

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**Antônio Gomes de Aguiar Neto**

**O TRATADO DE LISBOA E OS AVANÇOS DEMOCRÁTICOS NA UNIÃO  
EUROPÉIA**

**Brasília**

**2012**

**Antônio Gomes de Aguiar Neto**

**O TRATADO DE LISBOA E OS AVANÇOS DEMOCRÁTICOS NA UNIÃO  
EUROPEIA**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação do Cefor como parte das exigências  
para aprovação no curso de Especialização em  
Processo Legislativo.

Orientador: Renato Salles Feltrin Corrêa

Brasília

2012

## Autorização

Eu, Antônio Gomes de Aguiar Neto, autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: 04/04/2012

Aguiar Neto, Antônio Gomes de.

O Tratado de Lisboa e aos avanços democráticos na União Europeia [manuscrito] /  
Antônio Gomes de Aguiar Neto. -- 2012.

49 f.

Orientador: Renato Salles Feltrin Corrêa.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados,  
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

1. União Europeia (UE), tratado, história. 2. Tratado de Lisboa (2007). 3. Processo legislativo, países da União Europeia. 4. Democracia, países da União Europeia. I. Título.

CDU 342.537(4)

# **O TRATADO DE LISBOA E OS AVANÇOS DEMOCRÁTICOS NA UNIÃO EUROPEIA**

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados – 1º semestre de 2012

Aluno: Antônio Gomes de Aguiar Neto

Banca Examinadora

---

Professor Orientador: Renato Salles Feltrin Corrêa

---

Professor Examinador: Lúcio Flávio de Castro Dias

Brasília, 29 de março de 2012

Dedico este trabalho à minha família pelas palavras de incentivo que nunca me faltaram. À minha esposa Claudia, meus filhos Henrique e Luísa e enteadas Ísis e Laura, o meu muito obrigado pela paciência e a confiança que sempre me transmitiram.

## **Agradecimentos**

Ao meu orientador Prof. Renato Feltrin, pela paciência, olhar atento e precisão nas suas intervenções, que, aliados à sua orientação segura, me conduziram ao desfecho desta jornada. À Prof<sup>a</sup>. Cristiane Branco Macedo, pela sugestão deste tema, por mim, à época, pouco conhecido, pelo prazer que foi estudá-lo. E, por fim, sem que isso represente menor importância, ao Prof. André Sathler, que sabe “emprestar”, como poucos, a tranquilidade que não costuma estar ao lado dos alunos, às vésperas de porem à prova seus conhecimentos.

Eu duvido, logo penso, logo existo.

René Descartes



## **Resumo**

Em um tempo no qual a União Europeia se confronta com uma crise econômica só superada, em proporção, pela que a Europa enfrentou logo após a 2ª Guerra Mundial, este trabalho se concentra em descrever as instituições e mecanismos que ao longo de mais de seis décadas foram sendo criadas e aperfeiçoadas com o objetivo de desenvolver a comunidade dos países europeus nos aspectos políticos, sociais e econômicos. A integração europeia foi se aperfeiçoando ao longo do tempo, mas, seus dirigentes, sempre tiveram a preocupação de fazer com que esse processo fosse o mais democrático possível. O Tratado de Lisboa, o mais recente na história desta associação de ideias e interesses, teve a preocupação de aperfeiçoar os mecanismos de integração no sentido da democracia, e este aspecto é o que procuramos explorar neste trabalho.

**Palavras-chave:** União Europeia; Tratado de Lisboa; Processo Legislativo; Democracia.

## **Abstract**

In a time when the EU is facing an economic crisis only surpassed, in extent, for the one that Europe faced after the 2nd World War, this work focuses on describing both institutions and mechanisms that over six decades have been created and improved in order to develop the community of European countries in political, social and economic issues. European integration has been improved over time, but its leaders are always concerned to make this process as democratic as possible. The Lisbon Treaty, the most recent in the history of this association of ideas and interests, took care to improve the mechanisms of integration towards democracy, and this aspect is what we seek to explore in this paper.

## Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>10</b>
<b>1. A União Europeia.....</b>	<b>11</b>
1.1 Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.....	13
1.2 O Tratado de Roma .....	14
1.3 O Tratado de Fusão .....	14
1.4 O Ato Único Europeu (AUE).....	15
1.5 O Tratado de Maastricht – Tratado da União Europeia (TUE).....	15
1.6 O Tratado de Amsterdã.....	16
1.7 O Tratado de Nice .....	18
1.8 Os Alargamentos .....	18
<b>2 As Instituições Europeias.....</b>	<b>20</b>
2.1 Conselho Europeu .....	20
2.2 Comissão Europeia .....	21
2.3 Parlamento Europeu .....	22
2.4 Conselho da União Europeia.....	24
2.5 Tribunal de Justiça da União Europeia.....	25
2.6 Tribunal de Contas Europeu .....	26
2.7 Comitê Econômico e Social.....	27
2.8 Comitê das Regiões. ....	27
2.9 Banco Central Europeu.....	28
2.10 Banco Europeu de Investimento.....	28
<b>3 O Processo Legislativo na União Europeia. ....</b>	<b>30</b>
3.1 1ª Leitura.....	31
3.2 2ª Leitura.....	31
3.3 Conciliação.....	32
3.4 3ª leitura .....	33
<b>4 Os Avanços Democráticos na União Europeia com o Tratado de Lisboa.....</b>	<b>35</b>
4.1 Iniciativa de Cidadania Europeia .....	35
4.2 O mecanismo de Co-decisão.....	39
4.3 Os Parlamentos Nacionais .....	41
4.4 O Comitê das Regiões .....	43
4.5 A Carta dos Direitos Fundamentais.....	45
<b>5 Conclusão .....</b>	<b>46</b>
<b>6 Bibliografia.....</b>	<b>48</b>

## **Introdução**

A presente monografia pretende estudar a evolução dos processos democráticos ao longo dos mais de 60 anos da história da União Europeia, em particular, no processo legislativo, que é a base do chamado Direito Comunitário.

Em seu 1º capítulo, apresenta-se um apanhado histórico dos diversos Tratados que foram, ao longo do tempo, dando forma a essa integração, à época inédita, e que, apesar da crise econômica que neste momento atinge o bloco, não se pode afirmar que não tenha sido bem sucedida, até porque, o objetivo primordial de sua criação, foi o enfrentamento dos reveses do período pós-guerra, quando, certamente, as dificuldades não eram menores. Além disso, mostramos como se deram os “alargamentos”, ou seja, a adesão de novos países da região à comunidade.

No 2º capítulo, é feita uma descrição das principais instituições europeias, sua criação, evolução e missão. São estas instituições que dão sustentação à Comunidade, por meio de seus mecanismos legislativos, executores, e de controle. Ao longo do tempo, e por meio dos diversos Tratados, estas instituições foram sendo criadas e/ou aperfeiçoadas.

A fim de que se possa melhor entender a evolução democrática na União Europeia, descrevemos, no 3º capítulo, o processo legislativo no âmbito da comunidade, que tem no Parlamento Europeu e no Conselho da União Europeia os seus principais agentes.

Por fim, no 4º capítulo, são enumerados os diversos mecanismos que, ou foram criados, ou sofreram modificações, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa com o intuito, declarado, de se desenvolver a democracia no âmbito da União Europeia.

## 1. A União Europeia

O Término da Segunda Guerra Mundial evidenciou os prejuízos econômicos e sociais sofridos pelos países europeus, onde se deram as grandes batalhas que, por um lado, ao findarem, libertaram a Europa do jugo nazista, por outro lado, deixaram-na em posição de extrema fragilidade em relação às potências vencedoras: Estados Unidos e União Soviética

Em setembro de 1946, discursando na Universidade de Zurique, Winston Churchill salientou a dimensão das mazelas então enfrentadas pelos povos europeus ao afirmar: *“A que situação foi a Europa reduzida? Alguns dos menores Estados fizeram, na realidade, uma boa recuperação, mas, sobre largas áreas, uma vasta e agitada massa de atormentados, famintos, ansiosos e desmoteados seres humanos olham pasmados, das ruínas de suas cidades e de seus lares, esquadrinhando os negros horizontes por algum novo perigo, tirania ou terror. Por entre os vencedores há uma babel de vozes dissonantes; por entre os vencidos o mal humorado silêncio do desespero. É tudo o que Europeus, agrupados em tantos antigos Estados e nações, é tudo o que os Poderes Germânicos obtiveram rasgando-se uns aos outros, espalhando destruição em todo o redor”*. E para se encontrar a solução para toda essa dor ele aponta o caminho: *“Qual é este milagre soberano? É a recriação da Família Europeia, ou o mais possível que dela pudermos, provendo-a de uma estrutura sob a qual possa viver em paz, em segurança e em liberdade. Deveremos construir uma espécie de Estados Unidos da Europa. Só neste caminho, poderão, centenas de milhões de trabalhadores, reencontrar as simples alegrias e esperanças que fazem com que valha a pena viver a vida. O processo é simples. Basta a decisão de centenas de milhões de homens e de mulheres de proceder bem em vez de mal, ganhando como recompensa bênçãos em vez de maldições”*. Esta convocação dos povos europeus para a criação dos “Estados Unidos da Europa” pode ser considerada o embrião do que, mais tarde seria a União Europeia.

Em 18 de abril de 1951, com base nas declarações do Ministro de Negócios da França, Robert Schuman, proferidas em 9 de maio de 1950, nas quais ele propõe uma associação entre a França e a Alemanha na produção do carvão e do aço, foi assinado o Tratado que instituiu a primeira Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA.

Após este primeiro passo, vários outros acordos se sucederam no sentido de se aprofundar os mecanismos de integração e para fazer frente ao ingresso de outros países ao bloco. Em 25 de março de 1957, em Roma, foram assinados os Tratados que criaram a Comunidade Econômica Europeia – CEE e a Comunidade Europeia de Energia Atômica – CEEA, o primeiro visando à integração econômica dos países-membros por meio da livre

circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, e o segundo a utilização da energia atômica para fins pacíficos.

Em seqüência, vieram o Tratado de Fusão, assinado em 8 de abril de 1965, que instituiu uma Comissão e um Conselho únicos para as três Comunidades até então criadas, e o Ato Comum Europeu que foi assinado em 17 de fevereiro de 1986 e entrou em vigor em 1º de julho de 1987, tendo por objetivo a criação de políticas estruturais que promovessem uma maior coesão entre os países-membros, a despeito de diferenças de desenvolvimento sociais, tecnológicas ou mesmo industrial.

O tratado cujas conseqüências podem ser consideradas as de maior visibilidade foi assinado em 7 de fevereiro de 1992 na cidade de Maastricht, na Holanda, tendo entrado em vigor no dia 1º de novembro de 1993. No chamado Tratado de Maastricht foram introduzidos o conceito de Cidadania Europeia e a criação de um Banco Central único, além de uma moeda única, o euro, a partir de 1º de janeiro de 1999.

Em 2 de outubro de 1997 e 26 de fevereiro de 2001 foram assinados, respectivamente o Tratado de Amsterdã e o Tratado de Nice. Enquanto o primeiro, entre outras coisas, tratou de estabelecer uma Política de Segurança comum ao bloco, o segundo procurou adequar as instituições europeias ao aumento do número de países-membros que, a partir de 1º de maio de 2004 passaria de nove para 19 países. Quase um ano após a assinatura do Tratado de Nice, em 15 de dezembro de 2001, o Conselho Europeu adotou a chamada “Declaração a respeito do futuro da União Europeia” (Declaração de Laeken), como Anexo deste Tratado. Nesta Declaração, a União Europeia se compromete a ser “mais democrática, mais transparente e mais eficaz”, por meio, inclusive, da elaboração de uma Constituição Europeia e convocando uma Convenção Europeia que, sob a presidência de Valéry Giscard d’Estaing elaborou uma proposta de Constituição Europeia que foi aprovada e assinada pelos Chefes de Estado e de Governo dos então 15 estados-membros no dia 29 de outubro de 2004. Entretanto, a necessidade de aceitação unânime em processos internos aos países-membros, fez sepultar a idéia de uma Constituição Europeia devido à rejeição verificada em referendos entre os eleitores franceses e holandeses.

De 21 a 23 de julho de 2007, o Conselho Europeu de Chefes de Estado e de Governo reunido em Bruxelas, na Bélgica, tendo como um dos objetivos procurar compensar a fracassada tentativa de se estabelecer uma Constituição Europeia resolve elaborar um novo Tratado, que veio a ser o Tratado de Lisboa, o qual entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009.

## 1.1 Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

Em 18 de abril de 1951, com base em declaração do Ministro de Negócios da França, Robert Schuman, proferida em 9 de maio de 1950 (este dia é comemorado anualmente como o Dia da Europa) e apoiado pelo Chanceler alemão Konrad Adenauer, visando à reconciliação da Alemanha e da França, por meio da administração, em conjunto, da produção franco-alemã do carvão e do aço, insumos muito importantes para o desenvolvimento, foi assinado, em Paris, o Tratado que instituiu a primeira organização comunitária, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA.

A CECA, cujo tratado foi assinado em Paris pela Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e os Países Baixos (benelux), entrou em vigor em 24 de julho de 1952 com uma vigência de 50 anos, tendo sido extinto em 23 de julho de 2002.

O objetivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA era contribuir para a melhoria da qualidade de vida nestes países recém-saídos da guerra, por meio da expansão econômica e do aumento do emprego. Por meio de um mercado comum garantir-se-ia o acesso a esses bens de produção a preços baixos, eliminando-se as barreiras alfandegárias.

O Tratado que instituiu a CECA pode ser considerado como a origem das atuais instituições da União Europeia. Nele estabeleceram-se as seguintes instituições:

- Alta Autoridade – com a missão de assegurar o cumprimento dos objetivos do Tratado, este órgão executivo era composto de nove membros, não podendo mais de dois membros serem do mesmo país. O mandato dos membros desta autoridade supranacional, com poder de decisão, era de seis anos.
- Assembleia - com poder de controle, a Assembléia era composta por 78 deputados, designados pelos parlamentos nacionais dos países integrantes da comunidade. A Alemanha, a França e a Itália tendo 18 assentos, a Bélgica e os Países Baixos 10, e Luxemburgo 4.
- Conselho de Ministros - composto por 6 representantes dos governos nacionais, seu parecer favorável era necessário para respaldar as decisões da Alta Autoridade.
- Tribunal de Justiça - era o responsável pela interpretação e aplicação do Tratado sendo formado por 7 juízes nomeados de comum acordo entre os Países-Membros, para um mandato de 6 anos.

A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço era dotada de personalidade jurídica.

## 1.2 O Tratado de Roma

Em 25 de março de 1957, foram assinados em Roma, na verdade, dois Tratados com o objetivo de aprofundar a integração da Europa. Estes tratados criaram a Comunidade Econômica Europeia – CEE e a Comunidade Europeia da Energia Atômica – CEEA, também conhecida como Euratom. Este se constituiu no segundo passo para a criação de uma entidade supranacional e teve por signatários os mesmos países que aderiram à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço: Alemanha, França, Itália, Bélgica, Países Baixos, e Luxemburgo. Até este momento, muitos países viam com desconfiança a idéia de transferirem parte de seus poderes para uma instância comunitária.

O Tratado de Roma, assim chamado de forma genérica, que criou a Euratom, teve o objetivo de promover o uso da energia atômica, pelos países membros, para fins pacíficos.

A Comunidade Econômica Europeia objetivou a criação de um mercado comum, na forma de uma união aduaneira e de uma Política Agrícola Comum que protegesse a produção agrícola dos Países-Membros da concorrência dos países não pertencentes ao bloco, inclusive por meio da criação de subsídios aos produtores da Comunidade. O mercado comum, como previsto no Tratado de Roma, teve o propósito de promover a livre circulação de mercadorias. Com a Comunidade Econômica Europeia foram criados:

- A Comissão Europeia;
- O Conselho Europeu;
- O Parlamento Europeu;
- O Tribunal de Justiça da União Europeia;
- O Comitê Econômico e Social Europeu.

Os Tratados de Roma entraram em vigor no dia 14/01/1958 e, nos 12 anos seguintes, até 1970, o comércio entre os Estados-Membros cresceu seis vezes e, com o resto do mundo, este crescimento multiplicou por três o volume anterior. Neste período, o Produto Interno Bruto da Comunidade Europeia cresceu 70%.

## 1.3 O Tratado de Fusão

Assinado em Bruxelas em 08 de abril de 1965 e vigorando desde 1º de julho de 1967, instituiu uma Comissão e um Conselho únicos para as três Comunidades Europeias existentes: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço - CECA, a Comunidade Econômica Europeia -



CEE e a Comunidade Europeia da Energia Atômica - CEEA. O Tribunal de Justiça e o Parlamento já eram compartilhados pelas três comunidades.

Desta forma, foram criados o Conselho das Comunidades Europeias e a Comissão Europeia (resultado da fusão da Alta Autoridade da CECA, da Comissão da CEE e da Comissão da CEEA).

#### **1.4 O Ato Único Europeu (AUE)**

Assinado em 17 de fevereiro de 1986 nas cidades de Luxemburgo e Haia e tendo entrado em vigor no dia 1º de julho de 1987, o Ato Único Europeu foi assinado sob uma atmosfera de grandes divergências entre os Estados-Membros. Teve o objetivo de criar políticas estruturais de modo a sanar diferenças de desenvolvimento, sejam sociais, tecnológicas ou industriais, de modo a promover uma maior coesão entre os países membros. Foi assim chamado porque em um único Ato se promoveu a revisão dos três Tratados até então existentes. Nele, foram tratadas questões institucionais e do mercado interno, como, também, questões de cooperação política.

O Ato Único Europeu teve, também, o objetivo de “relançar” o processo de integração econômica da Europa, fazendo alterações no Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia (um dos dois Tratados assinados em Roma em 25 de março de 1957), notadamente na forma da deliberação pelo Conselho das propostas legislativas que até então exigiam unanimidade para a aprovação das matérias.

#### **1.5 O Tratado de Maastricht – Tratado da União Europeia (TUE)**

Ao entrar em vigor em 1º de novembro de 1993, o Tratado da União Europeia – TUE, assinado em 07 de fevereiro de 1992, na cidade holandesa de Maastricht, introduziu importantes inovações, as quais vão muito além da mudança de denominação da então Comunidade Econômica Europeia – CEE que passou a se chamar Comunidade Europeia – CE. Este Tratado reafirma os três pilares nos quais se assenta a União Europeia: o Pilar da Integração, o Pilar da Cooperação e o Pilar da Cooperação em termos governamentais. O 1º Pilar, constituído pelas três comunidades: CECA, CE e Euratom, o 2º Pilar que corresponde à Política Externa e de Segurança Comum – PESC, e o 3º Pilar, que corresponde à Justiça e Assuntos Internos – JAL.

Além disso, o Tratado de Maastricht introduziu o conceito fundamental de Cidadania Europeia de forma a garantir direitos a cidadãos residentes em Estados-Membros que não os de origem. Entre estes direitos pode-se citar:

- O direito de livre circulação e residência na comunidade;
- O direito de votar e ser votado nas eleições europeias;
- O direito de proteção diplomática por parte de um País-Membro diferente do seu país de origem, em um território em que o seu país não esteja representado;
- O direito de peticionar junto ao Parlamento Europeu e de apresentar queixa ao Provedor de Justiça Europeu.

Outra preocupação inserida no Tratado da União Europeia foi a questão social. Anexo ao seu texto foi incluído o Protocolo Social, não assinado pela Grã-Bretanha, cujo objetivo era:

- Promoção do emprego;
- Melhoria das condições de trabalho;
- Melhoria das condições de vida dos cidadãos europeus;
- Proteção social;
- Diálogo social;
- Desenvolvimento dos recursos humanos na União;
- Integração dos excluídos do mercado de trabalho.

Entretanto, uma das conseqüências com caráter mais prático e de maior impacto no cotidiano dos cidadãos europeus foi a introdução, a partir de 1º de janeiro de 1999, de um Banco Central único e de uma moeda única: o euro, naqueles países que tivessem cumprido determinados critérios econômicos de forma a garantir a estabilidade financeira da nova moeda. Esta integração foi desenvolvida em três etapas: a primeira, iniciada em 1 de julho de 1990, estabeleceu a livre circulação de capitais entre os Países-Membros, a segunda, a partir de 1 de janeiro de 1994, propiciou a convergência das políticas econômicas destes países e a terceira, por fim, inseriu a moeda única.

## **1.6 O Tratado de Amsterdã**

Assinado em 02 de outubro de 1997, e em vigor desde 1º de maio de 1999, este Tratado além da preocupação social no que diz respeito a empregos, direitos fundamentais,

saúde e imigração, entre outros temas, estabelece as bases de uma Política de Segurança comum. No que se refere aos Direitos Fundamentais, o Tratado de Amsterdã se aprofunda ao afirmar a União Europeia como fundamentada nos princípios de:

- Liberdade;
- Democracia;
- Respeito aos direitos do Homem;
- Respeito às liberdades fundamentais;
- Preservação do Estado de Direito.

O Parlamento Europeu tem sua abrangência reforçada com o aumento das matérias cujas decisões são tomadas em conjunto com o Conselho, entre elas:

- Proibição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade;
- Liberdade de circulação e de permanência dos cidadãos europeus no território da União Europeia;
- Segurança social dos trabalhadores migrantes;
- Direito de estabelecimento para os cidadãos estrangeiros;
- Regime das profissões;
- Execução da política dos transportes;
- Medidas de reforço em matéria de emprego;
- Determinadas disposições decorrentes do "acordo social", integradas no Tratado que institui a União Europeia.
- Cooperação aduaneira;
- Medidas de luta contra a exclusão social;
- Igualdade de oportunidades e de tratamento;
- Decisões de aplicação do Fundo Social;
- Formação profissional;
- Saúde pública;
- Disposições relativas às redes trans-europeias;
- Decisões de aplicação, relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional;
- Investigação;
- Meio ambiente;
- Cooperação para o desenvolvimento;

- Transparência;
- Luta contra a fraude;

O Tratado de Amsterdã estabelece, ainda, que o Parlamento Europeu, a despeito do ingresso de novos países, não poderá ter mais de 700 parlamentares.

Neste Tratado, a União Europeia compromete-se a estabelecer, progressivamente, um “espaço de liberdade, segurança e justiça comum”.

O Tratado de Amsterdã constitui ainda uma reforma sem precedentes ao introduzir no Tratado da União Europeia o conceito de “integração diferenciada”. Esta integração poderá se dar na forma de uma “cooperação reforçada”, que permite aos Estados-membros mais ambiciosos aprofundarem a cooperação entre si, deixando a porta aberta aos outros Estados-membros que venham a participar posteriormente.

## **1.7 O Tratado de Nice**

O Tratado de Nice, assinado em 26 de fevereiro de 2001 e vigente a partir de 1º de fevereiro de 2003 teve, entre outros, o propósito de adequar as instituições europeias ao aumento do número de Estados-Membros que se efetivaria em 1º de maio de 2004 quando passariam de 9 para 19 membros. Esta adequação pretendia focar em 4 domínios fundamentais:

- Dimensão e composição da Comissão Europeia;
- Ponderação dos votos no Conselho;
- Aumento das votações por maioria qualificada;
- Cooperações reforçadas.

Outra decisão importante, prevista neste Tratado, era a ideia da Constituição da Europa, a qual foi abandonada por não ter sido referendada por dois países: França e Países Baixos.

## **1.8 Os Alargamentos**

A Europa dos seis, como ficou conhecida a associação de Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, recebeu, ao longo do tempo, a adesão de outros países, na medida em que os países não membros foram percebendo o crescimento da comunidade e avaliando os prejuízos a que estavam sujeitos, em função da política de protecionismo entre os membros da comunidade. A seguir relatamos a datas nas quais se deram os alargamentos:

Assinatura do Tratado: 22/01/1972

Entrada em vigor: 01/01/1973

Países-membros: Inglaterra, Dinamarca e Irlanda.

Assinatura do Tratado: 28/05/1979

Entrada em vigor: 01/01/1981

Países-membros: Grécia.

Assinatura do Tratado: 01/06/1985

Entrada em vigor: 01/01/1986

Países-membros: Portugal e Espanha.

Assinatura do Tratado: 23/06/1994

Entrada em vigor: 01/01/1995

Países-membros: Áustria, Finlândia e Suécia.

Assinatura do Tratado: 16/04/2003

Entrada em vigor: 01/05/2004

Países-membros: Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Lituânia, Letônia, Polônia,  
República Tcheca, Chipre e Malta.

Assinatura do Tratado: 25/04/2005

Entrada em vigor: 01/01/2007

Países-membros: Bulgária e Romênia.

## 2 As Instituições Europeias

A União Europeia tem um caráter único no mundo, na medida em que seus Estados-Membros, associados como uma “Congregação de Soberanias”, delegam parte de seus poderes a instituições comuns que, de maneira democrática, defendem os interesses europeus. As principais instituições são:

- O **Conselho Europeu**, que é o representante dos Estados-Membros;
- A **Comissão Europeia**, cuja missão é defender os interesses de toda a União;
- O **Parlamento Europeu**, cujos membros são eleitos pelo voto direto dos cidadãos europeus e a eles representa;
- O **Conselho da União Europeia**, que em conjunto com o Parlamento Europeu e representando os Estados-Membros, aprova as leis comunitárias;
- O **Tribunal de Justiça**, que zela pelo cumprimento da legislação europeia;
- O **Tribunal de Contas**, que faz o controle financeiro de todas as receitas e despesas da comunidade.

Além dessas Instituições, diversos órgãos desempenham missões específicas como:

- O Comitê Econômico e Social Europeu;
- O Comitê das Regiões;
- O Banco Central Europeu;
- O Banco Europeu de Investimento;
- O Provedor de Justiça Europeu;
- A Autoridade Europeia para a Proteção de dados;
- O Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias;
- O Serviço Europeu de Seleção de Pessoal das Comunidades Europeias;
- A Escola Europeia de Administração, dentre outros.

### 2.1 Conselho Europeu

O Conselho Europeu tem sua origem na cúpula dos chefes de Estado e de Governo dos Países-Membros da Comunidade Europeia. Em 1987, o Ato Único Europeu consagrou o Conselho Europeu, formalmente, como um órgão da União Europeia.

O Conselho Europeu, embora sem poder para legislar, tem a missão de definir, ao nível da integração europeia, as grandes linhas de orientação política. Os chefes de Estado e de Governo, componentes do Conselho Europeu, reúnem-se pelo menos duas vezes ao ano, durante um ou dois dias

## **2.2 Comissão Europeia**

A Comissão Europeia, composta por 27 comissários (1 para cada País-Membro) tem seu Presidente escolhido pelo Conselho Europeu e, em conjunto com ele, escolhe, também, os outros membros. A nomeação do Presidente e dos outros Comissários está sujeita à aprovação do Parlamento Europeu que também possui o poder de destituí-los.

A missão da Comissão Europeia, como definida nos Tratados da União, compreende:

- A proposição de novas leis, já que a Comissão possui o “direito de iniciativa”, desde que respeitado o “princípio da subsidiariedade”, pelo qual não se devem propor atos legislativos, ao nível da União, sobre matérias que possam ser adequadamente tratadas a nível nacional, regional ou local.
- Elaboração e Gestão do orçamento da União Europeia que deverá ser aprovado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. Gere ainda os fundos da União. Neste sentido, tem suas ações fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União Europeia.
- Garantir a execução dos Tratados e das leis a nível comunitário. Caso julgue que algum País-Membro não esteja cumprindo a legislação comunitária poderá adverti-lo e, em última instância, recorrer ao Tribunal de Justiça da União.
- Representar os Países-Membros junto a organismos internacionais, assim como, negociar acordos internacionais em nome da União Europeia.

A Comissão se reúne uma vez por semana, segundo seu regimento, normalmente às quartas-feiras em Bruxelas, sendo suas sessões fechadas.

### 2.3 Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu, segundo os Tratados que instituíram a Comunidade e, depois, a União Europeia, é o representante dos cidadãos dos Países-Membros na União. Anteriormente denominado “Assembleia”, nasceu da fusão da Assembleia Comum da CECA com a Assembleia da CEEA<sup>1</sup>. Com o Tratado da União Europeia (Também conhecido como Tratado de Maastricht), assinado em 1992, passou a ser formalmente denominado Parlamento Europeu.

O Parlamento Europeu executa o controle político dentro da União Europeia. Além disso, conforme outros Tratados foram se sucedendo, este foi assumindo novas e cada vez mais importantes funções, tanto normativas como consultivas, orçamentárias e de controle do Executivo.

Como exemplos desta evolução, podemos citar o Tratado de Bruxelas, assinado em 22 de julho de 1975, com vigência a partir de 1º de junho de 1977, que deu ao Parlamento Europeu o direito de analisar as contas da UE ao final de cada exercício. O Ato Único Europeu tornou obrigatória a aprovação de novas adesões de Estados-Membros pelo Parlamento e o Tratado de Amsterdam reforçou sua posição no processo de co-decisão com o Conselho.

Desde sua criação até 1979, o Parlamento Europeu era composto por membros dos parlamentos nacionais designados pelos seus colegas. As primeiras eleições diretas de seus membros se deram em junho de 1979 e, a cada cinco anos, este se renova.

Ele é composto, hoje, por 736 Deputados eleitos pelo voto direto dos 500 milhões de cidadãos distribuídos pelos 27 Estados-Membros para um mandato de cinco anos. Os trabalhos do Parlamento são comandados pelo Presidente, eleito entre os Deputados e por estes, por meio de voto secreto para um mandato de dois anos e meio, ou seja, meia legislatura.

Dentre os órgãos políticos do Parlamento estão:

- A Conferência dos Presidentes – Composta pelo Presidente do Parlamento e pelos Presidentes dos Grupos Políticos;
- A Mesa – Composta pelo Presidente do Parlamento Europeu, pelos 14 Vice-Presidentes e pelos Questores;

---

<sup>1</sup> CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço  
CEECA - Comunidade Europeia para a Energia Atômica



- O Colégio dos Questores – São os responsáveis pelas questões administrativas e financeiras referentes à atividade parlamentar. São cinco os Questores, eleitos entre os membros do Parlamento para um mandato de dois anos e meio;
- As Comissões Parlamentares – São 20 as Comissões Permanentes responsáveis por preparar os trabalhos das sessões plenárias. Cada uma das Comissões é especializada em um setor, por exemplo: assuntos externos, desenvolvimento, comércio internacional, orçamento, etc.;
- A Conferência dos Presidentes das Comissões – Composta pelos Presidentes das Comissões Permanentes e Temporárias;
- A Conferência dos Presidentes das Delegações – Composta pelos Presidentes de todas as Delegações Parlamentares Permanentes.
- Grupos Políticos – No Parlamento Europeu os Deputados não se organizam em bancadas nacionais, e sim, em Grupos Políticos. Estes grupos (equivalentes aos blocos parlamentares no Brasil), são formados pelos partidos, de acordo com suas ideologias ou posições políticas. Segundo o regimento do Parlamento Europeu, são necessários 20 membros que representem, no mínimo, um quinto dos países-membros para a formação de um Grupo Político.

A participação do Parlamento Europeu nos rumos da União Europeia se manifesta de várias maneiras e, entre estas, podemos citar:

O Procedimento Consultivo, que consiste na manifestação do Parlamento sobre proposta legislativa da Comissão (a quem cabe a iniciativa legislativa, podendo o Parlamento, como previsto no tratado de Maastricht, requerer à Comissão que lhe apresente propostas) . De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a omissão desta formalidade essencial acarreta a nulidade do ato normativo.

O Procedimento de Cooperação, que permite ao Parlamento melhorar a proposta apresentada pela Comissão, por meio do oferecimento de emendas.

O Procedimento de co-decisão, o qual estabelece que, caso um ato legislativo não obtenha a concordância da Comissão e do Parlamento, este não será adotado. Neste caso, submete-se a proposta a um Comitê de Conciliação, composto por igual número de membros

das duas instituições, que buscará um texto de consenso que possa ser aceito pela Comissão e pelo Parlamento.

## 2.4 Conselho da União Europeia

O Conselho da União Europeia não possui membros fixos. É composto, geralmente, por ministros ou secretários de Estado dos Países-Membros responsáveis pelos assuntos a serem discutidos em cada reunião. O Conselho da União Europeia tem por missão:

- Aprovar a legislação da União Europeia em parceria com o Parlamento Europeu, baseados nas propostas da Comissão Europeia;
- Coordenar as políticas econômicas dos Países-Membros da União Europeia, por meio dos Ministros da Economia e das Finanças de cada país;
- Assinar acordos entre a União Europeia e terceiros abrangendo vários temas como: desenvolvimento, meio-ambiente, comércio, ciência e tecnologia, transportes, entre outros;
- Aprovar o orçamento da União Europeia, em conjunto com o Parlamento Europeu;
- Embora mantendo uma política independente nas áreas de política externa e defesa nacional, os Países-Membros, por meio de seus governos, se utilizam do Conselho para coordenar o desenvolvimento de uma política externa e de segurança comum;
- O Conselho da União Europeia coordena a cooperação entre os tribunais dos diversos Países-Membros de forma a garantir que decisões judiciais tomadas em um determinado tribunal sejam reconhecidas nos outros países.

As decisões, no âmbito do Conselho da União Europeia, são tomadas, em geral, por maioria qualificada, tendo, cada País-Membro, um número de votos proporcional à sua população, ponderada de modo a favorecer os países menos populosos. Hoje, o número total de votos no Conselho é de 345, divididos da seguinte maneira:

- Alemanha, França, Itália e Reino Unido: 29 votos;
- Espanha e Polônia: 27;
- Romênia: 14;

- Países Baixos: 13;
- Bélgica, Grécia, Hungria, Portugal, e República Checa: 12;
- Áustria, Bulgária e Suécia: 10;
- Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, Irlanda e Lituânia: 7;
- Chipre, Eslovênia, Estônia, Letônia e Luxemburgo: 4;
- Malta: 3.

A partir de 2014, as decisões do Conselho deverão ser tomadas pelo sistema de “dupla maioria”, na qual, além da aprovação da maioria dos países (hoje, 15), estes deverão representar, pelo menos, 65% da soma da população dos Países-membros.

## **2.5 Tribunal de Justiça da União Europeia**

O Tribunal de Justiça da União Europeia, a quem cabe interpretar a legislação comunitária, é composto por 1 juiz para cada País-Membro, além de 8 advogados-gerais, cuja missão é a de elaborar pareceres sobre os processos em trâmite no Tribunal. A nomeação de seus membros se dá para um período de 6 anos, podendo ser renovada. A escolha dos membros do Tribunal de Justiça da União Europeia é de responsabilidade do Executivo de cada País-Membro, dentre aqueles que satisfaçam os critérios de competência jurídica e que possam oferecer garantia de independência no julgamento de causas no âmbito da União.

As ações mais comuns no Tribunal de Justiça da União Europeia são:

- Pedido de decisão a título prejudicial – é o instrumento à disposição dos tribunais nacionais, que têm a responsabilidade de aplicar as leis comunitárias em seus países, para que possam esclarecer alguma dúvida quanto à legislação da União por meio de um parecer do Tribunal de Justiça;
- Ação por descumprimento – A Comissão Europeia, se julgar que algum País-Membro da União está descumprindo alguma lei, pode propor esta ação de descumprimento. Esta mesma ação pode ser proposta por um País-Membro se julgar que outro não está cumprindo a legislação. Caso o Tribunal de Justiça julgue procedente a ação, poderá aplicar multa ao País infrator;

- Recurso de Anulação – Qualquer País-Membro, o Conselho, a Comissão ou, até mesmo o Parlamento Europeu, podem solicitar ao Tribunal de Justiça que anule normas que julguem ilegais;
- Ações por omissão – Podem ser propostas pelos Países-Membros, as instituições da União Europeia ou, até mesmo, em alguns casos, os cidadãos comuns, caso julguem que o Conselho, a Comissão ou o Parlamento Europeu não tomaram as decisões adequadas em determinada circunstância;
- Ações diretas – Podem ser utilizadas por qualquer cidadão ou instituição que se julguem prejudicadas, por ação ou omissão de qualquer instituição da União.

Para cada processo no Tribunal de Justiça são nomeados 1 juiz e 1 advogado-geral, e o mesmo tramita em 2 fases: a fase escrita e a fase oral.

Na fase escrita, as partes envolvidas apresentam suas alegações, que são avaliadas, à luz do Direito Comunitário, pelo juiz responsável.

A fase oral é a fase das audiências públicas. Esta audiência pública pode se dar com 3, 5, 13 juízes ou perante todo o Tribunal, dependendo da complexidade do caso. Nestas audiências públicas, os advogados de cada uma das partes apresentam suas alegações para os juízes e o advogado-geral. O advogado-geral emite seu parecer e, em seguida, os juízes deliberam sobre a questão, podendo ou não seguir o parecer do advogado-geral.

Apensos ao Tribunal de Justiça da União Europeia estão o Tribunal Geral e o Tribunal da Função Pública. O primeiro, que antes do Tratado de Lisboa era denominado de Tribunal de Primeira Instância, é composto por 27 juízes (1 para cada País-Membro) e se ocupa de determinados tipos de processo, como, por exemplo, o direito de propriedade, no âmbito do Direito Comunitário. O Tribunal da Função Pública da União Europeia, composto por 7 juízes, se ocupa dos processos envolvendo os funcionários públicos da União. As decisões, tanto do Tribunal Geral, quanto do Tribunal da Função Pública, podem ser levadas, em nível de recurso, à apreciação do Tribunal de Justiça.

## **2.6 Tribunal de Contas Europeu**

O Tribunal de Contas Europeu - TCE, com sede em Luxemburgo, tem por missão zelar pela correta aplicação do dinheiro público. O TCE não possui, assim como os órgãos congêneres dos Países-Membros, poderes para punir quem quer que seja em função de suas

fiscalizações. Anualmente, o Tribunal apresenta um relatório das execuções financeiras ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A aprovação da execução do orçamento pela Comissão, no Parlamento Europeu, está condicionada à análise minuciosa deste relatório. O Tribunal também é responsável por emitir pareceres sobre propostas de legislação financeira para a União Europeia.

O Tribunal de Contas é composto por 1 membro de cada país da União, para um mandato, renovável, de 6 anos. Conta também com uma equipe de auditores divididos por áreas de atuação, que são responsáveis pela elaboração do projeto de relatório a ser apreciado pelo Tribunal.

## **2.7 Comitê Econômico e Social**

Trata-se de uma assembléia consultiva, criada pelo Tratado de Roma, destinada a fazer valer os interesses e opiniões dos diversos grupos sociais e econômicos existentes na União Europeia. Conta hoje com 344 membros nomeados pelo poder executivo de cada um dos Países-Membros para um mandato, renovável, de 5 anos. Seus membros estão divididos em três grupos, a saber: trabalhadores, empregadores e de interesses variados como agricultores, consumidores, etc. Entre suas funções está a de emitir pareceres a respeito de novas propostas legislativas no âmbito da União Europeia. O número de membros por país é calculado de acordo com a população do mesmo e hoje tem a seguinte composição:

- Alemanha, França, Itália e Reino Unido - 24 membros
- Espanha, Polônia - 21 membros
- Romênia - 15 membros
- Áustria, Bélgica, Bulgária, Grécia, Hungria, Países Baixos, Portugal, República Checa, Suécia, - 12 membros
- Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, Irlanda, Lituânia - 9 membros
- Eslovênia, Estônia, Letônia - 7 membros
- Chipre, Luxemburgo - 6 membros
- Malta - 5 membros

Em certos casos é obrigatória a consulta ao Comitê Econômico e Social, pelo Conselho, sobre proposta legislativa da Comissão.

## **2.8 Comitê das Regiões.**

Criado em 1994, o Comitê das Regiões é um órgão consultivo que representa as autoridades locais e regionais da União. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, este Comitê teve sua importância reforçada, como descreveremos no capítulo 4.

## **2.9 Banco Central Europeu.**

O Banco Central Europeu, como uma das instituições da União Europeia, tendo sua sede em Frankfurt, na Alemanha, possui a missão de:

- Garantir a estabilidade dos preços, mantendo a inflação sob controle na zona do euro;
- Zelar pela estabilidade do sistema financeiro, mantendo controle sobre as instituições financeiras e os mercados.

O Banco Central Europeu trabalha em conjunto com os bancos centrais dos 27 países da União Europeia, formando, assim, o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). Com os 17 países que adotaram o euro como moeda nacional, esta colaboração é ainda mais estreita e, com eles, forma o “Eurosistema”.

Encontram-se entre as funções do Banco Central Europeu:

- Fixar as taxas de juros da zona do euro;
- Gerir as reservas de divisas a fim de manter o equilíbrio das taxas de câmbio na zona do euro;
- Acompanhar a evolução dos preços;
- Autorizar a emissão de notas de euro pelos bancos centrais dos países que o adotaram;
- Auxiliar os bancos centrais dos Países-Membros da União Europeia na supervisão das instituições financeiras e dos mercados.

## **2.10 Banco Europeu de Investimento.**

Tendo como acionistas os 27 Países-Membros da União Europeia, o Banco Europeu de Investimento, com sede em Luxemburgo, tem como missão apoiar financeiramente os projetos de desenvolvimento na União Europeia, em países vizinhos ou nos países em desenvolvimento.

Os objetivos na concessão de empréstimos pelo Banco Europeu de Investimento, tanto para a área pública como para a iniciativa privada estão focados, prioritariamente, em:

- Coesão e convergência;
- Apoio às pequenas e médias empresas;
- Sustentabilidade ambiental;
- Construção de redes trans-europeias de transportes e energia e;
- Desenvolvimento de energia sustentável e segura.

### **3 O Processo Legislativo na União Europeia.**

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) em seu artigo nº 289 define que: “O processo legislativo ordinário consiste na adoção de um regulamento, de uma diretiva ou de uma decisão conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, sob proposta da Comissão...”, conhecido como processo de co-decisão. Esta determinação fez aumentar de 44, como estabelecido no Tratado de Nice, para 85, as áreas de atividades sujeitas ao processo de co-decisão. O objetivo do processo de co-decisão, introduzido pelo Tratado de Maastricht (1993), é estabelecer uma paridade entre o Parlamento Europeu, cujos membros são eleitos pelo povo e o Conselho Europeu que representa os governos dos Estados-Membros. Entre estes assuntos estão: liberdade, segurança e justiça, seguridade social para trabalhadores imigrantes, administração Europeia, cultura e mudanças no Estatuto da Corte de Justiça assim como as políticas comerciais comuns ao bloco, nas quais, anteriormente ao Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu não estava envolvido. Adiante, no art. 294 define-se como se dá este processo de co-decisão.

O início do processo de co-decisão se dá por proposta da Comissão Europeia que detém o “direito de iniciativa”. Entretanto, o Parlamento e o Conselho podem, deliberando por maioria simples, solicitar à Comissão Europeia que apresente propostas legislativas a serem apreciadas pelos mesmos. Caso não o faça, a Comissão deverá explicar ao requisitante os seus motivos. Em alguns casos, uma proposta legislativa pode ser submetida por um grupo de Estados-Membros, por recomendação do Banco Central Europeu ou a pedido da Corte de Justiça.

Os parlamentos nacionais desempenham um papel importante nesta fase, já que devem se manifestar em até oito semanas caso considerem que a proposta legislativa fere o princípio da subsidiariedade. Caso 1/3 dos parlamentos (ou ¼ em se tratando de proposta legislativa concernente a assuntos de cooperação judicial de matéria criminal ou cooperação policial) argua o respeito a este princípio, a proposta deve ser revista. A instituição autora da proposta deverá decidir se mantém, emenda ou retira a mesma. Caso a metade mais um dos parlamentos nacionais considerem que a proposta legislativa fere o princípio da subsidiariedade, essa deverá ser revista pela Comissão, que poderá mantê-la, emendá-la ou rejeitá-la. Na hipótese da Comissão decidir mantê-la, a proposta deverá ser avaliada tanto pelo Parlamento quanto pelo Conselho, e caso o primeiro, por maioria simples, e o segundo, por maioria de 55% dos membros, considerem que a proposta fere o princípio da subsidiariedade esta será descartada.



### **3.1 1ª Leitura.**

Uma vez no Parlamento, a proposta de ato legislativo é encaminhada pelo Presidente à comissão, ou comissões, correspondentes à matéria constante da proposta. A comissão designa um relator que será o responsável por encaminhar a proposta durante sua tramitação no âmbito da comissão. O relator é também o primeiro membro a propor emenda à proposta. No caso de a proposta ser apreciada por mais de uma comissão parlamentar, os relatores de cada comissão deverão elaborar um só relatório a ser apreciado em sessão conjunta das comissões envolvidas. Em seguida, a proposta segue para o plenário do Parlamento que procederá à “1ª leitura” da proposta. O plenário, então, pode rejeitar a proposta, aprová-la como veio das comissões ou mesmo, o que é mais comum, aprová-la com emendas. A Comissão Europeia, neste caso, adotará a proposta modificada pelo Parlamento. Se o Conselho aprovar as mudanças efetuadas pelo Parlamento ou se este não tiver feito mudanças na proposta original, o Conselho pode referendar o ato legislativo. Caso o Conselho não concorde com o resultado obtido pelo Parlamento, este pode adotar um novo texto conhecido como “Posição Comum”. O Conselho, então, informa ao Parlamento as razões que o levaram a adotar esta “Posição Comum”.

A fase da “1ª leitura” não impõe quaisquer prazos para a deliberação do Parlamento e do Conselho Europeus.

### **3.2 2ª Leitura.**

Concluída a “1ª leitura” e não havendo aprovação da proposta legislativa tanto pelo Parlamento quanto pelo Conselho, dá-se início à segunda fase, chamada “2ª leitura”. Diferentemente da anterior, esta fase impõe prazos de deliberação para as duas instituições envolvidas no processo de co-decisão. No decurso de três meses (podendo ser ampliado para quatro meses), a partir da leitura em plenário da “Posição Comum” produzida pelo Conselho, o Parlamento deverá deliberar a respeito da mesma podendo: aprovar, emendar ou rejeitar a proposta. Não havendo manifestação do Parlamento neste prazo, a proposta é considerada aprovada conforme a “Posição Comum”. A aprovação da “Posição Comum” sem emendas pode ser feita por maioria simples (metade mais um dos votantes), situação na qual o ato legislativo é adotado, enquanto a rejeição (por maioria absoluta) acarreta a não adoção do ato.

A aprovação da “Posição Comum” com emendas requer, igualmente, o quorum de maioria absoluta (metade mais um dos membros do Parlamento).

O relator, normalmente o mesmo da “1ª leitura”, apresenta o relatório de “2ª leitura”, acrescido de suas emendas, à mesma comissão que avaliou a proposta na 1ª fase. Qualquer membro titular ou suplente desta comissão pode apresentar emendas e, então, delibera-se por maioria simples, e o relatório, se aprovado, segue para o Plenário. Também no plenário, a proposta pode sofrer emendas, mas, neste caso, somente pela comissão responsável, por um grupo político ou por um grupo de 40 membros do Parlamento. As emendas de plenário são submetidas pelo Presidente à comissão responsável para que se manifeste sobre a sua aceitação, sendo o Conselho também convidado a comentá-las. Uma vez terminada a “2ª leitura” pelo Parlamento, com a aprovação com emendas ao texto da “Posição Comum”, esta decisão é comunicada ao Conselho que terá também três meses (ou 4 se for concedida extensão do prazo) para fazer sua “2ª leitura”.

As principais diferenças no processo legislativo entre a 1ª e 2ª leituras são:

- 1ª Leitura: Nenhum limite de tempo para deliberação.
- A proposta da Comissão é avaliada pelo Comitê responsável e pelos Comitês opinativos.
- Critério amplo de admissibilidade de emendas.
- O Parlamento decide (seja aprovando, rejeitando ou mesmo emendando a proposta da Comissão) por Maioria Simples (maioria dos votantes).
- 1ª Leitura: Tempo de deliberação limitado a três meses (podendo ser ampliado para quatro meses).
- A posição comum é avaliada apenas pelo Comitê responsável pelo assunto em questão.
- Critério de admissibilidade restrito para emendas.
- A aprovação pelo Parlamento se dá por maioria simples, entretanto, a rejeição ou emendamento exige Maioria Absoluta (maioria dos membros do Parlamento).

### **3.3 Conciliação**

Uma vez que não se tenha conseguido estabelecer um consenso na 1ª e na 2ª leituras, abre-se a fase da “Conciliação”. Nesta fase, buscam-se, por meio de negociações diretas entre as duas instituições, Conselho e Parlamento, um texto que possa se tornar consensual.

Essas negociações dar-se-ão no âmbito do “Comitê de Conciliação”, composto de um representante de cada Estado membro e igual número de membros do Parlamento. O Comitê de Conciliação tem um prazo de seis semanas, que pode ser aumentado para oito semanas, para chegar ao texto de consenso. Este prazo começa a contar a partir da comunicação do Conselho, ao Parlamento, sobre não ter concordado com as emendas do Parlamento em 2ª leitura.

Mesmo antes da manifestação formal do Conselho rejeitando uma ou mais emendas do Parlamento em 2ª leitura, estabelece-se um encontro tripartite entre o Conselho, o Parlamento e a Comissão Europeia. Este encontro, conhecido como “trílogo”, tem o objetivo de iniciar as negociações na busca de um texto conjunto que possa ser aprovado tanto pelo Conselho como pelo Parlamento Europeu. No primeiro “trílogo”, o representante do Presidente do Conselho Europeu, expõe as conclusões do Conselho quanto às emendas apresentadas pelo Parlamento em 2ª leitura. Normalmente, o Conselho aprova algumas emendas, propõe alterações em outras e rejeita um número delas. As negociações em um trílogo se dão em torno de um documento de quatro colunas onde, na primeira delas está expressa a “Posição Comum” do Conselho Europeu e na 2ª coluna, a emenda de 2ª leitura do Parlamento a respeito dessa “Posição Comum”. Na terceira coluna, está a reação do Conselho a esta emenda: aceitação, rejeição ou uma possível proposta de alteração, e na quarta coluna, está a posição atual da delegação do Parlamento. Desta forma, enquanto as duas primeiras colunas permanecem inalteradas durante o processo de conciliação, as duas últimas poderão sofrer alterações ao longo do processo de negociação. Outros trilogos podem ocorrer ao longo do processo passando-se a seguir às reuniões do Comitê de Conciliação. O objeto de trabalho do Comitê de Conciliação torna-se, portanto, este relatório de quatro colunas que é dividido em duas partes: a “parte A”, contendo os pontos nos quais os trilogos levaram a um acordo e a “parte B”, contendo as emendas para as quais ainda não se obteve um consenso. Esta “parte B” é que se torna o objeto das negociações deste Comitê. Um ou mais encontros do Comitê de Conciliação podem ser convocados dentro do prazo de seis a oito semanas, previstas para que se chegue a um acordo. Esgotado este prazo, sem que se alcance um acordo, a proposta legislativa, como um todo, é rejeitada.

### **3.4 3ª leitura**

Caso o Comitê de Conciliação consiga chegar a um acordo sobre um texto comum, este texto terá de ser submetido à apreciação em separado, tanto do Parlamento, quanto do

Conselho, agora, sem possibilidade de se apresentarem emendas. Esta fase é a chamada 3ª leitura, na qual o texto conjunto obtido pelo Comitê de Conciliação é aprovado se obtiver maioria simples no Parlamento e maioria qualificada no Conselho. Neste caso o ato legislativo é convertido em lei, do contrário, só poderá ser novamente apreciado por meio de uma nova proposta da Comissão Europeia.

## **4 Os Avanços Democráticos na União Europeia com o Tratado de Lisboa.**

Abordaremos, agora, o Tratado de Lisboa (Tratado da União Europeia – TUE e Tratado de Funcionamento da União Europeia – TFUE), que entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009, pela importância que este tem para o Parlamento Europeu, na medida em que aumenta, e muito, o seu poder na definição das políticas comunitárias, notadamente nas matérias legislativas, orçamentais e de acordos internacionais.

Com este Tratado, o Parlamento Europeu torna-se equivalente ao Conselho em matérias que anteriormente não intervinha ou era apenas consultado, como: imigração legal, cooperação judiciária penal, cooperação policial, e, também, em diversos assuntos da política comercial e da política agrícola comuns.

A partir da vigência do Tratado de Lisboa, o procedimento de co-decisão torna-se o “procedimento legislativo ordinário” para muitas áreas da política comum, deixando de ser uma exceção no processo de tomada de decisão, como anteriormente. O procedimento de co-decisão passa a se basear no Princípio da Paridade, significando, na prática, que nenhuma das Instituições (Parlamento ou Conselho) poderá adotar qualquer legislação sem o consentimento da outra.

Na aprovação do orçamento da União Europeia, Parlamento e Conselho passam a ter papéis equilibrados, já que todas as despesas comunitárias deverão ser aprovadas por ambas as instituições.

O Tratado de Lisboa estabelece, também, a obrigatoriedade do parecer do Parlamento Europeu nos acordos internacionais sobre matérias sujeitas ao processo legislativo ordinário.

Duas outras inovações previstas no Tratado de Lisboa dizem respeito, primeiro, a uma maior participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão, por meio de uma iniciativa legislativa popular de um grupo de pelo menos 1 milhão de cidadãos, de um número significativo de Estados-Membros, e, segundo, ao fato de que, pela primeira vez, um Tratado reconhece a possibilidade de um Estado-Membro deixar a União.

### **4.1 Iniciativa de Cidadania Europeia**

A iniciativa de Cidadania Europeia tem origem no Tratado da União Europeia (TUE), conforme texto acordado no Tratado de Lisboa, que, no seu artigo 12, prevê: “Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode 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 Tratados”.

O TUE apresenta somente linhas gerais sobre como deve se desenvolver uma Iniciativa de Cidadania Europeia, mas, três questões estão claras no Tratado: o número mínimo de um milhão de assinaturas, a necessidade de um número “significativo” de Países-Membros envolvidos na iniciativa, embora tenha deixado para regulamentação posterior a definição deste número e, por último, deixa claro que os cidadãos europeus têm o poder de “convidar” a Comissão Europeia a propor atos legislativos.

Quem pode propor uma iniciativa de cidadania europeia são: pessoas físicas, que sejam cidadãos europeus e que tenham direito de voto na União Europeia e pessoas jurídicas ou organizações que tenham personalidade jurídica no âmbito de algum país-membro.

A forma de se propor a Iniciativa, embora não definida no Tratado, está mais bem objetivada em uma Proposta de Regulamentação definida pela Comissão Europeia. Esta Proposta se preocupa em que tanto aqueles que propõem sejam suficientemente claros em seus objetivos, quanto os que assinam a petição saibam, com precisão, aquilo que estão assinando. Para isso, a proposta, ao ser registrada, deverá ter um título de não mais de 100 caracteres, um resumo de 200 caracteres e uma descrição dos objetivos da proposta de até 500 caracteres. Além disso, deverão ser citadas as bases legais que legitimam a proposta, assim como nome completo, endereço ou e-mail em caso de pessoa física e os dados do representante legal em caso de pessoa jurídica proponente. Outra informação fundamental são as fontes de recursos utilizados para financiar a iniciativa. Embora estes sejam os itens necessários para se registrar uma iniciativa na Comissão, o proponente poderá fazer constar, também, um esboço do texto legal que pretenda que seja aprovado pelos legisladores europeus.

Uma vez registrada a iniciativa, estabelece a regulamentação que a responsabilidade de colher as necessárias assinaturas é dos organizadores da mesma. Como se exige que estas assinaturas sejam colhidas em pelo menos um terço dos países-membros (o que hoje significaria nove países) os organizadores terão de providenciar a tradução das folhas de assinaturas para mais de uma língua, o que poderia, em tese, promover imprecisões e discrepâncias entre as diversas traduções necessárias, fazendo com que cidadãos de diferentes países assinem propostas diferentes. Uma solução para esse problema seria a Comissão Europeia se encarregar das traduções oficiais.

Outra questão a ser observada por quem pretenda propor uma iniciativa de lei à Comissão Europeia é o conteúdo desta proposição. Três questões básicas devem ser

observadas: a primeira aponta para o fato de que a iniciativa deverá versar sobre algum assunto de competência da União Europeia, a segunda é que a iniciativa de lei deverá pertencer à Comissão, desta forma assuntos como as Políticas de Segurança e de Estrangeiros não poderão constar de Iniciativas de Cidadania e a terceira aponta para a vedação de a Iniciativa ferir leis maiores como a Carta de Direitos e Liberdades da União Europeia. Estas exigências dão uma noção do grau de dificuldade que um cidadão comum e até organizações terão para propor uma Iniciativa de Cidadania que possa ser aceita pela União Europeia.

Uma vez aceita e registrada a iniciativa na Comissão Europeia, os organizadores terão um período de 12 meses, a contar da data do aceite, para obterem a quantidade de um milhão de assinaturas necessárias. Ao longo deste período, entretanto, outros eventos são importantes. Ao se alcançar 300.000 assinaturas, em pelo menos três Países-Membros, os organizadores deverão informar oficialmente à Comissão, que iniciará um processo de julgamento da admissibilidade da proposta, o qual deverá ser concluído em até dois meses. Não se estabeleceu, entretanto, um número mínimo de assinaturas em cada um dos três Países-Membros, permitindo-se situações como, por exemplo, ter-se 299.998 assinaturas de um país A, 1 assinatura colhida no país B e 1 assinatura no país C. Este período de avaliação da admissibilidade não impede, todavia, que as assinaturas continuem a serem coletadas. As assinaturas dos cidadãos europeus tanto podem ser coletadas em papel, por meio de formulários próprios nos quais deverão constar o nome completo, endereço, data e local de nascimento, nacionalidade, número de identificação pessoal, data e assinatura, quanto de maneira digital, embora esta forma ainda não esteja devidamente regulamentada. Uma vez que todos os Países-Membros tenham adotado a identificação digital de seus cidadãos, a mesma poderá ser utilizada para validar a coleta online de assinaturas, mas esta ainda não é a realidade na maioria dos países europeus.

Outra importante questão é como validar as assinaturas dos cidadãos europeus. Como evitar assinaturas falsas, como se evitar que cidadãos assinem a petição em diferentes países? A solução proposta é que cada País-Membro faça a validação de seus cidadãos da mesma forma que o fazem quando da eleição dos membros do Parlamento Europeu. Entretanto, esta solução, eventualmente, acarretará em custos que os países podem não estar dispostos a arcar.

O Tratado de Lisboa, ao estabelecer a Iniciativa de Cidadania Europeia, deixou uma série de questões em aberto para serem regulamentadas a posteriori. Por isso, após muita discussão, o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu, deliberaram pela adoção das seguintes regras a serem seguidas para que se estabeleça uma Iniciativa de Cidadania Europeia:

- As iniciativas de Cidadania Europeia deverão ser organizadas por um Comitê de Cidadãos, composto por, pelo menos, sete cidadãos europeus residentes em pelo menos sete diferentes Países-Membros;
- As iniciativas deverão estar acompanhadas por, no mínimo, um milhão de assinaturas de cidadãos europeus distribuídos por, pelo menos, sete países que correspondem a, pelo menos, um quarto dos Países-Membros, que hoje são 27;
- Em cada um dos países onde forem coletadas as assinaturas deverá haver um número mínimo delas. Este número é calculado multiplicando-se o número de membros do Parlamento Europeu representantes destes países multiplicado por 750;
- A idade mínima para um cidadão organizar e dar suporte a uma Iniciativa de Cidadania Europeia é a mesma necessária para se votar nas eleições para o Parlamento Europeu. Com exceção da Áustria, cuja idade mínima é 16 anos, todos os outros Países-Membros fixam-na em 18 anos;
- Os organizadores de uma Iniciativa de Cidadania Europeia deverão solicitar seu registro junto à Comissão em uma das línguas oficiais da Comunidade Europeia, por meio de um registro online a ser disponibilizado pela Comissão. Feito o pedido, a Comissão terá dois meses para aceitá-lo ou indeferi-lo. Os motivos para indeferimento de um registro poderão ser: não conformidade com as regras de formação do Comitê de Cidadãos, a não competência da Comissão para propor a tramitação do ato legal pretendido, se este for manifestamente “abusivo, frívolo ou vexatório” ou, mesmo, se for contrário aos valores da União Europeia;
- As assinaturas que deverão apoiar a Iniciativa poderão ser coletadas em papel ou online. O regulamento prevê formulários padronizados que, entretanto, poderão variar de país para país. Após a efetivação do registro, começa-se a contar o prazo de um ano para a coleta das assinaturas necessárias;
- A coleta de assinaturas online deverá ser certificada pela autoridade competente do país aonde as mesmas serão coletadas e, a Comissão



desenvolveu e disponibilizou em 22 de dezembro de 2011 a primeira versão de um sistema de código aberto que poderá ser utilizado pelos organizadores, assim como, em 17 de novembro de 2011, publicou especificações técnicas que poderão ajudar os organizadores na elaboração de seus sistemas de coleta de assinaturas;

- Uma vez que tenham obtido as assinaturas necessárias, os organizadores as submeterão às autoridades competentes de cada país envolvido e estas terão até três meses para emitirem um certificado em que conste o número de assinaturas válidas;
- Obtidos os certificados, os organizadores os submeterão à Comissão que terá três meses para dar a sua resposta quanto à aceitação ou não daquela Iniciativa. Neste meio tempo, poderão ser feitas reuniões de esclarecimentos quanto às intenções dos organizadores com aquela Iniciativa, bem como, poderão ser feitas audiências públicas no Parlamento Europeu para se discutir o assunto;
- Aos organizadores é exigido que regularmente apresentem à Comissão informações quanto às fontes de custeio das despesas inerentes ao processo de elaboração da Iniciativa;
- Por fim, é preciso salientar que, de acordo com o Tratado de Lisboa, qualquer Iniciativa de Cidadania Europeia, só poderá ser apresentada após a data de 1 de abril de 2012.

#### **4.2 O mecanismo de Co-decisão**

Com o Tratado de Lisboa, a co-decisão, que estabelece uma partilha equitativa de poder legislativo entre o Parlamento e o Conselho, toma uma nova perspectiva. A partir de Lisboa, este passa a ser denominado como o “processo legislativo ordinário” na Comunidade Europeia. Seu escopo quase que dobra, passando, como citado anteriormente, de 44 áreas definidas no Tratado de Nice para 85 sob o Tratado de Lisboa. Com isto, o “processo legislativo ordinário” estabelece uma paridade entre as responsabilidades do Parlamento Europeu, diretamente eleito pelo povo da União Europeia e as do Conselho, representando os governos dos Países-Membros. A partir do Tratado de Lisboa, nenhuma das duas instituições, Parlamento e Conselho, pode aprovar uma nova legislação sem a concordância da outra. A co-decisão, a despeito de continuar a ser adotada em áreas de atividade já anteriormente definidas como meio-ambiente, transportes, comércio interno e as quatro liberdades

(liberdade de circulação de bens, serviços, capital e pessoas) assim como, também, emprego e políticas sociais, educação, saúde pública e proteção ao consumidor passa a nortear o processo legislativo em importantes áreas de atividade da Comunidade Europeia como: pesca e agricultura, liberdade, segurança e justiça, principalmente no que diz respeito a questões criminais. Incluíram-se, também, os tratados de cooperação com países de fora da comunidade nos quais o Parlamento Europeu detinha unicamente o direito de ser consultado. Relevante, também, foi a inclusão do Parlamento Europeu em áreas nas quais ele sequer se envolvia anteriormente como as políticas comerciais comuns, abrangendo todo o comércio externo, tanto a nível bilateral como multilateral. Além disso, o Tratado de Lisboa criou novas áreas políticas sujeitas ao processo legislativo ordinário como: a iniciativa dos cidadãos, medidas de apoio à prevenção de crimes, medidas de incentivo à saúde pública, propriedade intelectual, esportes, a política espacial europeia, energia, turismo, proteção civil, ajuda humanitária, e cooperação administrativa. Por fim, a inclusão no processo legislativo ordinário de áreas onde o Parlamento Europeu apenas possuía o “poder de consentimento” como o Sistema Europeu de Bancos Centrais e os Fundos Estruturais e de Coesão.

Todavia, apesar das sensíveis mudanças no processo de co-decisão, o processo legislativo ordinário, como um todo, não sofreu consideráveis mudanças com a adoção do Tratado de Lisboa, permanecendo a deliberação em conjunto do Parlamento Europeu e do Conselho de Ministros a partir de proposta formulada pela Comissão Europeia (direito de iniciativa). Entretanto, algumas situações nas quais era exigida unanimidade nas deliberações do Conselho passam a serem decididas por meio de votação por maioria qualificada.

Alguns novos elementos, entretanto, foram acrescentados ao processo legislativo ordinário, a saber:

- O “direito de iniciativa” anteriormente exclusivo da Comissão Europeia, passa a ser exercido, em certos casos, previstos no Tratado de Lisboa, por um grupo de Países-Membros, por recomendação do Banco Central Europeu ou mesmo por solicitação da Corte de Justiça Europeia;
- Os parlamentos nacionais passam a ter o direito, assim que se proponha um ato legislativo, a efetuar uma verificação de subsidiariedade, contando, para isso, com um prazo de oito semanas, a partir da submissão da proposta;
- A posição institucional do Parlamento Europeu se fortaleceu a partir da premissa que, assim como o Conselho, o Parlamento, durante o

processo legislativo, passa a ter uma “posição” e não apenas uma “opinião”;

- Em casos específicos, definidos no Tratado, um membro do Conselho poderá fazer uso do mecanismo denominado “freio de emergência”, obrigando o Conselho Europeu a examinar a questão em pauta. Neste caso o processo legislativo é suspenso por até quatro meses. Findo este prazo o Conselho Europeu poderá optar por devolver a questão ao Conselho de Ministros, restabelecendo assim o curso do processo legislativo, ou mesmo requerer à Comissão Europeia que submeta uma nova proposta legislativa modificada.

### **4.3 Os Parlamentos Nacionais**

O Art. 5.3 do TUE como estabelecido no Tratado de Lisboa, estabelece que: “Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.”

Com o Tratado de Lisboa, os parlamentos nacionais tornaram-se os guardiões do Princípio da Subsidiariedade, tendo sido, portanto fortalecidos perante as instituições componentes da União Europeia. A fim de que possam cumprir este papel, foram introduzidos dois mecanismos denominados “cartão amarelo” e “cartão laranja”. Ativa-se o “cartão amarelo” quando 1/3 dos parlamentos nacionais consideram que o princípio da subsidiariedade não foi respeitado por alguma proposta legislativa. Neste caso, a proposta retorna à Comissão que deverá justificar a manutenção, alteração ou retirada da mesma. Se uma maioria simples dos parlamentos nacionais entender que houve quebra do Princípio da Subsidiariedade, ativa-se o “cartão laranja”. Atingida esta condição, a Comissão Europeia, se optar pela manutenção da proposta, deverá enviar sua justificativa ao Parlamento Europeu e ao Conselho que darão início a um novo processo de avaliação da subsidiariedade antes de decidirem se levam adiante ou interrompem o processo legislativo. Diante da adoção de atos legislativos pela União Europeia que alegadamente infringem o Princípio da Subsidiariedade, qualquer parlamento nacional pode dar início a um processo na Corte de Justiça Europeia, que avaliará a legalidade dos mesmos.

Conclui-se, portanto, que o “cartão amarelo” é, na verdade, apenas uma advertência à Comissão que deliberará, segundo seus próprios critérios, quanto à admissibilidade da mesma. O “cartão laranja”, embora exija um esforço político para se alcançar a maioria simples de desaprovação por parte dos parlamentos nacionais, tem mais poder de influência, na medida em que exige uma avaliação por parte do Parlamento Europeu e do Conselho de Ministros. Segundo Witte ET AL, os parlamentos nacionais tendem a proteger suas prerrogativas diante do “frenesi” legislativo da União Europeia, embora, estes mesmos parlamentos tenham avalizado os poderes conferidos às instituições da União Europeia num processo que pode ser considerado uma automutilação. Ainda segundo os autores, a tolerância, em maior ou menor grau, dos parlamentos nacionais à “erosão” de seus próprios poderes, pode pôr em dúvida sua posição, hoje assumida, de garantidores do Princípio da Subsidiariedade.

Outro direito adquirido pelos parlamentos nacionais com o Tratado de Lisboa foi o “direito à informação”. Baseado neste direito, os parlamentos nacionais passam a receber informações diretamente das instituições da União Europeia e não mais apenas de seus governos. Como exemplo, podemos citar a programação legislativa da União Europeia, os estudos elaborados pela Comissão Europeia sobre assuntos legais, as minutas de decisão do Conselho, entre outros documentos relevantes.

Como previsto no Tratado de Lisboa, os parlamentos nacionais, assim como o Parlamento Europeu deverão ser informados dos resultados obtidos pelo sistema de avaliação da implementação pelos Países-Membros, das políticas de Liberdade, Segurança e Justiça. Além disso, os parlamentos nacionais estão autorizados, pelo Tratado de Lisboa, a investigar a atuação da Europol (a agência de inteligência criminal da União Europeia) e da Eurojust (a agência europeia de cooperação judicial em assuntos criminais).

O Conselho Europeu pode decidir por unanimidade, desde que conte com o consentimento do Parlamento Europeu, alterar alguma votação que exigiria unanimidade de modo a que seja decidido por maioria qualificada ou mesmo, utilizar o processo legislativo ordinário onde seria necessário um processo legislativo especial. Nestes casos, após o Tratado de Lisboa, os parlamentos nacionais passam a ter o direito de participação neste processo que devem ser notificados das intenções do Conselho Europeu nesse sentido. A decisão do Conselho só poderá ser aplicada se em seis meses não houver veto de nenhum dos parlamentos nacionais. Com isso pretendeu-se coibir abusos por parte dos chefes de estado que poderiam tomar importantes decisões à revelia de seus parlamentos.

Os parlamentos nacionais possuem, também, o direito de participar da revisão dos Tratados, bem como, tomar parte nos processos de cooperação inter-parlamentar e com o

Parlamento Europeu. Devem, ainda, serem informados de qualquer pedido de adesão à União Europeia e de propostas da Comissão Europeia baseadas na “cláusula de flexibilidade<sup>2</sup>”.

Ao longo do tempo, os parlamentos nacionais têm se preocupado com o fato de que parte de seus poderes legislativos foram transferidos para os governos uma vez que estes controlam as ações do Conselho de Ministros. A fim de enfrentarem esta situação alguns parlamentos de Países-Membros da União têm implementado mecanismos legais de controle de seus governos com relação às políticas e às instituições da União Europeia. Um exemplo deste esforço é a criação de “Comitês de Negócios Europeus” no âmbito dos parlamentos nacionais com o objetivo de exercerem um controle democrático sobre as questões e políticas da União Europeia. Desde 1989, estes comitês, organizados em torno da Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs (COSAC), têm procurado reforçar seu envolvimento na produção de leis ao nível da União. Com o Tratado de Lisboa esta participação dos parlamentos nacionais se tornou expressa, na medida em estes, agora, podem “submeter qualquer contribuição que julguem apropriadas para a atenção do Parlamento Europeu, o Conselho de Ministros e a Comissão Europeia”. A Conferência pode, além disso, promover a troca de informações e melhores práticas entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, incluindo seus comitês especiais. Ela pode, também, organizar conferências inter-parlamentares sobre assuntos específicos, em particular com o objetivo de debater matérias, inclusive, de políticas de segurança e defesa. As contribuições da Conferência não devem vincular os parlamentos nacionais nem pré-julgar suas posições.

#### **4.4 O Comitê das Regiões**

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Comitê das Regiões teve sua importância fortalecida já que este Tratado reconhece, pela primeira vez, o princípio da auto-governança local e regional no que a União Europeia entende por Princípio da Subsidiariedade. O Tratado de Lisboa garante, com vistas a uma maior participação regional e local, que em todas as propostas legislativas, a Comissão consulte, anteriormente, as regiões que porventura venham a ser afetadas pela nova legislação.

---

<sup>2</sup> “O artigo 352.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê uma cláusula de flexibilidade relativa aos domínios de competência da União Europeia. Esta cláusula permite ajustar as competências da União aos objetivos previstos pelos Tratados, sempre que estes últimos não prevejam os poderes necessários para atingir os referidos objetivos.”

([http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/subsidiary\\_powers\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiary_powers_pt.htm))

O Tratado de Lisboa trouxe inovações no âmbito do Comitê das Regiões, quais sejam:

- O mandato dos membros do Comitê passa de quatro para cinco anos, de modo a coincidir com o mandato do Parlamento Europeu. O mandato do Presidente e da Mesa do Comitê passa a ser de dois anos e meio;
- O Comitê das Regiões passa a estar envolvido em todo o processo legislativo da União Europeia, uma vez que não só a Comissão Europeia, mas, também, o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu passam a serem obrigados a consultá-lo. Na fase pré-legislativa, a Comissão, enquanto elabora uma proposta de legislação, ouve o Comitê das Regiões, que, por sua vez, consulta os órgãos regionais e locais sobre o impacto da proposta. Quando adota uma nova proposta legislativa, a Comissão é obrigada a consultar o Comitê que, em um prazo de 8 semanas, em consulta aos parlamentos nacionais e regionais, avalia se a mesma respeita o Princípio da Subsidiariedade (“sistema de alerta precoce”). Durante a tramitação da proposta legislativa no Conselho e no Parlamento Europeu, estes também estão obrigados, a partir do Tratado de Lisboa, a consultar o Comitê das Regiões.
- O Comitê das Regiões passa a ter o direito de apelar ao Tribunal de Justiça, para fazer valer suas prerrogativas ou, até mesmo, anular leis que violem o Princípio da Subsidiariedade, ao não levarem em conta as competências dos poderes regionais e locais.
- A consulta ao Comitê das Regiões, a partir do Tratado de Lisboa, é obrigatória em qualquer proposta legislativa que trate dos seguintes assuntos:
  - Coesão econômica, social e territorial;
  - Redes trans-europeias;
  - Transportes;
  - Telecomunicações;
  - Energia;
  - Saúde pública;
  - Educação;

- Juventude;
- Cultura;
- Emprego;
- Política social;
- Meio ambiente;
- Formação profissional;
- Alterações climáticas.

Além dessas áreas, a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu podem decidir consultar o Comitê das Regiões em quaisquer outras matérias que julguem convenientes e, o Comitê, por sua vez, pode emitir parecer, por sua própria iniciativa, se julgar oportuno.

#### **4.5 A Carta dos Direitos Fundamentais**

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia incorpora ao Direito Comunitário uma série de direitos dos cidadãos e residentes na União quais sejam:

- Direitos pessoais;
- Direitos cívicos;
- Direitos políticos;
- Direitos econômicos e
- Direitos sociais.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009, a Carta dos Direitos Fundamentais foi investida de efeito jurídico vinculativo, da mesma forma que os Tratados.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia é composta de 7 capítulos que tratam, dentre outros, dos seguintes assuntos:

Dignidade:

- a. Dignidade do ser humano;
- b. Direito à vida;
- c. Integridade do ser humano;
- d. Proibição da Tortura;
- e. Proibição dos tratos ou penas degradantes;
- f. Proibição da escravidão e do trabalho forçado.

#### Liberdades:

- a. Direito à liberdade e à segurança;
- b. Respeito pela vida privada e familiar;
- c. Proteção de dados pessoais;
- d. Direito de constituir família e contrair casamento;
- e. Liberdade de pensamento, de consciência e de religião;
- f. Liberdade de expressão e de informação;
- g. Liberdade de reunião e de associação;
- h. Liberdade das artes e das ciências;
- i. Direito à educação;
- j. Liberdade profissional e direito de trabalhar;
- k. Direito de propriedade;
- l. Direito de asilo.

#### Igualdade

- a. Igualdade perante a lei;
- b. Não discriminação;

## 5 Conclusão

Neste trabalho pesquisamos os mecanismos introduzidos ou modificados pelo Tratado de Lisboa com o objetivo, declarado, de aperfeiçoar a democracia na União Europeia. Não procuramos avaliar se as mudanças foram, ou não, efetivas neste sentido, até porque, só o tempo dirá se este objetivo foi alcançado.

As alterações na União Europeia não estão, com certeza, livres de críticas, e estas estão por toda parte. Sobre o processo de Iniciativa de Cidadania Europeia, pelo qual os cidadãos europeus passam a poder propor a criação de leis comunitárias, recaem críticas quanto ao número de assinaturas (mais de 1 milhão), necessárias à apresentação da proposta, que, poderá dificultar a sua eficácia, pela dificuldade de obtê-las. A possibilidade de se



derrubar uma iniciativa de lei por meio do Princípio da Subsidiariedade, na qual um terço dos parlamentos nacionais pode forçar uma revisão da proposta, sofre a desconfiança de que um país-membro possa ser prejudicado se só sobre ele recair alguma espécie de prejuízo. Outro temor, principalmente dos pequenos países, é o de que, com a implantação da dupla maioria, de 55% dos países que congreguem ao menos 65% da população europeia, os membros mais populosos se aliem para defenderem seus direitos, em detrimento dos países menores.

O que os críticos do Tratado de Lisboa não podem negar é que este foi elaborado após longas discussões com as mais altas autoridades de todos os países-membros e foi referendado por cada um destes. Além disso, o Parlamento Europeu, cujos membros são os únicos eleitos pelo voto direto dos cidadãos europeus, o que pode ser considerado como uma medida de democracia, tem seu papel reforçado no processo legislativo com o Tratado de Lisboa. Se este tratado se mostrará eficaz em suas pretensões, deixaremos que o futuro demonstre, até porque, em nossa região, temos procurado desenvolver algo semelhante, o MERCOSUL, e a avaliação das virtudes e dos defeitos da integração europeia poderão ser úteis no sentido de que evitemos os erros, que por ventura eles venham a cometer.

## 6 Bibliografia

- GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos econômicos: solução de controvérsias: uma análise comparativa a partir da União Europeia e Mercosul**. Curitiba: Juruá, 2010. 335 p.
- Tratados da União Europeia**: (versão consolidada, de acordo com o Tratado de Lisboa). Lisboa: Porto, 2010. 247 p.
- RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira de. **A União Europeia e os estudos de integração regional**. São Paulo: Del Rey, 2009. 145 p.
- GRILLER, Stefan; ZILLER, Jacques. **The Lisbon treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?** New York: SpringerWienNewYork, 2008. 383 p.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco et al; PEREZ DE NANCLARES, José Martín (Coord.) **El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional**. Madrid: Lustel, 2008. 703 p.
- LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. **O tratado de Lisboa e as reformas nos tratados da União Européia**. Ijuí: Unijuí, 2008. 449 p.
- PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. Tratado de Lisboa: a significação de um novo direito constitucional? **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, v. 3, n. 11, p. 115-135, jul./set. 2009.
- MATIAS, Eduardo Felipe P. A Europa após o Tratado de Lisboa. **Consulex : revista jurídica**, v. 14, n. 313, p. 42-43, jan. 2010.
- GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago. O ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada. **Revista de Direito Ambiental**, v. 15, n. 60, p. 149-186, out./dez. 2010.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira. **Os novíssimos desafios do Tratado de Lisboa**. In: *Política externa*, v. 19, n. 1, p. 113-123, jun./ago. 2010.
- CRESPO, Enrique Barón. **O Tratado de Lisboa**. In: *Revista de direito constitucional e internacional*, v. 18, n. 71, p. 375-386, abr./jun. 2010.
- OBERDORFF, Henri. **Le traité de Lisbonne** : une sortie de crise pour l'Union européenne ou plus? In: *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, v. 124, n. 3, p. 774-786, mai/juin 2008.
- VILÃO, Ana Laura; TAIAR, Rogério. **Avanços e retrocessos da União Europeia pós-Tratado de Lisboa**. In: *Política externa*, v. 17, n. 3, p. 91-101, dez./fev. 2008/2009.
- COSTA, Francisco Seixas. **Um tratado para outra Europa**. In: *Política externa*, v. 16, n. 4, p. 65-74, mar./maio 2008.
- ALMEIDA, Nelson Márcio Romaneli de. **O direito comunitário e a supranacionalidade: instrumentos para a harmonização das relações dos estados - o MERCOSUL**. In: *Revista marítima brasileira*, v. 130, n. 1/3, p. 200-211, jan./mar. 2010.

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul e União Europeia : estrutura jurídico-institucional: Tratado de NICE**. Curitiba: Juruá, 2010. 268 p.

LOBO, Maria Tereza de Almeida Rosa Cárcamo. **Manual de direito comunitário: a ordem jurídica da União Europeia**. Curitiba: Juruá, 2004.373 p.

BORGES, José Souto Maior. **Curso de direito comunitário: (instituições de direito comunitário comparado: União Europeia e Mercosul)**. São Paulo : Saraiva, 2009.xliii, 698 p.