Não se mencionava a palavra integração ao longo do texto sobre a Pesc, pois o procedimento que definia as relações entre os Estados-Membros nesse segmento fundamentava-se na cooperação sistemática, definida no artigo J.2 como concerto de posições e compartilhamento de informações sobre toda questão de política externa e de segurança.

A primazia intergovernamental ficava evidente. Os instrumentos jurídicos a serviço da Pesc foram identificados e não guardavam correlação com os comunitários. Os regulamentos e as diretivas deram lugar a posições e ações comuns, coordenadas à luz de orientações emanadas do Conselho Europeu¹⁶⁴.

As posições comuns, fixadas pelo Conselho de Ministros, orientavam a participação dos Estados-Membros no seio de organizações e em conferências internacionais, bem como na relação bilateral ante terceiros países. Exigia-se apoio ativo e sem reservas, à luz de um espírito de lealdade e solidariedade mútua.

A ação comum, por requerer maior grau de compromisso, demandava do Conselho de Ministros delimitação precisa dos alcances, objetivos (gerais e particulares), meios, procedimentos, condições e, quando necessário, duração, engajando os Estados-Membros até o

164 Tratado sobre a União Europeia, artigos J.1, J.2 e J.3 (Texto de Maastricht).

resultado final. Correspondia ao Conselho de Ministros zelar por sua unidade, coerência e eficácia.

A questão da defesa comum foi incluída no escopo da Pesc e a União da Europa Ocidental (UEO) foi autorizada a executar decisões e ações da UE nesse domínio, sem prejuízo ao desenvolvimento de uma cooperação mais estreita entre dois ou mais Estados-Membros, em nível bilateral, tanto no âmbito da UEO como no da Aliança Atlântica (Otan).

Embora se pudesse deduzir, o Tratado assentou em seu texto a unanimidade como critério de aferição decisória (artigo J.9). A única exceção prevista dizia respeito a questões de procedimento para a implementação de uma ação comum (artigo J.3, item 2) e para as quais o Conselho poderia deliberar por maioria qualificada (54 dos 76 dos votos e ao menos oito dos doze países, como previsto para propostas não oriundas da Comissão).

A Comissão e o Parlamento, que na esfera comunitária compunham o triângulo decisório, desempenhavam, nesse *pilar*, papel bem modesto. As menções à Comissão, cuja competência de iniciativa era compartilhada com os Estados-Membros, diziam respeito a uma mera associação a trabalhos no domínio da Pesc, sem especificar o seu alcance. Ao Parlamento, essas referências restringiam-se à prestação de informação e à realização de consultas sobre os principais aspectos e a evolução da Pesc. O Conselho não ficava atado a nenhuma obrigação de prazo ou de prestação de resposta. Ainda que se previsse a possibilidade do Parlamento dirigir questões ou formular recomendações ao Conselho de Ministros, essa participação tampouco vinculava o Conselho a algum encargo.

É importante salientar que o Tratado de Maastricht atribuiu expressamente à presidência do Conselho a representação da União em matérias de Política Externa e de Segurança Comum. Para o exercício dessa competência e da execução das ações comuns, a presidência via-se assistida pelo Estado-Membro que a precedeu e pelo que a sucederia (*troika*). As missões diplomáticas e consulares dos

Estados-Membros e as delegações da Comissão em terceiros países deveriam concertar-se com vistas a assegurar o respeito à execução das posições e ações comuns determinadas pelo Conselho. Dentro da estrutura do Conselho, previa-se, também, como órgão assessor, a participação de um comitê político.

3.3.2.2. O procedimento de tomada de decisão para o domínio da Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal

Ao lado do *pilar* da Pesc, e em seu título VI, o Tratado de Maastricht erigiu outro para os temas de Justiça e Assuntos Internos (JAI), seguindo, em sua essência, a mesma lógica de decisão construída sobre a cooperação intergovernamental e com vistas a assegurar, por meio da criação de um espaço de justiça, a livre circulação de pessoas. O TUE enumerou nove domínios para a atuação deste pilar: asilo; controle das fronteiras externas; imigração; narcotráfico; fraude; cooperação judicial em matéria civil; penal; cooperação alfandegária e cooperação policial, dentro de um sistema interno de troca de informações, coordenado pelo Serviço Europeu de Polícia (Europol)¹⁶⁵. Essa coordenação foi prevista desde que não incorresse em prejuízo às responsabilidades correspondentes aos Estados-Membros para a manutenção de sua ordem pública e segurança interna.

Podiam ser observadas diferenças sutis de procedimentos entre os *segundo* e *terceiro pilares*, embora se assemelhassem em muitos pontos, como em relação à participação consultiva do Parlamento Europeu¹⁶⁶, à utilização de instrumentos jurídicos correspondentes (posições comuns e ações comuns)¹⁶⁷ e ao recurso ao voto por unanimidade como critério geral de aferição decisória (exceção às questões de procedimento, em que Conselho poderia deliberar por maioria qualificada – 54 dos 76 dos votos e ao menos oito dos doze

165 Tratado sobre a União Europeia, artigo K Texto de Maastricht.

166 Tratado sobre a União Europeia, artigo K.6. Texto de Maastricht.

167 Tratado sobre a União Europeia, artigo K.3. Texto de Maastricht.

países, como previsto para propostas não oriundas da Comissão – e a medidas de implementação das convenções, objeto de explicação a seguir)¹⁶⁸.

A tomada de decisão efetuava-se fundamentalmente no seio do Conselho de Ministros. A participação do Conselho Europeu não era mencionada, deixando entrever que se limitava a eventuais definições de ordem estratégica. A Comissão dividia com os Estados-Membros a iniciativa da proposta de atos jurídicos, mas para um número limitado de competências, uma vez que sua ação não se estendia aos domínios de cooperação judicial em matéria civil, penal e cooperação alfandegária e policial. Previu-se a possibilidade de estabelecimento de convenções sobre os temas de competência da JAI, cujas medidas de aplicação poderiam ser adotadas por maioria de 2/3 dos membros do Conselho, salvo disposição contrária. Essas convenções poderiam prever competência do Tribunal de Justiça para a interpretação de seus dispositivos.

3.3.3. A coordenação de políticas nacionais (método aberto de coordenação)

O Tratado de Maastricht apresentou, em alguns artigos, menção à necessidade dos Estados-Membros buscarem a coordenação como instrumento de desenvolvimento de uma determinada área. No título dedicado à política econômica e monetária, introduzido pelo item 25 do TUE¹⁶⁹, essa orientação ficou patente, levando alguns autores a considerarem a existência de uma via intermediária para o processo de tomada de decisão que não se encaixava nem no procedimento legislativo geral, nem no procedimento intergovernamental puro.

¹⁶⁸ Tratado sobre a União Europeia, artigo K.4. Texto de Maastricht.

¹⁶⁹ Tratado sobre a União Europeia, item 25: *TITRE VI. - La politique économique et monétaire... article 103. Les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil, conformément à l'article 102 A.*

Considerando que o texto do Tratado de Maastricht não a definiu como um procedimento de decisão, sugerindo tratar-se preferencialmente de orientações de caráter geral, entremeadas, segundo o professor Paul Maignette¹⁷⁰, de conceitos de administração pública, com vistas a favorecer uma convergência progressiva de políticas nacionais, sem impor obrigações pesadas, mas fixando critérios comparativos para evidenciar as boas práticas, fica claro que esse procedimento não fazia parte do sistema formal de decisão.

3.4. A relação entre o Tratado de Maastricht e os Tratados de Amsterdã e de Nice

Os Tratados de Amsterdã (1997) e de Nice (2001) eram textos de revisão, que se sobrepunham à base formulada em Maastricht, estruturada sobre os *pilares* supranacional e intergovernamentais. Apesar da previsão em Amsterdã de reordenamento e de simplificação do texto consolidado, com renumeração de artigos e eliminação de partes derogadas, de modo a permitir uma leitura linear de seu conteúdo, a forma como ambos os Tratados foram apresentados era confusa e exigia esforço de compreensão, em dissintonia com o reforço conceitual introduzido em Amsterdã já no primeiro artigo das disposições comuns, o artigo A, que propugnava maior abertura e proximidade possível ao cidadão do processo decisório.

Amsterdã agregou mudanças ao Tratado de Maastricht, e Nice, por sua vez, ao texto do alterado por Amsterdã. Todas essas alterações ocorreram em um espaço de apenas dez anos, refletindo a dificuldade dos Estados-Membros em concertar um instrumento capaz de atender as exigências impostas pelo aprofundamento e alargamento da UE. Amsterdã ocorreu após o ingresso da Áustria, da Finlândia e da Suécia; Nice, antes do grande alargamento em direção ao leste. O ingresso ou a previsão de ingresso de novos parceiros foi um dos elementos

170 MAGNETTE, Paul. *Le régime politique de L'Union européenne*. Presses de Sciences Po, 2003, p. 162.

que justificaram a elaboração dos novos Tratados, mas não o único. A implementação de Maastricht, ao evidenciar a ineficácia de alguns de seus dispositivos, legitimou a aplicação do artigo N, que previa, para 1996, a convocação de uma Conferência Intergovernamental com vistas à sua própria revisão.

3.4.1. O Tratado de Amsterdã

O processo de alargamento que levou à inclusão da Áustria, da Finlândia e da Suécia e que contemplava o ingresso da Noruega, posteriormente rejeitado, por segunda vez, por referendo popular, teve início tão logo entrou em vigor o Tratado de Maastricht, em 1993, embora a maior parte dos pedidos de adesão precedesse à década de 90. A conclusão das negociações foi rápida, em razão do elevado nível econômico desses países e deles já adotarem muitas das normas comunitárias, por fazerem parte, junto com a CEE, do Espaço Econômico Europeu (EEE)¹⁷¹. Aliás, foi justamente o fato de seguirem uma normativa de cuja elaboração não participavam que os impulsionou a forçar a inclusão na UE antes da revisão do Tratado de Maastricht. Só assim poderiam habilitar-se a influenciar eventuais modificações do TUE. Os pesos de cada um na composição e no voto do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu foram incorporados a Maastricht por meio do Tratado de Adesão publicado em 1º de janeiro de 1995¹⁷², conforme analisado mais abaixo. Amsterdã não iria alterar esses pesos.

Na mesma reunião do Conselho Europeu, realizada em Corfu, em junho de 1994, na qual se firmou o tratado sobre esse novo alargamento, os chefes de Estado e de governo reiteraram apoio à

171 Desde 1972, a Associação Europeia de Livre Comércio mantinha (AELC) acordos com a CEE. Em 1992, pelo Tratado do Porto, esses dois grupos criaram a EEE, pondo termo à divisão da Europa ocidental em dois grupos econômicos. Além da Áustria, da Suécia, da Finlândia e da Noruega, faziam parte da AELC a Islândia, a Suíça e o Liechtenstein.

172 Décision du Conseil de L'Union Européenne du 1er janvier 1995, portant adaptation des instruments relatifs à l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne. (JO L1 du 1.1.1995, p. 1). <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1995D0001:19950101:FR:PDF>>.

abertura do bloco aos países da Europa Central e Oriental, oferecido inicialmente em Copenhagen, em junho de 1993, felicitaram Chipre e Malta pelo andamento das negociações, bem como Hungria e Polônia por suas candidaturas¹⁷³. Apesar das críticas de que internamente era alvo o processo de integração, o afluxo de candidaturas demonstrava o interesse dos países egressos da lógica da Guerra Fria de pertencerem a um mercado pujante e em crescente expansão. Do ponto de vista decisório, a perspectiva de ampliação dos sócios exigia planejamento, de modo a contornar os desafios que o tema apresentava, sobretudo em contexto de aplicação do compromisso de Ioannina, cuja imposição pelos britânicos ilustrava o recrudescimento das divergências entre os principais sócios.

Para tanto, os Estados-Membros determinaram a criação de um grupo de reflexão, composto por representantes dos ministérios dos negócios estrangeiros dos Estados-Membros e do Parlamento Europeu e pelo Presidente da Comissão, Jacques Santer, sob a coordenação do espanhol Carlos Westendorp, com vistas a elaborar sugestões de melhoria dos dispositivos relativos ao funcionamento do TUE, em particular sobre temas institucionais que garantissem a eficácia dos trabalhos de suas instituições sob a perspectiva do alargamento. O aumento dos domínios de competência comunitários em Maastricht não havia sido acompanhado por uma correspondente eficácia e transparência decisória, a qual, com a incorporação dos três novos membros, via-se ainda mais comprometida.

Westendorp iniciou sua tarefa em Messina, 40 anos depois do comitê Spaak aí ter apresentado o plano de construção do mercado comum. Ao resultado de seu esforço, somou-se estudo organizado pelo Comissário de Assuntos Institucionais, Marcelino Oreja. O texto final do relatório considerou que a Conferência Intergovernamental convocada para revisar Maastricht deveria concentrar-se em modificações pontuais e não na promoção de uma revisão completa

173 Declaração do Conselho Europeu de Corfu, 24 e 25 de junho de 1994, Conclusões da Presidência.

do Tratado. Relacionou três pontos principais: reaproximar a União Europeia dos seus cidadãos; habilitar a UE a funcionar melhor e a preparar o seu alargamento e dotar a UE de uma capacidade de ação exterior mais ampla¹⁷⁴.

Aberta a CIG, na cidade de Turim, em março de 1996, o relatório Westendorp suscitou, por um lado, a produção de um número excessivo de propostas, sobre diversos temas, emanadas paralelamente dos Conselhos Europeu, do Conselho de Ministros e do Parlamento Europeu. Por outro, sofreu com a falta de sensibilidade e empenho dos negociadores intergovernamentais em concertar posições, fato que espelhava a pouca disposição dos chefes de Estado e de governo em promoverem mudanças significativas no texto vigente. A parceria franco-alemã, responsável pelos impulsos integracionistas da UE, encontrava-se arrefecida diante das divergências sobre o processo de integração europeu entre o Chanceler Kohl e o reticente governo de coabitação do *neogaullista* Jacques Chirac e do Primeiro-Ministro socialista Leonel Jospin. Também na condução dos trabalhos faltou o sentido de liderança exercido pelo anterior Presidente da Comissão, Jacques Delors, responsável, em boa medida, pelos resultados alcançados em Maastricht¹⁷⁵.

O resultado das negociações, que levaram ano e meio para serem concluídas, foi apresentado na Reunião de Cúpula de Amsterdã, em junho de 1997. O Tratado foi assinado em dois de outubro e entrou em vigor em 1º de maio de 1999, após sua ratificação por todos os Estados-Membros. Seu conteúdo ficou bem aquém do esperado, uma vez que os principais pontos relacionados ao melhor funcionamento da União e que diziam respeito à extensão do voto por maioria qualificada, restringindo ao máximo o recurso à unanimidade, à ponderação dos votos no Conselho e à composição da Comissão em uma

174 *Rapport du groupe de réflexion. Une stratégie pour l'Europe. Bruxelles, 5 décembre 1995.*

175 SILVA, António Martins. *História da unificação europeia. A integração comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010, p. 234-236.

Europa ampliada, não encontraram resposta satisfatória, passando a constituir, conforme linguagem corrente, *os relicários* de Amsterdã.

O Tratado aprovado, dividido em três partes – um anexo, 13 protocolos e 59 declarações –, apresentou, não obstante, avanços em direção ao aprofundamento da integração europeia e ao melhor funcionamento do processo decisório.

A preocupação em aproximar a Europa dos seus cidadãos foi parcialmente atendida com a institucionalização da possibilidade de sanção dos Estados-Membros que promovessem qualquer forma de discriminação baseada em gênero, etnia, religião ou idade¹⁷⁶. Além disso, Amsterdã introduziu, no domínio comunitário, a política de emprego¹⁷⁷, prevendo dispositivos que orientavam os Estados-Membros a elaborar anualmente estratégia conjunta para a promoção do emprego e a qualificação da mão de obra. Também reforçou outros temas como a promoção dos direitos dos consumidores, da saúde pública e da política ambiental. O protocolo social assinado em Maastricht foi finalmente incorporado ao texto do TUE, com a aprovação do governo trabalhista do Primeiro-Ministro do Reino Unido, Tony Blair.

Outro aumento de competência comunitária, com impacto direto sobre a vida dos cidadãos, ocorreu com a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça, com consequente transferência para o *primeiro pilar* de temas do domínio de Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal, que passavam, assim, a ser regidos pelo procedimento legislativo geral, ainda que, nos primeiros cinco anos de aplicação, o voto do Conselho fosse por unanimidade. Esses temas foram inseridos no TCE em suas partes terceira e quinta e tratavam de aspectos da livre circulação relacionados ao controle das fronteiras exteriores, ao asilo, à imigração, ao combate à criminalidade, à cooperação judicial em matéria civil e administrativa entre entidades policiais e judiciárias

176 *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, item 9.

177 *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, item 19.

e à fraude financeira. Os demais temas desse domínio permaneceram no *terceiro pilar*, de natureza intergovernamental. O Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca ficaram isentos à *comunitarização* das matérias acima relacionadas¹⁷⁸. O acervo do acordo de Schengen, que permitia a livre circulação de pessoas dentro dos países signatários, foi incorporado por força de um protocolo anexo ao Tratado de Amsterdã à ordem jurídica da União Europeia. Uma vez mais, Reino Unido e Irlanda ficaram de fora.

Esses outros temas diziam respeito à atuação comum dos Estados-Membros, sem prejuízo das competências comunitárias, para o exercício da cooperação policial e judiciária entre as autoridades competentes, incluídos os serviços alfandegários e outros especializados para a prevenção e detecção de infrações penais. Almejava-se a coordenação de políticas e ações para coibir e sancionar a criminalidade organizada, sobretudo em relação ao terrorismo, ao tráfico de drogas e de seres humanos, por meio da colaboração entre os serviços nacionais correspondentes. A manutenção dessa dimensão intergovernamental dava-se em razão da sensibilidade do tema; mas, com a *comunitarização* de parte das competências do *terceiro pilar*, deixava entrever sua transitoriedade. Amsterdã introduziu a possibilidade de recurso a mais um ato jurídico, a decisão-quadro, contemplando justamente a aproximação dos dispositivos legislativos e normativos dos Estados-Membros para os temas de seu domínio. Essas decisões-quadro, a exemplo da diretiva comunitária, vinculavam em relação ao resultado, mas não aos meios, não produzindo, portanto, efeito direto.

Quanto à perspectiva de habilitar a UE a funcionar melhor e a preparar o seu alargamento, que tem relação direta com o processo decisório, pode-se afirmar que os dispositivos introduzidos em Amsterdã agregaram relevância às competências do Parlamento

178 Protocolo sobre a aplicação de certos aspectos do artigo 7.A do Tratado que institui a Comunidade Europeia ao Reino Unido e à Irlanda; Protocolo sobre a Posição do Reino Unido e da Irlanda; e Protocolo sobre a posição da Dinamarca.

Europeu, ao contemplarem na modalidade de parecer conforme os casos de violação grave e persistente dos Estados-Membros¹⁷⁹ e, sobretudo, ao estenderem o procedimento de codecisão a vinte e três novas hipóteses nos seguintes domínios: direito de circulação e de permanência dos cidadãos da União; não discriminação segundo a nacionalidade; política de emprego; transparência administrativa; cooperação alfandegária; proteção de dados; política social; segurança social; saúde; transportes; navegação marítima e aérea; redes transeuropeias; meio ambiente; pesquisa; luta contra a fraude; fundos europeus de desenvolvimento regional e cooperação ao desenvolvimento. Dos vinte e três casos, oito eram novos e quinze pertenciam aos procedimentos de cooperação e consulta, posicionando a codecisão como o principal procedimento decisório da UE.

Além disso, o recurso a esse procedimento foi simplificado. Em sua segunda etapa, na impossibilidade de se encontrar um entendimento, o Conselho adotava, por maioria qualificada, posição comum (como visto, seu próprio parecer, embora levasse em consideração a visão da Comissão do Parlamento Europeu e, quando previsto, dos Comitês). Esse documento era enviado ao Parlamento para exame em prazo de três meses. A partir da análise desse documento pelo PE, designada *segunda leitura*, poderiam ocorrer três hipóteses:

1) o Parlamento Europeu acolhia a posição comum, ou não se pronunciava sobre ela, no prazo acima mencionado. Em ambos os casos, o Conselho estava habilitado a deliberar definitivamente à luz da posição comum;

2) o Parlamento Europeu rejeitava, por maioria absoluta, a posição comum, inviabilizando a adoção do ato proposto. É principalmente nessa hipótese que o procedimento se difere do anterior, mais complicado, e que contemplava a possibilidade do Conselho convocar um Comitê de Conciliação caso o PE manifestasse a intenção de rejeitar a posição comum, com base em decisão por maioria absoluta. A partir

179 Tratado de Amsterdã, item 9.

daí se poderia partir para uma terceira leitura da proposta, descartada na fórmula adotada em Amsterdã;

3) A terceira hipótese dizia respeito à possibilidade de o Parlamento Europeu, por maioria absoluta, propor emendas à posição comum. Nesse caso, a proposta do PE era transmitida ao Conselho e à Comissão. A esta última cabia a emissão de parecer sobre as emendas. Sendo positivo, duas hipóteses poderiam ocorrer: recusa das emendas, com consequente convocação do Comitê de Conciliação, ou sua aprovação por maioria qualificada, o que gerava a validação do ato jurídico. No caso de parecer negativo, a aprovação deveria ser por unanimidade.

Em sua terceira etapa: uma vez que se decidisse pela convocação do Comitê de Conciliação, correspondia-lhe, em prazo de seis semanas, acordar, por maioria qualificada dos votos dos representantes do Conselho, e, absoluta, do PE, um projeto comum. Esse texto era submetido à consideração do Conselho e do PE, em *terceira leitura*. Para entrar em vigor, deveria ser aprovado tanto pelo Conselho (por maioria qualificada), como pelo Parlamento Europeu (por maioria absoluta dos votos expressos). Os prazos de três meses e de seis semanas antes mencionados poderiam ser prorrogados respectivamente por um mês e por duas semanas em caso de comum acordo entre o Conselho e o PE.

No caso em que o Comitê de Conciliação não chegasse a aprovar um projeto comum, ocorria a invalidação da proposta, não se verificando a hipótese contemplada em Maastricht de que o Conselho dispunha de seis semanas, a partir da expiração do prazo de negociação do projeto comum, para aprovar, por maioria qualificada, o ato. Esse ato poderia, entretanto, ser derrubado caso o Parlamento, por maioria absoluta, o rejeitasse em um prazo de seis semanas, a contar da data de sua confirmação pelo Conselho. A eliminação dessa hipótese encurtava todo o procedimento em até três meses, limitando o decurso total do procedimento a nove meses.

Amsterdã fixou teto de 700 deputados para o Parlamento e criou a figura do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança

Comum, acumulado pelo Secretário-Geral do Conselho. Criou ainda o cargo de Secretário-Geral adjunto, encarregado da gestão do secretariado. A nomeação de ambos dava-se pelo voto unânime do Conselho. Houve, aliás, pouca extensão do recurso à maioria qualificada. Uma delas foi na área intergovernamental da Pesc, mas para medidas de execução das estratégias comuns, novo instrumento jurídico introduzido nesse domínio e que será objeto de consideração mais abaixo.

Na tentativa de dotar a UE de uma capacidade de ação exterior mais ampla, o Tratado de Amsterdã dotou o *segundo pilar* de novos mecanismos que visavam facilitar o processo decisório. Assim, além dos princípios e orientações, emanados do Conselho Europeu, foram introduzidas estratégias comuns, como instrumento de orientação da cooperação nesse domínio. As estratégias comuns poderiam emanar de recomendações do Conselho de Ministros e, uma vez adotadas pelo Conselho Europeu, autorizavam que as ações e posições comuns tomadas pelo Conselho de Ministros se fundamentassem no voto por maioria qualificada. Deveriam ter escopo, duração e meios de implementação bem definidos. Amsterdã previu ainda a possibilidade de recurso à abstenção construtiva¹⁸⁰, ou seja, que não impedia a adoção de decisão. Nesse caso, o Estado-Membro que se abstinha não era obrigado a aplicá-la, mas aceitava o compromisso que pesava sobre a União. Como contrapeso, introduziu o direito de veto às decisões previstas por maioria qualificada, no caso em que um Estado-Membro expusesse razão de política nacional importante¹⁸¹.

Como mencionado antes, e com vistas a dar maior visibilidade à Pesc, Amsterdã criou, na pessoa do Secretário-Geral do Conselho, a função de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, a quem correspondia assistir o Conselho nas questões relevantes da Pesc e contribuir para a sua formulação, elaboração e execução¹⁸². Cabia-lhe, ainda, conduzir, em nome do Conselho e a

180 Tratado de Amsterdã, item 10 que insere o artigo J.11 no Tratado de Maastricht.

181 Tratado de Amsterdã, item 10 que insere o artigo J.13 no Tratado de Maastricht.

182 Tratado de Amsterdã, item 10 que insere o artigo J.16 no Tratado de Maastricht.

pedido de sua presidência, o diálogo com terceiros países. Comportava-se como um ministro dos negócios estrangeiros.

Diante das travas decisórias existentes, do acréscimo de mais países e da dificuldade em se acompanhar o ritmo da integração com medidas que efetivamente agilizassem o procedimento decisório, Amsterdã introduziu um conceito de integração particular, por meio da adoção do mecanismo de cooperação reforçada, o qual possibilitava a um grupo de Estados-Membros avançarem em seus propósitos, à luz dos objetivos e observando os princípios da moldura institucional da União. Deveria ser utilizada apenas como último recurso, contemplar a maioria dos Estados-Membros, possibilitar a entrada ulterior de demais sócios, não afetar o acervo comunitário e versar apenas sobre temas que não fossem da competência exclusiva da Comunidade, no *primeiro pilar*, e sobre os temas do terceiro *pilar* com vistas a transformar a UE em um espaço de liberdade, segurança e justiça¹⁸³. Conforme Amsterdã, a iniciativa de uma cooperação reforçada partia dos Estados-Membros interessados e era submetida ao procedimento de codecisão do método comunitário, valendo-se do voto por maioria qualificada do Conselho. Caso algum Estado-Membro expusesse razão importante de política nacional, aplicava-se a cláusula de salvaguarda, que bloqueava o recurso ao voto.

Apesar desses avanços, ao não solucionar os principais problemas estruturais e institucionais da União, Amsterdã deixou a imagem de um tratado inconcluso. Por isso, apenas um mês após a sua entrada em vigor, os Estados-Membros, na Reunião de Cúpula de Colônia, em junho de 1999, decidiram convocar para o primeiro semestre de 2000 uma nova conferência intergovernamental, a encerrar-se antes do fim daquele ano. Em Helsinki, no final do ano, confirmou-se a convocação da CIG para fevereiro de 2000. A urgência explicava-se pelo andamento do processo de adesão dos novos candidatos que, nesse momento, já somavam 13: Bulgária, Chipre, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia,

183 Tratado de Amsterdã, item 12 que insere os artigos K.15 e K.16 no Tratado de Maastricht.

Malta, Polônia, República Tcheca, Romênia, Eslováquia, Eslovênia e Turquia. A estrutura institucional comunitária dava mostras de enfrentar dificuldades com os quinze Estados-Membros. Diante da perspectiva de alargamento que se abria, sua reforma passava a ser condição prévia.

3.4.2. O Tratado de Nice

Diferentemente dos tratados anteriores e que almejavam levar a integração a outros domínios, buscou-se, primordialmente, melhorar a eficácia do sistema de tomada de decisão no âmbito das competências já existentes, diante da perspectiva do alargamento. A CIG que precedeu a elaboração do tratado contou com uma agenda considerada como uma das mais limitadas na história das instituições comunitárias e talvez, por isso, constituiu-se em um exercício delicado e complexo¹⁸⁴. A declaração da presidência na reunião de cúpula de Helsinque foi clara ao determinar o mandato da CIG¹⁸⁵:

Following the Cologne Conclusions and in the light of the Presidency's report, the Conference will examine the size and composition of the Commission, the weighting of votes in the Council and the possible extension of qualified majority voting in the Council, as well as other necessary amendments to the Treaties arising as regards the European institutions in connection with the above issues and in implementing the Treaty of Amsterdam.

Conforme previsto, a CIG teve início em fevereiro de 2000 e concentrou-se nos *relicários*, ou melhor, no passivo de Amsterdã. Desta vez, os trabalhos da conferência intergovernamental não foram pautados por relatórios de sábios, a exemplo do que ocorreu no Tratado da CEE (Relatório Spaak), no Ato Único (Relatório Dooge), no Tratado de

184 COSTA, Francisco Seixas da. *Diplomacia Europeia – instituições, alargamento e o futuro da União*. Dom Quixote, 2002, p. 252.

185 Conselho Europeu de Helsinque, 10 e 11 de dezembro de 1999. Conclusões da presidência.

Maastricht (Relatório Delors) e no Tratado de Amsterdã (Relatório Westendorp). Contaram apenas com as propostas do Parlamento e da Comissão, no caso dessas, derivadas de estudo de grupo de trabalho coordenado pelo belga Jean-Luc Dehaene, intitulado *Adaptar as instituições para garantir o êxito do alargamento*.

Os trabalhos foram concluídos com dificuldade na Reunião de Cúpula de Nice, realizada de 7 a 10 de dezembro de 2000, e conhecida por ser uma das mais longas e menos edificantes da União Europeia. Os Estados-Membros aferraram-se à discussão do número de assentos na Comissão e no Parlamento Europeu e, de votos, no Conselho, transformando o exercício proposto em uma acirrada barganha por poder nacional dentro do bloco. A questão da adaptação institucional à entrada de novos membros ocultava, na verdade, o temor dos países maiores de verem diluídas a sua importância decisória em uma Europa com a perspectiva de contar com quase o dobro de sócios.

O processo de ratificação que seguiu iniciou-se penoso, com a rejeição inicial da Irlanda, em referendo popular, por 54% dos 32% de eleitores que compareceram às urnas. Com a garantia da manutenção do estatuto de neutralidade irlandesa e a maciça campanha deslançada pelo Primeiro-Ministro Berthie Ahern por sua aprovação, realizou-se uma segunda consulta, desta vez com vitória do sim por 62,9% de quase metade dos eleitores. Os demais países aprovaram por via parlamentar e o acordo entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2003.

O Tratado, estruturado em duas partes (da primeira, constavam as modificações de fundo e, da segunda, as disposições transitórias), trouxe alterações institucionais que afetaram, uma vez mais, a equação composta pelas instituições que conformavam o triângulo decisório. As modificações principais sobre a composição dessas instituições foram, entretanto, inseridas em protocolo anexo, versando sobre o alargamento da União. O texto do Tratado era complexo e pesado, na contramão do objetivo propagado nas declarações do Conselho Europeu, de proporcionar maior transparência e aproximar o cidadão

da União. Alguns críticos atribuíram a sua opacidade à falta de zelo com que a presidência francesa do Conselho conduziu os trabalhos.

No que se refere ao Conselho de Ministros, Nice definiu nova ponderação de votos para as decisões por maioria qualificada. O protocolo sobre o alargamento elevou, para depois de 1º de janeiro de 2005, o número de votos, cujo teto passou para 237 e a exigência para a obtenção da maioria qualificada a 169 (71,30%). Exigiu, ademais, que esse valor fosse corroborado pela participação de pelo menos a maioria simples de Estados-Membros, desde que a proposta votada fosse oriunda da Comissão. Para os demais casos, além dos 169 votos, era necessária a voz favorável de pelo menos 2/3 dos países. Introduziu um terceiro critério de aferição de maioria, de natureza demográfica, e segundo o qual, por demanda de um membro de Conselho, e por ocasião de uma decisão por maioria qualificada, fosse apurada correspondência dessa maioria a pelo menos 62% da população total da União¹⁸⁶. A distribuição de votos passou a ser a seguinte: Alemanha, Reino Unido, França e Itália, com 29 votos, cada; Espanha, com 27; Países Baixos, com 13; Portugal, Grécia e Bélgica, com 12, cada; Suécia e Áustria, com dez, cada; Dinamarca, Irlanda e Finlândia, com sete, cada, e Luxemburgo, com quatro.

Para as novas adesões, o Protocolo fazia alusão a uma nova tabela e distribuição de pesos, contemplando os doze países com os quais as negociações de adesão estavam efetivamente em curso¹⁸⁷. Tratava-se do grupo mencionado no segmento sobre o Tratado de Amsterdã, excetuando-se a Turquia. Essa declaração fixou a seguinte ponderação para um quadro de futuras adesões: Alemanha, Reino Unido, França e Itália, com 29 votos, cada; Espanha e Polônia, com 27, cada; Romênia, com 14; Países Baixos, com 13; Portugal, Grécia, Bélgica, República Tcheca e Hungria, com 12, cada; Suécia, Áustria e Bulgária, com dez,

186 Tratado de Nice. Protocolo sobre o Alargamento da UE, artigo 3º, alínea ii. *La Documentation Française*, Paris, 2002.

187 Tratado de Nice. Declaração relativa ao Alargamento da União Europeia. *La Documentation Française*, Paris, 2002.

cada; Dinamarca, Irlanda, Finlândia, Eslováquia e Lituânia, com sete, cada; Luxemburgo, Letônia, Eslovênia, Estônia e Chipre, com quatro, cada; e Malta, com três. Cumpre ressaltar que esse era o cenário máximo de alargamento contemplado, de 534 votos, para o qual se estabeleceu a maioria qualificada em 258, nunca aplicada, pois antes que entrassem Romênia e Bulgária, ela foi reduzida a 255¹⁸⁸.

Tendo em vista a aprovação do alargamento aos países acima mencionados, com exceção de Bulgária e Romênia, em dezembro de 2002, e a determinação de sua incorporação já a partir de 1º de maio de 2004, acordou-se transitoriamente, no Tratado de Adesão¹⁸⁹, que até a aplicação de Nice, que foi antecipada para 1º de novembro de 2004, os novos integrantes teriam o número de votos correspondente ao dos velhos com população similar. Durante esse interregno, a ponderação foi aplicada da seguinte forma: Alemanha, Reino Unido, França e Itália, com dez votos, cada; Espanha e Polônia, com oito, cada; Países Baixos, Portugal, Grécia, Bélgica, República Tcheca e Hungria, com cinco, cada; Suécia e Áustria, com quatro, cada; Dinamarca, Irlanda, Finlândia, Eslováquia, Lituânia, Letônia, Eslovênia e Estônia, com três, cada; e Luxemburgo, Chipre e Malta, com dois, cada. O número total de votos era de 124, e a maioria qualificada de 88.

A partir de 1º de novembro, a ponderação de votos foi aplicada à luz de Nice e, até o ingresso da Bulgária e da Romênia, seguiu esta combinação: Alemanha, Reino Unido, França e Itália, com 29 votos, cada; Espanha e Polônia, com 27, cada; Países Baixos, com 13; Portugal, Grécia, Bélgica, República Tcheca e Hungria, com 12, cada; Suécia e Áustria, com dez, cada; Dinamarca, Irlanda, Finlândia, Eslováquia e Lituânia, com sete, cada; Luxemburgo, Letônia, Eslovênia, Estônia e Chipre, com quatro, cada, e Malta, com três. O número total de votos era de 321, e a maioria qualificada de 232.

188 Decisão do Conselho Europeu de 25 de abril de 2005.

189 Tratado de Adesão, Atenas, 16 de abril de 2003.

Ao estabelecer uma aferição de maioria qualificada baseada na possibilidade de sua confirmação por uma tripla maioria, Nice complicou ainda mais o procedimento de voto no Conselho. O resultado alcançado pelo Tratado reforçava a posição dos maiores Estados, sobretudo no que diz respeito à conformação da minoria de bloqueio, que poderia, até mesmo na Europa dos 27, e a exemplo do que ocorria na Europa dos 15, ser alcançada com apenas quatro deles, um a mais do necessário na Europa dos 15, e dois, da Europa dos seis. A porcentagem para a obtenção da maioria qualificada passou a ser, com Nice, a mais alta, exigindo esforço adicional de negociação para a aprovação dos atos jurídicos europeus. Os grandes Estados, à luz do argumento de reforçar a integração, trataram, na verdade, de fortalecer mecanismos que lhes conferissem maior controle sobre o processo.

O Conselho de Ministros passou a contar, a partir de Nice, com o assessoramento de mais um Comitê, encarregado dos temas de política e de segurança (Cops). Composto por embaixadores dos países-membros, esse comitê desempenhava, nas áreas que lhe correspondiam, papel semelhante ao do Coreper nas políticas comunitárias. Somavam-se a ele órgãos especializados para a política de defesa e de segurança comum, como o Comitê Militar e o Estado Maior Militar da União Europeia. A escolha do Secretário-Geral, assim como de seu adjunto, passou a dar-se por maioria qualificada.

Quanto à Comissão, Nice estabeleceu que cada Estado-Membro passaria a indicar, a partir de 1º de janeiro de 2005, um nacional, pondo fim à prerrogativa de que gozavam os cinco países mais populosos (Alemanha, França, Reino Unido, Espanha e Itália) de contar com dois¹⁹⁰. O objetivo era evitar o excesso de comissários em uma Europa ampliada. Nessa lógica, o artigo 4º do protocolo sobre alargamento, anteriormente citado, previu que, na hipótese da UE passar a contar com 27 membros, o número dos comissários seria inferior ao de Estados-Membros, sendo os comissários escolhidos em base de rotação

190 Tratado de Nice. Protocolo sobre alargamento da União Europeia, artigo 4º.

igualitária de países, em modalidade a ser definida pelo voto unânime do Conselho. Essa modificação seria aplicável para a primeira Comissão a ser formada após o ingresso do 27º país. Ainda que os comissários não representassem os seus países de origem e devessem exercer o cargo com isenção e independência, era, para os Estados-Membros, questão de prestígio ver seus nacionais na Comissão. O protocolo previu, não obstante, a possibilidade de aumento do número de comissários por decisão unânime do Conselho. Nice alterou a modalidade de voto do Conselho para a escolha do presidente e, em seguida, dos demais comissários, de unanimidade para maioria qualificada. O presidente viu a sua competência ampliada, podendo deliberar sobre a organização interna de sua Comissão, bem como solicitar a demissão de algum de seus membros.

Também o Parlamento Europeu foi contemplado com o aumento de sua composição. A Declaração sobre o Alargamento, anexa ao Tratado, fixou para a legislatura 2004-2009 a seguinte distribuição¹⁹¹: Alemanha, com 99 deputados; Reino Unido, França e Itália, com 72, cada; Espanha e Polônia, com 50, cada; Romênia, com 33; Países Baixos, com 25; Portugal, Grécia, Bélgica, com 22, cada; República Tcheca e Hungria, com 20, cada; Suécia, com 18; Áustria e Bulgária, com 17, cada; Eslováquia, Dinamarca e Finlândia, com 13, cada; Irlanda e Lituânia, com 12, cada; Letônia, com oito; Eslovênia, com sete; Luxemburgo, Estônia e Chipre, com seis, cada; e Malta, com cinco, somando 732 cadeiras. Tendo em vista que Romênia e Bulgária só entrariam posteriormente, os assentos que lhes cabiam foram distribuídos para os demais países, exceção da Alemanha, do Chipre, da Estônia, de Luxemburgo, de Malta e da Eslovênia. A nova equação, até a entrada de Bulgária e Romênia, ficou da seguinte forma: Alemanha, com 99 deputados; Reino Unido, França e Itália, com 78, cada; Espanha e Polônia, com 54, cada; Países Baixos, com 27; Portugal, Grécia, Bélgica, com 24, cada; República Checa e Hungria,

191 Tratado de Nice. Declaração relativa ao Alargamento da União Europeia.

com 20, cada; Suécia, com 19; Áustria, com 18; Eslováquia, Dinamarca e Finlândia, com 14, cada; Irlanda e Lituânia, com 13, cada; Letônia, com nove; Eslovênia, com sete; Luxemburgo, Estônia e Chipre, com seis, cada, e Malta, com cinco, somando as 732 cadeiras. Em relação aos assentos do mandato anterior, apenas a Alemanha não perdeu representação.

Bem mais relevante do que a distribuição de votos no Parlamento, cuja agrupação por afinidade partidário-ideológica diluía os interesses nacionais, foi o alargamento do procedimento de codecisão, que passou a abarcar os seguintes temas: ações de encorajamento da luta contra as discriminações, a cooperação judiciária civil, as medidas de apoio à indústria, a coesão econômica e social, o estatuto dos partidos políticos, vistos, direito de asilo e imigração. A codecisão foi assim estendida à maior parte dos temas com voto por maioria qualificada (com exclusão de alguns temas de política agrícola e comercial).

A votação por maioria qualificada no Conselho, aliás, foi estendida a cerca de 30 novos assuntos, no todo ou em parte, como justiça, imigração, cultura e agricultura, mas manteve-se a unanimidade em domínios sensíveis, tais como controle fiscal e segurança social, imigração e direito de asilo, fundos estruturais e de coesão, revisão do tratado e novas adesões.

A cooperação reforçada, importante instrumento para o aprofundamento da integração criado em Amsterdã, foi melhorada e flexibilizada. A partir de Nice, ela poderia ser lançada por apenas oito países e não precisaria mais da maioria. Seria decidida por maioria qualificada do Conselho, suprimindo-se a possibilidade de veto por algum Estado-Membro. Passava a contemplar o *segundo pilar*, estendendo-se assim a todas as esferas da União, podendo aplicar-se à implementação das ações e das posições comuns, decididas pela unanimidade do Conselho, desde que não derivassem em ações militares ou de defesa.

3.5. O sistema real de tomada de decisão

A tomada de decisão europeia obedece, como visto, a uma normatização construída pelos Estados-Membros, que se fundamenta na articulação de competências entre o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu. A construção desse sistema, que contém elevado grau de complexidade, sustenta-se sobre um arcabouço teórico que não se limita à lógica fria das normas. Para o *primeiro pilar*, submete-se, a exemplo do procedimento legislativo interno, ao calor da reflexão plural e multinível que o esforço de articulação política exige para construção de compromissos legítimos e eficazes.

Na União Europeia, à luz do Tratado de Lisboa, a construção desses compromissos resulta de longo processo de maturação¹⁹². A proposição emanada da competência de iniciativa da Comissão, primeira etapa do procedimento decisório, já nascia como fruto de um exercício de reflexão, que envolvia elevado número de atores. Aliás, muitas vezes decorria da provocação de terceiros e não de sua própria estrutura. Em estudos prévios ao Tratado de Maastricht, a Representação Permanente da França em Bruxelas concluiu que, em 1991, das 500 propostas de regulamentos ou de diretivas da Comissão, apenas 6% emanavam de sua produção espontânea; 12% procediam de programas pré-estabelecidos (livros verdes, livros brancos, programas quadro de pesquisa); 21% de encomendas expressas do Conselho; 8% de obrigações assumidas nos tratados; 8% de sugestões formuladas por empresas; 28% da aplicação de acordos internacionais; e 17% de modificações de textos existentes ou da aplicação de decisões do Tribunal de Justiça¹⁹³.

Como visto, pressões externas podiam intervir desde a origem do processo. Em pouco mais de 50 anos, Bruxelas tornou-se um universo

192 OBERDORFF, Henri. *L'Union européenne, Collection EUROPA*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble. p. 192.

193 BERTRAND, Genevieve, *La prise de décision dans l'Union européenne*. 2^{ème} édition. Réflexe Europe. La documentation Française, 1998, p. 62-63.

de *lobby* ao concentrar em somente 4 km², que correspondem à superfície do *quartier européen*, mais de 10.000 lobistas, 700 associações profissionais, 400 grupos de interesse, 150 consultorias para negócios europeus, mais de 150 escritórios de advocacia especializados em temas europeus, 30 câmaras de comércio e mais de 1.000 jornalistas acreditados¹⁹⁴.

O texto das proposições, ainda que por provocação externa, era produzido pela estrutura funcional da própria Comissão, composta, por um lado, por direções gerais, colocadas sob a responsabilidade dos comissários e, por outro, de serviços e escritórios, que são unidades organizacionais semelhantes às direções-gerais. Após Nice, essa estrutura somava trinta e sete direções-gerais e serviços, que, por sua vez, se subdividiam em unidades, contabilizando mais de vinte mil funcionários.

Cada unidade encarregada de elaborar uma proposta devia assegurar-se, inicialmente, de que o seu conteúdo era aceitável pelos demais membros do colegiado de comissários. Além disso, antes de ser submetida a considerações internas, comunicações sobre o alcance e a oportunidade eram publicadas no Jornal Oficial das Comunidades europeias, de modo a despertar reflexões e a produzir contribuições para a sua elaboração. Em geral, assumiam a forma de livros verdes¹⁹⁵ ou de livros brancos¹⁹⁶. O último, de 2011, versa sobre a construção de um espaço europeu único de transportes. Mais recentemente, tem-se recorrido à internet como instrumento suplementar para recolher as contribuições dos cidadãos europeus e de suas associações. Nessa fase interna de intensa consulta não se eximia a participação oficiosa do Conselho e do Parlamento.

194 ASSEMBLÉE NATIONALE. *Rapport d'information sur la présence et l'influence de la France dans les instituticon europeenes*. FLOCH, Jacques. 12 de maio de 2004, p. 67.

195 Livro verde. Trata-se, no jargão comunitário, de documento contendo um leque de ideias com o objetivo de lançar um debate, em escala europeia, sobre um tema preciso.

196 Livro branco. Etapa posterior ao livro verde, e que apresenta propostas de ação elaboradas sobre as reflexões emanadas do livro verde.

Internamente, o amadurecimento de uma proposta seguia o seguinte caminho: consulta às diretorias-gerais ou áreas relacionadas ao tema das outras comissões, com possível constituição de grupos de trabalho e inevitável trânsito pelo serviço jurídico e pela diretoria-geral orçamentária. Ao ser considerada pronta, ela era entregue à Secretaria-Geral da Comissão, que a distribuía aos gabinetes dos comissários. Os chefes de gabinete procediam ao exame prévio, de natureza técnica, e a uma última rodada de arbitragens entre as unidades envolvidas. Após sua aprovação em nível dos diretores-gerais, a proposta era conduzida à consideração dos comissários, que deliberavam sobre o seu conteúdo nas reuniões das quartas-feiras. Uma vez adotada a decisão por maioria, a minoria endossava o resultado, tornando-o unânime.

Em seguida, e conforme previsão expressa nos tratados constitutivos, a proposta da Comissão podia ser submetida à consulta de outras entidades, que não somente o Parlamento Europeu. Os pareceres delas decorrentes, embora não fossem vinculantes, desempenhavam importante função no processo de amadurecimento decisório, uma vez que podiam influenciar as decisões da própria Comissão, que gozava da competência de retirar a sua proposta a qualquer momento antes de uma definição do Parlamento e do próprio Conselho. Essas entidades eram o Comitê Econômico e Social, o Comitê das Regiões e o Banco Central Europeu.

O Comitê Econômico e Social, que entrou em funções ainda em 1957, pelo Tratado de Roma, compunha-se, conforme Nice, de 350 representantes dos empregadores, dos empregados e de grupos de interesse diversos (ecologistas, agricultores, professores, pesquisadores e consumidores, entre outros), distribuídos entre os Estados-Membros, tendo por objetivo transmitir ao Conselho e à Comissão parecer sobre matérias relacionadas aos seus dois domínios de competência. Já o Comitê das Regiões, estabelecido em Maastricht, conferiu voz aos órgãos locais e regionais nos trabalhos comunitários. Composto por prefeitos ou autoridades titulares de um mandato

eleitoral, esses representantes eram nomeados por proposição dos seus respectivos Estados-Membros para apresentar parecer a respeito de temas com efeito sobre os interesses regionais. Conforme Nice, a sua composição total não podia ultrapassar 350 assentos. A distribuição de vagas obedecia, a exemplo das instituições europeias, a critérios de *taille*. O Banco Central Europeu, criado por força do Tratado de Maastricht e composto por representantes dos Bancos Centrais dos Estados-Membros, era obrigatoriamente consultado sobre toda proposta de ato comunitário que versasse sobre os domínios da política monetária europeia¹⁹⁷.

No seio do Parlamento Europeu, o trâmite decisório observava os procedimentos já descritos de consulta, cooperação, codecisão e parecer conforme. Vale a pena comentar que os trabalhos no Parlamento Europeu, normalmente desenvolvidos pelas comissões temáticas, culminam nas deliberações plenárias. As comissões reúnem-se cerca de vinte vezes por ano em Bruxelas e em Estrasburgo. São normalmente públicas (excetuados alguns temas orçamentários e jurídicos). Cada uma dispõe de estrutura composta por um presidente e quatro vice-presidentes. Cada grupo político escolhe um coordenador, que se encarrega da negociação política da matéria. O número de comissões, cerca de 20¹⁹⁸, e o seu respectivo campo de ação são temas de recorrentes debates. Além das comissões, existem delegações encarregadas do contato com parlamentos dos Estados e de grupos de Estados não membros. Cada delegação tem um presidente e desempenha um papel importante no desenvolvimento da diplomacia parlamentar. As plenárias ocorrem dezoito vezes por ano: doze em Estrasburgo e seis em Bruxelas.

197 Tratado sobre a União Europeia, artigo 105, 4. *Traités Consolidés. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes*, 2006.

198 A União Europeia conta hoje com cerca de 20 comissões: Assuntos Estrangeiros; Desenvolvimento; Comércio Internacional; Orçamento; Controle Orçamentário; Assuntos Econômicos e Monetários; Emprego e Assuntos Sociais; Ambiente, Saúde Pública e Segurança Alimentar; Indústria, Pesquisa e Energia; Mercado Interior; Transporte e Turismo; Desenvolvimento Regional; Agricultura; Pesca; Cultura e Educação; Negócios Jurídicos; Liberdades públicas, Justiça e Assuntos Internos; Assuntos Constitucionais; Direito das Mulheres e Igualdade de Gêneros; e Petições.

Importante elemento relativo à sua atuação diz respeito ao elevado grau de alinhamento político-partidário dos *eurodeputados*. Em pesquisa realizada entre 1976 e 2006, os pesquisadores Hix, Noury e Roland, após analisarem todas as votações durante esse período, chegaram à conclusão de que as decisões no PE estão crescentemente relacionadas a compromissos ideológicos transnacionais, e não a afinidades nacionais. Outra conclusão desse estudo diz respeito à acentuada divisão ideológica entre esquerda e direita, e não entre favoráveis e refratários à integração¹⁹⁹. Na atual legislatura, o PE encontra-se dividido entre os seguintes grupos políticos: Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos/PPE), com 265 deputados; Aliança dos Socialistas e Democratas Progressistas (S&D), com 184 deputados; Grupo da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa (Alde), com 84 deputados; Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia (G-EFA), com 55 deputados; Reformistas e Conservadores Europeus (ECR), com 54 deputados; Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde (GUE/NGL), com 35 deputados; e Grupo União para a Europa das Nações (EFD), com 32 deputados. Do total, 27 deputados não se encontram inscritos em nenhum agrupamento.

No âmbito do Conselho, e como visto anteriormente, a proposta emanada da Comissão desencadeava um mecanismo que envolvia a participação de grupos de trabalho compostos por representantes dos Estados-Membros, do Secretariado do Conselho e da própria Comissão, com vistas a instruir os trabalhos do Comitê de Representantes Permanentes (Coreper) e do Comitê Político e de Segurança (Cops), conforme correspondesse, e do próprio Conselho.

O Secretariado do Conselho assistia a presidência, seus grupos e comitês antes mencionados, tanto em questões de forma como de fundo. Compreendia um exército de mais de 2.500 funcionários de alto

199 HIX, Simon; NOURY, Abdul; ROLAND, Gerard. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

nível, recrutados por concurso, e que lotavam dez direções-gerais²⁰⁰ e o serviço jurídico. Os resultados das reuniões realizadas nos mais diversos níveis do Conselho viam-se permeados pela reflexão de seus funcionários, responsáveis pela redação e arquivo dos textos. Na instância superior, o procedimento de deliberação poderia ocorrer em três formatos: normal (plenário), restrito ou super-restrito. Na primeira formação, adotada para temas menos controversos, cada delegação compreendia, em geral, seis membros. Na segunda, as delegações eram reduzidas à metade. Compunham-na normalmente o ministro responsável pelo tema, o representante permanente e um alto funcionário técnico. Na terceira, para assuntos mais polêmicos e de essência política, apenas o ministro representava o seu governo. É possível, em casos extraordinários, a convocação de *conselhos jumbo*, em que se convocavam ao mesmo tempo várias composições.

3.6. O déficit democrático

O excesso de procedimentos, de intervenções e de consultas, decorrentes da participação de atores que representam as instituições, os governos e a sociedade civil, que foram introduzidos aos poucos ao longo do processo de construção da União Europeia, respondia, de certa maneira, à crescente demanda, intensificada na década de 80, por maior legitimidade democrática.

Além disso, a visão de que o Conselho representava os governos e de que o critério da unanimidade na tomada de suas decisões resguardava a soberania dos Estados-Membros foi cedendo espaço ao sentimento de que na União Europeia deveria corresponder ao

200 Direções-Gerais do Secretariado-Geral do Conselho à época do Tratado de Nice: Administração e Protocolo; Agricultura e Pesca; Mercado Interior, União Aduaneira, Política Industrial; Telecomunicações, Sociedade de Informação; Pesquisa, Energia e Transportes; Relações Exteriores; Relações com o Parlamento Europeu, com o Comitê Econômico e Social e com o Comitê das Regiões; Negócios Institucionais; Orçamento e Estatuto; Política de Informação; Transparência; Relações Públicas; Assuntos Econômicos e Financeiros; Justiça e Assuntos Internos; Proteção do Meio ambiente e dos consumidores; Proteção Civil; Saúde; Legislação sobre Gêneros Alimentícios; Toxicomania; AIDS; Emprego e Política Social; Política Regional e Coesão Econômica e Social; Educação e Juventude; Cultura e Audiovisual.

Parlamento Europeu, a exemplo da divisão de poderes nos países, o controle do executivo. Essa posição fortaleceu-se com a implementação do voto direto, realizado pela primeira vez em 1979, e permeou os debates sobre as revisões dos tratados constitutivos, inclusive o de Lisboa.

É evidente que a questão do déficit democrático dentro da União ia além da discussão a respeito de uma melhor distribuição de competências entre as instituições decisórias, sobretudo entre o Conselho e o Parlamento. Como examinou o Embaixador José Humberto de Brito Cruz²⁰¹, essa questão comportava outros aspectos, como a *accountability* das instâncias supranacionais, em particular da Comissão; a transparência e o acesso a documentos; a formação de uma identidade pós-nacional, e a participação cidadã na vida democrática comunitária.

Tendo em vista que das três instituições do processo decisório, a única que representava os cidadãos europeus era o Parlamento Europeu, os demais aspectos acima mencionados convergiam em direção ao primeiro e, portanto, a favor de uma maior inserção do PE na equação decisória, por meio da introdução de mecanismos de contrapeso às competências do Conselho e da Comissão, e de sua efetiva elevação à condição de legislador. É nessa direção que apontam as mudanças introduzidas por Maastricht, Amsterdã e Nice. Ao final do período em estudo neste capítulo, o retrato que se revela da União Europeia demonstra uma imagem diferente da obtida antes da implementação do Tratado de Maastricht.

O triângulo institucional viu a sua estrutura modificar-se em decorrência do aumento do número de Estados-Membros. O Conselho passou de 12 para 15 e preparou-se para a perspectiva de alargamento a 27. A Comissão também se ampliou de 17 a 20 membros e passou a contar com a perspectiva de extensão a 27, com a entrada dos demais

201 CRUZ, José Humberto de Brito. *Cidadania e integração: o problema do "déficit democrático" no processo de construção da União Europeia*. MRE, IRBr, L. Curso de Altos Estudos, 2006.

candidatos; e o Parlamento aumentou de 567 deputados para 626. No caso de alargamento, poder-se-ia chegar à soma de 732 assentos. Esse aumento numérico comprovava o interesse dos países do Leste pelo processo de integração em curso e justifica a conclusão de que a construção de uma união econômica e monetária era interpretada como alternativa viável para o desenvolvimento europeu também após o fim da lógica da Guerra Fria. Na verdade, enquanto internamente a integração sofria críticas em relação à sua legitimidade democrática, externamente gozava de admiração, colhendo novos pedidos de adesão, que não se esgotavam nos dezessete países em vias de negociação.

Além do alargamento, houve importantes indícios de aprofundamento da integração, que podiam ser auferidos pela conjugação dos seguintes pontos: aumento das competências da União; redistribuição de competência decisória entre as suas instituições; incremento da esfera de aplicação da votação por maioria no Conselho.

No que se refere ao primeiro ponto, de Maastricht a Nice foram inseridos no Tratado da Comunidade Europeia (Tratado de Roma), além de alterações e complementações em domínios já existentes, novos e relevantes temas: cidadania da união; vistos, asilo e outras políticas ligadas à circulação de pessoas; política econômica e monetária; emprego; educação; formação profissional e juventude; cultura; redes transeuropeias; saúde pública; proteção aos consumidores; indústria; cooperação ao desenvolvimento; e cooperação econômica, financeira e técnica com terceiros países. Todos esses temas são ligados ao *primeiro pilar*. A estrutura inovadora de Maastricht, que criou a União Europeia, agregou ainda duas novas áreas, de competência intergovernamental: Política Externa e de Segurança Comum e justiça e assuntos internos.

Quanto ao segundo, recorro que até o Ato Único Europeu o Conselho exercia de forma praticamente exclusiva as competências legislativa e executiva. À exceção de algumas prerrogativas na esfera orçamentária, foi apenas no ano de 1986 que o Parlamento Europeu passou a contar com procedimentos de controle legislativo, de alcance limitado: a cooperação e o parecer conforme. Pela primeira

vez, abria-se a possibilidade do Parlamento emendar uma proposta, bem como vetar um texto, ainda que em situações bastante restritas. Com Maastricht, a intervenção parlamentar beneficiou-se de um ganho qualitativo, com a introdução do procedimento de codecisão, e quantitativo, com a ampliação das hipóteses de aplicação do parecer conforme. A partir da codecisão, pode-se dizer que o Parlamento passou a desempenhar um papel que o vinculava efetivamente ao processo decisório. Além disso, passou a participar de forma determinante no procedimento de investidura da Comissão, estendendo sua influência também em direção à única instituição de natureza essencialmente supranacional da União. Com Amsterdã e Nice, vários novos temas foram incorporados aos procedimentos de codecisão e de parecer conforme, como visto ao longo do capítulo. Ao final desse período, o Parlamento passou a intervir na formulação de atos comunitários por codecisão, em 21,33% das decisões (45 casos) e, por parecer conforme, em 4,74% (dez casos)²⁰². A codecisão absorveu quase todas as hipóteses de aplicação do procedimento de cooperação, que por isso ficou com uma porcentagem residual de 1,89%. De qualquer forma, o Parlamento passou efetivamente a participar em mais de 1/4 das decisões comunitárias. Tratava-se de um ganho exponencial, se comparado ao que tinha em 1957.

Sobre o terceiro, houve significativo avanço na esfera de aplicação da votação por maioria no Conselho. Aliás, essa modalidade de decisão representa um dos maiores sinais de transferência de soberania para a União, pois o resultado é vinculante até mesmo para os Estados-Membros que a ele se opõem. Ainda que aqui seja mais difícil interpretar o significado da expansão do voto por maioria, uma vez que a menção no tratado a aplicação desse critério constitua frequentemente a exceção a um *caput* que instruía a unanimidade, além das decisões de regulamentação de procedimento, várias, de substância, passaram sobretudo à esfera da maioria qualificada. Com as

202 MAURER, Andreas. *Der Vertrag von Nizza-Kurzanalyse im Lichte der Vertragsfortbildungen seit 1952*, p. 8.

alterações de Nice, das 254 hipóteses de tomada de decisão tipificadas nos tratados constitutivos, 172 eram por maioria (67.7%)²⁰³. Delas, 137 eram por maioria qualificada (53,94%)²⁰⁴. Apesar da ressalva acima feita, esse valor não deixa de ser significativo.

Aqui vale comentário a respeito da ponderação de votos no âmbito do Conselho. A tendência que se confirmava a cada alteração dos tratados constitutivos de se ampliar a esfera de decisão por maioria qualificada gerou, por outro lado, movimento de resgate, por parte dos Estados-Membros de maior dimensão econômica e demográfica, da sua capacidade de compor a minoria de bloqueio. Em Nice, estabeleceu-se a necessidade de confirmação de uma decisão por tripla maioria: 73,9% dos votos ponderados, a mais alta de todas, maioria simples dos Estados-Membros (14 países) e 62% da população da União, em cláusula de verificação.

Ao se conjugarem esses três critérios, em cenário de perspectiva de alargamento geográfico, podia-se concluir que a visão que fundamentou a edificação da integração europeia, contida na Declaração Schuman, e que refletia o “método Jean Monnet”, permanecia vigente, pelo menos parcialmente. A integração europeia não era uma obra acabada, mas sim um processo, a ser construído em etapas, com base em realizações concretas, que proporcionassem a criação de uma solidariedade de fato, tendo por motor o entendimento entre a França e a Alemanha e, por objeto, a criação de uma federação.

Por outro lado, o entendimento de Monnet de que essa construção deveria fundamentar-se em uma estrutura institucional tecnocrata foi bastante matizada. Ainda que a Comissão detivesse o monopólio da iniciativa, essa prerrogativa não vedava a possibilidade do ato jurídico dela oriundo ser provocado por outras instituições. Permanecia, é verdade, a norma de que qualquer mudança no ato proposto pela Comissão só poderia ser emendada por decisão

203 *Idem.*

204 *Idem.*

unânime do Conselho, mas foram abertos canais de comunicação e de conciliação que permitiam a construção do entendimento e que proporcionavam uma maior cooperação interinstitucional, bem como instituídos contrapesos que limitavam a ação da Comissão (princípio da subsidiariedade, controle orçamentário e procedimento de investidura).

O Conselho, que desde o Tratado de Roma havia herdado o protagonismo decisório projetado por Monnet para a Comissão, continuava sendo a variável forte da equação decisória, mas já passava a acusar a crescente influência do Parlamento. O predomínio intergovernamental, marcado pelo cumprimento do *Compromisso de Luxemburgo* e pelo reforço do Conselho Europeu, via-se questionado pela necessidade de se conferir ao Parlamento Europeu prerrogativas semelhantes à dos parlamentos dentro dos Estados-Membros. Essa cobrança dava sinais de delinear uma tendência que, aos poucos, transformava essa equação.

Capítulo 4

O Tratado de Lisboa

Insofern ist dieser Lissabonner Vertrag, den wir zu 27 abgeschlossen haben, die bestmögliche Schnittmenge dessen was wir fähig waren mit 27 Staaten zustande zu bringen. (Jean-Claude Juncker)²⁰⁵

Ainda no Conselho de Nice, de dezembro de 2000, que daria origem ao Tratado de mesmo nome, e cuja negociação prenunciava resultados aquém das expectativas e necessidades que a União Europeia alargada a 27 países pressupunha, os chefes de Estado e de governo decidiram, por iniciativa do Chanceler alemão Gerhard Schröder, pela adoção de declaração por meio da qual atribuíam competência às duas subseqüentes presidências do Conselho de Ministros, sueca e belga, para promoverem um amplo debate sobre o futuro da Europa ao longo de 2001.

Essa declaração²⁰⁶, que foi anexada ao bojo do Tratado de Nice, atestava, de certa forma, o reconhecimento imediato de que as soluções até então alcançadas para as questões do alargamento e de suas implicações para o processo de decisão não garantiriam uma eficácia institucional correspondente ao desafio que se abria com a incorporação de novos membros.

A declaração propunha uma discussão que associasse não apenas a Comissão e o Parlamento Europeu, mas também representantes

205 JUNCKER, Jean-Claude. Discurso no *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*. Frankfurt, 18/3/2010.

206 Declaração nº 23 do Tratado de Nice.

dos parlamentos nacionais e do conjunto da opinião pública, e que versasse prioritariamente sobre quatro questões: delimitação mais precisa de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros, à luz do princípio da subsidiariedade; estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, conforme as conclusões da reunião do Conselho Europeu de junho de 1999; simplificação e clarificação dos tratados; e papel dos parlamentos nacionais na arquitetura europeia. Previa, inclusive, que as reflexões a serem produzidas em Göteborg (junho) e sistematizadas em uma declaração em Laeken (dezembro) culminassem, por ocasião de conferência de governos dos Estados-Membros a realizar-se em 2004, nas alterações do Tratado sobre a União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

Os temas selecionados demonstravam forte preocupação dos chefes de Estado e de governo em oferecer respostas à contínua demanda por maior transparência e legitimidade democrática do processo de integração, para a qual a confecção do sistema de tripla maioria no Conselho e o reforço do peso dos países de maior porte pouco ajudavam.

4.1. A Declaração sobre o Futuro da União (Declaração de Laeken)

Com base no exercício de reflexão levado a cabo durante a presidência sueca, os chefes de Estado e de governo lograram aprovar em Laeken uma declaração que posicionava a União Europeia diante de uma nova e iminente realidade, a da inclusão de dez novos integrantes, procedentes principalmente da Europa Central e Oriental²⁰⁷, e que, à luz desse documento, significava a superação de páginas sombrias de sua história, relativas à Segunda Guerra Mundial e à divisão artificial que a ela se seguiu decorrente da lógica da Guerra Fria²⁰⁸.

207 Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Checa e Malta.

208 *Déclaration de Laeken, du 15 décembre 2001, sur l'avenir de l'Union européenne.*

Além de Malta e Chipre, que já eram países associados desde 1971 e 1973, respectivamente, e que ingressaram seus pedidos de adesão em 1990, as candidaturas da Hungria e da Polônia foram reconhecidas em 1994; as da Eslováquia, Letônia, Estônia, Lituânia e Bulgária, em 1995; e as da República Tcheca, Eslovênia e Romênia, em 1996. À exceção de Bulgária e Romênia, as negociações para esse amplo alargamento foram concluídas em finais de 2002 e o ingresso dos novos integrantes previsto para 1º de maio de 2004, com vistas a habilitar os seus cidadãos a participarem das eleições para o Parlamento Europeu de junho de 2004. Bulgária e Romênia só ingressariam em 1º de janeiro de 2007.

Durante o longo processo a que se submeteram, tentativas de adaptação dos tratados constitutivos, com vistas a preparar as novas adesões, sobretudo em Amsterdã e Nice, ao demonstraram-se insuficientes, impulsionaram a busca por novas reformas. Assim, em Laeken, antes mesmos da concretização do alargamento e da aplicação das alterações incorporadas em Nice, os chefes de Estado e de governo, já antevendo dificuldades para o funcionamento institucional do agrupamento, buscaram investir em nova abordagem para o processo de integração, com vistas a afastar as dificuldades que se lhes apresentavam. Esses desafios foram identificados como sendo de ordem interna e externa.

No que se refere à dimensão interna, a declaração identificou a necessidade de se aproximarem as instituições europeias dos cidadãos, pondo em evidência e reconhecendo o cada vez mais questionado *déficit democrático* da UE. Quanto à dimensão externa, a de desempenhar papel de uma potência disposta a contra-arrestar, de forma decidida, toda forma de violência, terror, fanatismo e injustiça, que o mundo pós-11 de setembro evidenciou perdurar. Às questões que se levantavam, articulando as implicações que esses desafios impunham, a Declaração indicou a necessidade de se trabalhar fundamentalmente sobre três pontos: melhor repartição e definição de competências dentro da EU; simplificação dos instrumentos jurídicos da UE; e maior democracia,

transparência e eficácia das instituições europeias. Tratava-se, na avaliação de António Martins da Silva, de um documento notável pela qualidade e amplitude dos princípios e propósitos enunciados, bem como pelos desafios elencados para a promoção das reformas que uma União renovada e alargada demandava²⁰⁹.

Essa nova abordagem impelia o centro de decisão da União Europeia a buscar novos contornos para o processo de integração que garantissem uma maior participação dos cidadãos e de seus representantes, seja em nível nacional, seja no da UE, afastando-se ainda mais da percepção inicial dos primeiros fundadores dessa edificação, segundo a qual a construção de uma federação europeia deveria apoiar-se principalmente em uma estrutura institucional tecnocrata. Não que se tratasse de uma contradição à visão anterior, mas de uma resposta às demandas derivadas do desencadeamento do processo de integração, que passou a abarcar uma gama crescente de temas e a interferir de forma incontestável na vida dos seus cidadãos.

O reconhecimento dos chefes de Estado e de governo da UE, plasmado no texto da declaração, de que o cidadão europeu condenava o comportamento excessivamente burocrático da União Europeia e esperava uma atitude mais clara, transparente, eficaz e conduzida de forma democrática, que levasse a resultados perceptíveis à sua compreensão e que se traduzisse em mais empregos, melhor qualidade de vida, menos criminalidade, educação de qualidade e melhores condições de saúde, apontava em direção a reformas que assegurassem o movimento de crescente inserção parlamentar no processo decisório.

À luz desses entendimentos e tendo em vista a elaboração de subsídios para a Conferência Intergovernamental projetada para 2004, a Declaração de Laeken instruiu a realização de uma Convenção, a ser conduzida pelo ex-Presidente francês, Valéry Giscard d'Estaing (assessorado por dois Vice-Presidentes e ex-chefes de governo de seus respectivos países, o italiano Giuliano Amato e o belga Jean-Luck

209 SILVA, António Martins da. *História da unificação europeia. A integração comunitária (1945-2010)*. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, junho de 2010, p. 272.

Dehaene), e composta por um grupo de 15 representantes dos chefes de Estado e de governo (um por Estado-Membro); 30 membros dos parlamentos nacionais (dois por Estado-Membro); 16 do Parlamento Europeu e dois da Comissão. Os países em via de adesão participariam nas mesmas proporções, mas sem participar das deliberações.

Também a sociedade civil foi chamada a participar do debate, por meio da instituição de um foro aberto às organizações dela representativas, cujas contribuições municiariam o debate oficial, e cujo resultado, a exemplo do da Convenção, demonstrou ser bastante fértil, fato que ajudou a elevar as expectativas a respeito do resultado que se poderia alcançar.

O documento final derivado desse esforço empreendido pela Convenção seria a base sobre a qual se apoiariam as discussões da Conferência Intergovernamental, projetada para concluir o processo de revisão dos tratados constitutivos, e que, conforme se enunciou na própria Declaração de Laeken, poderia conduzir à adoção de um *texto constitucional*, dando novas coordenadas para o futuro do processo de integração.

4.2. O Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa (Tratado Constitucional)

Os trabalhos da Convenção, que tiveram início em 1º de março de 2002, foram no sentido de se elaborar um anteprojeto de tratado constitucional. Já no artigo preambular, sobre a definição e a natureza jurídica da União, buscou-se reintroduzir a expressão *modelo federal*, que constava também do anteprojeto de Maastricht, para definir o padrão de gestão de competências da UE. A resistência em se adotar essa expressão, embora a fórmula alcançada, já plasmada nos tratados anteriores e segundo a qual a UE deveria exercer em moldes comunitários as competências que os Estados-Membros lhe transferiam, prenunciava as dificuldades que estariam por vir em

relação ao emprego de fórmulas que alardeassem conceitos supranacionais, a exemplo do próprio título que se conferia ao documento.

A Convenção criou onze grupos de trabalho e três círculos de discussão, mas nenhum deles foi encarregado do exame de questões institucionais, que ficaram sob o controle cuidadoso do seu presidente e de um comitê diretor, conhecido como *praesidium*. Composto por apenas 12 representantes dos Estados-Membros mais um convidado dos países em vias de adesão (Eslovênia)²¹⁰, o *praesidium* desempenhou, em reuniões reservadas, importante papel na elaboração de subsídios para a Convenção, que funcionava, por sua vez, em sessões públicas.

Após ano e meio de debates, a Convenção concluiu a sua tarefa em julho de 2003, com o rascunho de texto conhecido como *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*. Esse rascunho, oficialmente entregue ao Conselho na reunião de chefes de Estado e de governo em Tessalônica, foi o texto sobre o qual a Conferência Intergovernamental convocada já pela presidência italiana, em setembro do mesmo ano, fundamentou-se para a confecção de uma nova ordem jurídica europeia. Os trabalhos foram inicialmente previstos para serem conduzidos em nível ministerial, mas inconsistências detectadas no documento forçaram a uma nova revisão e negociação em esferas técnicas, consumindo mais tempo do que o previsto.

Além de correções a incoerências legislativas, a CIG concentrou suas atividades justamente nos temas institucionais, gestados na fase anterior pelo *praesidium*, e que continuavam a gerar dificuldades, tais como a definição de voto por maioria qualificada no Conselho (a Espanha e a Polônia resistiam em ver o seu peso individual reduzido na equação decisória) e a amplitude de extensão de sua esfera de competência, sobretudo aos temas de justiça e de assuntos internos (em regra geral o Reino Unido defendia a manutenção da unanimidade

²¹⁰ O *praesidium* era composto por um presidente, dois vice-presidentes, três representantes da presidência rotativa do Conselho (espanhol, dinamarquesa e grega), dois representantes dos parlamentos nacionais, dois do Parlamento Europeu e dois da Comissão. Dos quinze países da UE, cinco nacionalidades ficaram de fora dos trabalhos: austríaca, sueca, holandesa, finlandesa e luxemburguesa, fato que provocou certo desconforto em parte dos Estados-Membros.

no maior espectro possível de temas); a composição da Comissão (a previsão de redução do número de comissários a partir de 2014 gerou desconfiança por parte dos Estados-Membros de menor peso demográfico e dos que recém ingressavam); o procedimento orçamentário; o procedimento de revisão da matriz primária do direito da União; e a organização da presidência do Conselho. A menção, no preâmbulo do tratado, à inspiração cristã da integração, posteriormente alterado para inspiração religiosa, também foi motivo de atrito, em razão da resistência dos países que propugnavam pela laicidade do processo (sobretudo França, Bélgica, Suécia e Espanha).

O resultado final foi obtido com muita dificuldade, por ocasião do Conselho Europeu de Bruxelas, de junho de 2004, pavimentando o caminho para a assinatura, em 25 de outubro, e já pelos 25 chefes de Estado e de governo da UE, do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. A cerimônia teve lugar no Palácio do Capitólio, mesmo local onde foram assinados, em 25 de março de 1957, os Tratados de Roma. Dar-se-ia início, a partir de então, ao processo de ratificação, à luz das normas internas de cada Estado-Membro.

Tendo em vista que o texto do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa não foi aprovado no processo de ratificação, mas que sua essência foi recuperada pelo Tratado de Lisboa, o exame das mudanças substantivas que o processo de revisão de Nice desencadeou serão examinadas no item relativo a Lisboa. Aqui cabem, no entanto, algumas reflexões a respeito do cumprimento dos mandatos outorgados nas declarações de Nice e de Laeken sobre a reforma que se impunha à construção europeia.

No que se refere à Declaração de Nice, e como avalia o ex-Diretor-Geral do Serviço Legal do Conselho, Jean-Claude Piris²¹¹, o texto do novo tratado cobria as quatro questões nela levantadas. A delimitação mais precisa de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros foi contemplada com a tipificação de três

211 PIRIS, Jean-Claude. *The constitution for Europe – a legal analysis*. Cambridge University Press, 2006, p. 179-191.

categorias (exclusiva, compartilhada e de apoio) e a especificação do seu conteúdo. A avançada Carta dos Direitos Fundamentais, que havia sido solenemente proclamada em Nice, mas cujo valor jurídico foi questionado pelo Reino Unido, foi incluída, em sua integralidade, na segunda parte do Tratado, conferindo-lhe vigência plena, e não meramente declarativa. A concentração em um texto único dos dispositivos dispersos em dezessete tratados e atos jurídicos, que conferia personalidade jurídica a um ente único, atenuava a dificuldade de compreensão de uma construção jurídica por si só complexa. Por fim, os Parlamentos Nacionais passavam a contar, ainda que de forma bastante incipiente, com um papel no processo legislativo, com a possibilidade de emitir parecer sobre o cumprimento do princípio da subsidiariedade e de até mesmo questionar no Tribunal de Justiça, por meio de ação do governo de seu respectivo país, a sua não observância.

Quanto à Declaração de Laeken, as principais expectativas dela derivadas foram abordadas. As questões das competências e da simplificação dos instrumentos jurídicos foram acima superficialmente adiantadas. O desejo de maior democracia, transparência e eficácia encontrou na extensão do procedimento de codecisão a mais de quarenta bases jurídicas importante resposta, à qual se pode agregar o novo modelo de voto por maioria qualificada, apoiado sobre dupla maioria (Estados-Membros e população), mais proporcional à representação cidadã, e cuja aplicação também foi ampliada a uma maior esfera de casos. Ainda sobre esse aspecto, foi aberta a possibilidade aos cidadãos europeus (que somassem um milhão de pessoas) de convidarem a Comissão a dar início a processo legislativo sobre tema de seu interesse. O fim do sistema de *pilares*, o estabelecimento de uma presidência estável, a proposta de diminuição do número de comissários e a previsão de maior agilidade para a implementação da cooperação reforçada também podiam ser apontados como iniciativas que visavam a prover maior eficiência funcional.

As mudanças propostas atendiam, de fato, ao mandato conferido. Houve, não obstante, e em que pese à referência em Laeken

à adoção de um *texto constitucional*, o qual deveria ser interpretado preferencialmente como um documento derivado de uma assembleia constituinte²¹², uma leitura desproporcional do seu real conteúdo, agravada pela introdução de expressões como leis, ministros, bandeira, hino e do próprio título que lhe foi nomeado (constituição), que davam a entender tratar-se de uma revolução em relação à ordem jurídica anterior, que não guardava correspondência com os importantes, mas parcimoniosos, passos que efetivamente se buscava dar. Verifica-se aí um caso típico de distanciamento entre os cidadãos europeus e a União, que nitidamente falhou, em tema da maior relevância, na transmissão do real significado e alcance do texto em questão.

4.3. O abandono do projeto constitucional e a fórmula encontrada de um tratado reformador (O Tratado de Lisboa)

O Parlamento Europeu aprovou, por ampla maioria, o texto do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa em 12 de janeiro de 2005: 500 votos a favor, 137 contra e 40 abstenções. Apesar da pequena resistência, o não prevaleceu entre deputados britânicos (41/70), poloneses (31/53) e checos (15/22), dando indícios de que o seu processo de ratificação nacional poderia apresentar dificuldades.

Conforme dispositivo legal, o tratado em questão deveria ser submetido a procedimentos de ratificação de acordo com as modalidades constitucionais determinadas por cada Estado-Membro e só poderia ter vigência após o depósito do último instrumento de ratificação²¹³. Segundo o texto de Nice (artigo 48 do TUE), a vigência dependia da ratificação por todos os integrantes da UE.

212 PIRIS, Jean-Claude. *The constitution for Europe – a legal analysis*. Cambridge University Press, 2006, p. 185.

213 Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Artigo IV-447. *Este Tratado deve ser ratificado pelas altas partes contratantes de acordo com seus respectivos requisitos constitucionais e deve entrar em vigência em 1ª de novembro de 2006, na condição de que todos os instrumentos de ratificação tenham sido depositados, ou, na impossibilidade disso, no primeiro dia do segundo mês seguinte ao depósito do instrumento de ratificação pelo último estado signatário a tomar esse passo.*

A maior parte dos Estados-Membros (15) optou unicamente pela via parlamentar. Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, França, Holanda, Espanha, Polónia, Portugal, Reino Unido e República Tcheca decidiram-se pela consulta popular. As datas tampouco eram uniformes. O processo de ratificação iniciou-se com aprovação por boa margem na Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Grécia, Hungria, Itália, Lituânia, Eslováquia e Eslovênia. Na Alemanha e na Bélgica ainda faltava o cumprimento de certas exigências internas para se dar por concluída a ratificação.

Apesar dos ventos iniciais favoráveis, em 29 de maio de 2005, 54,7% dos votos franceses, em referendo que contou com a participação de 67,6% da população, rejeitaram o novo texto. Os holandeses, em seguida, em 1º de junho, com porcentagem ainda maior, 61,6%, de uma participação recorde de 63% da população, optaram pelo *não*. A diferença entre ambas as consultas é que na Holanda ela não era legalmente vinculante, ainda que houvesse entendimento por parte dos partidos políticos que o parlamento acompanharia uma decisão com participação popular superior a 30%. Os resultados dos referendos na França e na Holanda representaram um duro golpe, por advirem de países fundadores, por terem sido avalizados diretamente por seus cidadãos, e por terem mobilizado ampla parcela da população.

Houve muita pressão, sobretudo da imprensa, para que se decretasse o fim do Tratado Constitucional, como, aliás, se deveria depreender da norma sobre o assunto. Não obstante, o Conselho Europeu, reunido em Bruxelas em 17 de junho de 2005, estimulou os países que ainda não o tinham feito a dar seguimento ao processo de ratificação e ampliou o prazo de consultas até 1º de novembro de 2007. Abria-se um período de reflexão com vistas a se examinar a gravidade da situação e a se buscarem alternativas para se contornar o impasse²¹⁴. Letônia, Chipre, Malta, Luxemburgo, Estônia e Finlândia seguiram a orientação e juntaram-se ao grupo anterior, elevando a 16 o número

²¹⁴ Conselho Europeu de 16-17 de junho de 2005. Declaração dos chefes de Estado e de governo dos Estados-Membros da União Europeia sobre a ratificação do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

de ratificações. Posteriormente, com a conclusão do processo de adesão de Bulgária e Romênia, que ingressam na UE em 1º de janeiro de 2007, aceitando o texto do Tratado Constitucional, esse número elevou-se a 18.

A indefinição a respeito do impasse criado pelas rejeições francesa e holandesa marcou os trabalhos da União Europeia até a assunção da presidência do Conselho pela Alemanha, em janeiro de 2007. Em sua primeira alocução oficial ao Parlamento Europeu, em Estrasburgo, a Chanceler Angela Merkel apresentou, como prioridade de sua gestão, a retomada formal do debate sobre os mandatos emanados das Declarações de Nice e Laeken, indicando o caminho a ser tomado: *não partiremos do zero, mas sim do Tratado Constitucional (...) cujo conteúdo a presidência alemã pretende salvaguardar (...) isso não significa, entretanto, que não sofrerá ajustes*²¹⁵.

Merkel sinalizava, apoiada em decisão do Conselho Europeu de dezembro de 2006, que a pausa para reflexão, aberta em junho de 2005, chegava a termo, e que a partir de então se impunha a busca de uma solução concreta para resgatar o esforço empreendido pela Convenção e pela CIG de 2004, de modo a se aperfeiçoar os mecanismos institucionais de funcionamento da UE alargada a 27 países. Estava claro que a opção constitucional estava descartada. Os desdobramentos seguintes aguardaram as eleições presidenciais e legislativas na França e legislativas na Holanda, com vistas a recolher a legitimidade necessária ao exercício de negociação que se deveria empreender. Após intensos e frutíferos debates, e reuniões secretas entre a Chanceler alemã e os principais interlocutores europeus (chefes de Estado e de governo e presidentes do PE e da Comissão), a presidência alemã logrou aprovar a convocação quase que imediata (antes do fim do mês de julho) de uma nova conferência intergovernamental, por ocasião da reunião do Conselho em que encerrava o seu mandato (Bruxelas 16-17 de junho de 2007)²¹⁶.

215 Telegrama 069 de Braseuropa, de 18/1/2007.

216 Conselho Europeu de Bruxelas, de 21-22 de junho de 2007. Conclusões da Presidência. Item I.

O apoio do Presidente Nicolas Sarkozy reestabeleceu o protagonismo franco-alemão presente nos momentos cruciais das decisões europeias e ajudou a amenizar as resistências em países que nem chegaram a se pronunciar sobre o texto constitucional, como o Reino Unido e a República Tcheca. Embora se tenha chegado a um mandato próximo da essência do texto constitucional, os embates internos foram intensos e não deixaram de manifestar as clivagens ideológicas presentes desde os primórdios da integração. Disputas por mais ou menos integração, voto e distribuição de poder marcaram os debates.

As condições de funcionamento da CIG foram definidas e o seu mandato estabelecido. O Conselho convidou a presidência portuguesa a redigir um projeto de texto conforme as instruções contidas no mandato e apresentá-lo à CIG no momento de sua abertura. Fixou-se o fim de 2007 como data alvo para a conclusão dos trabalhos, a fim de se dispor de tempo suficiente para a sua ratificação e aplicação dos novos dispositivos antes das eleições para o Parlamento Europeu de junho de 2009. A CIG foi instituída sob a autoridade global dos chefes de Estado e de governo e assistida pelo Conselho no formato *Assuntos Gerais e Relações Exteriores*. Tanto a Comissão quanto o Parlamento Europeu foram associados aos seus trabalhos. Este, aliás, foi convidado a apresentar projeto sobre a sua futura composição.

Segundo o mandato que lhe foi outorgado²¹⁷, que confirma o abandono de um texto único, linear e coerente, em benefício da manutenção do formato em vigência, assentado sobre emendas aos tratados anteriores, a CIG foi instruída a elaborar um *tratado modificativo* contendo as inovações decorrentes da CIG de 2004. Esse tratado deveria conter duas cláusulas de substância alterando respectivamente o Tratado sobre a União Europeia (TUE) e o Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE). Este último passaria a chamar Tratado sobre o funcionamento da União, que seria dotada de personalidade jurídica única, decretando, assim, o fim da Comunidade Europeia.

217 Conselho Europeu de Bruxelas, de 21-22 de junho de 2007. Conclusões da Presidência. Anexo I.

Foi vedado o uso da terminologia constitucional presente no texto rejeitado pela França e pela Holanda (constituição, ministro, lei, lei-quadro) e a menção a símbolos da União (bandeira, hino e divisa). As inovações decorrentes dos trabalhos da CIG de 2004 que deveriam ser incorporadas no Tratado sobre a União Europeia e no Tratado sobre o funcionamento da União foram explicitamente relacionadas no mandato conferido à nova CIG. A referência expressa à primazia do direito da União, desnecessária, aliás, em razão de sua natureza, atestada por decisões do Tribunal de Justiça, não deveria constar do texto dos tratados constitutivos, mas de declaração em anexo.

Elas diziam respeito, principalmente, à delimitação precisa de distribuição de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros; à conformação institucional da União; à definição de novo sistema de voto no Conselho; à readequação dos dispositivos sobre política externa e segurança comum à nova arquitetura de integração; ao reforço do papel dos parlamentos nacionais, ao estatuto da carta dos direitos fundamentais, ao reforço da cooperação policial e judiciária em matéria penal; e à agilização do mecanismo de cooperação reforçada.

No fundo, instruía-se a CIG a retomar o conteúdo e em muitos casos a própria redação contemplada no texto do Tratado Constitucional, mas se valendo do artifício de sua incorporação na ordem jurídica vigente, e não por meio da criação de um novo instrumento. Avaliava-se que a aplicação desse método, utilizado em outras oportunidades, como Amsterdã e Nice, diminuiria os riscos de uma nova recusa às modificações que os chefes de Estado e de governo da UE julgavam necessárias para o bom andamento da integração. Aliada à exclusão das menções constitucionais, essa descaracterização do texto rejeitado almejava contornar dificuldades derivadas de eventuais processos de ratificação popular, mais sensíveis à evocação de sinais de transferência de soberania, que evidenciavam uma realidade há muito em desdobramento, mas para a qual a opinião pública europeia, em maior ou menor proporção, parecia continuar refratária.

A nova CIG abriu-se em 23 de julho de 2007, já sob a presidência portuguesa. O projeto que dela resultou foi examinado em reunião informal do Conselho apenas três meses depois (18-19 de outubro). Apesar da persistência de divergências antigas, como a questão do fim do voto ponderado, sobretudo pela Espanha e Polônia, que perdiam influência na nova equação, como se verá em seguida, e da distribuição do número de *eurodeputados*, por parte da Itália (queria paridade com a França e o Reino Unido), a presidência portuguesa logrou fechar o acordo e aprová-lo em 13 de dezembro, em reunião do Conselho Europeu, realizada em Lisboa. Nasceu assim o Tratado de Lisboa, que, na visão do ex-Primeiro-Ministro de Luxemburgo e europeísta Jean-Claude Juncker, citado na introdução deste capítulo, era a melhor interseção possível que os vinte e sete chefes de Estado e de governo da União Europeia foram capazes de alcançar.

Havia um consenso entre os chefes de Estado e de governo, justificado pelo fato de o novo tratado ter um caráter reformador, de que não seria necessário recurso à ratificação popular. A urgência em vê-lo aprovado também contribuía para a escolha da via parlamentar. A exceção foi a Irlanda, cuja opção do governo republicano de Bertie Ahern pelo referendo popular se demonstrou desastrosa. Em 12 de junho de 2008, quando dezessete dos vinte e sete países já haviam concluído o processo de ratificação parlamentar (Alemanha, Áustria, Bulgária, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, França, Grécia, Hungria, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polônia, Portugal e Romênia); 53,4% da população irlandesa o rejeitaram. Ao contrário da primeira consulta sobre Nice, o índice de participação de votantes irlandeses superou a maioria dos eleitores (53,1%), elevando ainda mais a tensão que se instalava.

A exemplo do que ocorreu no fatídico processo de ratificação do Tratado Constitucional, os chefes de Estado e de governo reunidos no Conselho Europeu de junho de 2008 (19-20), logo após a rejeição irlandesa, indicaram que o processo de ratificação deveria ter andamento nos demais Estados-Membros. No mês seguinte, Reino

Unido, Chipre, Países Baixos, Bélgica, Espanha e Itália somaram-se aos dezessete, perfazendo vinte e três países que ratificaram o texto de Lisboa. A República Tcheca argumentou necessitar do parecer de seu Tribunal Constitucional para cumprir o rito de aprovação parlamentar, o que não seria possível antes do início de 2009. O parecer favorável foi emitido em fins de 2008, e a ratificação parlamentar em maio de 2009. O Presidente Václav Klaus vinculou sua assinatura ao resultado de nova consulta na Irlanda.

Embora fosse grave a rejeição em questão advir do único país a optar pelo referendo popular, recolocando em evidência as críticas relacionadas ao *déficit democrático* da edificação europeia, o voto negativo irlandês não provocou o mesmo nível de angústia do francês ou holandês. Logo surgiram rumores da possibilidade de se adotar o “modelo norueguês”²¹⁸ ou de se construir uma “Europa à la carte”²¹⁹, em desdém ao papel da Irlanda no bloco. Outra possibilidade aventada foi a realização de um novo referendo, que encontrava precedente nos exemplos da Dinamarca (Tratado de Maastricht) e da própria Irlanda (Tratado de Nice). Essa foi a opção adotada, refletindo entendimento preponderante de que a crise gerada com a rejeição irlandesa não deveria ser resolvida contra ou sem os irlandeses, mas com eles.

No Conselho Europeu de dezembro (11-12), a presidência francesa logrou consenso dos demais Estados-Membros sobre oferta de solução de compromisso à Irlanda²²⁰, que lhe permitiria justificar a realização de um novo referendo. Essas garantias versavam sobre os seguintes temas, apontados como sensíveis para o êxito de uma nova consulta: manutenção de um comissário por país; confirmação de sua neutralidade militar e de sua soberania em matéria fiscal e de aborto²²¹. O novo referendo foi realizado em 2 de outubro de 2009 e, dessa vez, o tratado foi acolhido por 67,13% dos 59% de eleitores

218 Telegrama 770 de Brasemb Berlim, de 14/6/2008.

219 Telegrama 704 de Braseuropa, de 16/6/2008.

220 Telegrama 502, Brasemb Dublin, de 1/12/2008.

221 Conselho Europeu de Bruxelas, de 11-12 de dezembro de 2008. Conclusões da Presidência.

que compareceram às urnas. Os governos polonês e tcheco, que haviam vinculado a assinatura de seus respectivos presidentes Lech Kaczynsky²²² e Václav Klaus²²³ ao resultado favorável do pleito irlandês, cumpriram com o compromisso que haviam assumido e, em 1º de dezembro, primeiro dia do mês seguinte ao depósito do instrumento de ratificação do último Estado-Membro signatário, entrou em vigor o Tratado de Lisboa, pondo termo ao processo de reforma lançado em Nice, ainda em 2000.

4.4. O significado do Tratado de Lisboa

O ex-Presidente francês Valéry Giscard d'Estaing definiu o Tratado de Lisboa como uma caixa de ferramentas redecorada, dividida em três compartimentos, dentro dos quais seria necessário remexer para se encontrar o que se buscava²²⁴. Considerando que essa imagem foi formulada pela maior autoridade da Convenção convocada para elaborar a base do projeto de texto constitucional, pode-se concluir, de partida, que o texto de Lisboa é um conjunto de emendas aos tratados anteriores, portanto, de natureza modificativa, e não constitutiva, como se esperava, não contribuindo para a tão almejada simplificação e clareza da ordem jurídica europeia.

A definição de d'Estaing induz, também, a outra conclusão. A de que os instrumentos almejados para o reforço do processo de integração, plasmados no Tratado Constitucional, encontravam-se, de certa forma, espalhados no texto reformado. De fato, os juristas encarregados da redação do novo tratado limitaram-se, à luz das instruções recebidas, a pinçar esses instrumentos no texto rejeitado e a introduzi-los, sob a forma de emendas, no Tratado sobre a União Europeia (TUE) e no Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE). Assim, se do ponto de vista da forma o Tratado de Lisboa

222 O Presidente polonês Lech Kaczynsky assinou o instrumento de ratificação em 10/10/2009.

223 O Presidente Václav Klaus assinou o instrumento de ratificação em 3/11/2009.

224 D'ESTAING, Valéry Giscard,. *La boîte à outils du traité de Lisbonne*. *Le Monde*, 26/10/2007.

deixava a desejar, do conteúdo resgatava, em boa medida, os alcances aferidos pelo texto constitucional. Além de estabelecerem as condições de adesão e de funcionamento da União, esses instrumentos previram, pela primeira vez, a possibilidade de desligamento de um Estado-Membro²²⁵.

O exame do Tratado de Lisboa será comparativo em relação aos tratados até então em vigência. Elementos relevantes que afastavam o texto reformador do constitucional serão, entretanto, salientados, com vistas a proporcionar uma compreensão mais ampla do resultado final alcançado. O Tratado de Lisboa, a exemplo dos demais de natureza modificativa, foi absorvido pelos textos constitutivos, dando-lhes novo conteúdo e forma. No caso do Tratado que institui a Comunidade Europeia, alterou-lhe, ademais, o nome para Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (TFUE).

O Tratado de Lisboa mudou a arquitetura institucional erguida em Maastricht e apoiada sobre três *pilares*. Ao conceder personalidade jurídica à União Europeia²²⁶, que passou a substituir e a suceder à Comunidade Europeia²²⁷, desapareceu a distinção entre temas comunitários e da União, ainda que, na prática, subsistam traços do modelo lançado em 1992, em decorrência da falta de harmonização dos procedimentos decisórios em todos os seus domínios. Assim, embora as matérias derivadas do *terceiro pilar* – com algumas pequenas exceções, em razão da sensibilidade dessas matérias²²⁸ – sigam os procedimentos antes aplicados à decisão comunitária, o mesmo não ocorre com os temas de Política Externa e de Segurança Comum,

225 TUE, artigo 50 (conforme alteração introduzida pelo tratado de Lisboa). DONY, Marianne, *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*. Institut d'Etudes Européennes. Éditions de l'Université de Bruxelles. 2008.

226 Artigo 47 do novo Tratado sobre a União Europeia. DONY, Marianne, *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*. Institut d'Etudes Européennes. Éditions de l'Université de Bruxelles. 2008.

227 Artigo 1º do novo Tratado sobre a União Europeia. DONY, Marianne, *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*. Institut d'Etudes Européennes. Éditions de l'Université de Bruxelles. 2008.

228 O Reino Unido e a Irlanda usufruem de dispensa dos compromissos de Schengen, bem como dos protocolos que versam sobre controle de fronteiras, asilo, imigração, cooperação em matéria judicial e cooperação policial.

que guardam sua essência intergovernamental. Na prática é como se persistisse o *segundo pilar*.

Aqui vale a pena salientar a inclusão no TFUE de dispositivos (quinta parte) dedicados à ação externa da União em domínios não contemplados pela Pesc, cujo processo decisório segue a lógica do antigo *primeiro pilar*. Diz respeito aos seguintes temas: política comercial comum; cooperação e solidariedade com terceiros países; acordos internacionais e relações da União com organizações internacionais, terceiros países e delegações da União. O papel do Parlamento Europeu e do procedimento legislativo ordinário assume particular relevância, como será examinado mais abaixo.

A avançada Carta dos Direitos Fundamentais, que havia sido incluída, em sua integralidade, no bojo do Tratado Constitucional, foi deslocada para seção de anexos do Tratado de Lisboa, mas conservou o mesmo valor jurídico, ainda que não extensivo a todos os países, uma vez que o Reino Unido e a Polónia solicitaram dispensa de sua aplicação para os casos em que os princípios e valores nela enunciados não sejam reconhecidos por seus direitos nacionais.

Tendo em vista a construção de entendimento para a conclusão do texto do acordo, cláusulas de não participação (*opt out*) foram também reforçadas para assegurar ao Reino Unido e à Irlanda a possibilidade de não implementarem medidas que modifiquem ou que ampliem o escopo de decisões das quais tenham anteriormente participado em domínios de cooperação judiciária e policial em matéria penal, aí compreendidos temas do espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

A flexibilidade, presente na aceitação de cláusulas de não participação, foi reconhecida também na manutenção e aperfeiçoamento do princípio da cooperação reforçada, considerada de especial relevância em uma Europa alargada a 27 países. A exemplo do Tratado Constitucional, Lisboa introduziu, no caso especial da Pesc, a modalidade de *cooperação estruturada*. Diferentemente da cooperação reforçada, ela não é objeto de proposta por parte da Comissão nem de

aprovação por parte do Parlamento Europeu. O seu estabelecimento é decidido no seio do Conselho, em regra geral por unanimidade. A Comissão e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança podem influenciar por meio da emissão de parecer, conforme previsão normativa. O Parlamento Europeu limita-se a ser informado do pedido. O limiar ordinário para a conformação de uma cooperação é de nove Estados-Membros, mas no caso da estruturada pode ser reduzido a dois, na hipótese de participação em programas europeus de equipamento militar e de fornecimento de unidades de combate para as missões realizadas no âmbito da UE.

4.4.1. Definição de Competências

A definição mais clara da repartição de competências era há muito uma aspiração dos governos dos Estados-Membros. A introdução, em Maastricht, do princípio da subsidiariedade ajudou a controlar a proliferação de iniciativas da Comissão, mas não pôs fim às dúvidas sobre os limites das competências da União. O Tratado de Lisboa formalizou o princípio da atribuição de competência para fixar os limites da ação da União e o da proporcionalidade para calibrar o conteúdo e a forma dessa ação. Os tipos de competência foram classificados em três categorias: exclusiva, compartilhada e de apoio²²⁹. Essa distinção, mencionada no capítulo anterior, já era feita pelos estudiosos. O Tratado de Lisboa vai além e distribui os domínios de ação da União entre elas.

4.4.2. O Sistema Jurídico

Ambos os tratados, conforme o artigo 1º do TUE, possuem o mesmo valor jurídico, não havendo, portanto, a distinção entre tratado

229 Artigo 2º do TFUE.

de base e tratado de aplicação, como se poderia supor, e que implicaria a subordinação do segundo em relação ao primeiro e a consequente possibilidade de maior flexibilidade para a revisão do TFUE.

O Tratado de Lisboa manteve a distinção clássica dos atos jurídicos previstos nos tratados precedentes (diretivas, decisões, recomendações e pareceres); padronizou a nomenclatura, com a eliminação dos termos utilizados para os temas da Pesc e da JAI (princípios e orientações gerais, estratégia comum, posição comum e ação comum); e os reagrupou em quatro categorias: atos legislativos, atos delegados, atos de execução e atos não vinculantes. No texto constitucional utilizava-se o termo lei como equivalente a regulamento; e lei quadro, a diretiva.

Foram considerados atos legislativos²³⁰ os regulamentos, as diretivas ou as decisões adotadas por procedimento legislativo ordinário (por codecisão, por proposta da comissão), ou especial (adotado pelo PE com a participação do Conselho ou pelo Conselho com a participação do PE, conforme casos específicos previstos no Tratado). Portanto, os atos jurídicos adotados pelo procedimento legislativo constituem atos legislativos.

A categoria de atos delegados²³¹ foi novidade introduzida pelo Tratado de Lisboa, segundo a qual a Comissão poderia beneficiar-se de delegação de competência para completar ou modificar certos elementos não essenciais do ato legislativo (regulamento, diretiva ou decisão), observando os objetivos, o conteúdo, o alcance e a duração da delegação de poder. Sua vigência foi vinculada à não manifestação de objeções pelo Conselho.

Os atos de execução²³², previstos desde o Tratado da CEE, referem-se também à delegação de competência conferida à Comissão pela União, mas nesse caso para a implementação de

²³⁰ Artigo 289 do TFUE.

²³¹ Artigo 290 do TFUE.

²³² Artigo 291 do TFUE.

atos juridicamente vinculantes (regulamento, diretiva ou decisão). A competência de execução é formalizada como sendo, em regra geral, da Comissão, pondo fim ao complicado procedimento de comitologia, que era frequentemente contestado por sua falta de transparência. O Parlamento Europeu, em conjunto com o Conselho, passa a definir, por meio de regulamento adotado por procedimento legislativo ordinário, as regras e os princípios gerais de controle, pelos Estados-Membros, do exercício das competências de execução pela Comissão. Assim, só podem ser adotados os atos executórios que contem com prévia e explícita previsão legal. Atende-se à exigência de maior controle democrático dos atos de execução e de agilidade na implementação do ordenamento jurídico europeu.

Tanto o Conselho quanto a Comissão podem adotar recomendações e pareceres, cuja natureza não vinculante é preservada pelo Tratado de Lisboa. A adoção desses atos jurídicos segue a mesma regra de voto dos atos legislativos (maioria simples, qualificada ou unanimidade).

Tendo em vista a vedação tipificada nos artigos 24 e 31 das disposições sobre a Política Externa e de Segurança Comum do TUE, fica claro que essa categoria de ato jurídico (decisão), no caso da Pesc, não constitui ato legislativo, e nem se encaixa nas demais categorias, confirmando a especificidade do domínio coberto pelo título V do TUE (Pesc).

Ainda sobre tema relacionado à ordem jurídica da União Europeia, vale a pena ressaltar importante mudança introduzida pelo Tratado de Lisboa com vistas a agilizar futuras modificações de seu texto, por meio da modificação do método ordinário e da criação do método simplificado.

A primeira estende ao Parlamento Europeu (já havia previsão para os governos dos Estados-Membros e a Comissão) iniciativa de apresentação de projeto de revisão ao Conselho de Ministros. Os parlamentos nacionais passam a ser informados. O Conselho Europeu decide, por maioria simples, e após consulta ao PE, por

convocação de uma convenção prévia à marcação de uma conferência intergovernamental (composta por representantes dos parlamentos nacionais, dos chefes de Estado e de governo, do PE e da Comissão); ou diretamente pela de uma conferência intergovernamental. Neste caso, o Conselho Europeu fixa o seu mandato, e não a convenção. A CIG delibera por comum acordo e os Estados-Membros ratificam o texto segundo suas próprias regras constitucionais.

Já a revisão simplificada aplica-se apenas à parte do TFUE que trata das políticas e ações internas da União (Terceira Parte). O procedimento é semelhante ao ordinário, salvo por um ponto. O Conselho Europeu decide diretamente, por unanimidade, sem necessidade de convenção ou de conferência intergovernamental, desde que a mudança não implique aumento de competências da União. A emenda deve, em seguida, ser ratificada pelos Estados-Membros.

Outro avanço notável com impacto sobre o processo decisório foi a introdução da *cláusula de passarela geral*²³³, autorizando o Conselho Europeu a decidir, por unanimidade, sobre a mudança do procedimento de voto especial para o ordinário, ou do voto por unanimidade para maioria qualificada, sem que houvesse necessidade de revisão do Tratado. As únicas restrições diziam respeito a temas de defesa ou com implicações militares.

4.4.3. Estrutura Institucional

Conselho Europeu

A maior inovação em relação ao Conselho Europeu diz respeito à sua inclusão no quadro institucional da União²³⁴ e sob a coordenação de uma presidência fixa. Além dos chefes de Estado e de governo, compõem os seus quadros o seu presidente e o da Comissão. Apenas

²³³ Artigo 48, item 7, no novo TUE (com as modificações do Tratado de Lisboa).

²³⁴ Artigo 13 do novo TUE (com as modificações do Tratado de Lisboa).

os chefes de Estado e de governo votam. Os trabalhos são assistidos pelo Secretariado-Geral do Conselho. Suas atribuições como ente responsável pela definição das orientações e prioridades políticas gerais da União foram mantidas, mas sem papel legislativo. À luz do Tratado de Lisboa, é a instituição responsável pela proposição do Presidente da Comissão, pela nomeação do Alto Representante para Política Externa e de Segurança Comum, pelo estabelecimento de um sistema de rotação dos Estados-Membros na presidência do Conselho, e pela adoção das *cláusulas de passarela*.

A presidência, eleita por maioria qualificada de seus membros, para mandato de dois anos e meio, renovável por uma vez, conferia à União a face representativa que motivava o questionamento atribuído ao ex-Secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger, “whom do I call when I want to talk to Europe?”. Embora a institucionalização do Conselho Europeu reforçasse o papel dos Estados-Membros, a perenidade da presidência nas mãos de uma autoridade impedida de exercer mandato nacional revestia a sua estrutura de verniz supranacional. Tratava-se de importante sinal, uma vez que, a partir do Tratado de Lisboa, as decisões estratégicas a serem tomadas pelo Conselho Europeu passariam a se beneficiar da interferência ativa de um coordenador teoricamente despidido de interesses nacionais, cuja extensão de influência no processo decisório seria proporcional ao seu prestígio e à sua capacidade de liderança política.

Conselho

As formações do Conselho passam a ter a sua presidência exercida por grupos de três Estados-Membros, por um período de 18 meses. Cada grupo de três deve ser conformado levando-se em conta o equilíbrio geográfico e as diferenças regionais²³⁵. Dentro de cada

²³⁵ Declaração *ad* Artigo 16, parágrafo 9, do TUE sobre a decisão do Conselho Europeu relativa ao exercício da presidência do Conselho.

grupo, a presidência por país é exercida por mandato de seis meses²³⁶. Os outros dois membros auxiliam a presidência em exercício. A exceção à regra é o Conselho de Negócios Estrangeiros, que não é presidido por um ministro, mas pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Este cargo era novo e fundia o de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, criado em Amsterdã, com o de Comissário para Relações Exteriores.

A nomeação do Alto Representante, como visto anteriormente, dava-se pelo Conselho Europeu, por maioria qualificada, após acordo do presidente da Comissão, para um mandato de cinco anos. O Tratado Constitucional atribuía a esse novo cargo o título de ministro dos Negócios Estrangeiros da União. Apesar do fim da estrutura de *pilares*, os aspectos políticos e econômicos da política externa continuaram divididos e o temor de que essa divisão gerasse incoerências justificou a reunião, em uma pessoa, das responsabilidades relativas à harmonização desse domínio. No fundo, o novo Alto Representante acumula três funções, pois, além de presidir o Conselho de Negócios Estrangeiros e de ser vice-presidente da Comissão, corresponde-lhe assessorar os trabalhos do Conselho Europeu. A política comum de segurança e defesa também é da sua competência.

O Alto Representante é apoiado, no exercício de suas funções, por um Serviço Europeu para a Ação Externa (Seae). Esse serviço, que entrou em funcionamento em janeiro de 2011, é composto por funcionários do Secretariado-Geral do Conselho, da Comissão, dos serviços diplomáticos nacionais e de recrutamento. Embora, na avaliação do diretor operacional do Seae, David O’Sullivan, o maior

236 Conforme decisão do Conselho de 01/1/2007, é a seguinte a rotação da presidência do Conselho até o 1º semestre de 2020: Alemanha (1º semestre de 2007), Portugal (2º semestre de 2007), Eslovênia (1º semestre de 2008), França (2º semestre de 2008), Rep. Checa (1º semestre de 2009), Suécia (2º semestre de 2009), Espanha (1º semestre de 2010), Bélgica (2º semestre de 2010), Hungria (1º semestre de 2011), Polónia (2º semestre de 2011), Dinamarca (1º semestre de 2012), Chipre (2º semestre de 2012), Irlanda (1º semestre de 2013), Lituânia (2º semestre de 2013), Grécia (1º semestre de 2014), Itália (2º semestre de 2014), Letónia (1º semestre de 2015), Luxemburgo (2º semestre de 2015), Países Baixos (1º semestre de 2016), Eslováquia (2º semestre de 2016), Malta (1º semestre de 2017), Reino Unido (2º semestre de 2017), Estónia (1º semestre de 2018), Bulgária (2º semestre de 2018), Áustria (1º semestre de 2019), Roménia (2º semestre de 2019), Finlândia (1º semestre de 2020).

desafio do Seae seja o de persuadir os Estados-Membros a agirem coletivamente em nível europeu em um domínio em que o processo decisório permanece concentrado na esfera intergovernamental e no voto por unanimidade²³⁷, a criação do Seae não deixa de ser a semente para a *europização* da Pesc. O próprio O'Sullivan deposita suas esperanças na formação de um grupo que angarie a confiança dos Estados-Membros e das instituições europeias e que funcione como *catalyst for such a "Europeanisation"*.

A prática ordinária de voto, que era por maioria simples, passa a ser por maioria qualificada. Associada à definição da codecisão como procedimento decisório de caráter geral (que será examinada mais abaixo), obtém-se aumento do escopo de aplicação do VMQ para quase 80% das decisões relacionadas às políticas da União e para cerca de 59,54% de todas as previsões legais do TUE e do TFUE. Com relação ao Tratado de Nice (o VMQ correspondia a 53,94%²³⁸ dos casos), houve um incremento da ordem de 5,5%. Já a unanimidade foi mantida em cerca de cinquenta temas considerados sensíveis, tais como controle fiscal, segurança social, Pesc, regimes linguísticos e sedes das instituições, e que correspondem a 30,26% dos casos (à luz do Tratado de Nice essa cifra era de 32,38%²³⁹).

A definição das ponderações de voto foi um dos temas mais complexos durante a preparação do Tratado Constitucional. O sistema que acabou sendo reproduzido pelo Tratado de Lisboa, parecido ao do texto constitucional²⁴⁰, pôs fim ao voto ponderado, que remontava ao Tratado de Roma, e instituiu a composição de dupla maioria envolvendo os Estados-Membros e a população da União. Assim, conforme estipulado pelo Tratado de Lisboa, a maioria qualificada define-se como sendo igual a pelo menos 55% dos Estados-Membros

237 O Tratado de Lisboa não conferiu competências adicionais à Comissão e ao PE sobre a Pesc.

238 MAURER, Andreas. *Der Vertrag von Nizza-Kurzanalyse im Lichte der Vertragsfortbildungen seit 1952*. p. 8.

239 MAURER, Andreas. *Der Vertrag von Nizza-Kurzanalyse im Lichte der Vertragsfortbildungen seit 1952*. p. 8.

240 O Tratado Constitucional estabelecia que os 55% dos Estados-Membros deveriam equivaler a pelo menos 15 países, o que era automaticamente o caso em uma Europa de 27 países. Estipulava ainda que a minoria de bloqueio deveria ser composta por pelo menos 4 países.

do Conselho (15 países) reunindo ao menos 65% da população da União, no caso das propostas emanadas da Comissão ao do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Já a minoria de bloqueio deve incluir ao menos quatro países, não bastando que alcance apenas os 35%. Nos casos em que nem todos os Estados-Membros participem da votação, a minoria de bloqueio deve contar com o número de Estados-Membros que representem ao menos 35% da população da União. Para os demais casos em que se prevê o voto por maioria qualificada, esta é alcançada ao associar-se pelo menos 72% dos Estados-Membros reunindo 65% da população. A abstenção dos membros presentes ou representados continua a não interferir na adoção das deliberações do Conselho que exijam a unanimidade²⁴¹.

Tendo em vista a reação que esse critério suscitou nos países que haviam logrado em Nice uma ponderação superior à que os demais integrantes alcançaram, como foi o caso da Espanha e da Polónia (particularmente virulenta neste último), a entrada em vigor do novo sistema, não menos complexo do que o anterior, apesar do esforço empreendido no sentido de simplificá-lo, foi postergada para 1º de novembro de 2014. Até lá, seguem vigentes as ponderações definidas pelas declarações de nº 20 e 21, anexas ao Tratado de Nice. Vale a pena ressaltar que as alterações ao procedimento de codecisão passaram a ser implementadas desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, observando, no caso majoritário da aplicação do voto por maioria qualificada, a normativa de Nice. Segundo o artigo 3º do Protocolo sobre Disposições Transitórias, que é parte integrante do Tratado de Lisboa, entre 1º de novembro de 2014 e 31 de março de 2017, nos casos em que uma deliberação deva ser tomada por maioria qualificada, um membro do Conselho pode demandar que esta deliberação seja feita com a ponderação fixada pelo Tratado de Nice.

241 TFUE, art. 238.

Tabela 1 - Peso dos votos dos Estados-Membros no Conselho desde 1957 (Continua)

Estados-Membros	% da população total da UE	CEE+6		CEE+9		CEE+10		CEE+12		UE+15		UE+25		UE+27	
		NV	%	NV	%	NV	%	NV	%	NV	%	NV	%	NV	%
Alemanha	18,1	4	23,5	10	17,2	10	15,9	10	13,2	10	11,5	29	9,0	29	8,41
França	14,3	4	23,5	10	17,2	10	15,9	10	13,2	10	11,5	29	9,0	29	8,41
RU	12,1			10	17,2	10	15,9	10	13,2	10	11,5	29	9,0	29	8,41
Itália	12,8	4	23,5	10	17,2	10	15,9	10	13,2	10	11,5	29	9,0	29	8,41
Espanha	8,8							8	10,5	8	9,2	27	8,4	27	7,83
Polónia	8,5											27	8,4	27	7,83
Roménia	4,9													14	4,06
Holanda	3,6	2	11,8	5	8,6	5	7,9	5	6,6	5	5,7	13	4,0	13	3,77
Grécia	2,4					5	7,9	5	6,6	5	5,7	12	3,7	12	3,48
Portugal	2,2							5	6,6	5	5,7	12	3,7	12	3,48
Bélgica	2,3	2	11,8	5	8,6	5	7,9	5	6,6	5	5,7	12	3,7	12	3,48
Rep.Tcheca	2,2											12	3,7	12	3,48
Hungria	2,2											12	3,7	12	3,48

(Continuação)

Estados- -Membros	% da população total da UE	CEE+6			CEE+9			CEE+10			CEE+12			UE+15			UE+25			UE+27		
		NV	%		NV	%		NV	%		NV	%		NV	%		NV	%		NV	%	
Suécia	2,0													4	4,6	10	3,1	10	2,90			
Áustria	1,8													4	4,6	10	3,1	10	2,90			
Bulgária	1,7																			10	2,90	
Dinamarca	1,2				3	5,2		3	4,8		3	3,9		3	3,4	7	2,9	7	2,03			
Eslováquia	1,2															7	2,9	7	2,03			
Finlândia	1,1													3	3,4	7	2,9	7	2,03			
Irlanda	0,9				3	5,2		3	4,8		3	3,9		3	3,4	7	2,9	7	2,03			
Lituânia	0,8															7	2,9	7	2,03			
Letônia	0,5															4	1,2	4	1,16			
Eslovênia	0,4															4		4	1,16			
Estônia	0,3															4		4	1,16			
Chipre	0,2															4		4	1,16			
Luxemburgo	0,1	1	5,9		2	3,4		2	3,2		2	2,6		2	2,3	4		4	1,16			

(Conclusão)

Estados-Membros	% da população total da UE	CEE+6		CEE+9		CEE+10		CEE+12		UE+15		UE+25		UE+27	
		NV	%	NV	%	NV	%	NV	%	NV	%	NV	%	NV	%
Malta	0,1											3		3	0,87
TOTAL		17 votos		58 votos		63votos		76 votos		87 votos		321 votos		345 votos	
Obtenção da MQ		(*)12 votos equivalentem a 3 de 6 países 70,5% (**) além dos 12 votos era necessário o apoio de 4 dos 6 países		(*)41votos equivalentem a 5 de 9 países 70 (**) além dos 41 votos era necessário o apoio de 6 dos 9 países		(*)45 votos equivalentem a 5 de 10 países 71,4% (**) além dos 45 votos era necessário o apoio de 6 dos 10 países		(*)54 votos equivalentem a 6 de 12 países 71,05% (**) além dos 54 votos era necessário o apoio de 8 dos 12 países		(*)62votos equivalentem a 8 de 15 países 71% (**) além dos 62 votos era necessário o apoio de 10 dos 15 países		(*)232votos equivalentem a 13 de 25 países 72,3% (**) além dos 232 votos era necessário o apoio de 23 dos países (17 dos 25 países) (***)		(*)255votos equivalentem a 14 de 27 países 73,98% (**) além dos 255 votos era necessário o apoio de 2/3 dos países (17 dos 27 países) (***)	
Obtenção da Minoria de bloqueio		6votos equivalentem a 2 de 6 países (33,3%)		18 votos equivalentem a 2 de 9 países (31%)		19 votos equivalentem a 2 de 10 países (30,1%)		23 votos equivalentem a 3 de 12 países (30,2%)		26 votos equivalentem a 3 de 15 países (29,8%)		90 votos equivalentem a 4 de 25 países (28%)		90 votos equivalentem a 4 de 27 países (26,4%)	
Especificidades										Cláusula de Ioannina		Cláusula demográfica (62% da população da União)		Cláusula demográfica (62% da população da União)	

NV: número de votos – MQ: maioria qualificada

(*) para propostas oriundas da Comissão (**) para as demais propostas

(***) A correspondência de uma maioria simples de Estados-Membros com o número mínimo de votos passou a ser exigida.

O texto do Tratado Constitucional havia previsto a introdução de uma regra provisória, semelhante ao *Compromisso de Ioannina*, segundo a qual 75% dos Estados-Membros ou da população necessários para conformar-se uma minoria de bloqueio (dez Estados-Membros ou 26,26% da população) poderiam solicitar o adiamento da aplicação de uma decisão tomada por maioria qualificada durante o período de transição, por prazo razoável e sem acarretar prejuízo aos limites obrigatórios de tempo fixados pelo direito da União, com vistas a buscar maior entendimento sobre a matéria. Esta fórmula foi resgatada nas negociações do tratado reformador e anexada em declaração anexa ao Tratado de Lisboa²⁴². A novidade é que para depois de março de 2017, manteve-se a possibilidade de recurso a esse dispositivo, e com diminuição da porcentagem de 75% para 55% (sete Estados-Membros ou 19,26%). A introdução desse dispositivo viu-se posteriormente reforçada com o Protocolo sobre a decisão do Conselho relativa à implementação dos artigos 16, parágrafo 4, do TUE, e 238, parágrafo 2º, do TFUE, para os períodos entre 1/11/2014 e 31/3/2017 e a partir de 1/4/2017, segundo o qual qualquer projeto com vistas a modificar ou a anular o alcance dos dispositivos relativos ao *Compromisso de Ioannina* só poderia ser aprovado por decisão unânime do Conselho Europeu.

Se compararmos Lisboa e Nice, os limites de apoio dos Estados-Membros e da população foram levemente elevados: 14 (50%+1) para 15 (55%), no caso do número de países; e 62% para 65%, no da população, mantendo, em certa medida, o equilíbrio sistêmico. Dentro do novo modelo, e com o fim do voto ponderado, reforçou-se o movimento que se vinha delineando desde Nice de fortalecer a capacidade dos Estados-Membros de maior peso demográfico de compor a minoria de bloqueio. Valendo-se do índice de Banzhaf²⁴³,

²⁴² Declaração Ad artigo 16, parágrafo 4, do TUE e artigo 238, parágrafo 2, do TFUE.

²⁴³ O índice de Banzhaf, também conhecido como Penrose-Banzhaf, é um índice de cálculo de poder definido pela probabilidade de mudança dos resultados de um escrutínio em um sistema em que a distribuição de votos não é necessariamente homogênea.

confirma-se o entendimento de que os países de maior população passarão a ter maior força na montagem dessa minoria. Para a França, este índice, que se situava em torno de 7,8%, foi a 9% com o Tratado de Lisboa. O da Alemanha elevou-se de 7,8% para a 11,7%. Já os países de médio porte, tais como a Espanha e a Polônia, perderam peso. Este viu o seu percentual reduzir-se de 7,4% para 5,7%; aquele, de 7,4% para 6,5%. Os países de pequeno porte, com população entre 400 mil e cinco milhões de habitantes, tiveram o seu papel confirmado pela exigência do critério de número de países. Também o fim da paridade de votos entre os países da União, sobretudo entre a Alemanha e a França, transmite mensagem de disposição dos Estados-Membros a fortalecer os critérios institucionais com base na legitimidade demográfica.

**Tabela 2 – Comparação da construção do VMQ segundo os
Tratados de Nice e de Lisboa**

Votos por Maioria qualificada no Conselho	Maioria Qualificada	Minoria de Bloqueio
Tratado de Nice (27 países)	- Proposições oriundas da Comissão: a) 255 votos (de um total de 345) b) 14 Estados-Membros (=50% +1 dos países da UE) c) 62% da população - Demais proposições: a) 255 votos (de um total de 345) b) 17 Estados-Membros (=2/3 dos países da UE) c) 62% da população	90 votos (≈ 4 Estados-Membros)
Tratado de Lisboa (27 países)	- Proposições oriundas da Comissão: a) 15 Estados-Membros (=55% dos países da UE) b) 65% da população - Demais proposições: a) 20 Estados-Membros (=72% dos países da UE) b) 65% da população	4 Estados-Membros Mais de 35% da população

Conforme estudos estatísticos, a aplicação desse novo sistema facilitará a aprovação de atos legislativos, pois a nova definição da maioria qualificada permitirá a elevação, entre as combinações possíveis, da formação de coalizões vencedoras de 2,1% para 12,8%²⁴⁴. No que se refere especificamente à aplicação da maioria qualificada no Conselho, e considerando o aumento da possibilidade de aprovação dos atos legislativos, pode-se concluir que o papel da Comissão no triângulo decisório foi reforçado, uma vez que as propostas dela derivadas terão menores chances de serem bloqueadas do que à luz dos tratados anteriores.

Quanto à reedição do *compromisso de Ioannina*, apesar de elevar a complexidade do processo decisório, sua eventual aplicação não deixa de corresponder aos anseios da sociedade civil, pois confere aos atos da União adotados pelo VMQ maior legitimidade democrática. À luz do Tratado de Maastricht, foi utilizado com muita parcimônia, não prejudicando o bom andamento do processo decisório.

Segundo especialistas, a maior vantagem do critério da dupla maioria introduzido em Lisboa seria a eliminação da penosa e complexa tarefa de negociação da distribuição dos votos ponderados para os eventuais alargamentos que sucedam após 1º de novembro de 2014. Em tese, o novo critério asseguraria a integração de novos membros sem a necessidade de revisão dos tratados. Não obstante, permanece a dúvida se no caso do ingresso da Turquia²⁴⁵, cuja população hoje seria inferior (e pouco) apenas à da Alemanha, essa nova fórmula sobreviveria.

Comissão

O Tratado de Lisboa não trouxe mudança considerável ao papel e à competência da Comissão. Sua principal contribuição, com impacto vigente, diz respeito à manutenção até 2014 de um comissário por

²⁴⁴ PONCINS, Etienne de. *Le Traité de Lisbonne en 27 Clés*. Lignes de Repères, março de 2008, p. 261.

²⁴⁵ A Turquia formulou pedido de adesão ainda em 14 de abril de 1987. Em 12 de dezembro de 1999 foi reconhecida oficialmente como candidata. Em 3 de outubro de 2005 foram iniciadas as negociações formais.

Estado-Membro. A redução prevista a partir de então, da ordem de 1/3, corre também risco de não acontecer, em razão de compromisso assumido pelo Conselho Europeu de junho de 2009 no sentido de tomar as medidas cabíveis, em conformidade com os procedimentos jurídicos necessários, para que a Comissão possa continuar a ser constituída por um nacional de cada Estado-Membro²⁴⁶.

Essa redução é medida que visa à eficácia do funcionamento da União, cujo número atual de comissários é considerado excessivo. Diante da perspectiva de que não apenas continue em 27, mas que aumente em 2013 para 28, com a inclusão da Croácia, e tendo em vista que os nomes são ratificados pelo PE, José Manuel Barroso, atual presidente, alerta para o risco de uma extrema *politização* da Comissão²⁴⁷. Essa composição mais ampla leva, ademais, ao risco de transformar a Comissão em um tipo de estrutura intergovernamental, o que foge totalmente à sua natureza. Isto porque os Estados-Membros tem a tendência de identificar os seus comissários como representantes nacionais, ainda que os textos dos tratados vedem qualquer tipo de pressão sobre eles ou de vínculo com eles.

Esse aumento provoca um desdobramento temático que não se justifica. Atualmente, os comissários são responsáveis pelas seguintes pastas: negócios estrangeiros e política de segurança; justiça, direitos fundamentais e cidadania; concorrência; transportes; agenda digital; indústria e empreendedorismo; relações interinstitucionais e administração; assuntos econômicos e monetários, euro; ambiente; desenvolvimento; mercado interno e serviços; educação, cultura, multilinguismo e juventude; fisco e união aduaneira, auditoria e luta contra a fraude; comércio; saúde e defesa do consumidor; investigação, inovação e ciência; programação financeira e orçamento; assuntos marítimos e pesca; cooperação internacional, ajuda internacional e resposta a situações de crise; energia; política regional; clima;

246 Conselho Europeu de Bruxelas 18/19 de junho de 2009. Conclusões da Presidência. Publicação em 10/7/2009.

247 BARROSO, José Manuel. *One Commissioner per country is an error EU will regret*. European Voice, 1/3/2012.

alargamento e política de vizinhança; emprego, assuntos sociais e inclusão; assuntos internos; e agricultura e desenvolvimento rural.

Os alargamentos sucessivos que quase dobraram a sua composição desde Maastricht aumentaram a desconfiança dos países menores, principais responsáveis pela defesa do sistema atual. É difícil avaliar se há razão para essa desconfiança, mas com a fórmula de voto por maioria simples, e com a representação da Comissão refletindo a composição por nações do Conselho, é compreensível a preocupação levantada por Barroso. Caso os comissários reflitam tendências nacionais, a legitimidade de suas decisões estaria comprometida, pois poderiam ser tomadas por apenas 14 comissários oriundos de países com apenas 10,4% da população total da União. É evidente que essa é uma preocupação teórica e sua lógica distorce a essência da instituição que simboliza a construção supranacional da União.

Caso a redação atual do Tratado de Lisboa venha a ser seguida, a próxima Comissão contará com 2/3 de Estados-Membros, e observará, na composição futura, sistema de rotação equitativa que reflita dimensão demográfica e localização geográfica proporcional do conjunto de países da União.

O presidente da Comissão ganhou, com o Tratado de Lisboa, poderes adicionais. A escolha do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, bem como dos outros membros da Comissão depende da sua aprovação; a designação dos demais vice-presidentes²⁴⁸ passa à sua exclusiva esfera de decisão e a demissão de membro da Comissão pode ser por ele exigida, sem que seja necessário a aprovação do colegiado de comissários.

Fato relevante introduzido pelo tratado de Lisboa foi a expressa menção à necessidade do Parlamento Europeu, cuja eleição precede à escolha do presidente da Comissão, ser consultado antes do Conselho Europeu deliberar sobre a sua indicação para a presidência da Comissão.

248 Desde o Tratado de Nice o Presidente da Comissão contava com a autoridade para definir o número de vice-presidentes. A maior vantagem de se tornar um vice-presidente é pecuniária (cerca de 22 mil euros adicionais por ano).

Essa exigência reforçava a *politização* da Comissão a que se refere o Presidente Barroso, aumentando a ingerência do Parlamento Europeu sobre essa instituição. Aliás, a nova fórmula para definir o processo de ratificação de seu nome pelo PE, entendida como eleição, e não aprovação, e cuja importância é mais de princípio, e não de substância, podia ser compreendida como medida de reforço do controle da Comissão pelo Parlamento Europeu²⁴⁹.

Sobre a prerrogativa de iniciativa legislativa da Comissão, cumpre mencionar que o Tratado de Lisboa confirmou a possibilidade contemplada no texto constitucional, conhecida como iniciativa cidadã, de que cidadãos da União, que somem mais de um milhão de nacionais de um número significativo de Estados-Membros, possam tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados²⁵⁰.

Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu, segundo as modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, representa os cidadãos da União, e não mais os povos dos Estados. No entanto, o novo tratado manteve o critério da proporcionalidade decrescente, segundo o qual os deputados dos países com maior população representam uma parcela maior de votos. Assim, enquanto na Alemanha um deputado representa mais de 800 mil habitantes, em Luxemburgo essa cifra gira em torno de 80 mil. Houve ligeira mudança na definição do número de membros, que não poderia exceder a 750 mais o presidente (750 + 1). O Tratado de Lisboa estabeleceu limiar de 6 deputados e teto de 96. A nova distribuição do PE só será observada para o próximo mandato, de 2014-2019, uma vez que as últimas eleições ocorreram antes da sua entrada em vigor, e seguiram os critérios estabelecidos pela decisão do Conselho Europeu

249 HORVATH, Zoltán. *Handbook on the European Union*. 3ª ed. Hvgorac, julho de 2007, p. 534.

250 TUE, artigo 11, item 4, conforme as mudanças introduzidas pelo Tratado de Lisboa.

de dezembro de 2008, que incorporou pequena alteração no Tratado de Nice com o objetivo de corrigir distorções ao critério acima descrito (aumentado de 736 a 754 o número de deputados)²⁵¹.

Para 2014, a distribuição deverá ser a seguinte: Alemanha, com 96 deputados; Reino Unido, França e Itália, com 73, cada; Espanha e Polônia, com 51, cada; Romênia, com 33; Países Baixos, com 26; Portugal, Grécia, Bélgica, República Tcheca e Hungria, com 22, cada; Suécia, com 20; Áustria, com 19; Bulgária, com 18; Eslováquia, Dinamarca e Finlândia, com 13, cada; Irlanda e Lituânia, com 12, cada; Letônia, com nove; Eslovênia, com oito; Luxemburgo, Estônia, Chipre e Malta, com seis, cada, somando 751 cadeiras.

As mudanças de maior relevância e impacto para a distribuição de poder decisório dentro da União Europeia dizem respeito, não obstante, à definição do Parlamento Europeu como instituição responsável, em conjunto com o Conselho, pelas funções legislativas e orçamentárias (a palavra final corresponde ao PE), bem como do controle político sobre as instituições europeias²⁵². Pela primeira vez o PE foi elevado ao patamar do Conselho como copartícipe do processo de tomada de decisão. Até então, os tratados limitavam-se no máximo a estabelecer que o PE exercia as competências que lhe eram atribuídas em seus textos. Essa formalização consolida o crescente papel que o PE vem adquirindo desde a adoção no Ato Único dos procedimentos de cooperação e de parecer conforme e, no Tratado de Maastricht, do de codecisão. Essas alterações somam-se ao relevante papel atribuído ao PE e antes mencionado de iniciativa na apresentação ao Conselho de Ministros de projeto de revisão dos tratados da União.

Sobre o procedimento legislativo, o Tratado de Lisboa recobrou as diretrizes em matéria de tomada de decisão adotadas pelo Tratado Constitucional, adaptando-as ao novo formato do texto. Apesar da permanência de importantes excepcionalidades, o sistema de

251 Conselho Europeu de Bruxelas 11-12 de dezembro de 2008. Conclusões da Presidência. Publicação em 13/2/2009.

252 Tratado sobre a União Europeia, artigo 14, conforme as mudanças introduzidas pelo Tratado de Lisboa.

tomada de decisão após o Tratado de Lisboa, além de simplificar, dentro do possível, o processo decisório, alterou, uma vez mais, e com nítido benefício do Parlamento Europeu, as variáveis da equação institucional da União. A maior relevância que lhe foi atribuída ampliou a legitimidade das decisões e deu renovado impulso para o fortalecimento de sua natureza federativa.

O Tratado de Lisboa adicionou 54 novos dispositivos decisórios aos tratados constitutivos, que passaram a contar com um total de 303. Todos os casos envolvendo procedimentos de decisão, envolvendo ou não o PE, aumentaram. Os procedimentos envolvendo trâmite parlamentar totalizaram 61,52%, dos quais 28,29% na esfera da codecisão. A aplicação deste procedimento elevou-se em quase 7%. Os procedimentos que não exigiam a participação do PE também aumentaram, embora em escala menor (de 98 para 112), acusando redução proporcional de cerca de 4% (34,37% em Lisboa, contra 38,51% em Nice). O procedimento de parecer conforme, por meio do qual o Conselho necessita do consentimento parlamentar para a tomada de decisão sobreviveu (elevou-se de 16 para 25 casos), mas o de cooperação desapareceu ao ser completamente incorporado pelo de codecisão. O procedimento de informação também foi ampliado (de 13 para 25 casos).

O melhor desempenho em termos de aumento da esfera de aplicação foi, portanto, o do procedimento de codecisão. Estendido a 40 novas áreas²⁵³ (a lista completa dos domínios da codecisão compõe o anexo I deste livro), avançou, no que se refere especificamente à terceira parte do TFUE, a cerca de 3/4 de todos os preceitos que dispõem sobre as políticas e ações internas da União. A codecisão passou a contemplar os seguintes temas, que, para efeito de melhor compreensão, são apresentados em três grupos: a) domínios em que o PE não tinha qualquer intervenção: política comercial comum; direito de estabelecimento; prestação de serviços por nacionais de terceiros

253 O procedimento de codecisão cobria 15 domínios de atividade comunitária no Tratado de Maastricht.

países; circulação de capitais de/ou para terceiros países; eliminação de distorções ao mercado interno e utilização do euro; b) domínios em que o PE participava por meio dos procedimentos de parecer simples ou de parecer favorável: agricultura e pescas, política de coesão (estrutural e fundos de coesão); liberdade, segurança e justiça, em especial os domínios relativos aos assuntos penais e ao direito penal, à Eurojust, à Europol e à cooperação policial; liberalização dos serviços em setores específicos; cooperação com terceiros países; assuntos judiciais e atos de execução (antiga comitologia); c) domínios ampliados pelo Tratado de Lisboa: iniciativa de cidadania; inclusão de nacionais de terceiros países; apoio à prevenção da criminalidade; saúde pública; propriedade intelectual; desporto; espaço europeu de pesquisa; política espacial; energia; proteção civil; ajuda humanitária e cooperação administrativa.

O seu procedimento essencial foi mantido, mas algumas pequenas alterações foram introduzidas: os parlamentos nacionais passaram a ter o direito, imediatamente após a apresentação de uma proposta de ato legislativo, de proceder à verificação do princípio da subsidiariedade (por um prazo de oito semanas); a intervenção do Parlamento Europeu passou a ser reconhecida tanto em primeira como em segunda leitura como *posição*, e não um simples *parecer*; e c) as posições respectivas do Parlamento e do Conselho em segunda leitura passaram a constituir a base para as negociações de conciliação (e já não a posição comum do Conselho e a segunda leitura do Parlamento Europeu).

Tabela 3 – Distribuição temática dos procedimentos decisórios à luz das modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa²⁵⁴

Categoria de voto Participação do PE	Unanimidade		Maioria Qualificada		Maioria simples		Maiorias especiais >MQ		Conselho Europeu		Soma	
		%		%		%		%		%		%
Participação autónoma	1	0,33	3	0,99	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	1,32
Codecisão	0	0,00	85	28,29	0	0,00	0	0,00	0	0,00	85	28,29
Parecer conforme	15	4,93	7	2,30	1	0,33	2	0,66	0	0,00	25	7,89
Consulta	28	9,21	23	7,57	4	1,32	0	0,00	0	0,00	55	16,78
Informação	7	2,30	10	3,29	0	0,00	0	0,00	5	1,64	22	7,24
Não-Participação	41	13,49	52	17,11	6	1,97	11	3,62	2	0,66	112	34,87
Total	92	30,26	180	59,54	11	3,62	13	4,28	7	2,30	303	

254 MAURER, Andreas; LIEB, Julia. *Der Vertrag von Lissabon, Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, Diskussionspapier der FG 1,2009/09 und FG2, 2009/04*. SWP Berlin, Berlin, abril de 2009.

O Parlamento Europeu tornou-se, assim, instituição incontornável na elaboração dos atos jurídicos europeus até mesmo em áreas antes consideradas sensíveis, como da cooperação judicial sobre matérias criminais. Esses antigos temas do *terceiro pilar* viram, não obstante, a introdução de uma cláusula de excepcionalidade para temas de cooperação judicial em matéria criminal (*emergency break clause*), que autoriza os Estados-Membros, no caso de considerarem que um ato legislativo pode afetar fundamentalmente aspectos de seu próprio sistema de justiça criminal, a requererem junto ao Conselho a suspensão do procedimento ordinário e a remissão do tema à decisão do Conselho Europeu.

No que se refere à competência orçamentária, até o Tratado de Lisboa, como visto nos capítulos anteriores, o PE não tinha poder de decisão sobre as despesas obrigatórias, que representam cerca de 45% do orçamento da União. Com o novo tratado, o PE passou a poder aprovar ou a emendar por maioria simples todas as despesas apresentadas no projeto aprovado pelo Conselho. Em caso de emenda, cabe procedimento de conciliação, ao termo do qual o PE pode rejeitar de novo e por maioria simples a posição do Conselho ou aprovar, por maioria de seus membros que representem ao menos 3/5 dos sufrágios expressos, o novo projeto, mesmo sobre recusa do Conselho²⁵⁵. Só em 2011, o valor do orçamento aprovado foi de 126,5 bilhões de euros. O valor do período financeiro plurianual de 2007 a 2013 é da ordem de 862,3 bilhões de euros, montante que ilustra a dimensão do poder político incorporado pelo PE.

Quanto ao controle político das instituições europeias, além da possibilidade de adotar moção de censura ao colegiado da Comissão, de constituir uma comissão temporária de enquête para apurar infrações ao direito da União, de nomear um mediador europeu para examinar queixa dos cidadãos europeus sobre essas infrações, o Parlamento Europeu passou a eleger o presidente da Comissão; como

255 TFUE, artigos 313 a 316.

visto anteriormente, após consulta formulada pelo Conselho Europeu, à luz da nova composição legislativa, em razão das eleições para *eurodeputados* que precedem a formação do novo mandato da Comissão. Ainda sobre o controle político, recorde que o Tratado de Lisboa pôs fim ao procedimento de *comitologia* e associou o Parlamento Europeu ao Conselho na definição das regras e dos princípios gerais relativos às modalidades de controle pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução por parte da Comissão.

Já na esfera do antigo *segundo pilar*, não houve mudança significativa. Os temas da Pesc foram os únicos relativos às políticas da União a permanecerem no TUE. Todos os demais foram para o TFUE. Embora ambos os tratados, conforme o artigo 1º do TUE, possuissem o mesmo valor jurídico, não havendo, portanto, a distinção entre tratado de base e tratado de aplicação, como antes examinado, esse formato era emblemático. Resguardava a natureza intergovernamental da Pesc, relegando papel meramente consultivo ao PE. Aliás, a Comissão perdeu em benefício do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança o seu poder de iniciativa, sem que recebesse algo em contrapartida.

Não obstante, a ação do Parlamento Europeu espalhou-se para o domínio das relações internacionais. Dispositivos esparsos nos tratados anteriores e que escapavam à competência da Pesc foram reagrupados no TFUE em um título único, e contemplavam a necessidade da aprovação do Parlamento Europeu para os seguintes temas: política comercial comum; cooperação ao desenvolvimento; cooperação econômica, financeira e técnica com terceiros países; ajuda humanitária; acordos internacionais (associação; adesão à Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais; geradores de uma moldura institucional específica de cooperação; implicando gastos orçamentários relevantes para a União; e versando sobre temas sujeitos ao procedimento legislativo ordinário ou até mesmo especial, neste caso quando sua participação é especificamente mencionada). Portanto, com exceção

da Pesc, e ainda que as negociações externas derivassem de decisão do Conselho (diretamente ou por recomendação da Comissão ou do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança), os tratados que versassem sobre a maior parte dos demais temas deveriam contar com a aprovação do PE. Por fim, recorro à participação do Parlamento Europeu no procedimento de revisão dos Tratados, tanto ordinário quanto simplificado, conforme examinado anteriormente.

Trata-se de um evidente aumento de competências e de poder do Parlamento Europeu, que, como avalia a coordenadora do Instituto de Estudos Europeus da Universidade Livre de Bruxelas (ULB), Dra. Marianne Dony, deveria conduzir os cidadãos da União a refletirem sobre as escolhas de seus representantes, em vez de se valerem do pleito para exercerem, pelo voto ou pela abstenção, uma simples manifestação de protesto²⁵⁶.

Vale a pena ressaltar a maior participação parlamentar no processo decisório que também foi conferida aos legisladores nacionais, por meio de emenda aos protocolos adicionais do Tratado de Amsterdã sobre o papel dos parlamentos nacionais (protocolo de nº 9) e sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade (protocolo de nº 30), conferindo-lhes maior tempo para a análise das propostas (passou de 6 para 8 semanas), à luz do princípio da subsidiariedade, e criando um mecanismo de controle reforçado que eventualmente poderia levar ao abandono dessas propostas, caso motivado por uma maioria dos parlamentos nacionais e posteriormente apoiado pelo Conselho (55% dos Estados-Membros) e pelo Parlamento Europeu (maioria de *eurodeputados*). Embora essas novas atribuições não outorgassem um real poder de bloqueio das iniciativas da Comissão pelas assembleias nacionais, representavam um avanço em relação ao sistema de Amsterdã ao outorgar aos parlamentos nacionais competência para lançar processo de veto a

256 DONY, Marianne. *Après la réforme de Lisbonne - les nouveaux traités européens*. Editions de L'Université de Bruxelles, 2008, p. XVIII.

nova proposta legislativa. Além disso, o Tratado de Lisboa determinou consulta vinculante aos parlamentos nacionais nos casos de aplicação de cláusulas de passarela para a revisão simplificada dos tratados²⁵⁷; bem como transmissão a eles de toda demanda de adesão à UE²⁵⁸.

Apesar de o foco deste livro estar voltado às instituições que conformam o triângulo institucional decisório, ainda cabe neste item salientar a elevação do Banco Central Europeu à categoria de verdadeira instituição europeia²⁵⁹; o reforço do sistema jurisdicional europeu, tanto em relação à sua organização, quanto à confirmação da primazia do direito da União (declaração de nº 27) e a extensão de sua competência a importantes domínios, como o do espaço de liberdade, de segurança e de justiça; e o fortalecimento do papel do Comitê de Regiões, que permanece sendo um comitê, e não uma instituição no sentido formal, mas que adquire maior projeção política e capacidade de controlar os atos jurídicos da União, sobretudo no que se refere à aplicação do princípio da subsidiariedade nas hipóteses previstas na normativa europeia.

4.5. A crise econômica europeia e o futuro da integração

Tendo em vista a questão da crise econômica europeia, e que encontra estopim na dívida soberana da Grécia, cumpre registrar que o Tratado de Lisboa, em matéria de governança econômica e fiscal, apresentou apenas mudanças superficiais no que se refere ao seu processo decisório, ao manter as deliberações de fundo restritas à estreita coordenação entre os Estados-Membros e as decisões apoiadas sobre o sistema de voto unânime. As novidades introduzidas dizem respeito basicamente à introdução dos seguintes dispositivos: a) possibilidade da Comissão advertir Estado-Membro que se afaste da trajetória de ajuste orçamentário, à luz das grandes orientações de

257 TUE, artigo 47, item 7 (conforme alteração introduzida pelo Tratado de Lisboa).

258 TUE, artigo 49 (conforme alteração introduzida pelo Tratado de Lisboa).

259 TUE, artigo 9º (conforme alteração introduzida pelo Tratado de Lisboa).

política econômica da UE (essa advertência não acarreta consequência); b) exclusão do recurso ao voto pelo Estado-Membro sobre o qual seja formulada recomendação sobre a sua situação econômica; e c) associação do Parlamento Europeu ao Conselho na definição da modalidade de procedimento de supervisão multilateral, a ser imposto a um Estado-Membro que se afaste das práticas econômicas adotadas pela União.

Os princípios para a conformação de uma união econômica e monetária, os critérios de convergência e elegibilidade para a adoção do euro – previstos em ou à luz das diretrizes do Tratado de Maastricht –, bem como os mecanismos de verificação e sanções acrescentados pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento de 1997 continuaram, assim, carecendo de ferramentas eficazes para fazer valer as práticas recomendáveis para a boa gestão desse novo nível de integração e permitindo crescentes graus de tolerância ao rígido modelo de prudência fiscal paradoxalmente recomendado pelo Conselho Europeu. A rigidez do sistema já havia sido posta à prova em 2005, quando França e Alemanha obtiveram a suspensão de sanções por terem ultrapassado o teto de 3% do PIB de déficit fiscal, indicando flexibilidade dentro da União para reverter penalidades em situações que afetassem os Estados-Membros mais poderosos e, a reboque, também as economias menores.

Apesar da resistência ao aprofundamento da integração monetária evidenciada no texto de Lisboa, por meio de uma efetiva transferência de soberania de mecanismos de controle econômicos e fiscais para a esfera da União, o agravamento da crise europeia, em boa parte decorrente do aumento do déficit fiscal grego, bem como dos percalços sofridos pelos títulos das dívidas grega, portuguesa, espanhola, irlandesa e italiana, pode induzir a uma mudança de rumo. A exemplo do padrão que tem sido adotado desde o Tratado de Roma para os momentos de dificuldade, os Estados-Membros podem optar por recorrer a mais integração; afinal, como avalia o presidente da

Comissão Europeia, *a integração não é a responsável pela crise, mas a solução para ela*²⁶⁰.

A adoção em junho de 2010 de proposta da Comissão Europeia para que os orçamentos de cada Estado-Membro sejam examinados primeiro pelas instituições europeias e depois pelos Parlamentos nacionais, à exceção do Reino Unido, acrescidas da criação de novas autoridades de supervisão dos setores bancário, de seguros e de títulos do mercado financeiro; da instituição do Mecanismo Europeu de Estabilidade, para os países da zona Euro (em funcionamento desde outubro de 2012); do ajuste de um novo pacto orçamentário (Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governança – TCEG), previstos para entrar em vigor a partir de janeiro de 2013²⁶¹, agregam um pouco mais de constrangimentos aos países que não cumpram as práticas econômicas recomendadas em seus textos²⁶² e oferecem um instrumento permanente de salvamento, mas não alteram os tratados constitutivos no que diz respeito ao processo decisório. Tendo em vista a limitação do alcance das medidas mencionadas, a Chanceler alemã Angela Merkel acentuou, em entrevista concedida à revista “Der Spiegel” (nº 35/2012) de 25 de agosto último, tratar-se de objetivo do seu governo fazer avançar a integração por meio do estabelecimento de um tratado que estabeleça novas bases jurídicas para a união econômica e monetária.

Esses indícios confirmam o entendimento do Embaixador do Brasil junto à União Europeia, Ricardo Neiva Tavares, que condena avaliações que sugerem que a crise da moeda única levaria a uma reversão do processo de integração. Para ele, predomina entre os mandatários europeus a percepção de que a União projeta o peso e a influência individual de seus membros e que o acervo construído ao

260 Revista *Veja*, 20 de junho de 2012. Entrevista ao jornalista Duda Teixeira. Páginas amarelas.

261 O Reino Unido e a República Tcheca não assinaram o Pacto.

262 O Tribunal de Justiça pode ser acionada e pode sancionar uma penalidade financeira regida pelo artigo 8º do TCEG.

longo de todo o processo de integração constitui *patrimônio coletivo de tal importância que não será possível aos Estados-Membros descartá-lo*²⁶³.

4.6. A busca de uma União mais democrática

As reformas normativas, desde meados dos anos 80, e, sobretudo, a partir da adoção do Ato Único Europeu, levaram em conta, em boa medida, a crescente demanda que se instalava de aproximação do cidadão europeu ao continuado aprofundamento e alargamento da integração. O domínio do processo decisório pelo Conselho, reforçado com a adoção do Compromisso de Luxemburgo, e que de certa forma teria justificado a virada intergovernamental dos anos 60, quando se criticava o excesso de supranacionalidade contido no método Monnet, passou, por sua vez, a ser crescentemente questionado, ao consolidar-se percepção de que o Conselho, apesar de suas atribuições legislativas, representaria na verdade os poderes executivos nacionais. Recorrendo à avaliação do Embaixador José Humberto de Brito Cruz²⁶⁴ em sua tese sobre o problema do “déficit democrático” no processo de construção da União Europeia, essa nova percepção corroeu a legitimidade democrática que se atribuía ao Conselho, proporcionando as condições para uma maior afirmação das competências legislativas e orçamentárias do Parlamento Europeu.

A questão do déficit democrático tem sido recorrente e justifica-se, segundo o professor Simon Hix, pelo fato das mudanças institucionais terem de ser feitas de forma parcimoniosa e dos seus resultados não florescerem da letra fria da norma, mas da lenta formação de uma consciência política europeia. Ademais, Hix acredita que, mesmo com novos tratados e reformas, a União Europeia continuará a experimentar impasses políticos, falta de legitimidade popular e *déficit*

263 TAVARES, Ricardo Neiva. *Europa: evolução e perspectivas da integração regional europeia e sua relevância para o Brasil*. V Conferência de Política externa e Política Internacional. Textos Acadêmicos. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

264 CRUZ, José Humberto de Brito. *Cidadania e integração: o problema do “déficit democrático” no processo de construção da União Europeia*. I Curso de Altos Estudos, Brasília, março de 2006, p. 34.

*democrático*²⁶⁵, pois seria da natureza de sua constituição aproximar-se mais de um *despotismo* esclarecido do que de um *governo democrático*.

Críticas internas sobre a opacidade da edificação europeia, sobre a alegada falta de transparência e de participação cidadã, ou até mesmo sobre a legitimidade decisória de suas instituições são constantes e alimentam debate, de acentuado interesse acadêmico para a teoria da integração, e de grande sensibilidade perante a opinião pública, mas cuja principal consequência prática, sobretudo para terceiros países, tem sido a inegável transferência de poder dentro da estrutura institucional da UE para o Parlamento Europeu. A uma diminuição da responsabilidade dos governos dos Estados-Membros, tem-se sobreposto, justamente, nas áreas de aplicação do voto por maioria qualificada, a competência parlamentar para emendar ou até mesmo vetar propostas legislativas, em especial por meio do procedimento de codecisão.

Tendo-se por referência o padrão de aprofundamento e de alargamento seguidos pela União, e pelo manifesto desejo de aproximação desse processo de integração do cidadão europeu, expresso nos textos dos tratados constitutivos, é possível depreender, portanto, que a busca por maior legitimidade democrática se dará por meio de ampliação do papel do Parlamento Europeu no processo legislativo, sobretudo em detrimento do Conselho, e até mesmo de uma maior ingerência nele dos parlamentos nacionais.

À luz dos avanços detectados e dos desafios que se podem vislumbrar, em razão da necessidade de se aprofundar na integração de novos segmentos, como é o caso fiscal, pode-se entender que Lisboa foi um passo a mais, e não conclusivo, do processo de integração. O próprio preâmbulo do Tratado reconhece e avaliza essa percepção, ao atestar que o Tratado assinalava *uma nova fase no processo de integração europeia iniciado com a instituição das Comunidades europeias (...)*. As conquistas obtidas em Lisboa, ainda que estejam aquém dos

265 HIX, Simon. *What's wrong with the European Union & how to fix it*. Polity Press, 2008, p. 68.

objetivos projetados pela Declaração de Laeken, e plasmados no projeto constitucional, coadunam-se, em certa medida, com o método de integração imaginado por Monnet, que propugnava a construção por etapas de uma federação europeia, fundamentada em realizações concretas e que proporcionassem a criação de uma solidariedade de fato, apoiada em uma estrutura institucional tecnocrata e tendo por núcleo o entendimento entre a França e a Alemanha.

Capítulo 5

O Brasil e o Processo Decisório da União Europeia

Acho que nós temos um potencial extraordinário de crescimento. Nós temos muita afinidade, muita, muita afinidade. (Luiz Inácio Lula da Silva)²⁶⁶

A União Europeia é uma parceira prioritária para o Brasil. (Dilma Rousseff)²⁶⁷

Para o Brasil, a relevância de se compreender a evolução e o funcionamento do processo decisório da União Europeia decorre de sua consolidação como ator determinante na elaboração de políticas com crescente impacto sobre interesses e ambições do País. Desde Lisboa, o bloco europeu apresenta-se com incontestável personalidade jurídica, que se estende sobre todas as esferas de sua competência. Essa personalidade lhe legitima interlocução, que varia de grau, segundo a área de atuação, e exige especial atenção das autoridades brasileiras sobre os rumos que pretendem imprimir no exercício dos poderes que lhe foram conferidos. Além de ser a maior economia mundial, com um PIB nominal de US\$ 17,6 trilhões²⁶⁸, o que constitui aproximadamente 25% da riqueza global, trata-se do nosso maior parceiro comercial e principal investidor estrangeiro.

De janeiro de 2007 a dezembro de 2011, o intercâmbio comercial com o Brasil cresceu de US\$ 67,2 bilhões para US\$ 99,3 bilhões, apresentando uma expansão de 47,9%. Apenas em 2011, os fluxos

266 Discurso no 4º Fórum Empresarial Brasil-União Europeia, Palácio Itamaraty, 14/7/2010.

267 Discurso no 5º Fórum Empresarial Brasil-União Europeia, Palácio Egmont, 4/10/2011.

268 MRE/DPR/DIC, com base em dados do FMI, *Direction of Trade Statistics (DOTS)*.

registraram um aumento de quase 21% em comparação com o ano anterior. Ao longo desse período, os resultados foram anualmente favoráveis ao Brasil, que colheu um superávit da ordem de US\$ 39,195 bilhões²⁶⁹. No último ano, o volume total das exportações à UE foi da ordem de 20,7% de nossas vendas internacionais, ao passo que à China foi de 17,35%, ao Mercosul de 10,9% e aos Estados Unidos de 10,1%. No campo dos investimentos, o estoque de investimento externo direto (IED) da UE no Brasil atingiu US\$ 186 bilhões em 2010, enquanto o estoque de IED brasileiro na UE girou em torno de US\$ 61 bilhões. Apesar desses números elevados, há bastante espaço para se intensificar essa relação, tendo em vista que as importações procedentes do Brasil correspondem a menos de 1% de tudo o que a União Europeia compra e o fluxo anual de investimentos europeus no Brasil, até 2010²⁷⁰, nunca tenha representado mais do que 6% do total distribuído pelo mundo.

Do ponto de vista político, e conforme avalia o Diretor-Geral do Departamento de Europa do MRE, Embaixador Santiago Mourão²⁷¹, o Brasil e a União Europeia compartilham os mesmos códigos, valores e princípios, convergindo na essência em quase todos os assuntos de política externa. As divergências existentes são em geral de forma e se manifestam na calibragem dos meios para se alcançar os fins a que ambos se propõem. Essa aproximação, decorrente de raízes comuns, encontrou nos últimos anos terreno fértil para prosperar com o estabelecimento, em julho de 2007, de uma Parceria Estratégica, que constitui instrumento da mais alta importância e do mais alto nível hierárquico para a coordenação bilateral sobre os principais temas da atual agenda internacional.

269 MRE/DPR/DIC, com base em dados do FMI, *Direction of Trade Statistics (DOTS)*.

270 European Commission (EUROSTAT). Arquivo *FDI outward flows by main partner, 2010*. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>.

271 Entrevista realizada em 6 de junho de 2012.

Como examinado de forma ampla e exaustiva pela Ministra Eugênia Barthelmess²⁷², a projeção do Brasil a um novo patamar no cenário internacional, manifestada por seu protagonismo regional no processo de integração da América do Sul e de consolidação do Mercosul; por sua liderança no setor de energias alternativas; pela capacidade articulatória de sua diplomacia em esferas tão distintas como o G-4, o G-8+5 ou o G-20; pela condução da missão de estabilização da ONU no Haiti; bem como apoiada sobre um acervo de parcerias estratégicas bilaterais com sete dos Estados-Membros (Alemanha, França, Reino Unido, Portugal, Espanha, Itália e Suécia); na construção de novas e originais parcerias no mundo em desenvolvimento (Ibas, Cúpulas América do Sul-África e América do Sul-Países Árabes); e em seu diálogo com os demais países dos Brics, explica o despertar político do interesse da União Europeia pelo Brasil.

Hoje, ao amparo da Parceria Estratégica Brasil-UE, além de um escoreito diálogo sobre os mais relevantes temas da relação bilateral, realizam-se reuniões empresariais e da sociedade civil, bem como contatos periódicos preparatórios que envolvem mecanismos institucionais que abrangem desde os mais diferentes diálogos técnicos até as reuniões anuais de Cúpula. Nesse contexto de aproximação, de reposicionamento político e econômico do Brasil e de crise econômica europeia, o Embaixador Santiago Mourão entende que o Brasil ocupa uma posição ainda mais importante nessa relação, pelo potencial para figurar com parte da solução das dificuldades que a UE enfrenta.

5.1. A atuação diplomática na estrutura de *pilares*

Conforme observado no capítulo dedicado ao Tratado de Maastricht, a criação da conhecida estrutura de *pilares* da União Europeia atendia à necessidade de elaboração de um instrumento

272 BARTHELMESS, Eugênia. *Brasil e União Europeia: a construção de uma parceria estratégica*. LIII Curso de Altos Estudos, 2008.

jurídico que conjugasse em um só texto e dentro de um mesmo quadro institucional a dimensão comunitária da integração com as novas competências de natureza intergovernamental em matérias de política externa, segurança, justiça e assuntos internos. O *primeiro pilar* comportava as Comunidades europeias com todo o arcabouço construído pelos tratados constitutivos, reforçado por novos domínios (união econômica e monetária, educação, cultura, saúde pública, proteção aos consumidores, meio ambiente, temas sociais, cidadania europeia); o *segundo pilar*, a instituição de uma Pesc; e o *terceiro pilar*, a cooperação nos domínios da JAI dos Estados-Membros. Tanto o *segundo* quanto o *terceiro pilares* se inseriam em uma lógica diferente da integração comunitária e de sua dimensão supranacional. O recurso à imagem dos *pilares*, que se tornou de uso corrente, era informal e comportava em sua essência um caráter pedagógico. Nunca houve menção oficial a eles nos tratados da UE.

Embora se considere que o Tratado de Lisboa tenha eliminado a estrutura de *pilares* ao pôr termo à distinção entre temas comunitários e da União, subsistem traços do modelo lançado em 1992, em decorrência da falta de harmonização dos procedimentos decisórios em todos os seus domínios. Assim, ainda que a maior parte das matérias derivadas do *terceiro pilar* tenha sido excluída do Tratado sobre a União Europeia, passando a integrar as políticas e ações internas da União reguladas pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); e observe os procedimentos antes aplicados à decisão comunitária, a particularização no Tratado da União Europeia (TUE) de procedimentos decisórios específicos para a ação exterior no que se refere à Política Externa e de Segurança Comum indicam, na prática, a persistência do antigo *segundo pilar* e de seu caráter intergovernamental. Essa imagem, que por tanto tempo serviu de referência para se compreender o processo decisório europeu, segundo a competência temática sobre a qual recaía, demonstra ser um recurso válido, tendo em vista que a razão pela qual foi elaborada se encontra ainda vigente. Nesse sentido,

o presente estudo se valerá dela analisando a atuação diplomática brasileira nos dois *pilares* remanescentes.

5.1.1. A atuação diplomática no primeiro pilar

A atuação diplomática brasileira junto à UE na esfera de competência do que se poderia chamar de *primeiro pilar* diz respeito ao acompanhamento de temas contidos na terceira e na quinta parte do TFUE. Dentre eles se destacam, com interesse particular para o Brasil, os títulos que tratam do mercado comum; da livre circulação de mercadorias; da agricultura e da pesca; da livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais; do espaço de liberdade de segurança e de justiça; dos transportes; da proteção aos consumidores; do meio ambiente; e da energia; bem como das disposições para a ação externa da União nos domínios não contemplados pela Pesc. A necessidade de acompanhá-los e de buscar defender os interesses nacionais nesses segmentos decorre da crescente regulamentação derivada das instituições europeias e de escopo supranacional, resultado do aprofundamento das políticas de integração, conforme visto ao longo dos últimos capítulos.

Sobretudo nos temas previamente mencionados, e como se verá mais adiante, o grande esforço de unificação e harmonização regulatória entre os diferentes Estados-Membros tem conduzido a União a produzir um acervo de instrumentos normativos cuja influência é de curso obrigatório em todos os seus Estados-Membros. O impacto sobre terceiros países vê-se assim amplificado a níveis bastante superiores se comparado ao que se daria normalmente entre dois Estados. Além disso, os resultados dessa construção normativa podem transcender os limites das fronteiras da União, chegando a constituir-se em modelos internacionais, elevando ainda mais o grau de influência dela derivada. Normalmente, as políticas regulatórias da União gestadas em Bruxelas se estendem automaticamente aos integrantes da Aelc (Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça),

aos candidatos e pré-candidatos a Estado-Membro e aos países com que a UE mantém acordos de parceria e cooperação, bem como a algumas das ex-colônias do grupo ACP (África, Caribe e Pacífico).

Recorrendo à declaração ao jornal *Financial Times* do então Embaixador dos Estados Unidos junto à UE, C. Boyden Gray:

[...] Brussels is slowly but steadily emerging as the regulatory capital of the world [...] as much as some loathe it, it is a trend that business leaders and policy makers from Tokyo to Washington feel they cannot afford to ignore²⁷³.

Como salientou a Ministra Eugênia Barthelmess em sua tese sobre a construção da parceria estratégica entre o Brasil e a UE²⁷⁴, um dos exemplos mais significativos e que ilustra bem a ascensão da UE como *global rule maker* foi o caso de adoção do padrão europeu no mercado internacional de telefonia móvel. O Sistema Global para Comunicações Móveis (GSM) foi desenvolvido por um grupo criado pela Conferência Europeia de Administração Postal e Telecomunicações e aprovado pelas instituições comunitárias em 1987. A tecnologia móvel criada para utilização no espaço comunitário terminou por se transformar no padrão mais difundido no mundo ainda hoje. O processo de adoção do padrão fundamentou-se sobre procedimentos decisórios apoiados tradicionalmente sobre a Comissão e o Conselho.

Hoje, à luz de Lisboa, o papel da União como definidora de padrões internacionais e como legisladora de normas com impacto direto sobre terceiros países encontra-se reforçado, em razão do aprofundamento do processo de integração e consequente incorporação de novas competências, bem como pela maior participação das instâncias decisórias nesse processo, com ênfase para a ampliação de esfera de atuação do Parlamento Europeu, instância que responde à constante demanda por maior legitimidade democrática da União e cuja voz

273 *Financial Times*, 10/7/2007. *Standard bearer: how the European Union exports its laws*.

274 BARTHELMESS, Eugênia. *Brasil e União Europeia: a construção de uma parceria estratégica*. LIII Curso de Altos Estudos, 2008.

passou a ser incontornável na elaboração de atos legislativos com potencial de impacto sobre o seu comércio interno e externo.

No caso específico do Brasil, que se afirma como um dos maiores parceiros comerciais da União Europeia (nono maior exportador para e importador da União Europeia em 2011), a pauta de vendas recai principalmente sobre produtos básicos (51,8%), seguidos pelos manufaturados (32,4%) e pelos semimanufaturados (15,6%). Dentro dessas categorias, destacam-se as vendas de minérios (17,3%), café (8,2%), resíduos das indústrias alimentícias (7,7%), combustíveis (7,3%), máquinas mecânicas (5,3%), sementes e grãos (5,3%), ferro e aço (4,5%), pastas de madeira (4,3%), preparações hortícolas (3,1%) e carnes (2,8%)²⁷⁵.

Considerando que a quase totalidade das exportações brasileiras para a UE está sujeita à normatização derivada da terceira parte do TFUE, as alterações no equilíbrio institucional decisório da União em benefício do Parlamento Europeu introduzidas pelo Tratado de Lisboa se fazem ainda mais sentir no caso do interesse nacional. O aumento do escopo de aplicação do voto por maioria qualificada no Conselho (procedimento legislativo ordinário) também produz potencial impacto sobre os temas de interesse nacional ao permitir maior agilização do processo decisório. A seguir serão citados os dispositivos legais que associaram de forma inédita o PE ao processo de decisão e que exigem maior cuidado da ação externa nacional, em razão do potencial impacto que podem gerar na economia brasileira:

- Artigo 43 do TFUE, do título sobre agricultura e pesca, e que prevê atos que regulem a organização comum dos mercados agrícolas, bem como medidas que visem à consecução dos objetivos da política de agricultura e de pesca. Entendem-se como produtos agrícolas os produtos do solo, da criação de animais e decorrentes da pesca, e os produtos que deles derivarem em primeira transformação. Antes a participação do Parlamento Europeu limitava-se à mera consulta

275 MRE/DPR/DIC, com base em dados do MDIC.

formulada pela Comissão. O Comitê Econômico e Social deve ser ouvido antes da deliberação do PE e do Conselho;

- Artigos 77 e 79 do TFUE, sobre a conformação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, cuja área de competência se inseria originalmente, à luz de Maastricht, na esfera do *terceiro pilar*, e que tratam da elaboração da política comum de vistos e de outros títulos de permanência de curta duração, dos controles nas fronteiras externas, das condições para a circulação de originários de terceiros países, bem como de medidas regulatórias da imigração e da luta contra o tráfico de seres humanos. Embora esse tema não guarde relação imediata com a questão dos fluxos comerciais apontadas como relevante para a relação bilateral, tem igualmente impacto sobre as relações bilaterais em função do importante fluxo de turismo, negócios e, cada vez mais, acadêmico, e da volumosa presença de cerca de 900 mil²⁷⁶ brasileiros na UE. Antes de Lisboa, esses temas eram decididos pelo voto unânime do Conselho, após mera consulta ao PE;

- Artigos 91 e 100 do TFUE, que regulam os transportes. Antes do Tratado de Lisboa, os dispositivos dedicados aos transportes diziam respeito apenas aos transportes por estradas de ferro, rodovias e vias navegáveis. O procedimento decisório já era, entretanto, por codecisão e por voto por maioria qualificada no Conselho. Lisboa amplia o escopo para os transportes marítimos e aéreos. O Comitê das Regiões e o Comitê Econômico e Social participam por meio da emissão de parecer;

- Artigo 118 do TFUE, sobre estabelecimento de medidas para harmonizar legislações dos países europeus em matéria de propriedade intelectual e implementar regimes de autorização, de coordenação e de controles centralizados;

- Artigo 194 do TFUE, sobre energia, que é completamente novo. Este dispositivo visa, entre outros objetivos, assegurar o funcionamento do mercado de energia e a segurança do abastecimento energético

²⁷⁶ Brasileiros no Mundo, MRE, SGEB, 3ª ed., p. 20.

da União; e promover a eficiência energética e o desenvolvimento de energias novas e renováveis;

- Artigos 207, 208, 209, 212 e 218 do TFUE, que definem, em relação a terceiros países, a política comercial comum; os termos de cooperação ao desenvolvimento; de cooperação econômica, financeira e técnica; bem como a conclusão de acordos internacionais dentro do escopo neles definidos. Embora antes de Lisboa a autorização para a conclusão de acordos, criando associações e gerando direitos e obrigações recíprocas, dependesse do parecer conforme do Parlamento Europeu, a definição da política comercial comum ficava sob a competência da Comissão e do Conselho. Com Lisboa, o procedimento legislativo ordinário passa a ser a moldura para a definição dessa política comercial comum.

No caso do Brasil, como integrante do Mercosul, as negociações com a UE para a conclusão de acordo de associação ocorrem à luz desses dispositivos. Não obstante, no Mercosul, o sistema é diferente. Apoia-se apenas sobre as decisões intergovernamentais dos Estados-Membros. O lado europeu tem manifestado o interesse em trocar ofertas até o final de 2012, de modo a concluir a negociação ainda no primeiro semestre de 2013. Em 4 de setembro a Camex decidiu abrir consulta pública ao setor privado antes de passar a troca de ofertas. Após as consultas, o governo deverá deliberar internamente sobre os próximos passos a serem tomados. Sabe-se que a postura argentina tem sido reticente, por considerar insuficientes as sinalizações europeias. Dentro do Parlamento Europeu existe uma delegação competente para monitorar as relações entre o Mercosul e a UE, e que tem acompanhado o processo em curso de associação.

Esses artigos se somam a outros dispositivos legais que já previam a aplicação do procedimento de codecisão e o voto por maioria qualificada do Conselho, de potencial impacto para o Brasil e que foram mantidos pelo Tratado de Lisboa:

- Artigo 168 do TFUE, que estatui sobre a saúde pública, e que prevê a adoção de medidas contra ameaças transfronteiriças, apoiadas

por parecer do Comitê das Regiões e do Comitê Econômico e Social, e que se estendem aos domínios veterinário e fitossanitário, bem como de atos normativos estabelecendo padrões de qualidade para a fabricação de medicamentos;

- Artigo 169 do TFUE, a respeito da proteção aos consumidores e que tem por objetivo resguardar a saúde e os interesses econômicos dos consumidores, bem como assegurar o direito à informação sobre o bem consumido. Está prevista consulta prévia ao Comitê Econômico e Social;

- Artigo 191 do TFUE sobre meio ambiente. O Tratado de Lisboa acrescentou entre os objetivos da política ambiental da União, a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a fazer face aos problemas regionais ou planetários, em particular a luta contra a mudança climática. A aprovação dos atos legislativos está sujeita à consulta prévia ao Comitê das Regiões e ao Comitê Econômico e Social.

Exemplo recente que demonstra a capacidade do Parlamento Europeu de determinar os rumos a serem seguidos sobre temas de sua esfera de influência, e em aplicação do artigo 218 do TFUE, acima mencionado, diz respeito à rejeição ao *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, em 4 de julho de 2012²⁷⁷. Por ampla maioria (478 contra, 39 a favor e 165 abstenções), o PE recusou de forma inédita proposta de acordo comercial internacional. O texto, negociado com Estados Unidos, Austrália, Canadá, Japão, México, Marrocos, Nova Zelândia, Singapura, Coreia do Sul e Suíça, e que havia sido assinado pela Comissão, visava a melhorar internacionalmente a aplicação de medidas contra a pirataria e a falsificação, mas foi interpretado pela maioria dos *eurodeputados* como uma ameaça às liberdades individuais dos cidadãos europeus.

No que se refere diretamente a temas que compõem atualmente a agenda bilateral, que se encontram em discussão e que passaram, com Lisboa, a reger-se pelo procedimento legislativo ordinário, destacam-se

²⁷⁷ Desptel. 989/2012 de Braseuropa.

a atual reforma do Sistema Geral de Preferências da UE (SGP/UE)²⁷⁸; a revisão de políticas da União sobre padrões de consumo e de produção sustentáveis, em energia e meio ambiente²⁷⁹; o processo de revisão e modernização dos instrumentos de defesa comercial da União²⁸⁰; bem como de atuação aduaneira europeia em caso de suspeita de infração de direitos de propriedade intelectual²⁸¹.

Sobre a reforma do Sistema Geral de Preferências, o Parlamento Europeu aprovou, em 13 de junho de 2012, projeto de regulamento que confirma a eliminação das preferências, a partir de janeiro de 2014, para países considerados pelo Banco Mundial como de renda alta ou médio-alta, tais como o Brasil, a Argentina, o Uruguai e a Venezuela, pertencentes ao Mercosul; bem como a Rússia, a Malásia e a Arábia Saudita, entre outros. Para o Brasil, essa exclusão representa importante golpe, uma vez que 12% das exportações nacionais se beneficiam desse instrumento, sobretudo as que envolvem os manufaturados e de maior valor agregado, como máquinas e equipamentos. Em 2010, as exportações dos capítulos 84 (máquinas e suas partes) e 87 (veículos e suas partes) responderam por quase 1/3 das exportações brasileiras ao amparo do regime. Tendo em vista que o texto considerado muito se aproxima da proposta original da Comissão e que o Conselho tem dado sinais de conformidade com o seu conteúdo, é muito provável que o seu processo de aprovação seja concluído ainda em 2012.

A definição de novos padrões de consumo e de produção, relacionada ao uso sustentável do meio ambiente, teve início, no âmbito da Comissão, em 13 de agosto de 2012. A preocupação com a possibilidade de criação de potenciais barreiras e distorções ao comércio levou a Nova Zelândia a capitanear iniciativa que associou

278 Informação do MRE preparada para o encontro entre a Senhora PR e o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, à margem da 67ª AGNU, realizado em Nova Iorque, em 25 de setembro de 2012 e despachos telegráficos de Braseuropa de números 66, 120, 369, 900 e 1102, de 2012.

279 Despachos telegráficos de Braseuropa de números 89, 174, 252, 873, 905, 969, 1080, 1081, 1107, 1227, de 2012.

280 Despachos telegráficos de Braseuropa de números 682, 739, 805 de 2012.

281 Despachos telegráficos de Braseuropa de números 78, 185, 270, 1000, 1216 de 2012.

vários países, inclusive o Brasil, no sentido de manifestar interesse sobre o tema, de impacto real para a produção em terceiros países, e de expressar desejo de poderem ser consultados sobre a matéria²⁸². Ao contrário do caso anterior, que se encontra em fase de conclusão, este apenas se inicia, e exigirá atenção especial dos trabalhos na Comissão e no Parlamento Europeu.

Também relacionada à questão ambiental, mas com desdobramentos na área energética, a Comissão divulgou, em setembro último, nova versão de proposta legislativa sobre produção e utilização de energias renováveis que impõe limites para o uso de combustíveis oriundos de culturas alimentícias²⁸³, com argumento de que a produção é prejudicial ao clima e compete com a produção de alimentos. Segundo a proposta, o uso de biocombustíveis produzidos a partir de culturas alimentícias (canola, milho, trigo, soja e óleo de palma), que atualmente corresponde a 4,5% da demanda total de energia no setor de transportes da UE, seria limitado a 5%. Essa restrição poderá acarretar o aumento do consumo europeu de etanol, que atualmente responde por pouco mais de 20% do mercado de biocombustíveis, em comparação com a fatia de 78% de biodiesel.

Associadas à definição de novos padrões de consumo e de produção, relacionados ao uso sustentável do meio ambiente e à produção e ao consumo de energia, o processo de revisão e modernização dos instrumentos de defesa comercial da União, lançado em novembro de 2011, encontra-se em fase de análise dos resultados da consulta pública efetuada pela Comissão no período de abril a julho passados. Com base nessa análise, a Comissão deverá apresentar proposta de ato legislativo, a ser considerado pelo PE e pelo Conselho, e que deverá nortear as mudanças na política comercial comum. É provável que seja sugerida a introdução de padrões – e dos serviços correlatos de rotulagem e certificação – relacionados à inocuidade e qualidade

282 Desptel 1080/2012 de Braseuropa.

283 Desptel 1227/2012 de Braseuropa.

alimentar; à preservação do meio ambiente; ao combate à mudança climática; à aplicação de normas trabalhistas e sociais²⁸⁴.

Entre vários outros casos relacionados ao aumento do escopo decisório do Parlamento Europeu em temas com repercussão imediata para o Brasil, e de curso recente, pode-se ainda mencionar a adoção pelo Parlamento Europeu, em 3 de julho de 2012, e em primeira leitura, da revisão do regulamento CE 1383/2003, que apresenta os critérios a serem seguidos pelas autoridades aduaneiras para avaliação do risco de desvio de mercadorias em trânsito em casos de suspeita de infração de direitos de propriedade intelectual. O Parlamento Europeu aprovou redação um pouco mais assertiva do que a inicialmente proposta pela Comissão e que recomenda que as autoridades aduaneiras europeias se assegurem de que quaisquer medidas a serem tomadas estejam em conformidade com as obrigações internacionais da União e com a política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento, conforme previsto no artigo 208 do TFUE, e não retenha ou suspendam a autorização de saída de medicamentos genéricos quando não houver indícios claros e convincentes de que se destinam à venda na União²⁸⁵.

O evidente recrudescimento dos casos em que as decisões europeias envolvendo o Brasil ou o Mercosul submetem-se à coparticipação do Parlamento Europeu exige da ação externa brasileira maior desdobramento de recursos para acompanhar e defender os interesses nacionais. Como visto ao longo da dissertação, o processo decisório para os temas de competência da União, que se encontram plasmados no TFUE e que ficaram tradicionalmente conhecidos como temas do *pilar* comunitário, embora esse conceito tenha perdido o sentido com o fim das comunidades e o estabelecimento da personalidade jurídica da União, ganhou em complexidade.

284 Despacho telegráfico de Braseuropa de nº 800/2012.

285 Despacho telegráfico de Braseuropa de nº 1000/2012.

Tendo em vista a natureza particular e original da edificação europeia, que conjuga elementos intergovernamentais e supranacionais, essa complexidade se faz sentir sobremaneira para os temas do *primeiro pilar*, sujeitos a uma maior interferência dos componentes supranacionais, derivados do reforço da competência substantiva do triângulo decisório, da ampliação de sua estrutura funcional, do aumento dos organismos de apoio e de consulta, e do desenvolvimento e fortalecimento de uma intrincada rede de contatos multiníveis, caracterizados pela interação de uma multiplicidade de atores, cada um à luz da competência que lhe era atribuída, em um esquema que previa múltiplas consultas até a conclusão dos trabalhos.

5.1.2. A atuação diplomática no *segundo pilar*

Já a atuação na esfera de competência do que se poderia chamar de *segundo pilar* encontra na União interlocutor regido pelos dispositivos presentes no Título V do TUE. Com o Tratado de Lisboa, que manteve, em linhas gerais, a estrutura introduzida por Maastricht, a construção da Pesc continua a erguer-se sobre os interesses e objetivos estratégicos definidos por decisão unânime do Conselho Europeu e versam sobre relações da União com um país ou uma região, bem como sobre um determinado tema. O Conselho de Ministros se associa ao Conselho Europeu na tarefa de definição e implementação da Pesca. A sua execução é de responsabilidade do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que, por sua vez, se apoia sobre um serviço europeu para a ação exterior. Em seu campo de competência não são adotados atos legislativos.

A construção da Parceria Estratégica com o Brasil, gestada, do lado brasileiro, pela Embaixadora Maria Celina de Azevedo Rodrigues, em Braseuropa, e pela Embaixadora Maria Edileuza Fontenele Reis, na Sere, sob a condução do Ministro Celso Amorim, insere-se em seu domínio. Lançada em 2007, trata-se de canal natural para o exame,

no mais alto nível, dos grandes temas da agenda multilateral, tais como a crise na Síria, o dossiê nuclear iraniano, a situação política em Guiné-Bissau, a relação Israel-Palestina e a reconstrução do Haiti, para mencionar apenas temas que estiveram na pauta do encontro entre a Presidente Dilma Rousseff e o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, na 67ª AGNU.

Esse mecanismo também encampa, não obstante, temas que eram da competência da Comissão Mista Brasil-Comissão Europeia, estabelecida ao amparo do Acordo Quadro de Cooperação de 1995, e que transferiram à Parceria, no que se refere à sua relação com a União, a complexidade da natureza dicotômica da edificação europeia, caracterizada pela pluralidade de interlocutores e pelo processo decisório multinível, emoldurado pelo triângulo Comissão-Parlamento-Conselho.

Em preparação de sua VI Reunião de Cúpula, os negociadores de ambos os lados deverão dedicar-se ao acompanhamento de mais de 30 segmentos: energia; ciência e tecnologia/sociedade da informação; prevenção e redução de riscos e desastres; política espacial; questões de migração; pequenas e médias empresas; cooperação em matéria estatística; emprego e desenvolvimento social; cooperação triangular; direitos humanos; questões industriais e regulatórias; transporte marítimo; temas macroeconômicos; serviços financeiros; cooperação em política de concorrência; turismo; pesquisa nuclear; dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável; mudança do clima; educação; cultura; integração regional; governança do setor público global; drogas; comércio; temas das Nações Unidas; desarmamento, não proliferação e segurança; sociedades civis; questões sanitárias e fitossanitárias; cooperação parlamentar; cooperação técnica bilateral²⁸⁶.

286 Informação do MRE preparada para o encontro entre a Senhora PR e o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, à margem da 67ª AGNU, realizado em Nova Iorque, em 25 de setembro de 2012.

Como visto, nessa pauta misturam-se temas de competência intergovernamental, bem como supranacional; de consideração por procedimento decisório ordinário, ou não. Embora a origem do mecanismo derive de um ato do *segundo pilar*, os desdobramentos dele decorrentes espalham-se para as esferas de domínio da União, traduzindo a densidade e a profundidade que a aproximação proporcionada pela Parceria oferece.

No que se refere à relação ALC-UE, formalizada em Parceria Estratégica em junho de 1999, e, do lado da ALC, desde dezembro de 2011 a cargo da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), a dimensão intergovernamental do diálogo é muito mais evidente, tendo em vista a natureza birregional do mecanismo. Esse exercício de coordenação política, cujo primeiro encontro se dará em janeiro de 2013, absorve, ademais dos esforços de conciliação que eram levados a cabo no âmbito da ALC, o acervo construído pelo Grupo do Rio, e mantém uma agenda com foco no fortalecimento do entendimento político. Para o encontro em questão, o Brasil favorece as propostas da presidência chilena de introdução dos temas “segurança humana” e “Zona de Paz Euro-Latino-Americana e Caribenha”²⁸⁷, buscando equilibrar a agenda há muito dominada por temas em que a ALC era tradicionalmente demandada, como drogas e migrações. Apesar da clara natureza intergovernamental desse diálogo, o Parlamento Europeu, por meio da Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana (Eurolat), estabelecida em junho de 1999, no marco da I Reunião de Cúpula ALC-UE, acompanha o desenvolvimento do diálogo político e busca nele exercer sua influência por meio da adoção de resoluções, de caráter declarativo, e de recomendações dirigidas às partes envolvidas no diálogo.

Ainda que o Parlamento Europeu e a Comissão não exerçam no âmbito dos temas do *segundo pilar* papel protagônico na esfera decisória, não se pode negligenciar a capacidade que ambas as

287 Despacho telegráfico de Braseuropa de nº 440/2012.

instituições guardam para influenciar as decisões tomadas no âmbito do Conselho, que muito se apoia sobre a capacidade técnica da Comissão e no apoio político do Parlamento. Portanto, também nessa esfera da Pesc, com o aprofundamento do processo de integração e a consequente consolidação de uma rede multinível de relações entre as instituições europeias, a atuação diplomática de terceiros países, e, em particular do Brasil, deve estar atenta e buscar com elas reforçar os laços de diálogo.

Exemplo recente da ação do Parlamento Europeu em temas da esfera da Pesc, e salientado pela Embaixadora Maria Edileuza Fontenele Reis²⁸⁸ como emblemático da aspiração do Parlamento Europeu por maior voz nessa esfera, e que também diz respeito ao Brasil, se encontra na adoção da resolução 2011/2111(INI), de fevereiro de 2012, definindo políticas e estratégias da política externa da União para os Brics. Essa resolução se apoia no artigo 21 do TUE, alínea h, que atribui à União competência para definir e implementar políticas comuns e ações no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais. Segundo essa resolução e considerando, em especial, as referências ao Brasil, o Parlamento Europeu reconhece a crescente importância econômica de nosso país para a União Europeia, sobretudo no cenário de crise. Afirma, não obstante, que apesar dessa importância, a dimensão política desse relacionamento é ainda mais relevante e recomenda, dentro de um cenário de aproximação dos Brics, o fortalecimento das sinergias, sobretudo com países que partilham e respeitam genuinamente os valores democráticos, como é o caso do Brasil. Nessa linha, estimula o aprofundamento da Parceria Estratégica bilateral, que considera ferramenta prometedora para a execução de ambas as agendas, bilateral e multilateral, e para o desenvolvimento de ligações pertinentes entre ambas.

288 Entrevista realizada com a Subsecretária-Geral de Política II, Embaixadora Maria Edileuza Fontenele Reis, em 5 de julho de 2012.

Essa resolução do Parlamento Europeu ilustra bem a ingerência que essa instituição de natureza legislativa busca projetar sobre temas que escapam à sua competência, demonstrando que o diálogo em matéria de Política Externa e de Segurança Comum não deixa de estar vinculado à ação externa da União como um todo em razão das divisões de atribuições negociadas entre os Estados-Membros. Ainda que as resoluções do Parlamento Europeu nesse campo sejam de caráter declarativo, existe uma permanente busca entre as instituições e dentro delas de um equilíbrio sistêmico, fato que reforça e legitima a pressão política exercida pelo PE.

Assim, ainda que o *segundo pilar* seja dominado pela lógica intergovernamental, também nele, embora em escala bastante menor, se faz sentir a presença de pressões supranacionais, por meio da interferência de instituições legalmente alheias ao seu processo decisório. Esse é o caso do PE, como visto anteriormente, mas também pode ser o da Comissão, habilitada a apoiar, com sua estrutura de recursos humanos altamente qualificada, e sob orientação de comissários escolhidos cada vez mais à luz da composição política do PE, as ações em seu âmbito.

A complexidade dessa relação vê-se aumentar ainda mais com a atuação do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança para temas da Pesc, apoiada em suas funções pelo incipiente Serviço Europeu para a Ação Externa (Seae), e que se projeta como instrumento para a *europeização* da Pesc, conforme a avaliação do diretor operacional do Seae, David O'Sullivan; bem como pela influência de comitês de assessoramento, tais como o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões, cuja voz compõe o intrincado conjunto de fontes que alimenta o processo de tomada de decisão.

5.2. Perspectivas da ação externa brasileira junto às instâncias decisórias europeias

Tendo em vista a natureza particular do processo europeu de integração, dividido no que diz respeito ao procedimento decisório em dois grandes campos, cada um com suas especificidades e características, e nos quais se encontram a presença de elementos supranacionais e intergovernamentais, combinados em proporções correspondentes ao grau de autonomia que os Estados-Membros buscam conferir à União em cada um deles, a ação externa brasileira deve buscar recalibrar os seus recursos de modo a maximizar os resultados almejados na defesa dos interesses nacionais.

No que se refere ao *primeiro pilar*, ocorreu notável fortalecimento e ampliação do escopo de atuação das competências normativas da hoje União Europeia ao longo do seu processo de aprofundamento da integração, em ambas as vertentes econômica e política. Atribuições legislativas, antes restritas às esferas nacionais, passaram ao seu domínio. Dentro da União, a divisão das atribuições de competência normativa acompanhou, por sua vez, o aprofundamento desse processo e passou a contar com mecanismos cada vez mais complexos de aferição de legitimidade legislativa.

Nesse contexto, e no que se refere especificamente a temas de competência legislativa da União que possam produzir efeitos para o Brasil, o triângulo decisório europeu, edificado sobre o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu, viu o peso dos seus protagonistas alterar-se e exige uma readequação dos recursos do Brasil.

O papel deliberativo central exercido originalmente pelos governos dos Estados-Membros, sobre projetos gestados quase que exclusivamente pela Comissão, passou a sofrer crescente interferência do Parlamento Europeu, em um movimento de resgate de sua natureza legislativa, amplamente negligenciada por ocasião da criação da Comunidade Econômica Europeia. O Tratado de Lisboa, buscando atender às demandas de maior aproximação da União com os seus

cidadãos, reforçou a tendência que se vinha consolidando desde a criação da União Europeia de conferir ao Parlamento Europeu maior participação decisória. Esse incremento do papel do Parlamento, que tende a ampliar-se, exige, por parte da ação externa brasileira, reavaliação da distribuição de seus esforços com vistas a interagir com maior eficácia em sua interlocução com os atores que participam desse processo de tomada de decisão.

A dedicação de maior atenção para as relações com o Parlamento Europeu apresenta-se, nesse cenário, como caminho natural para o reforço da capacidade brasileira de interpretar as orientações políticas que permeiam suas decisões e que norteiam o curso a ser dado aos projetos de atos legislativos, bem como de reagir, dentro dos limites cabíveis, a eventuais rumos indesejáveis que possam seguir.

Nesse caminho, o fortalecimento dos setores já existentes, e que lidam com os cerca de trinta diálogos que cobrem a Parceria Estratégica, além dos temas institucionais e internos, bem como a criação na Missão do Brasil junto à União Europeia de um setor dedicado exclusivamente às relações parlamentares, que, de forma sistemática, e com base em fontes primárias, venha subsidiar os trabalhos da Missão no que diz respeito aos temas substantivos que possam produzir efeitos para o Brasil, se apresentariam como ações legítimas e urgentes. O Embaixador do Brasil junto à União Europeia²⁸⁹, Ricardo Neiva Tavares, entende que a estrutura atual fica aquém do esperado para um país com tantos interesses em pauta e em uma relação que se desdobra em uma quantidade superlativa de contatos derivados de instituições tão complexas e sensíveis às vicissitudes políticas e econômicas que afetam a cada um de seus Estados-Membros.

O fortalecimento do acompanhamento da atividade parlamentar europeia seria a prioridade. Sua atividade poderia valer-se de uma rede de informações parlamentares articulada com as demais Embaixadas do Brasil nos Estados-Membros da União Europeia, com vistas a

289 Entrevista realizada com o Embaixador do Brasil junto à União Europeia, Ricardo Neiva Tavares, em 10/11/2012.

antecipar eventuais reações sobre propostas legislativas com impacto sobre os interesses do Brasil. Essa articulação seria conveniente, uma vez que proporcionaria a conjugação das percepções nacionais com elementos relativos à dimensão supranacional do processo decisório conduzido em Bruxelas, enriquecendo a capacidade de compreensão e de interpretação dos temas europeus. Além disso, associaria aos recursos humanos e materiais da Missão junto à UE a capacidade produtiva das Embaixadas do Brasil junto aos Estados-Membros, cuja parte do trabalho bilateral não pode ser dissociada da dimensão europeia sob a qual os Estados-Membros se vinculam. Não se pode esquecer que grande parte da competência legislativa dos Estados-Membros migrou para a União Europeia e que o acompanhamento dessa atividade legislativa se encontra normalmente na esfera de ação das Embaixadas acreditadas junto aos Estados-Membros, em decorrência da necessidade de internalização dos atos que dela derivem.

Além disso, e como visto anteriormente, a articulação da Missão com as Embaixadas junto aos Estados-Membros se justifica em razão do papel que os legisladores nacionais estão passando a desempenhar na avaliação dos atos normativos. Ainda que de forma incipiente, acompanham os trabalhos do Parlamento Europeu, com vistas a supervisionar a aplicação do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, e podem oferecer um diagnóstico inicial sobre a receptividade parlamentar em cada Estado-Membro e segundo a orientação política de cada agrupamento político das propostas em consideração.

A compreensão prévia da orientação parlamentar em assuntos que possam produzir impacto sobre os interesses nacionais pode ser determinante para a avaliação das medidas a serem adotadas pelo governo brasileiro. A atuação conjunta das Embaixadas em Estados-Membros da UE otimizaria a utilização de recursos humanos já disponíveis e habilitados a interpretar as implicações de cada tema e não implicaria ônus adicional ou relevante à Sere.

Exemplo de atuação bem-sucedida, que conjuga esforços de ação coordenada, embora pontual, foi examinado pelo Conselheiro Otávio Briones na tese *O Impacto das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da União Europeia sobre as Exportações Agrícolas Brasileiras*²⁹⁰. Nesse estudo, o Conselheiro Briones expõe a campanha efetuada por pecuaristas europeus, sobretudo da Irlanda e do Reino Unido, contra exportações de carne bovina brasileira, então crescentemente demandada por sua alta qualidade e baixo teor de gordura no mercado da União e no de países tradicionalmente consumidores de carne europeia, como a Rússia, a Ucrânia, o Egito e Marrocos; bem como comenta a reação do governo brasileiro.

Segundo aponta o estudo, em 2006 e 2007 esses pecuaristas lograram provocar, em sessão do Comitê de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Parlamento Europeu, convocação do Comissário para Saúde e Proteção ao Consumidor, Marcos Kyprianou, com vistas a cobrar medidas contra a exportação de carne bovina brasileira, à luz de relatório produzido sobre conclusões obtidas em inspeções clandestinas e ilegais no Brasil, organizadas pela *Irish Farmer's Association* (IFA). A Embaixadora do Brasil junto às Comunidades Europeias, Maria Celina de Azevedo Rodrigues, atendeu de forma bem-sucedida a duas convocações do Parlamento Europeu para prestar esclarecimentos a respeito das denúncias formuladas pela IFA²⁹¹ e, de forma coordenada com a Embaixada do Brasil em Dublin, lançou ofensiva para contra-arrestar a campanha contra a carne brasileira.

Em reunião organizada na Missão do Brasil em Bruxelas, por ocasião da visita do então Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Reinhold Stephanes, e da qual participou o Embaixador do Brasil na Irlanda, Stélio Amarante²⁹², fechou-se estratégia de defesa dos interesses brasileiros, por meio de ações junto à Comissão e ao

290 Tese apresentada no LIV Curso de Altos Estudos, 2009.

291 Telegramas de BRASEUROPA nº 539/2007 e nº 905/2007.

292 Telegramas de BRASEUROPA nº 1142/2007.

Parlamento Europeu. Dessas ações resultou estreitamento de contatos com ambas as instituições, com reforço de contatos entre o governo brasileiro e a Comissão, bem como a inédita realização de visita ao Brasil de parlamentares europeus²⁹³, realizada em outubro de 2008, e estruturada precipuamente com vistas a desanuviar a pressão sobre a matéria. Os resultados desse esforço foram satisfatórios e apontam para a eficiência desse tipo de coordenação e gestão.

À luz da Parceria Estratégica, Brasil e União Europeia aprovaram plano de ação que estimula diálogo parlamentar, regular e estruturado, em sua segunda reunião de cúpula, realizada em dezembro de 2008. Essa recomendação, reiterada por ocasião da última reunião de cúpula, a quinta da Parceria, realizada em Bruxelas, em outubro de 2011, visa a promover contatos diretos em nível de comissões parlamentares em matéria de interesse comum e sua implementação complementar esforços do serviço exterior na defesa dos interesses nacionais. O estabelecimento de uma relação parlamentar regular e estruturada ofereceria canal de diálogo entre instituições de natureza equivalente, e por meio do qual o serviço exterior poderia valer-se para aproximar suas posições, abrandando eventuais desconfianças que as relações entre órgãos representativos de governos levantam ante-estruturas oriundas de poderes distintos.

O Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, Senador Fernando Collor, chegou a preparar proposta de criação de um Fórum Parlamentar Brasil-União Europeia, com o objetivo de implementar a recomendação do plano de ação acima mencionado. O texto foi submetido ao Parlamento Europeu para considerações e posterior assinatura do Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney, e do Presidente do Parlamento Europeu, Deputado Martin Schultz, por ocasião de visita a Brasília prevista para ocorrer em 30 de outubro de 2012. A visita foi adiada por questões internas do

293 Telegramas de BRASEUROPA nº 499/2008.

PE e alheias ao tema em questão. Não obstante, em carta²⁹⁴ dirigida ao Presidente José Sarney, Schultz mantém o desejo de criar o mencionado fórum, o qual, em sua visão, seria instrumento de apoio à necessidade de se desenvolver *a dimensão democrática das relações estratégicas entre o Brasil e a UE*, que passa de forma incontornável pela intensificação do diálogo entre o Congresso Nacional e o Parlamento Europeu.

Na visão do Presidente José Sarney²⁹⁵, a conformação de um diálogo interparlamentar estruturado com a União Europeia justifica-se plenamente em razão dos vínculos políticos, econômicos e sociais que identificam e aproximam os seus povos e que encontram na existência de uma fronteira física, que une o Amapá à Guiana Francesa, exemplo de símbolo material indissolúvel e vigente dessa relação. Ainda segundo o entendimento do Presidente José Sarney, nada melhor do que a dimensão interparlamentar para fomentar um diálogo mais livre e aberto entre as sociedades e seus diversos setores, tendo em vista as formalidades que por vezes restringem o alcance do diálogo entre governos. O respaldo parlamentar é fonte de segurança e legitimidade democrática às decisões governamentais.

Como visto, e aproveitando o exemplo acima citado, a maior atenção atribuída às relações com o Parlamento Europeu não deve ser feita, entretanto, em prejuízo ao trabalho efetuado ante a Comissão, mas em consonância com os esforços empreendidos em sua esfera, uma vez que o maior espectro e a crescente complexidade dos temas gestados em seu âmbito, e muitas vezes decorrentes de pressões do próprio PE, do Conselho, ou de órgãos de apoio, nela encontra estrutura tecnicamente habilitada a dar seguimento às demandas que lhe são submetidas ou que dela são espontaneamente originadas.

Trata-se da instituição que detém o quase monopólio do poder de iniciativa e que é a face mais visível de contato da ação externa

294 Carta do Presidente do Parlamento Europeu, Deputado Martin Schultz, ao Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney, de 19/10/2012.

295 Entrevista realizada com o Senador José Sarney, Presidente do Senado Federal e ex-Presidente da República, em 7/11/2012.

brasileira em Bruxelas, não tendo sofrido, ao longo desses mais de 60 anos, alterações normativas substanciais que alterassem a natureza para a qual foi concebida, de braço executivo do Conselho, e que é considerada por muitos como espécie de embrião de um futuro governo europeu. Conforme avalia o Embaixador do Brasil junto à União Europeia, Ricardo Neiva Tavares, a Comissão é a força motriz do processo de construção normativa e de aprofundamento regulatório da União²⁹⁶.

Ao longo desses anos, a Comissão tem visto a sua área de atuação expandir-se, como reflexo do aprofundamento do processo de integração de que emerge, e sua estrutura ganhar corpo e vigor, decorrentes da formação de uma tecnocracia europeia, que atinge, hoje, mais de 24 mil funcionários diretamente vinculados, distribuídos em suas comissões, direções-gerais, serviços, agências, organismos descentralizados e representações. Essa importante e profícua estrutura, responsável pela gestação dos atos jurídicos, mereceria o acompanhamento, por meio de um sistema de monitoramento precoce, dos projetos legislativos que versem sobre temas submetidos ao procedimento de codecisão. Esse acompanhamento, dedicado às comissões relacionadas a temas com impacto potencial sobre o Brasil, garantiria tempo adicional para avaliação de riscos e orientação de rumos para uma eventual reação.

Esse aumento expressivo de competências e de estrutura representa por si só desafio para a atuação externa brasileira, a cargo da Missão do Brasil em Bruxelas, e justifica, ademais, maior esforço para a otimização dos recursos humanos disponíveis nos Estados-Membros com vistas a compor apoio aos trabalhos desempenhados em Bruxelas. Para fazer face a esse desafio, em consonância com a necessidade de reforço do acompanhamento das atividades de cunho parlamentar também nos países que integram a UE, a criação de um

²⁹⁶ Entrevista realizada com o embaixador do Brasil junto à União Europeia, Ricardo Neiva Tavares, em 10/11/2012.

desk Europa nas Embaixadas junto aos Estados-Membros poderia ser uma opção viável.

Se comparados os quadros de diplomatas e adidos dos países que mantém com a União Europeia uma relação de parceria estratégica, e à exceção da Índia, a lotação da Missão do Brasil junta à União Europeia apresenta números modestos. Enquanto o Brasil possui hoje um corpo diplomático acreditado com 13 funcionários, a China conta com 74, a Rússia com 61, os Estados Unidos com 45, o Japão com 37, o Canadá com 23, o México com 21 e a África do Sul com 18. Cabe a ressalva de que as Missões do México e da África do Sul estão igualmente acreditadas junto ao Reino da Bélgica. Já a Índia conta apenas com oito diplomatas e sua representação encontra-se também acreditada ante o Reino da Bélgica. É oportuna a reflexão de que China, com a percentagem de 7,1; os Estados Unidos, 4,4; e a Rússia, 4,4; são os maiores exportadores para mercado da União Europeia. O Japão é o sexto, com 1,7%, e o Brasil o nono, com 0,9%²⁹⁷. Chama mais atenção, entretanto, o fato do quadro de diplomatas no período de implementação de Maastricht até os dias atuais ter evoluído de forma acanhada, flutuando de dez a 13 diplomatas, considerando-se o grau de complexidade e de profundidade que a integração europeia alcançou e o estreitamento que a relação com o Brasil adquiriu.

Também no que se refere às relações com o Conselho de Ministros, ou simplesmente Conselho, que se organiza e decide em geral observando composição de ministros dos países da União relacionada à matéria em deliberação, e em se tratando de casos que exijam gestões ou intervenções para a defesa de interesses nacionais em assuntos relacionados às políticas e ações internas da União (TFUE, Terceira Parte), faz-se necessária intensificar a articulação da Missão em Bruxelas com as Embaixadas nos países dos Estados-Membros, com vistas a se identificar o real alcance de interesse de cada país no âmbito da negociação.

297 Elaborado pelo MRE/DPR/DIC – Divisão de Informação Comercial, com base em dados da UNCTAD/ITC/Trademap. Dados de 2011.

Essa articulação impõe-se ainda mais em razão da previsão de que os atos derivados de acordos internacionais, mesmos os relacionados à política comercial comum, e que são regulados por normas próprias (TFUE, Quinta Parte, Título II), observam as disposições decisórias do artigo 218, que estabelece como regra geral, após a aprovação do PE, o voto por maioria qualificada do Conselho. De fato, embora nesses casos as negociações sejam conduzidas pela Comissão, por mandato estabelecido pelo Conselho, a palavra final, após a aprovação do PE, recai sobre os representantes dos governos. No caso de voto por unanimidade essa avaliação é mais fácil. No caso de voto por maioria qualificada, exige uma apreciação bem mais complexa.

O Diretor-Geral do Departamento de Negociações Internacionais, Ministro Ronaldo Costa, relatou²⁹⁸ dificuldades no processo de negociação Mercosul-UE decorrentes da falta de adequada concatenação entre representantes da Comissão e governos dos Estados-Membros, que retarda o diálogo, e que justificaria esse esforço de comunicação adicional com os representantes dos países da UE. De fato, embora a Comissão deva atuar em estrito cumprimento do mandato que lhe é conferido, na prática a complexidade, as idas e vindas e os tempos das negociações podem levar a impropriedades, melhor sanadas por meio da busca junto aos próprios mandantes de uma percepção mais precisa dos riscos e interesses em jogo. A efetividade dessa busca guarda relação diretamente proporcional à atuação da Missão em Bruxelas, em estreita coordenação com as Embaixadas junto aos Estados-Membros, e sob a orientação da Sere.

Quanto aos temas do *segundo pilar*, e considerando a moldura estratégica de que se reveste a relação entre o Brasil e a União Europeia, bem como o crescente número de assuntos que integram a pauta de suas reuniões (cerca de 30 diálogos), se justificaria, igualmente, o reforço estrutural da Missão e de sua coordenação e articulação com as Embaixadas junto aos Estados-Membros. Esse domínio ganhou

298 Entrevista realizada em 25 de setembro de 2012.

com Lisboa maior ímpeto, dada a criação de uma presidência fixa para o Conselho Europeu, do cargo de Alto Representante para Política Externa e de Segurança Comum e do Serviço Europeu para a Ação Externa. Embora o domínio do *segundo pilar* seja marcado por sua dimensão intergovernamental, esses novos atores consolidam o processo de edificação estrutural da União, ao ampliarem a composição de interlocutores mais identificados com uma visão supranacional da integração europeia. Exigem, portanto, atenção especial da Missão, mas também dos Estados-Membros, pois, a exemplo do *primeiro pilar*, trazem consigo a natureza dual e, por vezes, contraditória do projeto de integração lançado pelo Tratado da CEE. Ainda que o processo decisório seja dominado pelo consenso, são do Conselho Europeu, seu órgão deliberativo, que emanam os impulsos, princípios e orientações a serem seguidos pelo Conselho e pela Comissão. É dos Estados-Membros que procede, em última instância, a orientação política dos rumos a serem seguidos em Bruxelas.

Conclusão

O processo de integração iniciado no pós-Segunda Guerra completa seis décadas e continua vigente. Apesar da crise econômica que a União Europeia enfrenta e as dificuldades dela decorrentes para se alcançar uma solução que contemple as demandas de todas as partes interessadas, e que aproxime os membros que cobram maior solidariedade daqueles que reivindicam maior responsabilidade em sua superação, prevalece o interesse de adesão por parte de novos países. Esse interesse deriva da percepção de que a integração europeia é um feito relevante, que propicia ambiente de paz e prosperidade necessário para o desenvolvimento de seus membros, e que projeta os interesses de cada um de seus integrantes para além das possibilidades que teriam caso caminhassem individualmente.

Valendo-se da experiência inicial de criação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço, a União Europeia encontrou na Comunidade Econômica Europeia berço sólido. Do Tratado de Roma até os dias atuais ocorreram importantes alterações. O processo aprofundou-se, alargou-se, mas não houve ruptura com o método de integração lançado em 1957. As alterações introduzidas pelo Tratado de Maastricht, de natureza constitutiva e modificativa, e pelos demais textos modificativos (Amsterdã, Nice, Lisboa, bem como os de

alargamento e orçamentários) reforçaram e ampliaram os incipientes ajustes promovidos pelo AUE de 1986 e conferiram à integração maior grau de ambição.

Ao longo desse processo, observa-se elevado nível de coerência, uma vez que a estrutura inicialmente pensada permanece em funcionamento, ressalvadas as alterações derivadas da ampliação do seu escopo temático e de sua composição. Essa coerência institucional respalda-se na confirmação dos princípios e valores proclamados por ocasião de sua fundação, bem como na continuidade de seu sistema jurídico original (até os atos legislativos são praticamente os mesmos), garantindo ao processo de integração base jurídica estável.

O Tratado de Lisboa, última etapa dessa construção, resulta diretamente da fase lançada com o Tratado de Maastricht, em que se fixaram os fundamentos para a construção de um matrimônio econômico e político, por meio da conclusão do mercado comum, da busca de convergência econômica e monetária, apoiada na adoção de uma moeda única e estável, da implementação de políticas de coesão social e da promoção de uma identidade cultural, e da coordenação de ações em matéria de política externa, defesa, segurança e justiça.

Essa expansão de competências em domínios tão diferentes e o amplo alargamento que se sucedeu produziram especificidades em relação aos procedimentos decisórios envolvendo o seu triângulo institucional, composto pelo Conselho, pela Comissão e pelo Parlamento Europeu. Além de produzirem mudanças no método decisório comunitário, agregaram novas modalidades de decisão para os novos domínios incorporados. A dualidade presente no processo de integração europeia entre componentes de natureza intergovernamental e supranacional encontra em cada um desses domínios relação de forças distinta, que corresponde ao grau de profundidade para eles concertado no processo de edificação europeia.

O trabalho considera que à medida que a integração proporcionou a incorporação de novos temas e Estados-Membros, o processo decisório no Conselho moveu-se do sistema de voto consensual para

o majoritário, fortalecendo a dimensão supranacional da União; e que cada aumento do grau de supranacionalidade da União correspondeu a uma maior intervenção do Parlamento Europeu, justamente na elaboração dos atos legislativos cuja aprovação decorre da modalidade de voto por maioria qualificada do Conselho. Em ambas as vertentes se observa a outorga de maior legitimidade democrática à integração europeia.

A dissertação avalia que o Tratado de Lisboa consolidou esse movimento em benefício de uma maior distribuição de poder parlamentar, e infere que ele não deve ser subestimado, pois elevou o PE à condição de copartícipe do processo legislativo, firmando-o como instituição incontornável na elaboração de atos jurídicos até mesmo em áreas antes consideradas sensíveis, além de ter projetado ingerência parlamentar sobre a Comissão e o Conselho. Pondera, entretanto, que esse aumento deve ser compreendido em um amplo movimento de aprofundamento e alargamento da UE, que proporcionou também ao Conselho e à Comissão desdobramentos favoráveis às suas respectivas consolidações.

A soma de todos esses elementos propiciaria um aumento dos componentes supranacionais do bloco, tanto para os temas inicialmente de competência comunitária, como para os da União. Apesar desta distinção desaparecer com o Tratado de Lisboa, permaneceriam as especificidades decisórias introduzidas em Maastricht, que marcariam a divisão entre a lógica da integração e a da cooperação. O aumento das forças supranacionais, em graus diferentes, segundo esses domínios, e consideravelmente maior para as políticas e ações internas da União, teria o valor de indicar a manutenção de um rumo, cuja tendência aponta em direção ao aprofundamento da integração.

A recalibragem de forças em benefício do Parlamento Europeu deve ser interpretada preferencialmente como opção dos governos dos Estados-Membros pela busca de maior legitimidade democrática de suas decisões na esfera da integração, e não como uma política de depreciação do papel desempenhado pelo Conselho e pela Comissão

como forças motrizes da construção europeia. Tendo em vista que essa demanda por maior legitimidade não cessou, é possível depreender que futuros desdobramentos do processo de integração europeu continuem privilegiando a participação parlamentar, tanto em nível europeu, como dos Estados-Membros, bem como o aumento do escopo das decisões tomadas por maioria no Conselho.

O trabalho estima que a questão do alegado *déficit democrático* da União e da tendência em se buscar aproximar a construção europeia do seu cidadão, além de conter relevância política e filosófica, implica consequências que guardam relação direta com interesses concretos do Brasil, pois transfere ao PE competência normativa decisória sobre a regulação de segmentos que impactam sobre o comércio bilateral.

No que diz respeito especificamente ao Tratado de Lisboa, e com impacto para o domínio do *primeiro pilar*, de temas relacionados às políticas e ações internas da União, identifica como objeto de uma extensão inédita dessa ação parlamentar os setores de agricultura e pesca; de conformação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça; de transportes; de propriedade intelectual; de energia; de política comercial comum; de cooperação ao desenvolvimento; de cooperação econômica, financeira e técnica; bem como de conclusão de acordos internacionais; que respondem por parcela preponderante do comércio entre o Brasil e a UE. Os resultados dessa construção normativa podem transcender os limites das fronteiras da União, chegando a constituir-se em modelos internacionais, elevando ainda mais o grau de influência dela derivada.

Também na esfera do *segundo pilar*, que se refere à Política Externa e de Segurança da União Europeia, e ainda dominada pela lógica da cooperação, percebe avanços da influência parlamentar, decorrente de esforço que busca empreender para influenciar as decisões tomadas no âmbito do Conselho de Ministros, por meio de pressões legitimadas pelos mecanismos de controle institucionais, reforçadas com o Tratado de Lisboa. Essa esfera, que lida com temas cuja dimensão de resultados é menos mensurável a curto prazo, abrange, com a conformação do

processo de parceria estratégica, justamente durante o período de ratificação do Tratado de Lisboa, cerca de 30 diálogos de elevado interesse para o Brasil.

O presente estudo interpreta que o Tratado de Lisboa não põe termo aos movimentos anteriores de aprofundamento e alargamento, tratando-se de um passo a mais em direção à edificação de um bloco ainda mais coeso e integrado. Entende que as conquistas obtidas em Lisboa, ainda que estejam aquém dos objetivos projetados pela Declaração de Laeken e plasmados no projeto constitucional, coadunam-se, em certa medida, com o método de integração imaginado por Monnet, que propugnava a construção por etapas de uma federação europeia.

Nesse sentido, os avanços detectados e os desafios que se podem vislumbrar alimentam o seu processo de edificação, apoiado pelo acréscimo de maior supranacionalidade de suas instituições e de crescente legitimidade democrática de suas decisões. Essa legitimidade também pode ser auferida pelo aumento do escopo temático dos votos por maioria qualificada do Conselho, que passou a conformar, junto com o procedimento de codecisão, a regra geral decisória para a aprovação dos atos jurídicos. Já esses aspectos se distanciam do *método Monnet* de integração, que instigava a localização da fonte de decisão do Bloco em uma estrutura tecnocrática europeia, com a latitude necessária para esquivar-se das pressões de natureza intergovernamental.

O Tratado de Lisboa não pode ser apontado como um instrumento que simplificou as normas decisórias anteriores, embora esse fosse um dos objetivos a se alcançar à luz do mandato emanado de Laeken; mas como uma peça adicional à engrenagem lançada em Maastricht, que incorporou as alterações possíveis para manter o aprofundamento de suas competências e o alargamento de suas fronteiras. Esse novo instrumento, ainda em fase de implementação e já com perspectivas de modificação, elevou ainda mais o patamar de interesses que vinculam o Brasil aos Estados-Membros da UE.

À luz das reflexões apresentadas, o trabalho detectou descompasso entre o aumento da complexidade do processo de integração e de seu correspondente procedimento decisório com os meios de que a Sere dispõe para fazer face aos novos desafios que se lhe impõem, ainda moldados pelas características decorrentes dos instrumentos anteriores. Com base no exame dos elementos principais que alteraram o quadro decisório da União, é possível elaborar uma sucinta relação de sugestões com vistas a orientar uma melhor adequação da ação externa brasileira às inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa:

- Fortalecimento da estrutura funcional da Missão do Brasil em Bruxelas, cujo quadro de funcionários continua praticamente equivalente ao verificado por ocasião da criação da União Europeia, em 1992. Esse fortalecimento se justifica pelo aumento substancial de temas relacionados à relação privilegiada com o Brasil, e que já somam cerca de 30 diálogos. À época do lançamento da Parceria Estratégica, os diálogos setoriais restringiam-se a dez temas;
- Criação de um setor encarregado exclusivamente das relações com o Parlamento Europeu. O volume de temas que tramitam em seu âmbito e o número de agrupamentos políticos e de parlamentares envolvidos em atividades com potencial implicação para o interesse do governo brasileiro recomenda acompanhamento diário e junto às fontes primárias, exigindo atuação pessoal e rotineira dentro da instituição;
- Estabelecimento de uma relação regular e sistemática entre o Congresso Nacional e o Parlamento Europeu, oferecendo canal de diálogo entre instituições de natureza equivalente, e por meio do qual o serviço exterior poderia valer-se para aproximar suas posições, abrandando eventuais desconfianças que as relações entre órgãos representativos de governos levantam ante estruturas oriundas de poderes distintos e

agregando prévia legitimidade parlamentar à negociação intergovernamental de temas da agenda comum;

- Instituição na Missão junto à União Europeia de um sistema de monitoramento precoce dos projetos de ato legislativo junto às Comissões cuja competência temática verse sobre temas submetidos ao procedimento de codecisão, de forma a habilitar reação oportuna dos setores internos correspondentes;
- Articulação de uma rede de ação diplomática envolvendo as Embaixadas acreditadas junto aos Estados-Membros, por meio da criação de um *desk* Europa, responsável pela análise e informação de temas de interesse ou de competência da União. Aproveitamento desse recurso humano para o acompanhamento no âmbito dos Estados-Membros dos projetos de atos jurídicos europeus, submetidos à consideração dos respectivos parlamentos para consideração de observância dos princípios da complementaridade e subsidiariedade.

Utilização do *desk Europa* nas Embaixadas junto aos Estados-Membros como ponta de lança para diálogos em relação a temas convenientes ao interesse do Brasil, com vistas a se particularizar o real alcance de interesse de cada país da UE, sobretudo em casos de votação por maioria qualificada. O apoio deste *desk* faz-se ainda mais necessário nos casos de temas do *segundo pilar*, e que dizem respeito à Pesc, tendo em vista que neles a ingerência de forças supranacionais é relativa, fortalecendo a posição das Embaixadas junto aos Estados-Membros como fonte privilegiada de informação. O fortalecimento da relação do Brasil com a União Europeia, derivada de suas múltiplas e variadas dimensões, é resultado de contínuo esforço de aproximação de ambas as partes, materializado na criação de uma Parceria Estratégica e na consolidação de seus laços comerciais. Essa aproximação, que já colhe importantes frutos políticos e comerciais, apresenta oportunidades

ainda maiores, tanto no âmbito das relações bilaterais entre o Brasil e os Estados-Membros da UE, quanto no das relações internacionais, em que a União se apresenta como um importante ator.

Compreender a lógica de funcionamento decisório de uma entidade tão forte e complexa é passo indispensável para se avançar em uma relação promissora e potencialmente capaz de promover um sistema internacional menos hegemônico e assimétrico. O momento é oportuno. Se para o Brasil essa relação é especial, para a União Europeia assume crescente relevância. Em momento de crise, parte de sua solução poderá encontrar nos aliados externos a resposta necessária. O Brasil está amplamente credenciado e tem sido cada vez mais visto como parte dessa resposta.



REFERÊNCIAS



1. Livros

BERTRAND, Geneviève, *La prise de décision dans l'union européenne*. 2^{ème} édition. Paris: La Documentation Française, 2002.

BÉTHUNE, Maximilien de; SULY, Duc de. *Memoires de Maximilien de Bethune, duc De Sully, principal ministre de Henry Le Grand...* Nabu Press, 2012.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. *The ABC of European union law*, Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

BOSSUAT Gérard; WILKENS Andreas. *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*. Publications de la Sorbonne, 1984.

BURGESS, Michael. *Federalism and European union*. Londres: Routledge, 1989.

CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Europeia e seu ordenamento jurídico*. Editora São Paulo, 1994.

CAVALLAR, Georg. *Die Europäische Union – von der Utopie zur Friedens – und Wertegemeinschaft*. Viena: Verlag, 2006.

CAVANNA, Adriano. *Storia del diritto moderno in Europa, le fonti e il pensiero giuridico*. Editora Giuffrè, 2005. v. 2.

COSTA, Francisco Seixas da. *Diplomacia europeia – instituições, alargamento e o futuro da União*. Lisboa: Editora Dom Quixote, 2002.

COSTA, Olivier; SAINT MARTIN, Florent. *Le Parlement Européen*. Paris: La Documentation Française. 2009.

DOUTRIAUX, Yves; LEQUESNE, Christian. *Les institutions de L'Union Européene*. 5 ed., Paris: La Documentation Française. 2005.

DONY, Marianne. *Après la réforme de Lisbonne - les nouveaux traités européens*. Editions de L'Université de Bruxelles, 2008.

FOESTER, R.H. *Die Idee Europa: 1300-1946. Quellen zur Geschichte der politischen Einigung*. München: DTV, 1963.

HESSE, Joachim Jens; WRIGHT, Vincent. *Federalizing Europe? The costs, benefits, and preconditions of federal political systems*. Oxford University Press, 1996.

HIX, Simon; NOURY, Abdul; ROLAND, Gerard. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

HORVÁTH, Zoltán. *Manuel sur l'Union Européenne*. Budapest: Hvgorac, 2005.

JACQUÉ, Jean Paul. *Droit institutionnel de l'Union Européenne*. Paris: Dalloz, 2009.

KANT, Immanuel. *Projet de paix perpétuelle*. Paris: Nathan, 1991.

KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Cambridge: Harvard University Press, 1946.

KOSCHAKER, P. *Europa und das Römische Recht*. Berlin: Biederstein, 1947.

LE GOFF, Jacques. *L'Europe est-elle née au Moyen Âge?* Editions du Seuil, 2003.

LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais*. Brasília: Ibri, 2003.

MAGNETTE, Paul. *Le régime politique de L'Union européenne*. Presses de Sciences Po, 2003.

MECHI, Lorenzo. Il comitato consultivo della CECA. In: VARSORI, A. (Ed.) *Il comitato economico e sociale nella costruzione europea*. Venice: Marsilio, 2000.

MEGRET, Jacques. *La fusion des exécutifs des Communautés européennes*. Annuaire Français de Droit International, vol.11, n° 11, 1965.

MILWARD, A. *The reconstruction of Western Europe*. London: Methen, 1984.

OBERDORFF, Henri. *L'Union européenne*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2007.

OLIVEIRA, Hugo Daniel. *Personalidade jurídica da União Europeia – análise da questão à luz do Tratado de Amsterdã e das conclusões finais do Conselho Europeu de Nice*. Verbo Jurídico, 2004.

O'NEILL, Michael. *The politics of European integration: a reader*. Routledge, 1996.

PIRIS, Jean-Claude. *The Constitution for Europe – a legal analysis*. Cambridge University Press, 2006.

PONCINS, Etienne de. *Le Traité de Lisbonne en 27 clés*. Lignes de Repères, 2008.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

RIEBEN, Henri; MONNET, Jean; CAMPERIO-TIXIER, Claire; NICOD, Françoise. *À l'écoute de Jean Monnet, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes*. Lausanne, 2004.

ROLLAND, Patrice. *L'Unité politique de l'Europe, Histoire d'une idée*. Bruylant, 2006.

ROSAMOND, Ben. *Theories of European Integration*. Palgrave Macmillan, 2000

SCHARPF, Fritz. *Gouverner l'Europe*. Presses des Sciences Po, 2000.

SGEB/MRE. *Brasileiros no mundo*. 3ª ed. 2011.

SILVA, António Martins. *História da unificação europeia. A integração comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2006.

SIMON, Denys. *La directive européenne*. Dalloz, 1997.

SMETS, F. Paul. *La Pensée européenne et atlantique de Paul Henri Spaak*. Bruxelles: Goemaere, 1980.

VOLTAIRE, François Marie Arouet. *Discours préliminaire sur le poème de Fontenoy*, 1745. Disponível em: <http://www.voltaire-integral.com/Html/08/25_Fontenoy.html>.

WIGHT, Martin. The balance of power. In: BUTTERFIELD, Herbert; WIGHT, Martin (Eds.). *Diplomatic investigations: essays in the theory of international politics*. Londres: Allen & Unwin, 1966.

2. Trabalhos e artigos acadêmicos

BARTHELMESS, Eugênia. *Brasil e União Europeia: a construção de uma parceria estratégica*. LIII Curso de Altos Estudos, 2008.

CRUZ, José Humberto de Brito. *Cidadania e integração: o problema do “déficit democrático” no processo de construção da União Europeia*. I Curso de Altos Estudos, 2006.

FEATHERSTONE, Kevin. *Jean Monnet and the democratic deficit in the EU*. Journal of Common Market Studies, vol. 32, nº 2, junho, 1994.

MAURER, Andreas. *Der Vertrag von Nizza- Kurzanalyse im Lichte der Vertragsfortbildungen seit 1952*. Disponível em: <<http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/Nizza-AM.pdf>>.

MITRANY David. *The functional approach to world organization*. International Affairs 24, 1948.

QUERMONNE, Jean-Louis. *Trois Lectures du Traité de Masstricht*. Essai d'Analyse Comparative, RFSP Nº 5, 1992.

TAVARES, Ricardo Neiva. *Europa: Evolução e perspectivas da integração regional europeia e sua relevância para o Brasil*. V Conferência de Política Externa e Política Internacional. Textos Acadêmicos. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

TIZZANO, Antonio. *La personnalité internationale de l'Union Européenne in Revue du Marché Unique Européen*, nº 4, Paris, 1998.

TORRES, Eduardo Espinosa. *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero, un exitoso y aún inacabado experimento institucional*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. VIII, 2008.

TRANHOLM-MIKKLESEN, Jeppe. *Neofunctionalism: obstinate or obsolete?* Millennium: Journal of International Studies, vol. 20, nº 1, 1991.

WEILER, J. *The Transformation of Europe*. The Yale Law Journal. Vol. 100, nº 8, Symposium: International Law, junho de 1991.

3. Documentos

a) União Europeia / Comunidades europeias

Tratados

Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, 1951. Disponível em: <<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58/fr>>.

Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia, 1957. Disponível em: <http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e/publishable_fr.pdf>.

Tratado que institui a Comunidade Europeia de Energia Atômica, 1957. Disponível em: <<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/a3390764-3e75-421b-9c85-f52de5a14c2f/en>>.

Tratado que institui um Conselho Único e uma Comissão Única, 1965. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriSe>>.

Tratado relativo à adesão da Dinamarca, da Irlanda, da Noruega e do Reino Unido à CEE e à CEEA, 1972. Disponível em: <<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/e83c0df3-c5d5-4d52-bf9a-128dbe8c63d5/fr>>.

Tratado relativo à adesão da Dinamarca, da Irlanda, e do Reino Unido à CEE e à CEEA, 1973 (*decisão de adaptação*). Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/EUDOROrder.do?year_no_oj=1973/2&oj_vol=1&lang=FR&series=JOL&page_first=1&page_last=27>.

Tratado relativo à adesão da Grécia à CEE e à CEEA, 1979. Disponível em: <<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/c0f4782f-969a-4b20-8992-c1ede3370164/fr>>.

Tratado relativo à adesão do Reino da Espanha e da República Portuguesa à CEE e à CEEA, 1985. Disponível em: <<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/25a76505-fd0e-41af-8e7a-b47a4af4a528/fr>>.

Ato Único Europeu. 1986. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/acte_unique_europeen_luxembourg_17_fevrier_et_la_haye_28_fevrier_1986-fr-972ccc77-f4b8-4b24-85b8-e43ce3e754bf.html>.

Tratado sobre a União Europeia (Tratado de Maastricht), 1992. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/traite_sur_l_union_europeenne_maasricht_7_fevrier_1992-fr-2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05.html>.

Protocolo sobre a aplicação de certos aspectos do artigo 7A do Tratado que institui a Comunidade Europeia ao Reino Unido e à Irlanda; Protocolo sobre a Posição do Reino Unido e da Irlanda; e Protocolo sobre a posição da Dinamarca. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>>.

Tratado de Amsterdã que emenda o Tratado sobre a União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades e certos atos relacionados. 1997. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/Traite_d_Amsterdam_2_octobre_1997-fr-578ebb8e-d641-4650-b1e3-3b3a795e01c9.html>.

Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. 2004. Disponível em: <<http://mjp.univ-perp.fr/europe/2004constitution.htm>>.

Tratado de Nice que modifica o Tratado sobre a União Europeia, os tratados que instituem as Comunidades europeias e certos atos conexos. 2001. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/Traite_de_Nice_26_fevrier_2001-fr-7ceddc3f-08bb-4794-90a3-281f03540a5b.html>.

Traité d'Adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie

et de la Slovaquie, 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12003T/htm/12003T.html>>.

Version Consolidée du Traité sur l'Union Européenne. Traités Consolidés. Communautés européennes, 2006 (Novembre 2006).

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12007L/htm/12007L.html>>.

Declarações

Déclaration de René Pleven sur La création d'une armée européenne. 24.10.1950. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/declaration_de_rene_pleven_sur_la_creation_d_une_armee_europeenne_24_octobre_1950-fr-4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878.html>.

Declaração Schuman, 9.5.1950. Disponível em: <http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pt.htm>.

The Messina Declaration, 3.6.1955. Disponível em: <<http://www.eurotreaties.com/messina.pdf>>.

Declaração Conjunta da Assembleia, do Conselho e da Comissão sobre procedimento orçamentário, de 30 de junho de 1982. Disponível em: <<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/0090c257-fe9d-4052-b46e-cf99b0b14040/fr;jsessionid=2701B9B89E2857FC22A0D07425B91980>>.

Modus vivendi concluded between the European Parliament, the Council and the Commission, 1994. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/modus_vivendi_concluded_between_the_european_parliament_the_council_and_the_commission_20_december_1994-en-e51134ee-8f0d-455c-b752-78650f192557.html>.

Relatórios

Rapport Vedel, 1972. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/rapport_vedel_25_mars_1972-fr-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html>.

Rapport sur l'Union européenne (Relatório Tindemans), 1975. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_l_union_europeenne_29_decembre_1975-fr-284c9784-9bd2-472b-b704-ba4bb1f3122d.html>.

Rapport du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles, 29-30 de março de 1985. Disponível em: <<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/17c22ae3-480a-4637-ad28-e152d86105b7/fr;jsessionid=6BDEDE478A6A78BF0EB58FAC98B1C0CA>>.

Rapport du groupe de réflexion. Une stratégie pour l'Europe. Bruxelles. 1995. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/Rapport_du_groupe_de_reflexion_Une_strategie_pour_l_Europe_Bruxelles_5_decembre_1995-fr-307c412a-9be0-4137-a0e9-1fc8c86c8aa3.html>.

b) Conselho Europeu

Communiqué final du sommet de Paris, 9-10/12/1974. Disponível em: <<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/fr>>.

Déclaration du Conseil Européen sur le rapport Tindemans, Haia, 30/11/1976.

Déclaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart), 19/6/1983. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/declaration_solennelle_sur_l_union_europeenne_stuttgart_19_juin_1983-fr-a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d.html>.

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Fontainebleau, 25-26/6/1984. Disponível em: <<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/ba12c4fa-48d1-4e00-96cc-a19e4fa5c704/fr;jsessionid=FE192DC1D310F0AEA4A71A9F288CEE21>>.

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Corfu, 24-25/6/1994. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/cor1_pt.htm>.

Rapport du comité ad hoc por les questions institutionnelles (Comité Dooge), Bruxelas, 29-30/3/1985. Disponível em: <<http://www.cvce.eu/viewer/-/content/17c22ae3-480a-4637-ad28-e152d86105b7/fr;jsessionid=6BDEDE478A6A78BF0EB58FAC98B1C0CA>>.

Décision du Conseil de L'Union Européenne du 1er janvier 1995, portant adaptation des instruments relatifs à l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne. 1995. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1995D0001:19950101:FR:PDF>>.

Declaração do Conselho Europeu de Colônia, 3-4/6/1999. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm>.

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Helsinki, 10-11/12/1999. Conclusões da presidência. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm>.

Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, 15 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/declaration_de_laeken_sur_l_avenir_de_l_union_europeenne_15_decembre_2001-fr-a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55.html>.

Documents concernant l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, 2005. Disponível em: <<http://mjp.univ-perp.fr/m/eurvoix.htm>>.

Declaração dos Chefes de Estado e de governo dos Estados-Membros da União Europeia sobre a ratificação do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Conselho Europeu de 16-17/6/2005. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/85333.pdf>.

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas, 21-22/6/2007. Disponível em: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/07/2&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>>.

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas, de 11-12/12/2008. Disponível em: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf>.

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas, 18-19/6/2009. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/108651.pdf>.

Conselho

Council Decision concerning the taking of decisions by qualified majority by the Council. (Compromisso de Ioannina), 29/3/1994. Disponível em: <http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/70c23a4a-8bb5-4b7a-abaa-8429d5ef0fd5/publishable_en.pdf>.

Tribunal de Justiça

Decisão 26/62 – Caso Van Gend en Loos. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962CJ0026:PT:PDF>>.

Decisão 6/64 – Caso Costa contra Enel. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964CJ0006:PT:PDF>>.

Decisão 7/71 – Caso Comissão contra França. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61971CJ0007:PT:PDF>>.

Decisão 106/77 – Caso Amministrazione delle Finanze contra Simmenthal. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61977J0106&lg=EN>.

Decisão C-106/89 – Caso Marleasing. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989CJ0106:IT:HTML>>.

Decisão C-6/90, C- 9/90 – Caso Francovich. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61990J0006&lg=en>.

c) Estados-Membros

Rapport d'information sur la présence et l'influence de la France dans les instituticon europeenes. Jacques Floch. Assemblée Nationale, 12/5/2004.

4. Discursos

DE GAULLE, Charles. Discurso televisivo proferido em 14/12/1965 fonte de apoio. Disponível em: <<http://www.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/dossiers-thematiques/de-gaulle-et-le-monde/de->

gaulle-et-lrsquoeeurope/documents/citations-du-general-de-gaulle-sur-l-europe-ii.php>.

HUGO, Victor. *Un jour viendra*, 21 de agosto de 1849. Disponível em: <<http://etatsunisdeurope.com/wp-content/uploads/2010/10/Victor-Hugo-Discours-prononc%C3%A9-le-21-ao%C3%BBt-1849-lors-du-Congr%C3%A8s-de-la-paix.pdf>>.

JUNCKER, Jean-Claude. Discurso no *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, Frankfurt, 18/3/2010.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso no 5º Fórum Empresarial Brasil-União Europeia, Palácio Egmont, 4/10/2011.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso no 4º Fórum Empresarial Brasil-União Europeia, Palácio Itamaraty, 14/7/2010.

5. Artigos de imprensa

BARROSO, José Manuel. One Commissioner per country is an error EU will regret. *European Voice*, 1/3/2012.

BARROSO, José Manuel. Entrevista ao jornalista Duda Teixeira. Páginas amarelas. *Revista Veja*, 20/6/2012.

D'ESTAING, Valéry Giscard. La boîte à outils du traité de Lisbonne. *Le Monde*, 26/10/2007.

GRAY, Boyden C. Standard Bearer: How the European Union Exports Its Laws. *Financial Times*, 10/7/2007.

MITTERRAND, François. Entrevista à rede Anntenne 2, 13/12/1991.

6. Entrevistas

SENADOR JOSÉ SARNEY, Presidente do Senado Federal e ex-Presidente da República.

EMBAIXADORA MARIA EDILEUZA FONTENELE REIS, Subsecretária-Geral de Política II (SGAP-II) do Ministério das Relações Exteriores.

EMBAIXADOR RICARDO NEIVA TAVARES, chefe da Missão do Brasil junto à União Europeia.

EMBAIXADOR SANTIAGO IRAZABAL MOURÃO, Diretor do Departamento da Europa (DEU) do Ministério das Relações Exteriores.

MINISTRO RONALDO COSTA, Diretor de Negociações Internacionais (DNI) do Ministério das Relações Exteriores.

MINISTRO LUIZ CÉSAR GASSER, chefe da Divisão de Negociações de Serviços (DNS) do Ministério das Relações Exteriores.

MINISTRO ORLANDO LEITE RIBEIRO, chefe da Divisão de Produtos de Base (DPB) do Ministério das Relações Exteriores.

Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)
16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira frente à emergência das ONGs como novos atores internacionais (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

- 26. João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor Leste: origens e evolução (2001)
- 27. João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
- 28. Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)
- 29. Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
- 30. Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
- 31. Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
- 32. Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
- 33. Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
- 34. Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
- 35. Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
- 36. André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)
41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

49. Paulo Fernando Dias Feres

Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)

50. Gilda Motta Santos Neves

Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)

51. Alessandro Warley Candeas

Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

52. Eduardo Uziel

O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)

53. Márcio Fagundes do Nascimento

A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)

54. Adriano Silva Pucci

O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)

55. Mauricio Carvalho Lyrio

A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)

56. Carlos Alfonso Iglesias Puente

A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)

57. Rodrigo d'Araujo Gabsch

Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

58. Michel Arslanian Neto

A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)

59. Gisela Maria Figueiredo Padovan

Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)

60. Oswaldo Biato Júnior

A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)

61. Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes

A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)

62. Sarquis J. B. Sarquis

Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

63. Neil Giovanni Paiva Benevides

Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)

64. Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos

A arquitetura de paz e segurança africana (2011)

65. Rodrigo de Azeredo Santos

A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)

66. José Estanislau do Amaral

Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)

67. Everton Frask Lucero

Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)

68. Rafael de Mello Vidal

A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

69. Bruno Luiz dos Santos Cobuccio

A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)

70. Pedro Escosteguy Cardoso

A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)

71. Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva

A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)

72. Ibrahim Abdul Hak Neto

Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

73. Paulo Roberto Ribeiro Guimarães

Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)

74. Antonio Augusto Martins Cesar

Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)

- 75. Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
- 76. Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)
- 77. Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
- 78. Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)
- 79. Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
- 80. Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
- 81. Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)
- 82. Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
- 83. Breno Hermann**
Soberania, não-intervenção e não-indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)

84. Elio de Almeida Cardoso

Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)

85. Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio

O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)

86. André Heráclio do Rêgo

Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)

87. Felipe Costi Santarosa

Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)

88. Emerson Coraiola Kloss

Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

89. Elias Antônio de Luna e Almeida Santos

Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)

90. Luiza Lopes da Silva

A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

91. Guilherme Frazão Conduru

O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)

92. Luiz Maria Pio Corrêa

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)

- 93. André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
- 94. Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
- 95. Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e interesses do Brasil (2013)
- 96. Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
- 97. Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
- 98. José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)
- 99. Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
- 100. Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)
- 101. Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)

102. Christiano Sávio Barros Figueirôa

Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)

103. Luís Cláudio Villafañe G. Santos

A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)







Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)