

O Parlamento Europeu — História, Estrutura Política e
Competências

RAFAEL BERNARDO SILVEIRA

Lisboa, 2014

Mestrado em Estudos sobre a Europa

O Parlamento Europeu — História, Estrutura Política e Competências

Rafael Bernardo Silveira

Orientador: Professor Doutor José Fontes

Dissertação apresentada para obtenção de Grau de Mestre
em Estudos sobre a Europa

Lisboa, 2014

RESUMO

O Parlamento Europeu é a maior instituição da União Europeia, congregando atualmente 751 deputados eleitos diretamente por seus concidadãos. É a instância europeia dotada da legitimidade democrática, em contrapartida às instituições intergovernamentais e intercomunitárias.

Comparativamente a outros parlamentos multinacionais, como o Parlamento do Mercosul, o Parlamento Europeu está em posição avançada e de destaque internacional. O modelo de integração sul-americano tem seguido, na medida do possível, o que se procedeu na transformação das três primeiras comunidades europeias na União Europeia. Também relativamente ao seu parlamento é possível traçar um paralelo histórico, no Parlamento do Mercosul hoje o grande desafio é por em prática as eleições diretas e promover a ampliação dos poderes inerentes aos seus parlamentares. É, ainda, uma instituição jovem e restrita em sua atuação sul americana.

A história do Parlamento Europeu é, também, complexa, tendo gradativamente aumentado o número de seus membros e os Estados os quais representam. A partir da eleição direta dos parlamentares uma nova história foi construída, permitindo os avanços que se seguiriam nas décadas seguintes.

Os poderes e atribuições do Parlamento Europeu igualmente evoluíram de maneira significativa desde as primeiras Assembleias Comuns. Foram avanços lentos, mas consistentes, tal qual a própria evolução da União Europeia, suas histórias são, pois, inseparáveis e complementares.

A estrutura administrativa e burocrática do Parlamento Europeu segue a de um parlamento nacional, reservadas as particularidades regionais. Os Partidos Políticos Europeus e seus Grupos Parlamentares são hoje plenamente reconhecidos, mesmos em eleições nacionais o tema União Europeia e Parlamento Europeu é tratado, fazendo com que os partidos nacionais mantenham ligação permanente com seus homólogos comunitários.

No âmbito deste trabalho, é realizada uma análise acerca desses temas: comparativo do Parlamento Europeu com o Parlamento do Mercosul e o Congresso Brasileiro, a história, estrutura e competências do Parlamento Europeu atual e no passado. Em especial, são analisados os avanços estabelecidos após o Tratado de Lisboa, que permitiu um avanço como nunca antes ao Parlamento Europeu, símbolo disso é o poder de intervenção na designação do Presidente da Comissão, tema aqui também tratado.

Palavras-chave: Parlamento Europeu. União Europeia. Mercosul.

ABSTRACT

The European Parliament is the largest institution of the European Union; It has currently 751 members directly elected by their own citizens. It is endowed with the European forum of democratic legitimacy, in contrast to intergovernmental and inter-community institutions.

Compared to other multi-national parliaments, as the Mercosur Parliament, the European Parliament has an advanced position and international prominence. The model of South American integration has followed as far as possible the European one, as the transformation of the first three European communities in the European Union. Also concerning their parliament is possible to draw a historical parallel, the Mercosur Parliament today has the challenge to put into practice the direct elections and promote the expansion of the powers inherent in its parliamentarians. It is still a young institution and restricted in its South American operations.

The history of the European Parliament is also complex, and gradually increased the number of its members and the States that represent. Since the direct election of parliament, a new story was built, allowing the advances that would follow in subsequent years.

The powers and duties of the European Parliament have also increased significantly since the first Common Assembly. The advances were slow, but consistent, as is the evolution of the European Union, their stories are thus inseparable and complementary.

The administrative and bureaucratic structure of the European Parliament follows a national parliament, reserves of regional particularities. The European political parties and their parliamentary groups are now fully recognized in national elections, the theme European Union and European Parliament is treated, making the national parties maintain permanent connection with their community counterparts.

Comparative European Parliament with the Parliament of Mercosur and the Brazilian Congress, the history, structure and powers of the current European Parliament and in the past: In this work, an analysis is performed on these topics. In particular, it examined the advances established after the Lisbon Treaty, which allowed a breakthrough like never before Parliament, symbol of this is the power of intervention in the designation in the President of the Commission, subject also treated here.

Keywords: European Parliament. European Union. Mercosul.

AGRADECIMENTOS

Aos professores José Fontes e Maria do Céu Marques um agradecimento muito especial pelas orientações e por terem oportunizado o ambiente propício para que o processo ensino-aprendizagem ocorresse da forma mais adequada o possível.

A minha namorada Simone pela paciência e auxílio durante o período de escrita da dissertação.

Aos colegas da turma 2012-2014 do MESE, mesmo a distancia que nos separa não foi um fator impeditivo para que crescêssemos juntos nesse período.

A todos que de alguma forma ajudaram na realização do trabalho, muito obrigado!!

ÍNDICE

LISTAGEM DE FIGURAS.....	IX
1 Introdução.....	10
1.1 Material e métodos	11
1.2 Objetivos.....	11
1.2.1 Objetivo geral.....	11
1.2.2 Objetivos específicos.....	12
2 História do Parlamento Europeu.....	13
2.1 Do Tratado de Paris ao Tratado de Luxemburgo – a origem Parlamento Europeu	13
2.2 O Tratado de Luxemburgo e firmação política do Parlamento Europeu.....	15
2.3 Da primeira eleição direta ao Ato Único Europeu.....	16
2.4 A década de 1990.....	18
2.5 O Século XXI.....	19
2.6 O Parlamento Europeu pós Tratado de Lisboa aos dias atuais.....	23
3 Estrutura Política	28
3.1 Os Partidos Europeus.....	30
3.2 Grupos Políticos	33
3.3 A Mesa Diretora – Presidente, vice-presidentes e questores.....	38
3.4 Órgãos do Parlamento Europeu	40
3.5 Comissões e Delegações Parlamentares.....	41
3.6 Secretariado Geral	43
4 Poderes do Parlamento Europeu	46
4.1 Poder Legislativo	49
4.2 Poder Orçamental.....	53
4.3 Poder de Controlo Político.....	55
5 Enquadramento comparativo: O Congresso Brasileiro, o Parlamento do Mercosul e o Parlamento Europeu	58
5.1 O Congresso Brasileiro	58
5.1.1 História do Congresso Brasileiro	58
5.1.2 Poderes e característica atuais do Congresso Brasileiro	59
5.1.2.1 Poderes legislativos e de controlo.....	60
5.1.2.2 Poderes orçamentais e política externa.....	61
5.1.2.3 O Congresso Brasileiro frente ao seus homólogos multinacionais.....	61
5.2 O Parlamento do Mercosul.....	62
5.2.1 História do Parlamento do Mercosul	62
5.2.2 Estrutura interna do Parlamento do Mercosul	68
5.2.3 Partidos Políticos no Mercosul	69
5.2.4 Poderes do Parlamento do Mercosul	70
CONCLUSÕES.....	75
BIBLIOGRAFIA E OUTRA DOCUMENTAÇÃO	82

SIGLAS E ABREVIATURAS

AECR - Aliança Europeia dos Conservadores e Reformistas

AED - Aliança para uma Europa de Democracias

AEL - Aliança Europeia para Liberdade

ALDE - Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa

ALE - Aliança Livre Europeia

AMNE - Aliança dos Movimentos Nacionais Europeus

BCE - Banco Central Europeu

CDFUE - Carta do Direitos Fundamentais da União Europeia

CE - Comunidade Europeia

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e Aço

CEDH - Carta Europeia dos Direitos Humanos

CEE - Comunidade Económica Europeia

CEEA - Comunidade Europeia de Energia Atômica

CIG - Conferência Intergovernamental

CMC - Conselho do Mercado Comum (do Mercosul)

CPC - Comissão Parlamentar Conjunta (do Mercosul)

ECR - Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus

EFD - Grupo Europa da Liberdade e da Democracia

GUE / NGL - Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/ /Esquerda Nórdica Verde

IVA - Imposto sobre Valor Agregado

MELD - Movimento para a Europa da Liberdade e da Democracia

Mercosul - Mercado Comum do Cone Sul

MPCE - Movimento Político Cristão da Europa

NI - Não-inscritos (no Parlamento Europeu)

Parlasul - Parlamento do Mercosul

PDE - Partido Democrático Europeu

PE - Parlamento Europeu

PEE - Partido da Esquerda Europeia

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

PM - Parlamento do Mercosul

PPE - Partido Popular Europeu

PSE - Partido Socialista Europeu

PVE - Partido Verde Europeu

S & D - Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu

TECE - Tratado que Estabelece a Constituição Europeia

TFUE - Tratado de Funcionamento da União Europeia

TJ - Tribunal de Justiça Europeu

TL - Tratado de Lisboa

TUE - Tratado da União Europeia

UE - União Europeia

LISTAGEM DE FIGURAS

Figura 1 - Número de deputados por Estado membro e grupo político

Figura 2 - Partidos Políticos Europeus

Figura 3 - Presidentes do Parlamento Europeu

Figura 4 - Repartição dos deputados por grupo político

Figura 5 - Lista das Comissões do Parlamento Europeu

Figura 6 - Organograma do Secretariado Geral do Parlamento Europeu

Figura 7 - Cronograma do processo legislativo ordinário

1 Introdução

O estudo da história, formação política e atribuições administrativas e políticas do Parlamento Europeu é de importância fundamental para o adequado entendimento do contexto político, social e econômico que atualmente atravessam Portugal e os demais países membros da União Europeia.

Sendo o Parlamento Europeu um dos pilares da construção do espaço europeu contemporâneo, o estudo sobre tal permite a clarificação de como estão interligados os países membros tanto na causa como na resolução de seus problemas passados, atuais e futuros.

O Parlamento Europeu, por ser a única instância da União Europeia eleita diretamente, possui a tendência de refletir mais claramente as satisfações e insatisfações dos cidadãos sobre o bloco, como por exemplo, através dos índices de abstenção e comparecimento nas eleições legislativas para escolha de seus membros e na cobrança direta da população sobre seus representantes eleitos.

A constante mutação do Parlamento Europeu, que rotineiramente passa por mudanças em sua composição e poderes, seja ocasionada pela adoção de um novo tratado ou pelo ingresso de parlamentares de um novo Estado membro - como recentemente ocorreu com os deputados oriundos da Sérvia, torna o estudo sobre essa instituição uma necessidade constante, pois, o que foi escrito sobre o Parlamento Europeu e suas atribuições à cinco anos atrás, não mais condiz totalmente com a expressão da realidade.

Partindo do título *O Parlamento Europeu — História, Estrutura Política e Competências*, a presente dissertação detalha como no decurso da história deu-se a criação do Parlamento Europeu e o gradativo aumento de sua importância política e administrativa no âmbito da União Europeia.

O Parlamento Europeu é dotado de singular importância política e legitimidade democrática frente aos demais órgãos vinculados ao bloco, principalmente pelo já mencionado motivo de ser eleito diretamente por seus cidadãos.

Inicialmente se realiza a análise da história já sexagenária do Parlamento Europeu, este estudo permitirá o entendimento de como nos dias atuais, e principalmente após o Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu passou de um mero

órgão consultivo para a investidura de significativos poderes legislativos, orçamentais e políticos de que atualmente dispõe.

A análise de sua composição política histórica e na atualidade, possibilitará o entendimento dos grupos ideológicos que o compõe, que são o reflexo direto da vontade popular europeia e conseqüentemente demonstram a tendência político-ideológico predominante em determinado espaço temporal, quando da realização das eleições para o Parlamento Europeu.

No capítulo seguinte – Poderes, são analisados e descritos os poderes atribuídos ao Parlamento Europeu, detalhados em suas esferas distintas: legislativo, orçamental e de controlo político, descrevendo as peculiaridades de cada um e possibilitando o entendimento ampliado do tema em estudo.

Por fim, se apresenta um enquadramento comparativo entre o Congresso Brasileiro, o Parlamento do Mercosul e o Parlamento Europeu, de modo a apontar no contexto geopolítico mundial suas principais similaridades e diferenças.

1.1 Material e métodos

Tendo como questão de partida a expressão *como ocorreu a evolução do Parlamento Europeu a partir da Assembleia Parlamentar da CECA e de que forma compõe-se sua estrutura política e competências estabelecidas na atualidade* a presente dissertação é fruto do trabalho de seleção e revisão da bibliografia, nacional e internacional, através de pesquisas efetuadas via acesso à Internet, aquisição de bibliografia impressa e com deslocação à Bibliotecas.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Analisar a história, formação política e atribuições administrativas e políticas do Parlamento Europeu;

1.2.2 Objetivos específicos

I - Com base na bibliografia existente detalhar a história do Parlamento Europeu do ano de 1952 até a atualidade;

II – Analisar a formação política, partidos europeus e seus respectivos grupos ideológicos;

III – Descrever e analisar as atribuições administrativas e políticas do Parlamento Europeu no decurso de sua história, com especial atenção às atribuições vigentes na atualidade.

IV – Estabelecer um enquadramento comparativo: O Congresso Brasileiro, o Parlamento do Mercosul e o Parlamento Europeu.

2 História do Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu representa os cidadãos dos 28 Estados membros da União Europeia e congrega 751 legisladores, conforme a Figura 1. Para fazer um levantamento de sua história é necessário traçar um paralelo à história da própria União Europeia e seus marcos, já que ambas estão diretamente vinculadas.

Atualmente o Parlamento Europeu, eleito por sufrágio direto e universal dos cidadãos da União, é a única instituição que recolhe a legitimidade democrática direta. O Conselho Europeu e o Conselho, compostos por representantes dos Estados-membros apresentam-se como parte da legitimidade intergovernamental. A Comissão, de caráter mais técnico e presidida por uma personalidade designada com a intervenção do Parlamento Europeu promove o interesse geral da União, conferindo-lhe a legitimidade comunitária (DUARTE, 2010). A eleição dos deputados europeus de forma direta está intimamente ligada ao próprio conceito da cidadania europeia, que foi consagrado no decorrer da construção das Comunidades Europeias e da atual União Europeia, conceito esse de cidadania que não suprime a nacional, mas a complementa e torna o cidadão um sujeito legitimador das instituições europeias, em especial do Parlamento Europeu.

Realizado esse pertinente e necessário esclarecimento sobre os quatro pilares de sustentação da União Europeia, destacando o principal diferencial do Parlamento Europeu que é a sua legitimidade democrática direta, busca-se um resgate histórico dos seus primórdios até a atualidade.

2.1 Do Tratado de Paris ao Tratado de Luxemburgo – a origem Parlamento Europeu

O acontecimento inaugural da história do Parlamento Europeu ocorreu no ano de 1951, quando foi assinado o *Tratado de Paris*¹, que instituiu a CECA, que viria a ser um dos embriões da atual União Europeia e cujo objetivo era promover a parceria entre as seis nações que o subscreveram (Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) nos temas relacionados ao carvão e aço. Ato contínuo, foi criada a Assembleia Parlamentar da CECA, constituída por 78 representantes e cuja indicação era de responsabilidade dos governos nacionais, sua reunião inaugural ocorreu em 10 de setembro de 1952. Seus poderes eram meramente consultivos sem

¹ O Tratado de Paris foi assinado em 18 de abril de 1951 com entrada em vigor em 26 de julho de 1952. Foi o marco da integração europeia com a instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

autonomia para efetivamente legislar sobre os temas de competência da CECA.

Sendo as diferentes Comunidades Europeias constituídas, desde o seu início, exclusivamente por Estados que adotavam sistemas parlamentares de governo, em que se destacava o papel do Parlamento, não é de se estranhar que os Tratados constitutivos tenham previsto a inclusão, no quadro das instituições comunitárias e no âmbito dessas comunidades, de um órgão de natureza parlamentar, à semelhança do que ocorria em cada Estado-Membro (JUNIOR, 2010). É de se constatar, porém, que mesmo com a cultura política do Parlamento existente nos Estados fundadores das primeiras comunidades europeias, tais instituições reservaram às suas Assembleias Parlamentares, inicialmente, poderes diminutos e muito aquém dos existentes em seus Estados nacionais.

Devido aos preparativos para o que viriam a ser os dois *Tratados de Roma (1957)*², que criariam mais duas organizações multinacionais que futuramente comporiam a União Europeia, a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atômica, iniciaram as negociações para que uma única assembleia parlamentar tivesse a função de órgão de apoio para essas três instituições, de forma a dinamizar os trabalhos e não burocratizando em demasia com a formação de três órgãos parlamentares com funções similares e ligados aos mesmos países, já que, inicialmente foram criadas mais duas Assembleias Parlamentares, vinculadas especificamente à CEE e à CEEA. Dessa forma, conjuntamente ao Tratado de Roma foi assinada a *Convenção relativa a certas Instituições comuns às Comunidades*, que unificava juridicamente às três Assembleias Parlamentares em apenas uma.

“A Assembleia Parlamentar Comum deveria ser consultada e transmitir os seus pareceres ao Conselho. Constituída na altura por 142 membros, realizou a sua primeira sessão em Estrasburgo, a 19 de Março de 1958. Em 1962, esta Assembleia auto-intitula-se "Parlamento Europeu". De acordo com o Tratado de Roma, a Assembleia Parlamentar Europeia é o órgão que representa os povos europeus, e os seus poderes, em matéria legislativa, são consultivos. O Tratado prevê uma inovação institucional no âmbito da história das organizações internacionais: a possibilidade de eleição do Parlamento por sufrágio directo e universal” (GRIGORAS: 2011, p. 11).

² O Tratado de Roma foi assinado em 25 de março de 1957 com entrada em vigor em 1 de janeiro de 1958. Foram na realidade dois tratados, pelos quais foram criadas a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atômica respectivamente. Citamos neste trabalho genericamente *Tratado de Roma* para se referir a ambos documentos.

A Convenção relativa a certas Instituições comuns às Comunidades não se tratava exclusivamente das questões relativas ao Parlamento Europeu, também o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias foi destacado, para que tal qual o PE houvesse apenas um único órgão jurídico interligado às três comunidades europeias então existentes. Deste modo, as questões de caráter jurídico suscitadas pela interpretação dos três Tratados passaram a encontrar solução jurisdicional num único Tribunal (CAMPOS, 2014).

Verifica-se, portanto, que desde muito cedo já havia o planejamento para que a formação do Parlamento Europeu viesse a ocorrer por sufrágio direto, e não pela indicação através dos Estados membros. Hoje, analisando o período passado, pode-se afirmar que naquele momento de criação de fato não havia a necessidade de eleição direta dos parlamentares, já que as instituições eram ainda precoces e sua formação à época congregava poucos Estados membros. As próprias atribuições então designadas à Assembleia Parlamentar, permitiam que a indicação pelos governos ou parlamentos nacionais fosse a forma mais adequada para aquela realidade e que os trabalhos pudessem ser realizados a contento.

Com a entrada em vigor dos Tratados que instituíram a CEE e a CEEA, em janeiro de 1958, a atividade parlamentar evoluiu, agregando poderes maiores em direção a economia, bem como a investigação no âmbito da energia nuclear (SOBRINHO, 2004). A partir da assinatura do *Tratado de Luxemburgo*³, em 1970, ocorreu novo aumento nos poderes do Parlamento Europeu, que passou também a atuar na fiscalização do orçamento da CEE.

2.2 O Tratado de Luxemburgo e firmação política do Parlamento Europeu

A partir da entrada em vigor do *Tratado de Luxemburgo*, no ano de 1971, a Assembleia Parlamentar teve seus poderes ampliados para as tarefas de fiscalização orçamentária, avançando em relação a realidade anterior.

Em janeiro de 1973, com a adesão de mais três Estados às Comunidades Europeias – Dinamarca, Irlanda e Reino Unido – ocorreu um novo aumento no número de parlamentares chegando a 198 legisladores.

³ O Tratado de Luxemburgo foi assinado em 22 de abril de 1970 com entrada em vigor em 1 de janeiro de 1971. Foi o primeiro tratado orçamental das comunidades europeias, tendo ampliado os poderes do Parlamento.

Ainda na formatação de 198 parlamentares indicados pelos Estados membros, em 1975, após a assinatura do *Tratado de Bruxelas*⁴, ocorreu novo reforço nos poderes orçamentais de Parlamento Europeu, que agora poderia rejeitá-lo se assim o entendesse como adequado.

2.3 Da primeira eleição direta ao Ato Único Europeu

"Cette institution représente les peuples des États-membres de l'Union a considérablement évolue. Tout d'abord, L'Assemblée commune CECA d'origine a été élargie à l'ensemble des trois Communautés par le Traité de Rome du 25 mars 1957 pour devenir l'Assemblée parlementaire européenne. Celle-ci s'est attribuée elle-même par résolution du 30 mars 1962 la dénomination de Parlement européen juridiquement officialisée en 1986 par l'Acte Unique européen" (CARTOU et al: 2000, p. 93).⁵

No fluxo da história, e conforme já previsto desde o *Tratado de Roma*, firmado vinte e dois anos antes, em julho de 1979, ocorreu a primeira eleição direta para o Parlamento Europeu, onde foram eleitos 410 deputados, que logo em 1981 passariam para 434 deputados, devido a adesão da Grécia à CEE.

Sob o abrigo do Tratado de Bruxelas, os poderes do PE eram ainda limitados, porém, nesse período se registrou a primeira grande disputa entre o PE e o Conselho, com a rejeição do orçamento comunitário proposto para o ano de 1980.

Por ora, o reforço da legitimidade democrática do Parlamento Europeu, que sem dúvida lhe adveio da sua eleição por sufrágio direto e universal, quando muito estimula-o a esgotar na plenitude dos poderes que os tratados atualmente lhe conferem: foi isso que aconteceu quando, fazendo uso do poder que lhe é atribuído pelo artigo 203 CEE, ele, rejeitou em 1979 o orçamento proposto para 1980 pelo Conselho (QUADROS, 1991).

Se não era possível, naquele momento, avançar para mais poderes, o PE soube promover a disputa institucional com o Conselho fazendo uso das atribuições que lhe

⁴ O Tratado de Bruxelas foi assinado em 22 de julho de 1975 com entrada em vigor em 1 de junho de 1977. Foi o segundo tratado orçamental, reforçando novamente os poderes do Parlamento.

⁵ Esta instituição que representa os povos dos Estados-Membros da União evoluiu significativamente. Em primeiro lugar, a original Assembleia Comum da CECA foi expandida para todas as três comunidades através do Tratado de Roma de 25 de Março 1957, para tornar-se a Assembleia Parlamentar Europeia. Nomenclatura atribuída por deliberação de 30 de março de 1962, a expressão Parlamento Europeu foi legalmente formalizada em 1986 pelo Ato Único Europeu. (CARTOU et al : 2000, p. 93, tradução livre).

eram conferidas, como forma de tencionar os demais órgãos para futuras alterações nos tratados que conferissem ao PE os poderes que este reivindicava à época.

As eleições vem ocorrendo com intervalos de cinco anos e foram gradativamente aumentando em quantidade de deputados e participação popular. A iniciativa da eleição direta acabou por tornar o Parlamento Europeu mais conhecido dos cidadãos e aproximando-os, muito embora a participação ainda seja inferior quando comparada às eleições nacionais dos Estados membros. Em 1986 ocorreu outro aumento no número de parlamentares, que passou para 518 após a adesão de Espanha e Portugal à CEE.

Nesse período da primeira metade da década de 1980, revestido de maior legitimidade lhe conferida pelas eleições diretas, o Parlamento Europeu passou a reivindicar maiores poderes frente as instituições europeias, em especial à Comissão.

Assinado em 1986 e com entrada em vigor em julho de 1987, o Ato Único Europeu criou os novos procedimentos de cooperação e do parecer favorável, que privilegiaram o papel do Parlamento Europeu no processo de decisão. Os novos procedimentos implicaram num reforço considerável do peso do Parlamento Europeu sobre o Conselho, permitindo condicionar a decisão final à obtenção da unanimidade no Conselho, no âmbito do processo de cooperação ou mesmo impedi-la, no processo de parecer favorável (GRIGORAS, 2011).

Também através do Ato Único a expressão *Parlamento Europeu* foi tornada oficial e foi instituída a necessidade de aprovação do parlamento para novas adesões às Comunidades Europeias.

Dentre as novas atribuições do Parlamento Europeu após o Ato Único, certamente o procedimento de cooperação foi a mais relevante e que elevou o protagonismo parlamentar no âmbito das instituições europeias. Sobre o procedimento de cooperação Sobrinho tem detalhada e didática análise.

“O procedimento de cooperação inicia-se sempre por uma proposta da Comissão, que é transmitida ao Conselho e ao Parlamento Europeu. No âmbito da primeira leitura, o Parlamento emite um parecer sobre a proposta da Comissão. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, estabelece, então, uma posição comum, que é transmitida ao Parlamento acompanhada de todas as informações necessárias e das razões que levaram o Conselho a aprovar esta posição comum.

O Parlamento examina a referida posição comum e, em segunda leitura, no prazo de três meses, pode: aprovar, alterar ou rejeitar a posição comum.

Nas duas últimas hipóteses, a decisão deverá ser tomada por maioria absoluta dos seus membros. No caso de rejeitar a proposta, o Conselho só pode deliberar em segunda leitura por unanimidade.

A Comissão reexamina então, no prazo de um mês, a proposta que constituiu a base para o Conselho estabelecer a respectiva posição comum e transmite a sua proposta ao Conselho, tendo o poder de incluir ou de excluir as alterações propostas pelo Parlamento.

No prazo de três meses, o Conselho pode aprovar a proposta reexaminada por maioria qualificada, alterar a proposta reexaminada por unanimidade ou aprovar as alterações que não foram consideradas pela Comissão, também por unanimidade.

No procedimento de cooperação, o Conselho pode sempre exercer o direito de veto, recusando pronunciar-se sobre as propostas de alterações do Parlamento Europeu ou sobre a proposta alterada da Comissão, bloqueando, deste modo, o procedimento legislativo” (SOBRINHO: 2004, p. 3)

2.4 A década de 1990

Em 1993, entrou em vigor o *Tratado de Maastrich*⁶, também conhecido como *Tratado da União Europeia*, que introduziu os elementos de preparação da união monetária e política, criação da União Europeia. No âmbito do Parlamento Europeu o *Tratado de Maastrich* trouxe o poder co-decisão, através do qual o Parlamento Europeu ficou equiparado ao Conselho em diversas matérias, podendo ainda convidar a Comissão a apresentar propostas legislativas em assuntos que, em seu entender, requeiram nova legislação. Por outro lado, o Parlamento Europeu é chamado a designar o Provedor de Justiça através do artigo 195 TUE, bem como a pronunciar-se sobre a designação da Comissão, a qual, continuando a ser nomeada de comum acordo pelos governos dos Estados membros, depende de prévia aprovação parlamentar conforme artigo 214 TUE. O tratado incorpora alguns avanços entretanto reconhecidos pela jurisprudência à assembleia parlamentar europeia, alargando as possibilidades de intervenção processual deste órgão perante os órgãos jurisdicionais comunitários, artigo 230 TUE (GRIGORA, 2011).

Em 1994 o número de parlamentares teve novo aumento, devido a

⁶ O Tratado de Maastrich foi assinado em 7 de fevereiro de 1992 com entrada em vigor em 1 de novembro de 1993. Foi o tratado de estabelecimento da União Europeia, com a mudança de nomenclatura da CEE para CE.

unificação Alemã, passando esse país a contar com maior número de representantes e totalizando o Parlamento Europeu 567 deputados. Em 1995 aderem Áustria, Finlândia e Suécia, elevando o número de parlamentares para 626.

2.5 O Século XXI

Através dos *Tratados de Amesterdão*⁷ (1999) e *Nice*⁸ (2003), o procedimento de co-decisão foi consagrado, ampliando as suas áreas de atuação e tendo ainda a tramitação sido simplificada, de forma a dinamizar os trabalhos legislativos e facilitando para que as ações parlamentares se tornassem práticas. Ambos Tratados também promoveram a possibilidade e o aumento de votações por maioria qualificada no Conselho, facilitando a tomada de decisões que antes deveriam ser por unanimidade. O *Tratado de Amesterdão* elevou para 700 o número de parlamentares, que seria elevado para 732 pelo *Tratado de Nice*.

Sob o abrigo do *Tratado de Nice*, nas eleições europeias de 2004 foram eleitos 732 deputados, já agregando representantes do Chipre, Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polônia, Eslovênia, Eslováquia e República Checa cuja adesão ocorreu no mesmo ano. Em janeiro de 2007, com a adesão de Bulgária e Romênia, o Parlamento Europeu passou a contar com 751 membros, que é o atual número máximo previsto.

Muito embora os *Tratados de Amesterdão* e *Nice* tenham possibilitado reconhecidos avanços nas atribuições do Parlamento Europeu, este ainda carecia de distintas características de um parlamento, que viria acabar por conquistar nos anos subsequentes.

Embora organizado e funcionando segundo o modelo dos parlamentos nacionais, a verdade é que o PE não possuía todas as competências que normalmente são atribuídas às assembleias parlamentares do Estados-membros. O PE, com efeito: só em casos determinados participa do poder normativo; tem uma intervenção limitada no estabelecimentos do orçamento comunitário; é reduzido o seu poder de controle

⁷ O Tratado de Amesterdão foi assinado em 2 de outubro de 1997 com entrada em vigor em 1 de maio de 1999. Tal tratado aprovou mudanças na estrutura da União Europeia e estabeleceu o direito de o Parlamento Europeu aprovar o Presidente da Comissão.

⁸ O Tratado de Nice foi assinado em 26 de fevereiro de 2001 com entrada em vigor em 1 de fevereiro de 2003. Os poderes legislativos e de supervisão do Parlamento foram aumentados.

político do Conselho das Comunidades Europeias (CAMPOS, 2014)

O contexto político no âmbito Europeu no período de 2002-2007 transitou primordialmente sobre a questão do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa – TECE. A proposta do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa – TECE, que ficou comumente conhecido como Constituição Europeia, foi discutida pelas instituições europeias entre os anos de 2002 e 2003, sendo sua proposta final firmada pelos então 25 Estados-membros no dia 29 de outubro de 2004, na cidade de Roma, indo ao crivo dos cidadãos dos Estados-membros através de referendos cujas opções de voto eram a aprovação ou rejeição da Constituição Europeia.

A aprovação da Constituição Europeia sofreu, porém, dois revezes em maio de 2005 que fizeram o processo ser interrompido, que foram os referendos negativos na França, onde 54,68% dos votantes optaram pelo “não” (comparecimento de 69,34% dos eleitores aptos) e na Holanda, onde 61,60% rejeitaram a Constituição Europeia (tendo comparecido 63% do eleitorado).

Considerando a negativa em tais nações, os Estados que ainda não haviam realizado a consulta popular preventivamente suspenderam os pleitos, enquanto se discutia no seio da União Europeia as alternativas para superar o impasse, que afinal passaria pela desistência do projeto da Constituição Europeia e a formulação de um novo Tratado, que viria a ser o Tratado de Lisboa.

Sobre o conturbado período vivenciado no período após a rejeição da Constituição Europeia em França e Holanda e as negociações que culminariam com assinatura do Tratado de Lisboa, Duarte (2010) faz pertinente análise.

“Com o processo de ratificação em curso, tornou-se evidente, embora não fosse de imediato reconhecido, que não existia futuro para a Constituição Europeia. Em nossa opinião, o malogro da Constituição Europeia, ultrapassado é certo, com o Tratado de Lisboa, não deve ser pura e simplesmente esquecido. Este episódio da história de integração europeia constituiu, como sucedeu em 1954 com a rejeição da Comunidade Europeia de Defesa, um exemplo dos riscos que o projecto europeu corre com soluções de puro voluntarismo político, esvaziadas de músculo democrático, reduzidas à estética do nominalismo conceitual. Mas, à semelhança do que se passou a seguir à rejeição de 1954, a crise transformou-se numa oportunidade de avaliação das soluções

alternativas, guiadas pela perspectiva de avatares sem ruptura. O Tratado de Lisboa é, por isso, o regresso ao caminho seguro e conhecido do método comunitário, a expressão da doutrina renovada do contratualismo com base de sustentação da União Europeia, decorrente da vontade soberana dos Estados-membros” (DUARTE: 2010, p. 11).

Como posteriormente pode-se constatar, a rejeição da Constituição Europeia não se deu propriamente e exclusivamente pelo seu conteúdo, pois, o Tratado de Lisboa é muito similar nos seus designios ao que se pretendia com a Constituição Europeia, mas pela forma diferenciada aos Tratados anteriores com que foi apresentada. Ao se utilizar as terminologias “constituição”, “leis” e “ministro” (como seria nomeado o atual Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança) , para citarmos apenas alguns exemplos, houve uma ruptura com a tradição contratualista e de lentos, mas consistentes avanços com que se formaram as comunidades europeias a partir da década de 1950. A utilização de tais nomenclaturas acabou por colocar muitas populações nos Estados-membros contra o projeto da Constituição Europeia, por entende-la federalista em demasia, transformando a União Europeia em um novo país e tornando seus Estados-membros meros Estados dessa nova “federação” e privados de parcela significativa da sua soberania política e história nacional.

Na verdade, importa reconhecê-lo, a Constituição Europeia definia soluções não muito diferentes daquelas que acabariam por vingar sob a forma prudente de um tratado, com nome de tratado e assinado três anos depois em Lisboa (DUARTE, 2010). Extrai-se, portanto, que a condução política da Constituição Europeia deu-se pela via menos adequada e mais polêmica, o que terminou-se por leva-la ao fracasso após dois Estados-membros terem-na rejeitado em seus referendos, fatos que possivelmente fariam com que o mesmo ocorresse em outras nações caso o processo referendatário não houvesse sido suspenso.

A partir da não aprovação da Constituição Europeia nos referendos de França e Países Baixos o Conselho Europeu passou a discutir as alternativas para se superar tal crise, havendo um grupo de países que defendiam a retomada dos referendos para tentar-se aprovar a Constituição Europeia, considerando que naquela altura dezoito Estados-membros já haviam realizados referendos com aprovação e, outro grupo,

formado por França, Países Baixos, Polónia, República Checa e Reino Unido que se postavam contra tal proposta.

O abandono da “ambição constitucionalista”, de certo modo ligada a uma retórica “refundadora” da União, embora sem retirar aos Tratados a sua natureza materialmente constitucional, na acepção conferida à expressão pelo Tribunal de Justiça, expurgou todos os elementos de “constitucionalidade estadual” que haviam sido esgrimidos como argumentos contrários à entrada em vigor da “Constituição Europeia” (desde referências aos símbolos, hino, bandeira até à homologia estabelecida entre os atos normativos europeus e os atos legislativos nacionais) (VITORINO, 2010).

A superação do impasse deu-se somente em junho de 2007, quando o Conselho Europeu decide oficialmente abandonar o projeto constitucionalista e optar por estabelecer uma Conferência Intergovernamental para preparar um novo tratado, chamado de *Tratado Reformador*, que viria a se tornar o Tratado de Lisboa, muito similar à Constituição Europeia em seu conteúdo, porém, diferente em sua forma, totalmente desprovido das simbologias que a cercavam.

Do exposto decorre, sublinhe-se, que a conformação da estrutura e do teor substancial do Tratado de Lisboa pelo mandato da CIG definido pelo Conselho Europeu de Bruxelas em julho de 2007 não fez tábua rasa do TECE assinado em outubro de 2004 – antes pelo contrário. Com efeito, a expressa referência, pelo mandato, com vista à sua integração no novo Tratado, das inovações constantes no TECE – ainda que com as modificações introduzidas pelas inovações à luz das consultas realizadas com os Estados-membros – implicou necessariamente o retomar do essencial do texto do TECE que constituiu, inequivocamente, o ponto de partida para a elaboração da versão final do Tratado de Lisboa. Este corresponde, por isso, no essencial, ao texto do TECE com as modificações de estrutura e conteúdo impostas pelo mandato da CIG (MESQUITA, 2010).

Foram suficientes apenas três reuniões da CIG para chegar à versão definitiva do Tratado Reformador que, assinado pelos mais altos representantes dos 27 Estados-membros em cerimónia solene realizada no Mosteiro dos Jerónimos, na data de 13 de

Dezembro de 2007, passou a ostentar a mais inspiradora designação de Tratado de Lisboa⁹ (DUARTE, 2010).

Avançado esse momento, passou-se para a análise e aprovação do Tratado de Lisboa pelos Estados-membros, sendo que alguns, por imposição de suas legislações locais, tiveram que realizar via referendo público e outros através de consulta ao Parlamento Nacional. Essa nova etapa não foi facilmente superada, e tal qual a análise do projeto da Constituição Europeia foi objeto de intensos debates e se prolongou por quase dois anos, fato que levou ao adiamento da sua entrada em vigor, que inicialmente era previsto para janeiro de 2009 e foi realizada apenas em dezembro de 2009.

2.6 O Parlamento Europeu pós Tratado de Lisboa aos dias atuais

Assinado em dezembro de 2007, o Tratado de Lisboa também foi alvo de impasse político em alguns Estados-membros durante a etapa de aprovação pelos parlamentos nacionais ou via referendo, conforme previsto em cada nação. Mesmo em Estados-membros onde a aprovação deveria se dar pela via parlamentar ocorreram sobressaltos. Na Alemanha, uma parcela da sociedade apresentou reclamação ao Tribunal Constitucional local, sob o argumento que o Tratado de Lisboa afrontava a constituição alemã, na República Checa verificou-se o mesmo cenário. Posteriormente, ambos Tribunais acabaram por declarar que o tratado não confrontava com as respectivas constituições e poderiam sim, ser objeto de análise e eventual aprovação por parte dos parlamentos.

A situação mais impactante, porém, ocorreu na Irlanda. Nessa nação o Tratado de Lisboa foi submetido à consulta popular e o resultado do referendo foi contrário a sua aprovação por aproximadamente 53% dos votantes (tendo comparecido às urnas também aproximadamente 53% do eleitorado).

Sob a sombra do impasse ocorrido poucos anos antes após a não aprovação da Constituição Europeia nos referendos da França e Países Baixos, o Conselho Europeu passou a buscar uma saída negociada que permitisse a realização de um novo

⁹ O Tratado de Lisboa foi assinado em 13 de dezembro de 2007 com entrada em vigor em 1 de dezembro de 2009. O Parlamento passa a ter o direito de designar o Presidente da Comissão. Reformulou as estruturas da União Europeia.

referendo com maiores probabilidades de aprovação por parte dos cidadãos irlandeses. Desta feita, foram firmadas garantidas à Irlanda quanto a sua soberania fiscal, num momento em que a grave crise econômica do capitalismo já assolava diversos países na Europa e os Estados Unidos da América, e também quanto a composição da Comissão continuar a ser formada por um representante de cada Estado-membro.

Relativamente à composição da Comissão, decidiu-se que seus membros continuariam a ser na proporção de um para cada Estado-membro até outubro de 2014, passando então a ser formada por dois terços do número de Estados-membros a partir de 1 de novembro de 2014, contudo, foram reservados poderes para o Conselho, por unanimidade, decidir por alterar essa formatação.

Os membros da Comissão pós novembro de 2014, serão escolhidos entre os nacionais dos Estados-membros com base num sistema de rotação igualitária e que atenda à posição demográfica e geográfica relativa dos Estados (QUADROS, 2010).

Nesse novo cenário, foi realizado um novo referendo em Irlanda, em outubro de 2009, que marcou a vitória do “sim” por próximo de 67% dos votantes, tendo comparecido às urnas aproximadamente 59% dos eleitores aptos.

Relativamente à República Checa e ao Reino Unido, também foram necessárias negociações por parte do Conselho para que o *Tratado de Lisboa* fosse aprovado. Tais Estados, reclamavam a não aplicabilidade da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia como pré-requisito para a assinatura do tratado, o que de fato acabou por ocorrer e finalmente em 1 de dezembro de 2009 o Tratado de Lisboa entraria em vigor.

A solução para o impasse relativo à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia passou pela formulação do Protocolo número 30, que passou a integrar o Tratado de Lisboa, e que além da República Checa e Reino Unido foi também extensivo à Polônia. Tal protocolo estabeleceu em seu artigo segundo que *as disposições da Carta que façam referência às legislações e práticas nacionais só são aplicáveis à Polônia e ao Reino Unido, na medida em que os direitos ou princípios nela consignados sejam reconhecidos da legislação e nas práticas desses países.*

Através do Tratado de Lisboa, como veremos mais detalhadamente no capítulo sobre seus poderes, o Parlamento Europeu foi equiparado ao mesmo poder do Conselho em assuntos legislativos, exceção a temas relacionados a PESC. Também

nos poderes orçamentais o Parlamento Europeu teve considerável acréscimo de influência, passando a estar em igualdade com o Conselho de Ministros.

Enquanto instância de controlo político, o Parlamento Europeu vê acrescidos os seus poderes, quer em relação ao Conselho Europeu e ao Conselho, quer em relação à Comissão. No que respeita o Conselho Europeu – órgão competente para a definição das orientações e das prioridades políticas da União – este perde, com o Tratado de Lisboa, salvo na PESC, a possibilidade de influencia exclusiva das políticas concretas a adotar, pela razão de que a adoção de atos jurídicos passa agora a depender da co-decisão legislativa do Parlamento Europeu que poderá desempenhar um papel mais determinante no funcionamento estratégico da União (GRIGORAS, 2011).













































Por fim, em julho de 2013, ocorreu a última alteração significativa no Parlamento Europeu, com o acréscimo de 12 deputados oriundos da Croácia, cuja adesão à União Europeia efetivou-se nesse mesmo mês. Tais deputados haviam sido eleitos em abril de 2013 e com sua incorporação o Parlamento chegou ao número de 764 deputados, porém, esse número seria reajustado após as eleições gerais de 2014 retornando então aos 751 máximo estabelecido em seus regimentos. A divisão dos deputados por Estados membros (e também por Grupo Político, tema objeto do próximo capítulo) consta na Figura 1, destacada logo ao final deste capítulo.

Como avaliação global e final das modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no sistema orgânico e institucional da União, podemos, pois, dizer que elas permitiram alcançar, no essencial, três objetivos: dar maior eficácia e coerência ao processo de decisão; aprofundar, também por aqui, a integração política; e aproximar ainda mais, também por esta via, a União em relação aos cidadãos europeus (QUADROS, 2010).

Analisando a história do Parlamento Europeu, em especial a partir da eleição direta de seus membros, percebe-se que teve gradativamente ampliado seus poderes no âmbito das instituições europeias. De um mero órgão consultivo o Parlamento Europeu passou efetivamente a influenciar diretamente a vida os cidadãos do bloco. Parece-nos adequado e correto que assim seja, é perceptível que o alargamento das funções do Parlamento está diretamente ligado ao alargamento da própria União Europeia, e como tal é natural que sendo o órgão com maior legitimidade democrática faça as vezes de protagonista, pois, é para quem de fato a população deu-lhe esta

atribuição de forma direta no âmbito europeu.

Figura 1 – Número de deputados por Estado membro e grupo político, em 18/08/2014

									TOTAL
	4	4	4	6		2		1	21
	7	4	2	4					17
	7	4	2	4	3		1		21
	1	3	4	3	1	1			13
	34	27	8	4	8	13		2	96
	1	1		3		1			6
	4	1	1	1	4				11
	5	4	1		6			5	21
	17	14		8	10	4			53
	20	13		7	4	6	1	23	74
	5	2	1	2		1			11
	17	31			3		17	5	73
	2	2			2				6
	4	1	1			1	1		8
	2	2	1	3		1	2		11
	3	1		1		1			6
	12	4				2		3	21
	3	3							6
	5	3	2	7	3	2		4	26
	5	5		1		3		4	18
	23	5	19					4	51
	7	8		2	4				21
	14	16		2					32
	5	1		1		1			8
	6	4	2	1					13
	3	2	2	4	1	1			13
	4	6		3	1	4	2		20
		20	20	1	1	6	24	1	73
TOTAL									TOTAL
	220	191	70	68	51	50	48	52	750

Fonte: «Parlamento Europeu», *Deputados*, Europa, 2014. Consultado em 18 de Agosto de 2014. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/crosstable.html>.

3 Estrutura Política

A divisão interna dos deputados europeus se dá pela sua opção ideológico-partidária e não por nacionalidades. Assim, existem os *partidos europeus* e dentro do parlamento formam-se os *grupos políticos*, que podem existir a partir da congregação de no mínimo 25 deputados eleitos em pelo menos um quarto dos Estados membros.

O deputado europeu só pode fazer parte de um grupo político, porém, ninguém é obrigado a aderir aos mesmos e os que assim preferem são relacionados como *não inscritos*.

É importante distinguir os grupos políticos dos partidos europeus. Dentro de um mesmo grupo político pode haver mais de um partido europeu. Os partidos europeus se organizam em afinidade com os partidos nacionais de mesma matiz ideológica visando obviamente a eleição do maior número possível de parlamentares da sua agremiação e a conquista do poder político. A existência oficial dos partidos europeu foi consagrada no Tratado de Maastricht.

“Tendo em atenção que, de acordo com o artigo 191, os partidos políticos de nível europeu tem um papel importante enquanto factores de integração da União, na formação de uma consciência europeia e na expressão da vontade política dos cidadãos da União, podem beneficiar de financiamento comunitário, sendo o respectivo estatuto e financiamento definidos pelo Conselho, deliberando em conjunto com o Parlamento Europeu, no âmbito do processo de co-decisão. Os partidos políticos europeus constituem, com os seus deputados, grupos políticos no Parlamento Europeu. (...) Contudo, nem todos os grupos políticos assentam num partido político europeu” (GRIGORAS: 2011, p. 27).

A eleição dos deputados europeus que veem a formar os grupos políticos em consonância com seus Partidos Políticos Europeus decorre a cada período de cinco anos, sendo cada Estado Membro responsável internamente pelo modo como se processa a eleição em seu território, porém, algumas regras gerais devem ser seguidas por todos os integrantes do bloco: direito de voto aos 18 anos - com exceção da Áustria, onde o direito de voto se adquire aos 16 anos -, igualdade entre mulheres e homens, voto secreto, sufrágio universal direto, regra da proporcionalidade.

Passados mais de cinquenta anos do Tratado de Roma e mais de trinta anos da primeira eleição direta ao Parlamento Europeu, evidencia-se que mesmo os profundos

avanços de integração gerados nessas décadas não foram suficientes para o estabelecimento de uma uniformidade nas eleições europeias, que continuam a pautar-se por regras diferenciadas em seus Estados Membros, que vão desde formação das circunscrições eleitorais, a metodologia de cálculo para o atingimento dos votos mínimos necessários para que um partido eleja representante chegando até a idade mínima para que o cidadão seja considerado elegível ao Parlamento.

Em que pese o Tratado de Lisboa prever, em seu artigo 223 TFUE, a obrigação do Parlamento Europeu em estabelecer um processo eleitoral uniforme para todos os Estados-membros, tal regra tem-se demonstrado no últimos ano mera formalidade, jamais cumprida.

Não vai ser fácil chegar-se a esse processo uniforme de eleição. De fato, para tanto é necessário que o Conselho, por unanimidade, estabeleça as disposições prévias, após aprovação do Parlamento Europeu por uma larga maioria (maioria dos membros que o compõe) e, depois, o sistema que desse modo for adotado terá de ser aprovado por todos os Estados-membros, de harmonia com as respectivas regras constitucionais. Conhecendo-se a diferença que historicamente separa alguns Estados em matéria de concepção quanto aos sistemas eleitorais, antevem-se sérias dificuldades em, com respeito pelo artigo 223 TFUE, se alcançar o há tanto tempo desejado processo eleitoral uniforme, que defina uma relação igual de representação entre eleitores e eleitos em todos os Estados-membros (QUADROS, 2010).

Dentre os principais debates no seio da União Europeia e do Parlamento Europeu, atualmente, o tema da uniformidade das eleições não consta como prioridade, por se tratar reconhecidamente de temática controversa, a despeito de ser uma imposição do TFUE. A polêmica existente no entorno desse artigo é justificável, em se tratando de 28 Estados-membros com sistemáticas eleitorais diversas, seja na forma de governo – presidencialismo, parlamentarismo, sistemas híbridos -, seja na composição parlamentar nacional – Estados unicamerais e bicamerais – e principalmente pelas formas de estabelecimento das circunscrições eleitorais e métodos de cálculo (alguns formam circunscrições únicas e outros dividem o país), a dificuldade em se obter a maioria no Parlamento Europeu e a unanimidade no Conselho só será possível após intensa mobilização e extensas negociações, devendo ainda prever-se uma eventual não aceitação por parte de algum Estado-membro, seja

através de seus parlamentos nacionais ou mesmo em votação referendatária, variando conforme a exigência legal local. A história recente da União Europeia relativamente a referendos e consultas aos parlamentos nacionais é prova incontestável dessa dificuldade, exemplificada pela não adoção da Constituição Europeia e pela dificuldade de aprovação do Tratado de Lisboa.

3.1 Os Partidos Europeus

A história dos partidos europeus está diretamente ligado ao início do processo de união continental, na década de 1950. As primeiras agremiações europeias organizadas foram o Movimento Social Europeu, a Nova Ordem Europeia e o Partido Nacional Europeu, ainda nas décadas de 1950-1960. Dos atuais partidos existentes, o mais antigo é o Partido Popular Europeu, cuja fundação remonta ao ano de 1976. A Figura 2 lista os atuais partidos europeus reconhecidos pelo Parlamento Europeu e sua tendência ideológica. As atuais condições mínimas para a fundação de um partido político a nível europeu estão relacionadas abaixo, conforme Sobrinho (2004):

- ⤴ ser representado pelo menos em um quarto dos Estados-Membros, por membros do Parlamento Europeu, dos parlamentos nacionais ou dos parlamentos ou assembleias regionais, ou ter obtido, pelo menos em um quarto dos Estados-Membros, um mínimo de 3% dos votos expressos em cada um desses Estados-Membros nas últimas eleições para o Parlamento Europeu;
- ⤴ ter personalidade jurídica no Estado-Membro onde se encontra sediado;
- ⤴ respeitar, nomeadamente no seu programa e pela sua ação, os princípios em que se funda a União Europeia, ou seja, os princípios da liberdade, da democracia, do respeito dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e do Estado de direito;
- ⤴ ter participado nas eleições para o Parlamento Europeu ou ter manifestado a intenção de o fazer.

A formação dos partidos políticos europeus dá-se de forma muito similar à dos partidos políticos nacionais, por aproximação ideológica e forma de atuação política e social. A sua importância e necessidade estão bem descritas no Tratado de Lisboa, que versa-os como importante fator de integração da União Europeia, contribuindo para a criação de uma consciência europeia e expressão da vontade política dos seus cidadãos.



O seu funcionamento ocorre por meio do financiamento próprio, através de contribuições dos filiados e simpatizantes e por subvenção oriunda do Parlamento Europeu, em acordo com o fixado pela Mesa para o exercício orçamentário.

A partir das eleições de maio de 2014 para o Parlamento Europeu os partidos passaram a ter um protagonismo maior, devido a entrada em vigor da regra que estabelece que o partido que se sagrar vencedor terá o direito de indicar ao Conselho o candidato a presidente da Comissão. Nessa nova realidade política, para além da possibilidade de formar maioria e eleger o presidente do Parlamento, os partidos passaram a ter o virtual poder de eleger um dos seus como presidente da Comissão.

Conforme anteriormente mencionado, é necessário evitar confundir os Partidos Políticos com os Grupos Políticos (objeto de estudo no próximo subitem), estes últimos podem ser formados por mais de um partido e atuam na representação junto ao Parlamento Europeu, não participando diretamente das eleições, exemplo dessa diferenciação é que atualmente existem treze partidos e somente sete grupos registrados no Parlamento Europeu.

Figura 2 – Partidos Políticos Europeus

Logotipo	Partido	Orientação ideológica
	PPE – Partido Popular Europeu	Congrega partidos de centro-direita.
	PSE - Partido Socialista Europeu	Centro-esquerda, sociais democratas e trabalhistas.
	ALDE – Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa	Liberais democratas.
	PVE – Partido Verde Europeu - Verdes	Partidos verdes e ecológicos.
	AECR – Aliança Europeia dos Conservadores e Reformistas	Direita clássica, centro-direita.
	PEE – Partido da Esquerda Europeia	Esquerda, comunistas.
	MELD – Movimento para a Europa da Liberdade e da Democracia	Direita, eurocético.
	PDE – Partido Democrático Europeu	Democratas, pró europeus.
	ALE - Aliança Livre Europeia	Reúne partidos nacionalistas, regionalistas e autonomistas.
	AEL – Aliança Europeia para a Liberdade	Eurocéticos.
	AMNE – Aliança dos Movimentos Nacionais Europeus	Nacionalistas, eurocéticos.

	MPCE - Movimento Político Cristão da Europa	Democratas-cristãos.
	AED - Aliança para um Europa de Democracias	Direita, eurocético.

Fonte: «Parlamento Europeu», *Partidos Políticos Europeus*. Consultado em 5 de Agosto de 2014. Disponível em <http://www.elections2014.eu/pt/european-political-parties>.

3.2 Grupos Políticos

Relativamente a estrutura burocrática dos grupos políticos, a partir do acerto político para sua criação, devem declarar a constituição ao Presidente do Parlamento, passando a partir de então a ter o direito a uma secretaria no organograma da casa, bem como dotação orçamentária. Os deputados relacionados como não-inscritos igualmente recebem os mesmos benefícios como se fossem um grupo.

A divisão do parlamento em grupos existe desde sua criação, ainda quando se chamava Assembleia Comum. Tal qual a história do Parlamento ocorreram muitas mudanças no decurso da sua história. Das três famílias políticas iniciais (Democratas-Cristãos; Socialistas; Liberais e Democratas), o Parlamento chegou a contar com 10 grupos políticos na terceira legislatura, tendo hoje apenas 7 grupos políticos, e ainda o Grupo dos Não-inscritos (GRIGORAS, 2011).

Os atuais 7 grupos políticos são:

1. Grupo do Partido Popular Europeu
2. Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu
3. Grupo da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa
4. Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia
5. Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus
6. Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/ /Esquerda Nórdica Verde
7. Grupo Europa da Liberdade e da Democracia

A disposição dos grupos políticos dentro do plenário se dá em acordo com o Presidente, mas historicamente perfilam-se da esquerda para a direita de acordo com a

tendência ideológica respectiva. A Figura 4 demonstra a atual divisão dos deputados por grupo político e a sua localização dentro do hemiciclo. No decurso dos debates e votações, embora não haja a obrigatoriedade do deputado seguir a orientação do grupo ao qual pertença, raramente observa-se votos em oposição ao indicado.

Desde o início da escolha dos deputados europeus por voto direto, a predominância tem sido dos atuais Grupo do Partido Popular Europeu e da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu e seu predecessores (já que ambos passaram por alterações ao longo da história). A Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu, por exemplo, era até a legislatura 2004-2009 dividida entre o Grupo do Partido dos Socialistas Europeus e Grupo para a Europa das Democracias e Diferenças. Nesse mesmo período o atual Grupo do Partido Popular Europeu denominava-se Grupo do Partido Popular Europeu e Democratas Europeus. Como a eleição para a presidência do Parlamento é por maioria absoluta, esses dois grupos na maioria das vezes tiveram a possibilidade de eleger um de seus membros, de acordo com quem possuía a maioria naquela legislatura, muito embora devido às alianças necessárias para se chegar a maioria na votação nem sempre isso tenha ocorrido, exemplo disso é o atual (e também do período anterior) presidente Martin Schulz que é pertencente ao S&D, grupo atualmente menor que o PPE. A Figura 3 relaciona todos os presidentes da Assembleia Comum e do Parlamento Europeu desde a sua primeira legislatura até a presente data.

As eleições ao Parlamento Europeu do ano de 2014 ocorreram sobre uma nova realidade, onde o Partido / Grupo Político que se consagrasse vencedor teria o direito à indicar o próximo presidente da Comissão. Nessa conjuntura, os partidos apresentaram já nas eleições quem seria o seu indicado na eventualidade de lograrem o êxito eleitoral.

A forma como ocorreriam tais eleições foi muito bem preconizada pelo então presidente da Comissão, José Manuel Durão Barroso, ainda no ano de 2010.

“A luz da experiência com a investidura do Presidente da Comissão Europeia 'pós-Lisboa', e tendo em conta as novas normas aplicáveis, é previsível que passe haver três etapas principais no processo democrático da escolha da Comissão: a apresentação de candidatos à presidência da Comissão antes das eleições europeias; o voto no Presidente da Comissão, após audições com todos os grupos políticos; por fim, o voto no Colégio,

concluindo-se a construção de uma 'maioria parlamentar'" (BARROSO: 2010, p. 14).

Os principais candidatos que disputaram acirradamente os votos dos eleitores europeus foram o luxemburguês Jean-Claude Juncker, pelo Partido Popular Europeu e o alemão Martin Schulz, pelos Socialistas Europeus. Participaram também o belga Guy Verhofstadt, pelos Liberais, o grego Alexis Tsipras, pelo Grupo da Esquerda Unitária, o francês José Bové e a alemã Ska Keller, ambos pelos Verdes.

Os resultados eleitorais fizeram o Grupo do PPE o vencedor, elegendo 221 deputados contra 191 do S&D, tornando assim o luxemburguês Jean-Claude Juncker virtualmente o próximo presidente da Comissão. As eleições de 2014, porém, apresentaram um grande avanço das forças radicais, tanto para a esquerda como à direita e dos grupos eurocéticos. O Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus, elegeu 70 deputados e suplantou os liberais da ALDE (com 67 assentos), que, tradicionalmente eram a terceira força parlamentar. A esquerda radical dos GUE/NGL passou de 35 para 52 deputados, consolidando-se como a quinta força, seguida muito próxima pelos Verdes com 50 membros. Outro grupo eurocético, o EFD, avançou de 33 para 48 deputados, principalmente graças ao sucesso eleitoral do partido inglês UKIP e seu líder Nigel Farage, que defendem a saída do Reino Unido da União Europeia.

Outro avanço significativo dos eurocéticos, embora posteriormente não tenham conseguido estabelecer um grupo parlamentar, foi a expressiva votação alcançada pelo partido de extrema-direita francês Frente Nacional, liderado por Marine Le Pen e dos extremistas holandeses do Partido para a Liberdade, liderados por Geert Wilders. Tais partidos, que já haviam se unido para a disputa das eleições, elegeram 23 e 4 deputados respectivamente e assim garantiram o mínimo de 25 membros para a formação de um novo Grupo Político, que iria se chamar Aliança Europeia para a Liberdade. Falharam, porém, na obtenção de representantes em ao menos 7 Estados-membros, outro pré-requisito à formação de um grupo, sendo que no prazo limite para o registro dos Grupos Políticos haviam conseguido arregimentar representantes de apenas 5 países totalizando 43 deputados. O fracasso na formação do novo grupo deu-se, principalmente, por terem concorrido no mesmo espaço ideológico da EFD e por não terem aceitado a participação de quatro deputados eleitos pelo polonês Congresso

Nova Democracia, que na visão de Wilders possuem uma posição antissemita e homofóbica. Nada impede, porém, que nos próximos meses esses dois líderes consigam atrair outras forças políticas e formalizar o novo grupo, em que pese que estarão aliados da divisão proporcional nos cargos da Mesa, Comissões e Delegações. No ato de instalação da nova legislatura 2014-2019 também foi promovida a eleição do novo presidente, tendo sido reconduzido ao cargo o social-democrata alemão Martin Schulz, eleito em primeiro turno com 409 votos.

Conforme será melhor detalhado no posterior capítulo dos poderes do Parlamento Europeu, a eleição do presidente da Comissão pelos parlamentares não é algo assimétrico, pois, a indicação deve formalmente partir do Conselho e cabe ao Parlamento Europeu eleger ou rejeitar o nome apresentado. Contudo, havia o compromisso político de que o partido vencedor, no caso o PPE, teria o direito a essa indicação. Essa primeira experiência de eleição do presidente da Comissão foi, contudo, traumática e apresentou sobressaltos. Passados alguns dias dos resultados eleitorais, o primeiro ministro da Grã-Bretanha, David Cameron, passou a buscar um encaminhamento que não passasse pelo nome do luxemburguês Jean-Claude Juncker, promovendo ameaças de retirar o Reino Unido da União Europeia caso não tivesse seu pleito atendido. Após semanas de intensas negociações, porém, o líder do governo inglês fracassou em angariar apoios significativos em seu objetivo, tendo ocorrido justamente contrário, uma mobilização até mesmo de adversários políticos de Juncker no Parlamento Europeu na defesa da manutenção do compromisso de eleição do candidato apresentado pelo partido vencedor das eleições europeias. Dessa forma, em 15 de julho de 2014, o Parlamento Europeu elegeu Juncker por 450 votos a favor, tornando-o o primeiro presidente da Comissão eleito pelo Parlamento Europeu após eleição geral.

Figura 3 – Presidentes do Parlamento Europeu

Período Assembleia Comum	
Paul Henri Spaak 1952 – 1954	Giuseppe Pella 1954 – 1956
Alcide De Gasperi 1954 – 1954	Hans Furler 1956 – 1958
Período Parlamento Europeu não eleito	
Robert Schuman 1958 – 1960	Mario Scelba 1969 – 1971
Hans Furler 1960 – 1962	Walter Behrendt 1971 – 1973
Gaetano Martino 1962 – 1964	Cornelis Berkhouwer 1973 – 1975
Jean Duvieusart 1964 – 1965	Georges Spénale 1975 – 1977
Victor Leemans 1965 – 1966	Emilio Colombo 1977 – 1979
Alain Poher 1966 – 1969	
Período Parlamento Europeu eleito	
Simone Veil 1979 – 1982	José Maria Gil – Robles 1997 – 1999
Piet Dankert 1982 – 1984	Nicole Fontaine 1999 – 2002
Pierre Pflimlin 1984 – 1987	Pat Cox 2002 – 2004
Charles Henry Plumb 1987 – 1989	Josep Borrell – 2004 - 2007
Enrique Barón Crespo 1989 – 1992	Hans-Gert Pöttering – 2007 - 2009
Egon A. Klepsch 1992 – 1994	Jerzy Buzek - 2009 - 2012
Klaus Hansch 1994 – 1997	Martin Schulz – 2012 – 2014

Fonte: «Diário de Notícias», *Especial Eleições Europeias*. Consultado em 7 de Agosto de 2014. Disponível em http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1235734&especial=Elei%E7%F5es%20Europeias%202009&seccao=POL%CDTICA&page=-1.

Figura 4 – Repartição dos deputados por grupo político, em 18/08/2014



Fonte: «Parlamento Europeu», *Deputados*, Europa, 2014. Consultado em 18 de Agosto de 2014. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/hemicycle.html>.

3.3 A Mesa Diretora – Presidente, vice-presidentes e questores

A organização interna do Parlamento Europeu é muito similar ao de um parlamento nacional. Para comandar a estrutura política e administrativa, ao início de

um novo mandato legislativo são eleitos para compor a Mesa o presidente, 14 vice-presidentes e 5 questores cuja mandato é de meia legislatura, ou seja, dois anos e meio.

Segundo GRIGORAS (2011) citando CAMPOS (2014) o presidente do Parlamento é eleito pelos seus pares no início da legislatura numa Sessão especial presidida pelo Decano (o Deputado mais idoso). Os candidatos deverão ser propostos por um grupo político ou 32 Deputados. A eleição processa-se por escrutínio secreto. Será eleito Presidente o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos expressos. Se tal não se verificar nos sufrágios sucessivos, o Decano só admitirá ao eventual quarto sufrágio os dois candidatos mais votados no terceiro. Em caso de empate, será eleito o candidato mais idoso. Após proclamada a eleição, o Presidente eleito assume a presidência e faz o seu discurso inaugural.

A Mesa tem a responsabilidade de gerir todo o funcionamento do Parlamento, desde as atividades parlamentares propriamente ditas, como projeto de orçamento, proposição de diretivas e acompanhamento das atividades das demais instâncias europeias como também o cotidiano administrativo: gestão de pessoas, orçamento interno e realização das sessões plenárias.

Anualmente o Parlamento deve realizar 12 sessões plenárias em Estrasburgo (1 semana por mês) e outras 6 adicionais em Bruxelas (com duração de dois dias cada). A Mesa pode, se julgar necessário e conveniente, convocar a realização de mais sessões adicionais.

O Presidente tem como competências dirigir as actividades e órgãos do Parlamento Europeu e, principalmente, dirigir as sessões e representar no exterior o Parlamento Europeu. Assistido por 14 vice-presidentes, o Presidente dirige o conjunto dos trabalhos do Parlamento Europeu e dos seus órgãos (Mesa e Conferencia dos Presidentes), assim como os debates realizados em sessão plenária (GRIGORAS, 2011). Aos Vice-presidentes é designado o apoio às atividades do Presidente e a representação do mesmo, quando da sua ausência.

Os Questores tem o papel de consultores da Mesa e são responsáveis pelos assuntos administrativos e financeiros.

O calendário de trabalho do Parlamento Europeu é fixado anualmente, através de votação do plenário e as semanas são divididas em cores de acordo com o seu

objetivo: semanas cor de rosa – trabalhos das comissões permanentes; semanas vermelhas – reservadas para as sessões plenárias; semanas azuis – para os trabalhos dos grupos políticos; e semanas turquesas – reservadas para missões oficiais ou visita aos círculos políticos.

Seguindo essa distribuição, ficam previstas anualmente além das 12 sessões em Estrasburgo e 6 adicionais em Bruxelas outras 2 semanas por mês para as reuniões das comissões parlamentares e das delegações interparlamentares, 1 semana por mês para as reuniões dos grupos políticos e 4 semanas por ano ao trabalho e à presença do deputado europeu no respectivo círculo eleitoral ou missão oficial.

3.4 Órgãos do Parlamento Europeu

Além da Mesa, já descrita, os demais órgãos do Parlamento Europeu são a Conferência dos Presidentes, a Conferência dos Presidentes das Comissões, a Conferência dos Presidentes das Delegações e o Colégio dos Questores.

A Conferência dos Presidentes é composta pelo Presidente do Parlamento e pelos presidentes dos grupos políticos. Um representante dos deputados não-inscritos também participa nas suas reuniões mas não tem direito de voto. As decisões da Conferência dos Presidentes são tomadas por consenso ou por votação ponderada em função dos efetivos de cada grupo político (PARLAMENTO EUROPEU, 2013).

A Conferência dos Presidentes das Comissões é composta pelos Presidentes de todas as comissões, permanentes e temporárias, e tem por objetivo estabelecer parcerias entre elas, de forma a dinamizar e atribuir maior qualidade aos temas de discussão nos referidos espaços.

A Conferência dos Presidentes das Delegações é composta pelos Presidentes de todas as Delegações existentes e seu objetivo é a cooperação entre si e com as Comissões.

O Colégio dos Questores, embora também participem das reuniões da Mesa, tem ainda a função de apoio aos demais órgãos, em especial nas questões que envolvam temas administrativos e financeiros dentro do Parlamento.

3.5 Comissões e Delegações Parlamentares

As Comissões Permanentes são atualmente em número de 20, conforme detalhado na Figura 5, e as Temporárias são variáveis, conforme a própria nomenclatura explícita. As temáticas são variadas com o objetivo de melhor regular a tramitação das matérias, de forma similar ao que ocorre na maioria dos parlamentos nacionais pelo mundo.

A composição das Comissões é reflexo da distribuição do número de parlamentares nos grupos políticos, sendo formada com no mínimo 24 e no máximo 76 deputados. Todas as Comissões elegem um Presidente, que será o dirigente desse órgão.

No desenvolvimento do trabalho dentro das Comissões, os deputados europeus elaboram, alteram e votam propostas legislativas e relatórios. Apreciam as propostas da Comissão e do Conselho e, sempre que necessário, redigem relatórios que serão apresentados em sessão plenária. O Parlamento Europeu pode criar subcomissões e comissões temporárias destinadas a abordar problemas específicos, ou comissões de inquérito no âmbito das suas competências de controlo, destinadas a analisar eventuais irregularidades (PARLAMENTO EUROPEU, 2013).

As Delegações são atualmente em número de 41, compostas de 12 à 70 deputados e tal qual as Comissões elegem entre seus pares um Presidente para gerir as atividades do órgão.

As delegações do Parlamento Europeu mantêm relações e trocas de informações com os diferentes parlamentos de países terceiros. Através das suas delegações, o Parlamento Europeu contribui para representar a União no estrangeiro e promover, nos países terceiros, os valores em que se funda a União Europeia, a saber, os princípios de liberdade e de democracia, o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, e o Estado de direito (PARLAMENTO EUROPEU, 2013).

Figura 5 – Lista da Comissões do Parlamento Europeu, em 18/08/2014

AFET Assuntos Externos	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
DROI Direitos do Homem	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
SEDE Segurança e Defesa	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
DEVE Desenvolvimento	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
INTA Comércio Internacional	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
BUDG Orçamentos	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
CONT Controlo Orçamental	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
ECOF Assuntos Económicos e Monetários	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
EMPL Emprego e Assuntos Sociais	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
ENVI Ambiente, Saúde Pública e Segurança Alimentar	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
ITRE Indústria, Investigação e Energia	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
IMCC Mercado Interno e Proteção dos Consumidores	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
TRAN Transportes e Turismo	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
REGI Desenvolvimento Regional	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
AGRI Agricultura e Desenvolvimento Rural	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
PECH Pescas	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
CULT Cultura e Educação	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
JURI Assuntos Jurídicos	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
LIBE Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
AFCC Assuntos Constitucionais	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
FEMM Direitos da Mulher e Igualdade dos Géneros	DOCUMENTOS DE REUNIÃO
PETI Petições	DOCUMENTOS DE REUNIÃO

Fonte: «Parlamento Europeu», *Comissões*, Europa, 2014. Consultado em 18 de Agosto de 2014. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/committees/pt/full-list.html>.

3.6 Secretariado Geral

Dentre as atribuições da Mesa, está a nomeação do Secretário Geral do Parlamento Europeu, que é a estrutura administrativa responsável por viabilizar e auxiliar o desenvolvimento dos trabalhos de todos os órgãos aqui descritos.

A estrutura física do Secretariado Geral está instalada em Luxemburgo e Bruxelas e conta com aproximadamente 5.600 funcionários. O atual Secretário Geral é Klaus Welle. No organograma do Secretariado Geral há o Serviço Jurídico, o Gabinete do Secretário e 10 Diretorias, conforme a Figura 6, cujas funções estão descritas na sequência:

“A Direcção-Geral dos Serviços da Presidência é responsável pela organização e pelo acompanhamento das sessões plenárias. A Direcção-Geral das Políticas Internas organiza o trabalho das comissões do Parlamento no que diz respeito às políticas internas.

A Direcção-Geral das Políticas Externas assegura a organização do trabalho das comissões e das delegações parlamentares do Parlamento Europeu no domínio da política externa. A Direcção-Geral da Comunicação zela pela boa divulgação das informações junto dos cidadãos, dos média e dos líderes de opinião.

A Direcção-Geral do Pessoal contribui para que as diversas direcções-gerais do Parlamento Europeu disponham dos recursos humanos necessários ao desempenho do seu trabalho. A Direcção-Geral das Infraestruturas e da Logística contribui para a boa gestão das infraestruturas e da logística dos diferentes locais de trabalho do Parlamento Europeu.

A Direcção-Geral da Tradução prepara os documentos do Parlamento Europeu em todas as línguas oficiais da União Europeia.

A Direcção-Geral da Interpretação e das Conferências contribui para dar resposta às exigências do multilinguismo controlado do Parlamento Europeu. A Direcção-Geral das Finanças prepara, supervisiona a execução, controla e encerra o exercício da instituição. Fornece a peritagem financeira e orçamental a todos os ordenadores delegados do Parlamento, gere as finanças dos deputados e administra a unidade de auditoria interna.

Por último, a Direcção-Geral da Inovação e do Apoio Tecnológico é responsável pelas tecnologias de informação e comunicação, bem como pelos serviços de edição e de distribuição do Parlamento Europeu” (UNIÃO EUROPEIA: 2012, p. 22-23).

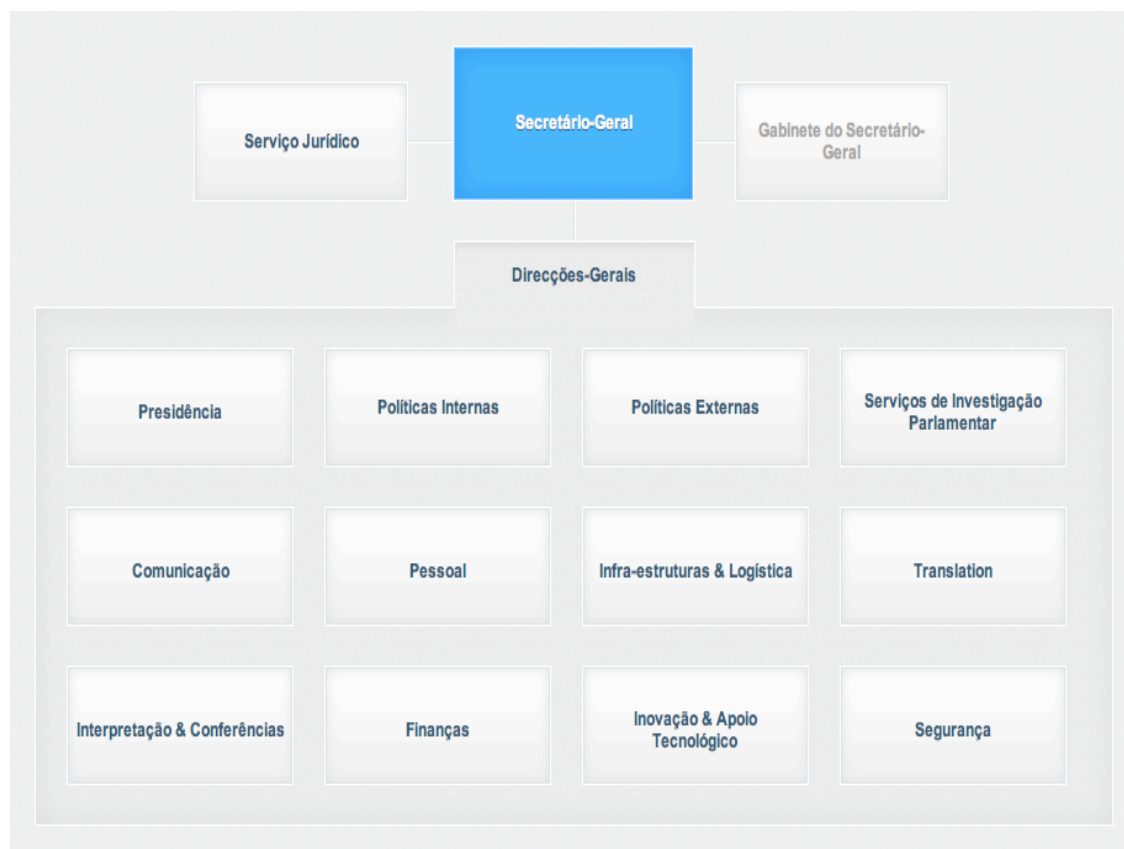
Toda a estrutura administrativa, grupos políticos, comissões e cotidiano de trabalho do Parlamento Europeu está embasada em seu Regimento Interno. O Regimento já sofreu diversas alterações no decorrer do tempo, a última deu-se após a

adoção do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que em seu artigo 232 incumbiu ao Parlamento Europeu que adotasse um Regimento Interno em acordo com os Tratados válidos sobre o funcionamento da União Europeia.

A estrutura física e de atendimento do Parlamento Europeu é localizada em Bruxelas, Luxemburgo e Estrasburgo, porém, existem ainda estruturas de apoio em todas as capitais dos Estados membros, chamados de *Gabinetes de Informação* e cuja função é aproximar o Parlamento dos cidadãos diretamente em seu país.

Para além das estruturas físicas, o sítio na Internet www.europarl.europa.eu possui todos os tipos de serviços e informações relacionados ao Parlamento e por fim existe ainda a Europarlty, que é o canal televisivo na web do Parlamento, onde é possível acompanhar tudo que ocorre no legislativo europeu.

Figura 6 – Organograma do Secretariado Geral do Parlamento Europeu, em
18/08/2014



Fonte: Parlamento Europeu, *Sobre o Secretariado-Geral*, Europa, 2014. Consultado em 18 de Agosto de 2014. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/00d7a6c2b2/SecretariadoGeral.html?tab=eParliament_secretariat_secretary.

4 Poderes do Parlamento Europeu

Os poderes e funções do Parlamento Europeu vem aumentando desde a sua criação. Conforme já mencionado previamente neste trabalho, na análise histórica, as primeiras funções da Assembleia Comum eram apenas consultivas, sem o verdadeiro poder de legislar sobre matérias relacionadas às comunidades europeias então existentes ou atribuições relacionadas ao orçamento.

É importante ressaltar, que no que se refere à atuação das instituições no seio de um processo de integração, o Parlamento, como partícipe desse processo, desempenha funções essenciais, como a de conduzir ou integrar o processo de produção das normas de direito derivado, a de exercer a representação política regional, a de exercer o controle político das instituições comuns, a de zelar pelos interesses comuns, impondo sanções, se necessárias, aos Estados-Membros, e a de servir como *locus* próprio para a discussão e implementação de ações e políticas comuns (JUNIOR, 2010). Acrescente-se que na medida em que as comunidades europeias foram se expandindo em tamanho e integração, igualmente o Parlamento passou a contar com maiores poderes, principalmente a partir da eleição direta dos deputados pelos cidadãos e após o Ato Único Europeu. Percebe-se, portanto, que a disputa política por poder dentro das instâncias europeias sempre ocorreu, confrontando, de maneira obviamente pacífica e protocolar, as Assembleias Parlamentares e posteriormente o Parlamento Europeu frente aos demais órgãos executivos e deliberativos existentes ao longo da história das Comunidades Europeias, hoje União Europeia.

Os atuais poderes e funções do Parlamento Europeu remetem ao Tratado de Lisboa, que foi adotado após o fracasso na tentativa de se estabelecer a Constituição Europeia. A partir do Tratado de Lisboa as sete instituições que integram a União Europeia passaram a ser o Parlamento Europeu, Conselho Europeu, Conselho de Ministros, Comissão Europeia, Tribunal de Justiça, Banco Central Europeu e Tribunal de Contas .

O Tratado de Lisboa, entre outras inovações, reforçou a natureza democrática da União Europeia. Diferentemente do Parlamento Europeu, onde legitimamente se encontram representados os partidos políticos europeus (agora expressamente reconhecidos pelo Tratado), a Comissão goza de uma natureza suprapartidária. Ao

invés do Conselho, na Comissão os interesses nacionais e as diferenças de poder entre Estados não determinam o processo de tomada de decisão. O Tratado de Lisboa, não só manteve o lugar central do método comunitário, como de certo modo o promoveu a “método da União”, com a abolição do sistema de “três pilares”, criado pelo Tratado de Maastricht. Com o Tratado de Lisboa, o método comunitário tornou-se no processo ordinário de tomada de decisão, com exceção da PESC (BARROSO, 2010). Fruto desse reforço democrático, para além dos poderes ampliados que foram estabelecidos para o Parlamento Europeu, passou também a influenciar diretamente, a partir de 2014, na eleição do presidente da Comissão. Dessa forma, passou também a Comissão a gozar de maior legitimidade política e democrática, já que a escolha de seu presidente se dá, indiretamente, através do voto dos cidadãos europeus nas eleições parlamentares.

Não é o objetivo deste trabalho realizar a análise mais detalhada das atribuições das demais seis instituições, ou tampouco realizar comparações entre o Parlamento e as mesmas, mas faz-se necessário ressaltar a diferença crucial que é, como já exaustivamente mencionado, o fato do Parlamento ser única dessas instâncias eleita por sufrágio direto dos cidadãos dos Estados membros ao tempo em que as demais são compostas por indicações dos governos nacionais ou funcionários tecnocratas.

Dentre as alterações estabelecidas ao Parlamento após o Tratado de Lisboa está a sua composição, cuja divisão de mandatos por Estados-membros obedece ao critério da proporcionalidade degressiva, ou seja, os 751 deputados devem ser divididos proporcionalmente de acordo com a população dos Estados membros, respeitado o limite mínimo de 6 e máximo de 96 parlamentares.

Considerando que os atuais poderes do Parlamento Europeu são provenientes do Tratado de Lisboa, faz-se necessário, previamente à esmiuçar as atribuições legislativas, orçamentais e políticas, analisar como se deu o estabelecimento de tais poderes no contexto político institucional do período pós rejeição da Constituição Europeia até a entrada em vigor do atual tratado.

Em que pese denominações totalmente distintas – *tratado* e *constituição* – os dois tratados (Tratado da União Europeia e Tratado de Funcionamento da União Europeia) firmados em dezembro de 2007 em Lisboa, pouco destoam do que era inicialmente previsto através da Constituição Europeia. A opção por dois tratados ocasiona por vezes a necessidade de análises mais detalhadas sobre seus escritos,

principalmente em situações de possível contradição relativa ao mesmo tema, já que, não há relação de hierarquia de um sobre o outro, sendo documentos complementares e de igual valor e peso.

Ainda assim, a sua natureza funcional é passível de destrição objectiva: enquanto o Tratado da UE institui as bases da União (objetivos, valores, princípios gerais, disposições de âmbito geral sobre as instituições e as cooperações reforçadas, disposições finais), o Tratado sobre o Funcionamento da UE, como o nome indica especifica e desenvolve o regimento jurídico aplicável às diversas vertentes da existência concreta da União Europeia como entidade jurídica habilitada para decidir (DUARTE, 2010). Em termos práticos, mais de 400 artigos do Tratado de Lisboa, somados às dezenas de protocolos e declarações, acabaram por estabelecer um conjunto de documentos mais extenso que a própria proposta da Constituição Europeia.

Os poderes e atribuições do Parlamento Europeu, e também das demais instituições europeias, previstos na Constituição Europeia foram quase que plenamente contemplados no Tratado de Lisboa, apenas despidos de suas características constitucionalistas, na figura das nomenclaturas leis, ministro, constituição, conforme já esclarecido em capítulo anterior deste trabalho. O Tratado de Lisboa estabeleceu então o novo regime jurídico institucional da União Europeia, partindo do próprio estabelecimento da “União” como sucessora da “Comunidade”, que deixou de existir a partir de dezembro de 2009¹⁰.

Como fruto da reforma estabelecida através do Tratado de Lisboa, saíram fortalecidos principalmente o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu, sendo este último objeto de análise mais detalhada das suas variantes legislativa, orçamentária, e de controlo político. Duarte faz uma objetiva análise da realidade institucional da União Europeia pós Tratado de Lisboa.

“Em termo gerais, verificamos que o Tratado de Lisboa alimenta uma certa ambição de reformulação do quadro institucional. O traçado que dele emerge é mais conservador no que toca à existência das instituições e mais inovador no que se refere à relação interinstitucional. Com efeito,

¹⁰ A CECA já havia sido extinta a partir do Tratado de Paris, em 2002. A CEEA permanece existente em acordo com o Protocolo 2 anexo ao Tratado de Lisboa.

ao elenco originário de instituições e órgãos nenhum, em rigor, é acrescentado ou eliminado. Em contrapartida, o equilíbrio de poderes no seio do tradicional triângulo institucional de decisão, composto pelo Conselho, Comissão e Parlamento Europeu é profundamente afectado, em resultado de três aspectos de particular significado: 1) a autonomização do Conselho Europeu e a nova modalidade de presidência electiva e permanente; 2) a criação da figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (doravante, Alto Representante); 3) o reforço ao estatuto decisional do Parlamento Europeu” (DUARTE: 2010, p. 51).

4.1 Poder Legislativo

O Tratado de Lisboa aumenta consideravelmente as competências do Parlamento Europeu, colocando-o num plano de igualdade no processo legislativo em relação ao Conselho. A parlamentarização da vida política da União constituiu uma das maiores inovações do Tratado de Lisboa. O Parlamento passou a estar no centro da arquitetura institucional da União (BARROSO, 2010).

Os poderes essenciais do Parlamento Europeu pós *Tratado de Lisboa* reservam às funções legislativas um papel ativo na redação de atos legislativos que se refletem no dia-a-dia dos cidadãos europeus, por exemplo, em relação à proteção do ambiente, dos direitos dos consumidores, da igualdade de oportunidades, entre outros e função orçamental atuando em conjunto com o Conselho na aprovação do orçamento anual da União Europeia. Tais atribuições foram previstas no artigo 14 do Tratado da União Europeia: “O Parlamento exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa e a função orçamental.”

Ocorreu ainda o alargamento do campo de aplicação do procedimento de co-decisão instituído pelo Tratado de Lisboa em consequências diretas no funcionamento do Parlamento Europeu que adquire um verdadeiro poder legislativo (ao mesmo nível que o Conselho) relativamente a determinados domínio políticos como, por exemplo, em matérias sobre a imigração legal, a cooperação judiciária penal (Eurojust), a cooperação policial (Europol), a política comercial e agrícola (ÁLVARES, 2009). Para além do reforço dos seus poderes no procedimento orçamental, o Parlamento Europeu passa ainda a exercer competência deliberativa sobre matérias tão importantes como a aprovação de alterações aos Tratados pelo processo simplificado, aprovação do acordo de retirada de um Estado-Membro, a aprovação do exercício de poderes novos pela

União, a aprovação de um número muito alargado de acordos internacionais (DUARTE, 2010).

Essa situação de paridade entre o Parlamento e o Conselho em praticamente todas as temáticas europeias, elevou como nunca antes o protagonismo dos deputados europeus. Os Presidentes do Parlamento e do Conselho devem, portanto, assinar conjuntamente os atos aprovados em suas respectivas instâncias para que o mesmos entrem em vigor.

Burocraticamente analisando, o trabalho legislativo do Parlamento ficou dividido entre processos ordinários¹¹ e processos especiais. Através do processos ordinários que se adotam os atos jurídicos da União Europeia. Além das áreas onde o Parlamento já dispunha dos poderes de co-decisão, após o *Tratado de Lisboa* foi estendida a mais algumas dezenas de bases jurídicas, abrangendo setores como ambiente, transporte, livre circulação de mercadorias e pessoas, agricultura, pesca, turismo, juventude e desporto (estas últimas antes eram de exclusividade do Conselho) totalizando mais de 80 temas sob sua subordinação em estrita igualdade com o Conselho. Na prática, executando-se as questões que envolvem a PESC, o Parlamento tem a possibilidade de intervir em praticamente todos os demais assuntos relacionados à União Europeia.

O processo legislativo ordinário, que é onde se concentra a maior parte do trabalho legislativo do Parlamento, ocorre conforme a Figura 7, porém sempre observada a posição dos Parlamento Nacionais no que diz respeito aos princípios da subsidiariedade¹² e da proporcionalidade, tendo estes o prazo de até 8 semanas para avaliar a compatibilidade de uma nova normativa. A análise e eventual rejeição por parte de parcela dos Parlamntos Nacionais pode inviabilizar a tramitação da matéria.

Resumidamente a iniciativa de novos ornamentos jurídicos parte da Comissão e é objeto de análise do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu. O Parlamento

¹¹ A denominação ordinário se apresenta totalmente adequada, pois, passou a haver mais de quarenta casos de co-decisão entre o PE e o Conselho. Por outro lado, do ponto de vista da semântica jurídica não é indiferente que o processo de co-decisão tenha passado a designar-se como processo legislativo ordinário (QUADROS, 2010).

¹² O princípio da subsidiariedade prevê a concessão de um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada, face a uma instância hierarquicamente superior. Aplicado ao contexto da União Europeia, o princípio da subsidiariedade serve de critério regulador do exercício das competências não exclusivas da União. Exclui a intervenção da União quando uma matéria pode ser regulamentada de modo eficaz pelos Estados-Membros a nível central, regional ou local e confere legitimidade à União para exercer os seus poderes quando os objetivos de uma ação não puderem ser realizados pelos Estados-Membros de modo satisfatório (PARLAMENTO EUROPEU, 2013).

Europeu delibera por maioria, e, o Conselho Europeu a partir do Tratado de Lisboa teve ampliada as situações onde também pode deliberar por maioria qualificada, restando a necessidade de unanimidade apenas para as questões que efetivamente atinjam a soberania dos Estados-membros. Os regulamentos designados pelo processo legislativo ordinário consistem na adoção de um regulamento, diretiva ou decisão.

Os processos legislativos especiais são todos aqueles que diferem do processo ordinário. São relacionados principalmente como processos de consulta, de parecer favorável e de cooperação.

Em termos gerais tratam-se de temas que devem ser aprovados por unanimidade ou maioria qualificada no Conselho com aprovação ou consulta prévia do Parlamento Europeu, no entanto, os parlamentares não podem realizar alterações, apenas aprovar, rejeitar a matéria ou sugerir sua alteração ao Conselho, podem, inversamente, também se tratar de decisões tomadas unilateralmente pelo Parlamento Europeu.

O Parlamento Europeu apenas em duas situações está autorizado a deliberar autonomamente em processo legislativo especial: 1) definição por meio de regulamentos do estatuto e condições gerais de exercício das funções pelos seus membros; 2) definição por meio de regulamentos do estatuto e condições gerais de exercício das funções do Provedor de Justiça Europeu. Por seu lado, o Conselho pode recorrer ao processo legislativo especial em cerca de uma trintena de bases jurídicas, situação que se compreende à luz da condição originária do Conselho como único decisor e, sobretudo, pela natureza das matérias reguladas exigir uma decisão de base intergovernamental(DUARTE, 2010). Em nosso entendimento, o processo legislativo especial é uma espécie de *reserva* de poderes a qual o Conselho preferiu não estender ao Parlamento Europeu, guardando a si o direito de legislar sobre tais temas, principalmente os que requerem a unanimidade de decisão por todos os Estados-membros e que por isso mesmo são os temas mais sensíveis, normalmente relacionados à soberania nacional.

No processo de consulta, o Parlamento meramente emite a sua opinião sobre o tema, antes da adoção pelo Conselho de uma proposta oriunda do próprio ou da Comissão.

O Conselho consulta o Parlamento antes de deliberar sobre a proposta da Comissão e procura ter em consideração o seu parecer, embora a isso não esteja

obrigado. A obrigação recai apenas na atenção desses pareceres, que não são vinculativos. De qualquer forma, permitem ao Parlamento Europeu exprimir o ponto de vista dos representantes dos povos europeus no que se refere às matérias sobre que é consultado (GRIGORAS, 2011).

Em certas temáticas, como alterações de Tratados, é obrigatória a Consulta ao Parlamento, já em outras é facultativa, porém, tem sido prática Comissão e Conselho solicitarem a opinião do Parlamento mesmo em situações sem a obrigatoriedade. Entre as situações onde tem ocorrido a consulta ao Parlamento registra-se atos ligados a PESC e questões financeiras e monetárias a cargo do Banco Central Europeu.

Já no processo de *parecer favorável* o Parlamento tem maior poder, sendo-lhe permitido realizar uma espécie de *veto indireto*, já que caso o parecer do Parlamento seja contrário o processo é suspenso. As áreas onde é utilizado o parecer favorável são, por exemplo, os acordos internacionais realizados pela União Europeia e a análise de novos Estados que solicitem a adesão ao bloco. Existe, ainda, o *procedimento de cooperação*, que é aplicado às questões da União Económica e Monetária.

Na rol das atribuições do Parlamento Europeu, consta também a aprovação das cláusulas passarelas, que é procedimento de se autorizar que uma decisão que deveria ser tomada por unanimidade seja submetida a maioria qualificada no âmbito do Conselho ou, aplicar o processo legislativo ordinário em substituição ao especial. Em ambas as situações a iniciativa partirá do Conselho Europeu ou Conselho de Ministros cabendo ao Parlamento Europeu aprova-la ou rejeita-la.

Figura 7 – Cronograma do processo legislativo ordinário

<p>A Comissão apresenta uma proposta de lei ao Parlamento Europeu e ao Conselho.</p>
<p>Em primeira leitura, o Parlamento aprova ou não alterações à proposta da Comissão. Se o Parlamento não introduzir modificações e se, seguidamente, o Conselho aceitar também a proposta da Comissão, a proposta legislativa é aprovada. O mesmo se passa se o Conselho aceitar as modificações do Parlamento. Sendo assim, a nova lei pode entrar em vigor. Se o Conselho não aprovar todas as alterações dos deputados, apresenta ao Parlamento uma proposta alternativa de texto: é a posição dos Estados-Membros.</p>
<p>Segunda leitura: o percurso legislativo termina se os deputados aprovarem o ponto de vista do Conselho, e o rejeitarem ou não se pronunciarem no prazo de três meses. Se, ao invés, os deputados propuserem alterações à posição do Conselho, é necessários que este último o examine em segunda leitura. Se o Conselho aprovar todas as alterações, o texto legislativo é adotado.</p>
<p>Fase conciliação: Se assim não for, há que obter um consenso. Esta tarefa é confiada ao Comitê de Conciliação, que congrega os representantes das duas instituições. A Comissão está também associada a todo este exercício. Se, no prazo de seis semanas, o Comitê não conseguir alcançar um texto comum, o ato não é aprovado.</p>
<p>Conciliação realizada: se os representantes das duas instituições chegarem a acordo sobre um texto comum, este será submetido, em terceira e última leitura, à apreciação do Parlamento, reunido em Sessão plenária, assim como ao Conselho. Se o texto for aprovado, transforma-se em lei. Se não for aprovada uma decisão, o ato proposto é considerado como não tendo sido adotado.</p>

4.2 Poder Orçamental

Além dos poderes legislativos anteriormente tratados, o poder de legislar sobre o orçamento da União Europeia conferido ao Parlamento Europeu é de extrema importância para o protagonismo político dos eurodeputados atualmente. É coerente que sendo uma parcela significativa dos recursos financeiros da União Europeia oriundos diretamente dos seus cidadãos (quando compram um produto ou serviço e consequentemente pagam IVA, por exemplo), que única instância que é eleita diretamente pelos cidadãos tenha algum poder sobre a aplicação de tais recursos.

Os poderes orçamentais do Parlamento Europeu foram introduzidos a partir do Tratado de Luxemburgo e tem sido ampliados desde então. A concessão dos poderes

orçamentais ao Parlamento deu-se em virtude da mudança na origem dos recursos do bloco, que deixaram de ser totalmente oriundos de contribuições dos Estados membros (quando então havia fiscalização do parlamentos nacionais) para recursos próprios das comunidades europeias em conjunto com as contribuições.

Atualmente a União Europeia é financiada principalmente pelas contribuições dos Estados membros (proporcionalmente atrelado a riqueza produzida pelo país), uma parcela do IVA cobrado sobre bens e serviços em todo o bloco e por direitos aduaneiros cobrados nas fronteiras externas da União sobre produtos de origem extracomunitário.

O processo de análise do orçamento pelo Parlamento é um processo legislativo especial, complexo e que requer negociação e diálogo constante entre Comissão, Conselho e Parlamento para que seja aprovado. O orçamento é elaborado anualmente em consonância com o plano financeiro plurianual (5 anos). O fluxo da análise do orçamento entre essas três instâncias segue a ordem:

“Cada instituição, exceto o Banco Central Europeu, elabora, antes de 1 de Julho, uma previsão das suas despesas para o exercício orçamental seguinte. A Comissão reúne essas previsões num projecto de orçamento que inclui uma previsão de receitas e uma previsão de despesas. Apresenta este projecto ao Parlamento Europeu e ao Conselho, o mais tardar em 1 de Setembro. O Conselho é instado a adotar a sua posição sobre o projecto de orçamento e a transmiti-la ao Parlamento Europeu, o mais tardar em 1 de Outubro, justificando a sua abordagem.

O orçamento é aprovado se, no prazo de quarenta e dois dias Após essa transmissão, o Parlamento Europeu tiver aprovado a posição do Conselho ou não tiver deliberado. Se, pelo contrario, Parlamento aprovar alterações, o seu projecto de orçamento é transmitido ao Conselho e à Comissão. O orçamento é aprovado se, no prazo de dez dias, o Conselho aprovar todas as alterações em causa.

Se assim não for, o presidente do Parlamento Europeu, de comum acordo com o presidente do Conselho, convoca um Comitê de Conciliação (que reunirá representantes dos dois ramos da autoridade orçamental), o qual terá por missão alcançar um acordo sobre um projecto comum. A Comissão participa nos trabalhos e tenta promover uma aproximação das posições. Se, no prazo de vinte e um dias, o Comitê de Conciliação não chegar a acordo sobre um projecto comum, a Comissão deverá apresentar um novo projecto de orçamento. Se, pelo contrario, o Comitê chegar a um acordo, o Parlamento Europeu e o Conselho dispõem, cada um, de um prazo de catorze dias para aprovar o projeto comum.

O orçamento será definitivamente adotado se, dentro deste prazo, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovarem ambos o projecto comum

ou não conseguirem deliberar, ou se uma das instituições aprovar o projecto comum e a outra não conseguir deliberar.

Inversamente, será apresentado pela Comissão um novo projecto de orçamento se o Parlamento Europeu e o Conselho rejeitarem ambos o projecto comum ou se uma destas instituições rejeitar o projecto comum e a outra não conseguir deliberar. O mesmo se aplica se o Parlamento Europeu rejeitar o projecto comum e o Conselho o aprovar.

Se se verificar que o Parlamento Europeu aprova o projecto comum e o Conselho o rejeita, o Parlamento Europeu, deliberando por maioria dos membros que o compõem e três quintos dos votos expressos, pode decidir confirmar todas ou algumas alterações. Caso não seja confirmada uma alteração do Parlamento Europeu, será consignada a posição aprovada no Comitê de Conciliação sobre a rubrica orçamental que é objeto da alteração. Considera-se que o orçamento foi definitivamente adotado nesta base” (PARLAMENTO EUROPEU: 2010, p. 44-45).

Percebe-se, dessa forma, que para obter-se a aprovação do orçamento é fundamental que as três instâncias envolvidas negociem os pontos que consideram fundamentais no processo, do contrário a análise pode arrastar-se por meses de forma até perigosa para o bom funcionamento das instituições.

O protagonismo do Parlamento Europeu nas questões orçamentais foi elevado, a luz do Tratado de Lisboa, como nunca antes na história da União Europeia. O equilíbrio entre Conselho e Parlamento Europeu foi estabelecido de forma inovadora, por se tratar um procedimento legislativo especial e também pelas alterações na concepção de despesas obrigatórias e não obrigatórias.

4.3 Poder de Controlo Político

Para além dos poderes e funções legislativas e orçamentais, o Parlamento Europeu também possui atualmente a incumbência de controlo político sobre a Comissão e o Conselho. Em acordo com o Tratado de Lisboa, o presidente da Comissão passa a ser eleito pelo Parlamento Europeu, após indicação do Conselho Europeu, fato esse registrado pela primeira vez nas eleições gerais ao Parlamento em 2014, quando os partidos políticos europeus, além de apresentarem suas listas de candidatos à deputados também indicaram quem seria designado o presidente da Comissão no caso de formarem a maioria parlamentar nas urnas.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a escolha do Presidente da

Comissão Europeia passará a estar directamente relacionada com os resultados das eleições europeias. Toda a Comissão Europeia, incluindo o Alto Representante para a Política Externa e Segurança Comum, necessita da aprovação do Parlamento Europeu. Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu e depois de proceder às consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, propõe ao Parlamento Europeu um candidato ao cargo de presidente da Comissão. O candidato é eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõe (PARLAMENTO EUROPEU, 2013).

Embora a indicação parta do Conselho, a eleição terá que reflectir directamente os resultados eleitorais, sob pena do candidato indicado não ser aprovado pela maioria parlamentar estabelecida naquele momento, que, certamente não irá abrir mão do poder que lhe foi atribuído directamente pelos cidadãos europeus nas urnas.

Existe nesse procedimento um elemento substancial, de relevo político: a escolha do candidato deve reflectir os resultados nas eleições europeias; e um outro elemento e conteúdo mais simbólico, pois a aceitação do candidato proposto tem a forma de eleição e não de mera aprovação, como na versão anterior, resultante do Tratado de Nice. Os dois elementos confluem no sentido de sublinhar a carga política, de feição parlamentar, da escolha do Presidente da Comissão, cujo mandato fica assim muito mais dependente da maioria política que impera no hemiciclo de Estrasburgo (DUARTE, 2010).

A eleição do presidente da Comissão é possivelmente a maior expressão do avanço dos poderes políticos do Parlamento Europeu pós Tratado de Lisboa. Através dessa nova atribuição, o Parlamento Europeu passou a influenciar directamente outra instituição da União Europeia. Em que pese a Comissão, no seu todo, ter perdido poderes para o Conselho, seu presidente – eleito pelo Parlamento Europeu após eleições gerais – teve seus poderes ampliados e continuou a ser figura central na gestão político-institucional da União Europeia. Ressalte-se que o presidente dirige a Comissão e nomeia livremente seus vice-presidentes (excetuando-se o Alto Representante).

Destaque-se que o presidente não é um *primus inter pares*, é um verdadeiro presidente, análogo ao chefe de um governo. Mas, sobretudo, o Tratado de Lisboa

reforça sua figura através de três traços: ele participa da escolha do Alto Representante, não obstante este ser um membro do Conselho, mais concretamente, o Presidente do Conselho na formação dos Negócios Estrangeiros; passa a poder exonerar ou demitir livremente um membro da Comissão, embora quanto ao Alto Representante, a decisão final caiba sempre ao Conselho Europeu; e, de fato, passa a ser ele o condutor, em última instância, da ação externa da União, o que se compreende e se aceita por que o Alto Representante está-lhe subordinado como Vice-presidente da Comissão (QUADROS, 2010).

Dessa análise podemos concluir que o Parlamento Europeu, ao passo em que elege o Presidente da Comissão passa a influenciar para além desta, também a formatação do Conselho, num avanço de poderes em que se ainda não está totalmente em igualdade ao poder do Conselho, chegou-se a um equilíbrio muito próximo entre a legitimidade democrática de um, e a legitimidade intergovernamental de outro.

Outro poder de controle do Parlamento Europeu é a moção de censura à Comissão, onde através de votação por maioria absoluta dos deputados e dois terços dos votos expressos pode-se exigir a demissão em bloco da Comissão. Tal poder nunca chegou a ser utilizado, porém, no ano de 1999 a Comissão Santer viu-se obrigada a renunciar dada a iminência de aprovação da moção de censura, devido a suspeitas de fraudes na gestão.

A eleição do Provedor de Justiça Europeu também é de responsabilidade do Parlamento, que deve fazê-lo logo após o início do período legislativo.

Os deputados europeus definem a regulamentação que rege o estatuto e o exercício das funções do Provedor que trabalha nas instalações do Parlamento Europeu. O Provedor exercerá as suas funções com total independência na conformidade do Estatuto estabelecido pelo Parlamento e aprovado pelo Conselho (GRIGORAS, 2011).

Por fim, cabe destacar que apesar dos avanços introduzidos pelo Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu permanece a margem das decisões do Eurogrupo, possuindo pouco poder nos temas concernentes aos Estados-membros da moeda única, área em que o protagonismo fica restrito principalmente aos Ministros das Finanças da zona do euro.

5 Enquadramento comparativo: O Congresso Brasileiro, o Parlamento do Mercosul e o Parlamento Europeu

5.1 O Congresso Brasileiro

5.1.1 História do Congresso Brasileiro

A história da formação do Congresso Brasileiro está diretamente ligada a história de Portugal e Brasil, iniciando quando da deposição da Dinastia de Bragança por tropas napoleônicas e a transferência da família real liderada pelo Príncipe Regente D. João VI para o Brasil (1807-1808). Através da elevação do Brasil ao status de *Reino Unido à Portugal e Algarves* e ao final do período de ocupação francesa no território português, os ideais iluministas tenderam a modificar o cenário político lusitano e brasileiro, com a pressão pelo fim do absolutismo, a proclamação de uma constituição e eleição de deputados. Quando, enfim, as tropas de Napoleão abandonam Portugal, os súditos de D. João VI, influenciados pelos princípios revolucionários, insurgiram-se contra os privilégios absolutistas e deflagram a Revolução Constitucionalista do Porto, no dia 24 de agosto de 1820, em que se exigiu a volta do rei e a convocação das Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). Dessa forma, ainda como Reino Unido à Portugal, os primeiros deputados brasileiros foram eleitos em março de 1821 para atuarem nas Cortes Gerais, Extraordinárias, e Constituintes da Nação Portuguesa. Com a independência do Brasil em setembro de 1822, tal representação foi invalidada e um novo congresso formado, desta vez já como representantes do Império do Brasil, no ano de 1823, sendo este considerado o primeiro Congresso legitimamente brasileiro.

A atual formatação do Congresso Brasileiro remete a Constituição Federal de 1988, que foi o marco do restabelecimento democrático no país após o período de ditadura militar (1964-1985). Tal qual a maioria dos países que adotam o sistema de governo presidencialista, o Congresso Brasileiro é e foi historicamente bicameral, formado na atualidade por 513 deputados federais e 81 senadores. Os deputados federais são eleitos para mandatos com duração de quatro anos e cada Estado da Federação tem a representação numérica vinculada a população do mesmo. Já os

senadores são eleitos para mandatos de oito anos e são em número de três para cada um dos Estados e o Distrito Federal.

5.1.2 Poderes e característica atuais do Congresso Brasileiro

As atribuições do Congresso Brasileiro estão previstas na Constituição Federal e nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo direcionados prioritariamente para os poderes legislativo, fiscalizatório e orçamentário.

As estruturas físicas e administrativas do Congresso Brasileiros estão concentradas em Brasília, capital do país e ficam na Praça do Três Poderes, que leva esse nome por estar situada em meio as sedes dos três poderes, o poder legislativo (Congresso Nacional), o poder judicial (Supremo Tribunal Federal) e o poder executivo federal (Palácio do Planalto).

A estrutura organizacional do Congresso Brasileiro segue ao da maioria dos legislativos dos países ocidentais. Tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal há uma mesa diretora cujo presidente e demais membros são eleitos para mandatos de dois anos, permitida a reeleição, existem as comissões permanentes e temporárias, as frentes parlamentares e os deputados organizam-se politicamente de acordo com os partidos pelos quais foram eleitos, podendo ainda existir a formação de *blocos parlamentares*, quando dois ou mais partidos políticos passam a atuar de forma conjunta no âmbito do Parlamento, mas mantendo sua independência partidária fora dele.

Para além das atividades parlamentares, o deputado que ocupe a presidência da Câmara torna-se o terceiro posto na linha sucessória presidencial, tendo a responsabilidade de assumir a chefia do poder executivo no caso de impossibilidade do presidente e vice-presidente da República.

Quando da realização de sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as mesmas são presididas pelo senador que ocupe a presidência daquela casa, que é também o presidente do Congresso Brasileiro.

5.1.2.1 Poderes legislativos e de controle

Relativamente aos poderes legislativos, o Congresso Brasileiro tem a incumbência de proposição de novas leis, alteração e revogação das já existentes, tanto leis ordinárias como emendas à constituição, observados os critérios internos e constitucionais de quórum e prazos, devem ainda analisar as proposições legislativas de origem do poder executivo ou da vontade popular. A tramitação das matérias deve ocorrer nas duas casas e somente após a aprovação em ambas as instâncias é remetida para sanção (ou veto) da Presidência da República.

É imputado também ao Congresso Brasileiro a atividade fiscalizatória sobre as atividades do poder executivo, devendo utilizar-se dos meios regimentais para apurar indícios de irregularidades praticadas por agentes do poder executivo federal, podendo para tanto convidar ou convocar membros do governo para explicações, promover audiências públicas e outras atividades de cunho investigatório.

A instauração de *comissão parlamentar de inquérito* é uma das ferramentas mais utilizadas pelo Congresso Brasileiro na sua missão de fiscalizar as ações do poder executivo. A criação de uma comissão parlamentar de inquérito é precedida de requerimento que deve ser subscrito por um número mínimo de parlamentares, tem tempo de duração definido e deve ser centrada em um assunto específico. Podem ser instaladas somente em uma das casas legislativas ou de forma conjunta, quando é então denominada de *comissão parlamentar mista de inquérito*.

Quando da constatação de irregularidades por parte do Congresso Brasileiro as investigações podem ser remetidas ao poder judiciário para o andamento do devido processo legal ou no caso de comprometimento do alto escalão do poder executivo pode-se propor e analisar o processo de impedimento do presidente e vice-presidente da República, fato que ocorreu somente uma vez no período republicano brasileiro.

Recentemente o Congresso Nacional recebeu nova responsabilidade, que é a de indicar os representantes brasileiros no Parlamento do Mercosul, até que tais parlamentares venham a ser eleitos por sufrágio universal conforme já previsto para os próximos anos, as indicações são partilhadas entre a Câmara do Deputados e o Senado Federal.

5.1.2.2 Poderes orçamentais e política externa

O poder de análise orçamentária é também uma das responsabilidades do Congresso Brasileiro. O orçamento público federal deve ser anualmente enviado pelo poder executivo para apreciação das casas legislativas, e somente após a análise e aprovação poderá ser executado no ano fiscal pertinente. Desde o restabelecimento da democracia, no ano de 1989, a análise das questões orçamentárias tem sido historicamente um processo de negociação entre os poderes executivo e legislativo, de forma a conciliar as ambições das duas partes para que a proposta orçamentária seja aprovada dentro dos prazos previstos e não coloque em risco o funcionamento dos serviços públicos federais.

Ao Senado Federal, exclusivamente, cabe ainda poderes relacionados as Relações Exteriores do Brasil, como a análise de acordos e tratados internacionais assinados pelo poder executivo e concordância quando da nomeação dos Embaixadores Brasileiros nos países com os quais mantém-se relações diplomáticas.

5.1.2.3 O Congresso Brasileiro frente ao seus homólogos multinacionais

Comparativamente ao Parlamento Europeu e ao Parlamento do Mercosul, o Congresso Brasileiro possui muitas diferenças, a principal delas o fato de ser uma estrutura bicameral constituído pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal e ser uma instituição integrante de um regime presidencialista, onde uma única pessoa tem a incumbência em ser o Chefe de Estado e de Governo.

No campo das atribuições, reservada a abrangência nacional de suas ações, existem similaridades para com o Parlamento Europeu: o Congresso Brasileiro tem os poderes de análise e aprovação orçamentária, análise de leis e também poder político e fiscalizatório sobre o poder executivo.

Relativamente ao Parlamento do Mercosul, as similaridades no que tange à atribuições são reduzidas, dado o limitado poder conferido ao último, que por ser uma instituição ainda jovem vem gradativamente buscando ampliar sua efetiva participação no processo de integração do Mercosul.

Analisando estrutura interna e organização burocrática as três instancias legislativas seguem a mesma linha, com a existência de mesa diretora, comissões,

divisão interna por partidos ou grupos políticos e proporcionalidade dos representantes de acordo com a região populacional que representam, à exceção do Parlamento do Mercosul que ainda não implantou tal divisão mas possui data planejada para sua entrada em vigor.

5.2 O Parlamento do Mercosul

5.2.1 História do Parlamento do Mercosul

A história do Parlamento do Mercosul tem sua origem diretamente relacionada a própria história do Mercosul, de forma muito similar ao que se processou na antiga Comunidade Europeia do Carvão e Aço e na sua respectiva Assembleia Parlamentar, embriões da atual União Europeia e do Parlamento Europeu.

Tendo como marco inicial o final de um período de ditadura militar e retorno de governos civis na Argentina e no Brasil, tem-se início o processo de integração que culminaria na criação do Mercosul anos mais tarde.

A partir de 1985 (especificamente no caso da integração Brasil/Argentina) inicia-se um novo período, no que tange a um processo de integração no Cone Sul, com a Declaração de Iguazu, assinada pelos presidentes José Sarney e Raúl Afonsín (MARIANO, 2000).

A partir da Declaração de Iguazu, os governos da Argentina e do Brasil firmaram uma série de protocolos bilaterais visando a integração e cooperação econômica. Dentre os protocolos e tratados firmados na segunda metade da década de 1980, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil, foi o que mais aprofundou a integração das nações envolvidas, e que ineditamente contava para além da participação das estruturas do poder executivo também a presença dos legislativos de ambos os países.

“A novidade foi o surgimento da Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, composta por doze legisladores designados pelos respectivos poderes legislativos com mandatos de dois anos. Essa comissão tinha apenas caráter consultivo, onde os resultados das negociações deveriam ser examinados antes de encaminhados aos legislativos para aprovação. Era uma forma de facilitar a aprovação legislativa, já que esta comissão fazia previamente as recomendações necessárias.

Desta forma, a CPC tornou-se um órgão de consulta formal dos negociadores e não um órgão de negociação cuja característica seria representar a sociedade, tal qual fazia em âmbito nacional. Isto significa que o poder não estava dividido de forma equilibrada entre os órgãos executivo e legislativo, e sim que o segundo estaria no contexto da negociação da integração, subordinado ao primeiro, pois perdia a capacidade de iniciativa, não era obrigatório e não tinha controle sobre o andamento das negociações levadas a cabo pelos representantes do Poder Executivo que participavam da Comissão de Execução” (MARIANO: 2000, p. 52).

A explicitada Comissão Parlamentar Conjunta de Integração (CPC) composta por legisladores de Argentina e Brasil é, portanto, o que pode-se considerar como o ponto inicial do atual Parlamento do Mercosul. Mesmo dotada de poderes limitados e sem propriamente as características requeridas para o que convencionalmente é chamado poder legislativo – legislar e fiscalizar, a CPC trouxe à aquela incipiente tentativa de integração supranacional um novo ator, para além dos órgãos do poder executivo que nela atuavam desde o ano de 1985. Esse processo de integração e colaboração entre Argentina e Brasil também significou o final de anos de disputa entre tais países pela liderança política do continente sul americano, que durante os anos de regime militar em ambos os países chegou ao ponto de uma corrida armamentista visando a primazia continental. O retorno do poder às mãos civis e ao regime democrático propiciou, portanto, para além do retorno da ordem institucional interna, também a possibilidade de início de um amplo processo de integração não apenas de Argentina e Brasil, mas de grande parte do continente.

No seguimento do processo de integração entre Argentina e Brasil, a Ata de Buenos Aires (julho de 1990) determinou para o dia 31 de dezembro de 1994 a entrada em vigor do Mercado Comum entre Brasil e Argentina, porém, antes que tal prazo se concretizasse um novo encontro supranacional, contando também com a participação dos governos do Paraguai e Uruguai ampliou a abrangência da integração e culminou no Tratado para a Constituição de um Mercado Comum, ou apenas Tratado de Assunção, pelo qual ficou amplamente conhecido no meio histórico e diplomático, e pelo qual se criava o Mercado Comum do Cone Sul – Mercosul.

Após uma série de tratativas diplomáticas, amplas discussões, marchas e contramarchas, o Mercosul viria a ser ordenado através de pacto baseado nas regras do Direito Internacional, resultando no Tratado para a Constituição de um Mercado

Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, assinado na cidade de Assunção, em 26 de março de 1991 (LUZ, 2008). A base jurídica da Comissão Parlamentar Conjunta foi prevista superficialmente no artigo 24 do referido Tratado, sendo suas atribuições melhor detalhadas quando da sua instalação e estabelecimento de regimento interno.

Com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum, estabelecer-se-á a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. Os Poderes Executivos dos Estados Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado (TRATADO DE ASSUNÇÃO, artigo 24°).

Dentro da estrutura institucional no Mercosul firmada através do Tratado de Assunção, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul ficou estabelecida como órgão de representação dos legislativos dos Estados partes. Em que pese a previsão de existência da Comissão Parlamentar Conjunta, tal órgão foi criado sem as devidas características inerentes a um verdadeiro poder legislativo, carente de poderes de iniciativa de normativos, fiscalização ou controle político sobre as demais instâncias jurídicas do Mercosul.

“En todo proceso de integración, la creación de un órgano que cumpla con la función de representación política de los Estados Miembros, implica avanzar hacia una etapa de mayor maduración y consolidación. (...) El ámbito legislativo, en el plano nacional, supone la representación de los intereses de los integrantes de un país. Esto se traslada al plano multilateral, cuando existe una asamblea o un parlamento en nivel comunitario, incorporando la dimensión política, y otorgando legitimidad a las decisiones adoptadas para el desarrollo y avance de la integración. (...) Si bien con la firma del Tratado de Asunción en 1991, los Estados Partes incorporaron la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) a la estructura institucional del Mercosur, ésta no fue dotada de competencias legislativas, sino solamente consultivas ya que, dentro de sus funciones, no se registra su participación en el proceso de creación normativa” (POMPEO: 2003, p. 4).

Essa nova formatação da Comissão Parlamentar Conjunta, incluindo agora parlamentares do Paraguai e Uruguai foi inicialmente composta da representação de dezesseis representantes por país, com igual número de suplentes e cuja indicação seria de responsabilidade dos legislativos nacionais.

Suas atribuições estavam definidas no Regulamento da Comissão Parlamentar

Conjunta do Mercosul. Neste documento, estabeleceu-se que a Comissão deveria acompanhar, analisar e propor recomendações aos órgãos institucionais do Mercosul. Também há uma referência em desenvolver medidas que possibilitem a futura instalação de um Parlamento do Mercosul (MARIANO, 2000).

À semelhança da Comissão Mista Parlamentar de Integração entre Argentina e Brasil, essa primeira Comissão Mista Parlamentar do Mercosul possuía poderes limitados, atuando como mero órgão de suporte e acompanhamento da instalação do bloco, não dispondo de poderes legislativos, fiscalizatórios ou de controle político e orçamentário. Porém, um importante fator foi a menção da necessidade de futura instalação de um Parlamento do Mercosul, fato inédito no processo de integração regional até então.

O período de transição e instalação do Mercosul teve final quando da assinatura do Tratado de Ouro Preto,¹³ o qual formalmente estabeleceu o Mercosul e reorganizou seus órgãos: Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum, Comissão de Comércio do Mercosul, Comissão Parlamentar Conjunta, Foro Consultivo Econômico-social e Secretaria Administrativa do Mercosul.

A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) é o órgão de representação dos Parlamentos dos Estados-membros (artigo 22). Enquanto no Tratado de Assunção ela deveria simplesmente servir para “facilitar o progresso em direção à realização do mercado comum”, o Tratado de Ouro Preto atribuiu-lhe novas tarefas, embora de modo impreciso (VENTURA, 2003).

A Comissão Parlamentar Conjunta pós Tratado de Ouro Preto permaneceu, conforme observado, com poderes ainda limitados e muitos deles similares aos estabelecidos no Tratado de Assunção, atuando como órgão auxiliar da administração do Mercosul, buscando facilitar e agilizar a tramitação das matérias relativas ao bloco em seus respectivos parlamentos nacionais. A designação dos parlamentares continuou a se dar através da indicação por parte dos legislativos de cada um dos Estados membros em número de igualdade entre todos.

A Comissão Parlamentar Conjunta é composta por sessenta e quatro parlamentares, dezesseis por Estado-Parte, com igual número de suplentes, eleitos de acordo com os regimentos internos dos legislativos nacionais. A duração do mandato

¹³ O Tratado ou Protocolo de Ouro Preto foi assinado no dia 17 de dezembro de 1994, na cidade que leva seu nome, localizada no Estado de Minas Gerais (Brasil).

não podia ser inferior a dois anos (REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, artigo 2º).

A Mesa da Comissão Parlamentar Conjunta é composta por quatro presidentes e por quatro vice-presidentes, pertencentes a cada Estado-Parte, que se alternam a cada seis meses. É composta ainda por um Secretário-Geral e por três Secretários, também pertencentes a cada Estado-Parte, que se alternam na mesma forma que os Presidentes e Vice Presidentes. O Presidente e o Secretário Geral devem pertencer ao mesmo Parlamento nacional (REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, artigo 20º à 23º).

A Comissão Parlamentar Conjunta não dispunha de uma sede própria, sendo as suas sessões realizadas alternadamente em cada um dos Estados membros, com um número mínimo de reuniões ordinárias de duas por ano e extraordinárias sempre que houvesse convocação por parte dos quatro Presidentes. Considerando tal realidade, em que apenas duas sessões obrigatórias por ano eram realizadas é possível constatar que a efetiva participação da Comissão Parlamentar Conjunta no quotidiano de implementação e aprofundamento do processo de integração do Mercosul era substancialmente reduzida frente aos demais órgãos comunitários então existentes.

A tramitação de matérias e as responsabilidades a cargos dos parlamentares sul americanos eram, nesse período, muito diferentes ao que ocorria na União Europeia e no Parlamento Europeu no mesmo espaço temporal, e também muito diferentes das atividades parlamentares dos Estados membros em seus legislativos nacionais.

“Primeiramente, a CPC deve acelerar os processos internos aos Estados-membros, destinados à 'entrada imediata em vigor das regras derivadas das instituições do Mercosul' (art. 25). (...) Em segundo lugar, a CPC coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração” (art. 25). Ora, como o papel dos Poderes Legislativos pode ser secundário na harmonização das legislações se, em princípio, a eles compete a elaboração de leis internas? As instituições do Mercosul – contrariamente às instituições europeias, que podem adotar Diretivas como instrumentos da harmonização das normas nacionais – não dispõem de nenhuma competência ou instrumento que permita fazê-lo. Ou bem o papel dos Legislativos é primordial na harmonização, ou bem se confere às instituições comunitárias a atribuição de editar 'normas-parâmetros', a fim de harmonizar as ordens jurídicas nacionais” (VENTURA: 2003, p. 92).

Como se observa, a Comissão Parlamentar Conjunta tinha caráter meramente

consultivo e opinativo no processo negociador, nos moldes das Assembleias Parlamentares Europeias criadas pelos Tratados de Paris e de Roma. Na verdade, as funções que lhe foram atribuídas não representaram avanço significativo, no que tange a efetiva participação parlamentar no processo de integração do Mercosul (JÚNIOR, 2010).

Essa característica de supremacia dos órgãos executivos sobre o órgão parlamentar no Mercosul é fruto da forma como se deu a criação do bloco, tendo como protagonistas os governos nacionais, inicialmente sem participação dos legislativos nacionais e entidades não governamentais, como associações empresariais e sindicatos de trabalhadores. A participação desses outros atores – parlamentos e sociedade civil – veio a ocorrer somente quando os primeiros passos da integração do Cone Sul já haviam ocorrido e cobrou-se a necessidade de ampliação das instancias debatedoras e tomadoras de decisão do processo.

Com o aprofundamento do processo de integração do Mercosul, os próprios legislativos nacionais passaram a cobrar maior participação nas atividades institucionais do bloco, pressionando seus governos para que uma nova estrutura parlamentar fosse criada e seus poderes ampliados. Historicamente até então, as atribuições designadas às Comissões Parlamentares existentes desde o primeiro Tratado de constituição do Mercosul haviam reservados poderes menores ao parlamento, sem efetiva capacidade decisória, de iniciativa ou de controle político sobre os demais órgãos do bloco.

Fruto dessa cobrança, entre os anos de 2003 e 2005 a Comissão Parlamentar Conjunta negociou com o Conselho do Mercado Comum a criação do que viria a se tornar o Parlamento do Mercosul, até que dezembro de 2005 os Chefes de Estado do bloco assinaram a Decisão 23/05 do Mercosul, que criava protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul. Durante o ano de 2006 os Parlamentos Nacionais dos Estados Membros analisaram e aprovaram o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul internamente, pré-requisito para a efetivação da nova instituição.

A incorporação nacional de normas que estabeleçam regras de funcionamento das instituições regionais é condição necessária à sua validade, conforme o esquema intergovernamental adotado pelo Mercosul. A instalação definitiva do Parlamento do Mercosul em dezembro de 2006 torna o bloco sul-americano o terceiro, na atualidade, a contar com esse órgão em seu esqueleto institucional (DRI, 2008).

Superadas as formalidades jurídicas internas dos quatro Estados membros, com a aprovação nacional do protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul e a indicação dos representantes de cada nação, ocorreu então, em 14 de dezembro de 2006, em Brasília, a instalação oficial do Parlamento do Mercosul.

A sede do Parlamento do Mercosul foi estabelecida em Montevideu, no Uruguai, local em que no dia 07 de maio de 2007 ocorreu a sessão de instalação do Parlamento com a posse dos primeiros 90 parlamentares, incluídos aí 18 representantes da Venezuela, que na época ainda não era membro pleno do bloco.

Com instalação do Parlamento do Mercosul a Comissão Parlamentar Conjunta foi extinta, passando as suas atribuições e outras novas à nova estrutura institucional do bloco.

5.2.2 Estrutura interna do Parlamento do Mercosul

Estruturalmente o Parlamento do Mercosul foi estabelecido em sistema unicameral, composto por 18 representantes de cada Estado membro¹⁴, porém prevê-se que após a eleição direta dos parlamentares a composição se dará através de critério de proporcionalidade habitacional, respeitado o limite mínimo de 18 deputados por Estado membro.

As eleições diretas para a escolha dos parlamentares estavam previstas para ocorrerem inicialmente até o final do ano de 2012, porém, foram adiadas primeiramente para dezembro de 2014 e posteriormente novo adiamento até dezembro de 2020, pelo fato do procedimento ainda estar pendente de aprovação dos legislativos nacionais da Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela.

A partir da eleição direta, os parlamentares terão mandatos de 4 anos de duração, podendo ser reeleitos e não poderão acumular cargos públicos eletivos ou nomeados no executivo e legislativo de seus respectivos países.

As sessões ordinárias do Parlamento do Mercosul ocorrem mensalmente e são públicas. A organização interna estabelecida por seu protocolo constitutivo previu a

¹⁴ Embora o Paraguai tenha sido suspenso do MERCOSUL em junho de 2012 por quebra da ordem democrática, seus Parlamentares continuaram a ter representação no Parlamento do Mercosul, sendo inclusive o único país que realizou eleições diretas dos mesmos até o presente momento.

Mesa Diretora, composta por um presidente e um vice presidente para cada um dos demais Estados membros, sendo o mandato da Mesa com duração de dois anos e possibilidade de apenas uma reeleição.

As Comissões Parlamentares podem ser Permanentes, Temporárias e Especiais e são estabelecidas conforme previsto no regimento interno.

Na estrutura burocrática existem a Secretaria de Relações Institucionais e Comunicação Social, a Secretaria de Relações Internacionais e Integração, a Secretaria Parlamentar e a Secretaria Administrativa.

5.2.3 Partidos Políticos no Mercosul

No atual período do Parlamento do Mercosul, com a maioria dos parlamentares sendo indicado pelos legislativos nacionais sem a ocorrência de eleição direta, ainda não se percebe a formação dos Partidos Sul Americanos ou Partidos do Mercosul, a exemplo do que há muitos anos ocorre na Europa. Na realidade, percebe-se ainda um certo distanciamento dos partidos políticos nacionais em relação ao Parlamento do Mercosul, fato agravado pela não existência até o momento, à exceção do Paraguai, de eleição que motivassem os partidos a defender suas bandeiras e buscar ocupar esse espaço político ainda novo.

No caso específico do Brasil, parece claro o desinteresse dos partidos políticos pela tentativa integracionista em curso. Os programas dos partidos presentes na seção brasileira da CPC não costumam fazer menção a assuntos vinculados ao Mercosul. Há um único grupo que se declara explicitamente favorável a integração do Cone Sul¹⁵ mas sua atuação fica restrita às questões nacionais. (OLIVEIRA, 2003).

Por outro lado, caso as eleições diretas para o Parlamento do Mercosul se concretizem nos próximos e não sejam indefinidamente adiadas, pode-se prever que o atual quadro de desinteresse sofrerá acentuada alteração. Com a realização de eleições diretas haverá maior apelo popular e midiático, atraindo os partidos na busca da ocupação desse espaço público para suas agremiações, antes que outros o façam.

A despeito da ainda não existência de partidos supranacionais, por certo os

¹⁵ Esse grupo é o PT – Partido dos Trabalhadores.

mesmos se organizarão em linhas ideológicas coerentes aos seus programas nacionais, buscando parceiros de pensamento próximo nos outros Estados membros do bloco. A partir desse momento, é previsível que os debates internos no Parlamento do Mercosul passem a refletir a defesa dos interesses partidários e não apenas dos interesses nacionais, como ocorre até o presente momento.

As eleições proporcionais tendem a reproduzir, no Parlamento do Mercosul, o multipartidarismo que caracteriza o âmbito estatal. No entanto, o atual panorama político da região indicaria a predominância de duas ou três forças políticas, polarizadas, sobretudo, em grupos de centro-esquerda e centro-direita divergentes quanto a profundidade da integração a ser buscada e representando diferentes setores da sociedade (DRI, 2006).

Efetuando-se uma análise da atual conjuntura política dos Estados-membros, percebe-se na atualidade e no passado recente a predominância de governos de centro-esquerda na Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela, alguns mais para a esquerda como os casos de Uruguai e Venezuela e outros mais para o espectro centrista, como a Argentina e Brasil. O Paraguai, que recém foi readmitido ao bloco¹⁶, destoa neste momento dos seus parceiros com um governo de centro direita. Há de se mencionar, contudo, que Argentina, Brasil e Uruguai realizarão eleições presidenciais nos próximos meses e o atual quadro pode sofrer mudanças exatamente nas duas maiores economias e populações do bloco.

Independente das questões partidárias nacionais, o Mercosul e o Parlamento do Mercosul já estão minimamente consolidados, e não se observa a existência de partidos ou lideranças políticas da região reconhecidamente contrárias ao processo de integração. Portanto, é possível afirmar que mesmo que ocorra uma alteração das linhas ideológicas dos governos o processo de integração deverá continuar, o que pode se alterar é a profundidade ou velocidade que isso ocorra, caso algum governo busque atuar de forma mais protecionista.

5.2.4 Poderes do Parlamento do Mercosul

Os poderes do Parlamento do Mercosul estão descritos no Artigo 4 do seu

¹⁶ O Paraguai foi suspenso do Mercosul em julho de 2012 por quebra da ordem democrática, quando da deposição do então presidente Fernando Lugo. Foi readmitido no bloco após a realização de eleições presidenciais em abril de 2013.

Protocolo Constitutivo e preveem as competências de efetuar pedidos de informações às instâncias do Mercosul sobre temas relacionados ao processo de integração, convidar autoridades das instâncias do Mercosul com o mesmo propósito informacional, emitir declarações, recomendações e relatórios sobre temas do bloco e propor projetos de normas para apreciação do Conselho do Mercado Comum.

Embora com a criação do Parlamento do Mercosul tenham ocorridos avanços nos poderes em relação às Comissões Parlamentares anteriores, o Parlamento do Mercosul não tem capacidade decisória plena, tanto no que concerne à iniciativa e à elaboração de normas de direito derivado, quanto no que tange ao controle político dos demais órgãos da estrutura institucional do Mercosul (JÚNIOR, 2010).

A principal atribuição está relacionada à adequação das normas nacionais ao bloco e aos projetos que necessitem de aprovação dos legislativos nacionais para que sejam efetivamente colocados em prática pelo Mercosul. Os itens 12 e 14 do Artigo 4 tratam dessa função e da forma como ela deve se processar.

“12. Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação. Se o projeto de norma do MERCOSUL for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco (45) dias, contados a partir da sua aprovação. Nos casos em que a norma aprovada não estiver em acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente inciso a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação. Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do MERCOSUL que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior. O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente, não excedera cento oitenta (180) dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional. Se dentro do prazo desse procedimento preferencial o Parlamento do Estado Parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do MERCOSUL.

14. Elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à

harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes, os quais serão comunicados aos Parlamentos nacionais com vistas a sua eventual consideração” (PARLAMENTO DO MERCOSUL: 2005, p. 3-4).

Efetuando-se a análise dos poderes conferidos ao Parlamento do Mercosul, percebe-se a clara ausência das prerrogativas de um verdadeiro parlamento, principalmente no que tange a legislar e fiscalizar. Fica evidente se tratar de uma instância mais deliberativa do que legislativa propriamente dita. Evidentemente as instâncias deliberativas são necessárias e importantes num processo de integração supranacional, porém, ao se nomear como *Parlamento* do Mercosul, esperava-se atribuições mais profundas de forma a dividir o poder das demais instituições do Mercosul, a exemplo do que efetivamente ocorre na União Europeia e seu Parlamento Europeu.

A atribuição de estabelecer relações com os parlamentos nacionais, na busca de convergência das legislações é seguramente a atividade de maior importância realizada pelo Parlamento do Mercosul, primeiramente por se tratar de uma atividade legislativa supranacional, em segundo lugar por assegurar que determinados temas passem pelo crivo de representantes eleitos diretamente pela populações, garantindo a legitimidade democrática necessária e por fim agilizando a tramitação das matérias e possibilitando que ocorreram num espaço temporal muito próximo em todos os Estados membros, evitando que uns se antecipem ou se atrasem em demasia em relação aos outros, como vem ocorrendo na questão da eleição direta para o Parlamento do Mercosul, por exemplo. Contudo, a abrangência dos poderes de legislar do Parlamento do Mercosul são restritas, embora possa elaborar projetos de normas para serem apreciados pelo Conselho do Mercado Comum e demais instâncias, o Parlamento basicamente funciona como órgão consultivo, sem poder para efetivamente legislar e aplicar o que for aprovado.

Outro importante poder característico de uma casa legislativa e que se vê ausente no Parlamento do Mercosul é o fiscalizatório e de controle político. Embora tenha-se a previsão para solicitar informações, convidar autoridades para prestar esclarecimentos e redigir relatórios, não foi imputado ao Parlamento do Mercosul a possibilidade de punir eventuais desvios cometidos por autoridades do Mercosul.

Receber prestação de contas periódica, realizar investigações e exercer

influência na elaboração e na avaliação do orçamento estão entre as atividades básicas de controle ausentes do protocolo que cria o PM (DRI, 2006).

Dentre os quesitos que restringem os poderes do Parlamento do Mercosul, está a própria formatação jurídica do bloco e legislações internas dos Estados membros. Para que o Parlamento do Mercosul adquira poderes de legislar de forma que suas decisões sejam automaticamente válidas em todos os países dos blocos, previamente serão necessárias alterações nas próprias estruturas do bloco, com a efetiva adoção de supranacionalidade e alterações de legislações nacionais dos Estados membros, haja visto que as próprias Constituições do Brasil e Uruguai, atualmente, vedem a vinculação automática de legislações de órgãos supranacionais em seus territórios.

A questão do aprofundamento do Parlamento do Mercosul, é, portanto, muito profunda e extrapola mera questão regimental ou de mudanças no Tratado Constitutivo do Parlamento do Mercosul, indo diretamente às questões internas de seus Estados membros, que, caso desejem o aprofundamento do processo comunitário, terão que inevitavelmente abrir mão de parte de sua soberania, a exemplo do que já ocorreu na União Europeia, que é o modelo de integração mais avançado existente no mundo.

Considerando a conjuntura atual, relativamente aos poderes, há muito para onde se possa avançar sem grandes traumas no Parlamento do Mercosul. A realização das eleições diretas para a escolha dos representantes do bloco certamente irá auxiliar nesse processo, conferindo maior legitimidade aos eleitos e possibilitando a cobrança por maior participação nas decisões do bloco, tanto pelos parlamentares como da própria população, que através das eleições ampliará o debate sobre o Mercosul e suas instâncias.

Comparativamente ao Parlamento Europeu, o Parlamento do Mercosul traz notáveis semelhanças, como nos primórdios do seu congênere, indicação dos representantes de forma indireta e a previsão de mudança para eleições diretas. A atribuição de apresentação de um projeto para a futura Constituição Comum do bloco é outra semelhança. A organização interna também é muito similar à do Parlamento Europeu, conforme já descrito quando da comparação com o Congresso Brasileiro.

Porém, o Parlamento Europeu, mesmo no seu início já dispunha de poderes mais amplos em comparação ao Parlamento do Mercosul. Embora sem as mesmas

funções de hoje, o Parlamento Europeu, desde o seu início, já participava de um processo de delegação de assuntos nacionais a um órgão regional. O Parlamento Andino e o Parlamento do Mercosul, ao contrário, participam de esquemas integracionistas que não vislumbram possibilidades concretas, ao menos em curto e médio prazos, de contar com competências comunitárias. Trata-se de processos essencialmente intergovernamentais, que não estabeleceram metas para o gerenciamento conjunto de certos temas. (DRI, 2006). Percebe-se a ausência das legitimidades democrática e até mesmo intercomunitária, tão presentes nas estruturas europeias de Parlamento e de execução.

Há de se registrar que a despeito das modestas atribuições conferidas ao Parlamento do Mercosul ainda trata-se de um processo jovem, enquanto a integração europeia e o Parlamento Europeu remetem à década de 1950, o processo de formação do Mercosul e sua instância legislativa tem apenas pouco menos de três décadas e foi unido numa conjuntura de redemocratização de praticamente toda a região, tratam-se portanto, de democracias ainda em formação e não maduras nem mesmo internamente buscando o desafio da integração regional.

CONCLUSÕES

A presente dissertação teve como objetivo maior analisar a história, formação política e as atribuições do Parlamento Europeu desde os seus primórdios, quando se nominava Assembleia Parlamentar, até os dias atuais pós Tratado de Lisboa, em que teve seus poderes sucessivamente alargados tornando-se figura protagonista no processo de eleição da Comissão e no contexto geral da União Europeia.

A análise da história do Parlamento Europeu permitiu compreender-se como da inicial Assembleia Parlamentar, criada pelo Tratado de Paris em abril de 1951, com atribuições meramente consultivas e sem poderes para efetivamente legislar, passou-se em poucas décadas para um verdadeiro Parlamento Europeu com forte atuação no âmbito da União Europeia. Os Tratados de Paris (1951) e Roma (1957) foram os ornamentos jurídicos que formataram os primeiros anos do Parlamento Europeu, inicialmente com três Assembleias (para CECA, CEEA e CEE) e posteriormente com um único órgão vinculado às três instituições multinacionais. O Tratado de Roma, embora não tenha trazido grandes avanços em termos de poderes sobre o Tratado de Paris, foi o responsável pela previsão da eleição direta dos parlamentares europeus, fato esse que mudaria significativamente a história do PE anos mais tarde e possibilitaria torna-lo o que é hoje.

Na década de 1970 com a adesão de novos Estados-membros às então comunidades europeias foram firmados os Tratado de Luxemburgo e Bruxelas, que possibilitaram avanços nos poderes do PE para área orçamental, primeiramente na sua fiscalização e posteriormente podendo rejeitá-lo.

As mudanças mais relevantes nos poderes do PE viriam, contudo, a partir da eleição direta de seus representantes. Os anos iniciais da década de 1980 novamente provocaram o aumento do número de deputados devido a adesão de novos países, Portugal dentre eles. Revestido da legitimidade democrática que passou a possuir, o PE negociou a ampliação dos seus poderes frente as outras instituições europeias.

O Ato Único Europeu foi assinado pelos Estados-membros em 1986 passando a vigorar a partir do ano seguinte e trouxe parte dos poderes reivindicados pelo PE. Primeiramente é sempre importante registrar que através do Ato Único Europeu que a expressão *Parlamento Europeu* foi tornada oficial. Dentre as novas atribuições conquistadas pelo PE destacaram-se a necessidade de aprovação para novas adesões as comunidades europeias e o procedimento de cooperação. Este último pode ser

considerado como o primeiro poder genuinamente legislador conferido ao PE, tal qual fosse um parlamento nacional apreciando uma lei proposta pelo seu executivo e o primeiro grande avanço conquistado pelo PE frente à Comissão e Conselho.

Os anos *1990* e os primeiros anos da década de *2000* possibilitaram ao PE consolidar os avanços nos seus poderes legislativos, através da ampliação do procedimento de cooperação, agora nomeado poder de co-decisão. O Tratado de Maastrich equiparou o PE ao Conselho em diversas temáticas e lhe conferiu a atribuição de aprovar a Comissão proposta pelo governos dos Estados-membros, também os Tratados de Amesterdão e Nice ampliaram e reforçaram os poderes de co-decisão que definitivamente estabeleceram o PE como co-legislador das matérias inerentes a União Europeia.

A segunda metade da década de *2000* foi um período conturbado na história da União Europeia, e por consequência também para o Parlamento Europeu. A fracassada tentativa de aprovação da Constituição Europeia teve como um de seus resultados um período de paralisia nos avanços e revisão dos ornamentos que baseiam as instituições europeias, principalmente entre o período decorrente da rejeição do TECE nos referendos de França e Países Baixos (maio de 2005) até a assinatura do Tratado de Lisboa (dezembro de 2007). As negociações para aprovação do Tratado de Lisboa por todos os então 27 Estados-membros igualmente foram longas e consumiram aproximadamente dois anos, tendo sucesso somente através da flexibilização de determinados itens em favor de alguns Estados mais reticentes quanto à sua assinatura.

Finalizando a análise histórica do Parlamento Europeu, o período pós vigência do Tratado de Lisboa demonstrou que sob essa nova realidade, que prevalece até a atualidade, o PE teve seu protagonismo alavancado como nunca antes. Alargou seus poderes nas esferas legislativa, orçamental e de controle político, avançando até mesmo na possibilidade de influenciar diretamente na composição da Comissão e do Conselho, sendo o responsável pela designação do presidente da Comissão a partir legislatura 2014-2019. O fracasso do TECE, se por lado provocou um atraso nos avanços, por outro permitiu que através do TL tais avanços se consolidassem em amplitude até maior do que a prevista na malograda Constituição Europeia.

Partindo da atual realidade de designação do presidente da Comissão através do Parlamento Europeu, é possível estabelecer que também o protagonismo dos Partidos Políticos Europeus se elevou, já que, os mesmos apresentaram conjuntamente

com suas listas de deputados às eleições 2014 o candidato que indicariam para presidir a Comissão caso lograssem o êxito eleitoral.

A partir da criação do Parlamento Europeu, e principalmente após a eleição dos deputados pela via direta, os partidos políticos dos Estados-membros passaram a organizar-se também de forma supranacional, visando a defesa das suas plataformas político-ideológicas. Os critérios para formação de um partido político europeu preveem um número mínimo de representação de Estados-membros e uma cláusula de barreira das respectivas eleições nacionais ou eleições europeias. Nas eleições europeias de 2014 disputaram os votos do cidadãos 13 partidos políticos de diversas matizes ideológicas, desde a extrema-esquerda até a extrema-direita. Os dois partidos que tradicionalmente tem se alternado como os grandes vencedores nas eleições europeias são o Partido Popular Europeu, de centro-direita e o Partido Socialista Europeu, de centro-esquerda.

Superada a fase das eleições, a atuação dos deputados dentro do Parlamento Europeu se dá não mais pelos partidos políticos diretamente, mas sim através dos Grupos Políticos. Os Grupos Políticos são formados a partir de um número mínimo de 25 deputados distribuídos por pelo menos 7 Estados-membros, podendo fazer parte de um mesmo grupo mais de um partido político europeu. Foi possível concluir que a formação dos Grupos decorre dos principais partidos, com o Grupo do PPE (tendo como base o PPE) e a Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu (tendo como base o PES) liderando as duas maiores formações. Atualmente estão registrados junto ao Parlamento Europeu 7 diferentes Grupos Políticos, em contraste aos 13 Partidos Políticos que disputaram às eleições de 2014. Os deputados que não optarem ou não conseguirem fazer parte de um Grupo ficam listados internamente como Não Inscritos.

A importância dos Grupos Políticos supera a questão partidário-ideológica e avança para a seara da estrutura administrativa do PE. Seguindo o modelo burocrático de um parlamento nacional, o PE fica organizado internamente através da Mesa Diretora, com presidente, vice-presidentes e questores. Existem as Comissões, Delegações e Secretaria Geral. Há, ainda, a Conferência dos Presidentes, Conferência dos Presidentes das Comissões, dos Presidentes das Delegações e o Colégio de Questores conforme ficou detalhado no capítulo quatro desta dissertação.

A eleição do Presidente do Parlamento se dá através de votação interna pelos

deputados europeus, e daí decorre a importância dos Grupos Políticos nesse processo, já que, o grupo que conseguir formar uma maioria consistente poderá eleger um dos seus para o comando da instituição. A divisão dos demais cargos se dá na proporcionalidade das respectivas bancadas, evidenciando novamente a importância no estabelecimento dos grupos, já que, os deputados litados como Não Inscritos ficam a margem desse processo.

Relativamente aos poderes do PE, o estudo propiciou verificar que sob o abrigo do Tratado de Lisboa a atividade parlamentar foi elevada a um patamar sem precedentes na história da União Europeia.

Primeiramente, os poderes legislativos do PE estabelecidos pelo Tratado de Lisboa o deixaram em situação de paridade com o Conselho em praticamente todas áreas de atuação da UE, à exceção dos assuntos inerentes à PESC e outros temas delicados relacionados à soberania nacional dos Estados-membros, onde ficou reservado ao Conselho deliberar sobre tal, muitas vezes com a necessidade de unanimidade dos seus membros.

O alargamento do campo de aplicação do procedimento de co-decisão foi decisivo para essa nova realidade, possibilitando ao PE rejeitar de forma definitiva eventual proposição enviada pela Comissão, além de poder sugerir alterações e buscar-se uma saída negociada através da fase de conciliação, conforme foi detalhado na Figura 7. Percebe-se que mesmo em matérias sujeitas ao procedimento legislativo especial, onde o Conselho é o ator principal, a participação do PE tornou-se mais forte, em que pese muitas vezes ter o limitado poder de apenas emitir seu parecer, não vinculativo, sobre a proposta em questão.

Na atribuição orçamentária também o PE dispõe, atualmente, de uma situação de igualdade perante o Conselho em sua análise. A necessidade de negociação entre os dois órgãos é vital para que não se chegue a um impasse orçamentário que inviabilize o próprio funcionamento da UE, conforme detalhadamente descrito no subitem 5.2. A criação do Comitê de Conciliação orçamentária foi prevista, no nosso entendimento, para a superação de eventuais diferenças graves entre os posicionamentos do PE e do Conselho.

Por fim, os poderes de controlo político do PE pós Tratado de Lisboa, e em especial a partir das eleições europeias de 2014 o transformaram definitivamente num poder parlamentar frente a outro poder executivo (no caso, a Comissão). A primeira

experiência de eleição do presidente da Comissão pelo PE, precedida da apresentação do candidato conjuntamente com as lista de deputados e escolha popular direta verificou-se em maio de 2014, tendo consagrado como vencedor o PPE e seu candidato o luxemburguês Jean-Claude Juncker. Nessa nova realidade, coube ao Conselho a tarefa de indicar para votação tal nome, mas a experiência não transcorreu na calma que era prevista, dada a oposição firmada principalmente pelo Governo do Reino Unido, que passou a buscar um encaminhamento diferente daquele inicialmente acordado. Embora a iniciativa inglesa não tenha surtido efeito ao final, basicamente porque não logrou êxito junto à outros chefes de Estado na UE, ficou o registro histórico de que nas próximas eleições europeias possa vir a repetir-se o mesmo cenário pós eleitoral. Tal situação serviu também para que se verificasse uma situação em defesa do direito de indicação por parte do partido vencedor das eleições europeias vinda de praticamente todas as forças políticas do PE, que viram na oposição do Reino Unido uma afronta ao parlamento como um todo.

A tentativa britânica foi, contudo, muito mais um movimento político, já que o TL efetivamente concedeu ao PE a atribuição de *eleger* o presidente da Comissão, e não mais *aprovar* tal personagem, como era estabelecido nos tratados anteriores. Ou seja, ainda que o Conselho cedesse às pressões do Reino Unido e indicasse outro nome que não o de Jean-Claude Juncker, sem antes ter negociado com o PE, possivelmente tal nome não seria eleito e se chegaria a um impasse político-institucional gravíssimo.

Para além do poder de eleição do presidente da Comissão, que em nossa análise é o maior poder político conferido ao PE, pode também o parlamento exigir a demissão da Comissão e é também o responsável pela escolha do Provedor de Justiça Europeu, fechando o rol das suas grandes competências dessa ordem.

Realizando uma breve análise da história e atribuições do Congresso Brasileiro e do Parlamento do Mercosul foi possível estabelecer um quadro comparativo entre o Parlamento Europeu e seus congêneres sul-americanos, destacando-se primeiramente que em contraste a um Congresso bicameral, como é o caso do Brasileiro (e também de alguns Estados que compõe a União Europeia), as diferenças de formação são diversas, como a necessidade de análise das matérias nas duas câmaras para a sua aprovação, a existências das estruturas administrativas em ordem dupla, como Mesa Diretora, Comissões, Delegações e a diferente forma com que os representantes são divididos quanto as suas circunscrições eleitorais, já que no caso brasileiro os

senadores são em número fixo e igual para todos os Estados e os deputados em número proporcional ao de eleitores de determinada área geográfica, tal qual o PE.

Relativamente aos poderes, guardada à sua abrangência nacional, o PE e o Congresso Brasileiro possuem uma linha de similaridades, como a incumbência de proposição e análise de leis (diretivas no caso europeu), análise do orçamento e poder político de controle e fiscalização sobre os órgãos executivos.

A comparação entre o Parlamento Europeu e o Parlamento do Mercosul é mais interessante do que no caso do Congresso Brasileiro por se tratarem de duas instituições supranacionais vinculadas a determinado bloco comunitário. Foi possível perceber que o Parlamento do Mercosul encontra-se atualmente num estágio evolutivo já superado pelo PE, comparativamente pode-se delimitar que o atual grau de desenvolvimento do Parlamento do Mercosul é similar ao que se encontrava o PE ao final da década de 1970 e início da década de 1980. A formação do PM ocorre, neste momento, através de indicações dos parlamentos nacionais e também pela via direta, faltando uniformizar a segunda opção em todos os cinco Estados-membros. A história de formação de ambos os parlamentos também possui diversos elementos de similaridade, estando ambas vinculadas ao nascedouro dos seus devidos blocos comunitários e sendo inicialmente dotados de limitadíssimos poderes.

No campo das atribuições, o PE em muito supera o PM, em que pese os avanços decorridos a partir do ano de 2006, carecendo ainda de poderes que realmente possam lhe qualificar como um parlamento na essência da expressão, aliado à isso está o próprio projeto integracionista do Mercosul, que é ainda excessivamente intergovernamental, deixando em segundo plano a participação parlamentar e da sociedade como um todo.

Em termos de estruturas administrativas tanto o Parlamento Europeu, o Parlamento do Mercosul e o Congresso Brasileiro apresentam uniformidades, com a existência de mesa diretora, comissões, divisão interna por partidos ou grupos políticos e proporcionalidade dos representantes de acordo com a região populacional que representam, à exceção do Parlamento do Mercosul que ainda está em processo de implantação tal divisão e do Senado Brasileiro, cuja composição se dá igualitariamente.

Novos avanços nos poderes do Parlamento do Mercosul não dependem exclusivamente dele próprio, mas sim do aprofundamento do processo integracionista

do bloco ao qual é vinculado, sem que o Mercosul avance na integração, com a consequente perda parcial de soberania por parte de seus associados, não terá o PM condições de avançar, a exceção da realização das eleições diretas, que se encontra em fase de implantação e independe de novos ornamentos jurídicos. É, portanto, um momento onde os Estados membros e suas populações precisam decidir se desejam avançar na integração ou permanecem no atual estágio de integração, que é mais econômico do que político.

O quadro comparativo estabelecido foi importante para posicionar o Parlamento Europeu como um modelo de parlamento regional a ser seguido, sua história de graduais e consistentes avanços enquanto instituição da União Europeia demonstra que o projeto europeu de parlamento regional foi bem sucedido e pode ser utilizado como balizador por outros blocos regionais existentes no mundo.

Considerando os dados analisados, em nosso entendimento, no atual quadro institucional da União Europeia as atribuições do PE chegaram próximo ao limite do possível. Pode-se ainda avançar sobre as temáticas que estão atualmente na figura do procedimento legislativo especial, passando-as para ordinário e avançar em direção à PESC. Grandes mudanças, contudo, dependerão de um novo ornamento jurídico para a própria União Europeia, como a federalização, por exemplo. É pouco possível, porém, que isso ocorra num futuro próximo, em cenário ainda de recuperação da crise do capitalismo de 2008-2009, de desconfiança das populações em relação a integração e de pontuais avanços de grupos eurocéticos em diversos Estados-membros. Há de se registrar ainda, que algumas alterações do TL podem levar até 2017 para se concluírem, diversas votações por maioria qualificada no Conselho e a própria forma de cálculo dessa maioria são exemplos. O TL é um Tratado ainda em implantação, sujeito a percalços, como o evento da eleição do presidente da Comissão demonstrou. Percebemos que o momento é de consolidar tudo que foi previsto no TL, antes de avançar para novas alterações, que nunca poderão secundarizar o papel e as atribuições já conquistados pelo Parlamento Europeu.

BIBLIOGRAFIA E OUTRA DOCUMENTAÇÃO

ACCIOLY et al (2010). *Manual de direito internacional público*, Saraiva, São Paulo. ISBN 978-850-208-536-7.

ACUERDO POLÍTICO PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL MERCOSUR Y PROPOSICIONES CORRESPONDIENTES (2009). [Em linha]. Montevideo. [Consult. 24 Fev. 2014]. Disponível em http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/4594/1/acuerdo_politico.pdf.

ÁLVARES, Pedro (2009). *O Tratado de Lisboa e o futuro de Europa*, Direcção Editorial: Christelle Rodrigues, 2009, pp. 24. Consultado em 12 de Julho de 2013. Disponível em: http://www.euroid.pt/pls/wsd/docs/F20902/publicacao_tratado%20lisboa.pdf.

BAILBY, E. (2000). *O papel do parlamento europeu*, in Vários, *Cadernos Terceiro Mundo*, N. 219, Volume 26, Abril / Maio, p. 55-57.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2013). *A história da câmara dos deputado* [Em linha]. Brasília. [Consult. 7 Out. 2013]. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia>.

CAMPOS, João Mota de, CAMPOS, João Luiz Mota de (2014). *Contencioso comunitário*. 2ª edição Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. ISBN 972-31-0988-3.

CAMPOS, João Mota de, CAMPOS, João Luiz Mota de (2014). *Manual de direito comunitário*. 7ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. ISBN 972-31-1076-8.

CARMO, Hermano e FERREIRA, Manuela Malheiro (2008). *Metodologia da investigação: guia para auto aprendizagem*. 2ª edição. Lisboa: Universidade Aberta. ISBN 978-972-674-231-9.

CARTOU, Louis et al (2000). *L'Union Européenne*. Paris: Dalloz. ISBN 2-247-01670-7.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS (2009), *Especial Eleições Europeia*. [Consult. em 7 de Agosto de 2014]. Disponível em http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1235734&especial=Elei%E7%F5es%20Europeias%202009&seccao=POL%CDTICA&page=-1.

DRI, Clarissa Franzoi (2006). *A funcionalidade do parlamento do Mercosul entre as práticas políticas nacionais e a teoria antiformalista internacional*. Espaço jurídico. Joaçaba. ISSN 1519-5899. V. 7, n. 2 (Jul-dez), p. 97-113.

DRI, Clarissa Franzoi - *Antiformalismo jurídico e integração: a funcionalidade dos parlamentos regionais na América do Sul*. Florianópolis: 2007. 204 f. Dissertação de mestrado.

DRI, Clarissa Franzoi. PAIVA, Maria Eduarda – 36 Encontro anual da ANPOCS. Águas de Lindóia, 2012. ISSN 2177-3092.

DUARTE, Maria Luísa (2010). *Estudos sobre o Tratado de Lisboa*. 1ª edição. Coimbra: Edições Almedina SA. ISBN 978-972-40-4232-9.

GRIGORAS, Ancuta - *O papel do Parlamento Europeu na construção europeia antes e após o Tratado de Lisboa*. Porto: 2011. 169 f. Dissertação de mestrado.

JUNIOR, Amandino Teixeira Nunes (2010). *Parlamento do Mercosul: sobre a necessidade da definição de pressupostos e da adoção de procedimentos para sua criação*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris.

LUZ, Thaíze Ferreira da (2008). *A integração latino-americana e o Mercosul sob o olhar da história e do direito internacional*. Biblos. Rio Grande. ISSN 0101-045x-

0102-4388. V. 22 (2), p. 95-107.

MARIANO, Marcelo Passini (2000). *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras. ISBN 85-7129-262-0.

MESQUITA, Maria José Rangel de (2010). *A União Europeia após o Tratado de Lisboa*. 1ª edição. Coimbra: Edições Almedina SA. ISBN 978-972-40-4322-7.

O TRATADO DE LISBOA (2010). *Jornadas sobre o Tratado de Lisboa / dir. Fausto de Quadros*. Lisboa: Edições Almedina SA. ISBN 978-972-40-4427-9.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. *História* [Em linha] . Montevideo. [Consult. 7 Out. 2013]. Disponível em <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4495/2/parlasur/historia.html>.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. *Recomendação 03/2013* [Em linha] . Montevideo. [Consult. 24 Fev. 2014]. Disponível em http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7947/1/rec_03_2013_-_prorroga_del_periodo_de_transicion_establecido_en_la_dec._18-11.pdf.

PARLAMENTO EUROPEU (2014). *Partidos Políticos Europeus*. [Consult. em 5 de Agosto de 2014]. Disponível em <http://www.elections2014.eu/pt/european-political-parties>.

PARLAMENTO EUROPEU (2013) . *O princípio da subsidiariedade*. [Consult. em 17 de Julho de 2013]. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/tu/pdf/pt/FTU_1.2.2.pdf.

PARLAMENTO EUROPEU (2013) . *Sobre o Parlamento* [Em linha]. Bruxelas. [Consult. 18 Jul. 2013]. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0042423726/Parliament-and-the-Lisbon-Treaty.html>.

PARLAMENTO EUROPEU (2013). *Sobre o Parlamento, as comissões*

parlamentares. Consult. Em 16 de Julho de 2013]. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/00aab6aedef/Comissões.html>.

PARLAMENTO EUROPEU (2013). *Sobre o Parlamento, as delegações*. [Consult. em 16 de Julho de 2013]. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0058a10b22/As-delegações.html>.

PARLAMENTO EUROPEU (2013) . *Sobre o Parlamento, órgãos políticos*. [Consult. em 16 de Julho de 2013]. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/00766d87cc/Órgãos-pol%C3%ADticos.html>.

PARLAMENTO EUROPEU (2013) . *Sobre o Parlamento, tratados* [Em linha]. Bruxelas. [Consult. 11 Jul. 2013]. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/00b82c7869/Os-Tratados-e-o-Parlamento-Europeu.html>.

POMPEO, Fulvio (2003). *Parlamento del Mercosur: lineamentos para su conformación*. *Diariohoy*. [Em linha]. Consultado em 07 de Maio de 2014. Disponível em <http://pdf.diariohoy.net/2003/09/07/pdf/02.pdf>.

PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO MERCOSUL (2006) [Em linha]. Montevideo. [Consult. 24 Fev. 2014]. Disponível em http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf.

QUADROS, Fausto (1991). *Direito das comunidades europeia e direito internacional público*. Reimpressão. Lisboa: Almedina

QUADROS, Fausto de et al (1984). *Por que vamos entrar para a CEE*. 2ª edição. Lisboa: IDL.

SENADO FEDERAL (2013). *História* [Em linha] . Brasília. [Consult. 7 Out. 2013]. Disponível em <http://www.senado.gov.br/senado/secretarias/arquivo/historico.asp>.

UNIÃO EUROPEIA (2012). Parlamento Europeu. *Bem-vindos ao Parlamento Europeu*. Direcção-Geral da Comunicação; Martin Schulz, int. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. ISBN 978-92-823-3579-6.

UNIÃO EUROPEIA (2004). Parlamento Europeu. Gabinete de Informação - Portugal. *O Parlamento Europeu: um parlamento diferente dos outros* / dir. António Sobrinho; José António Martins. Lisboa: Serviço das Publicações da União Europeia. ISBN 972-97048-9-9.

UNIÃO EUROPEIA (2010). Parlamento Europeu. *O Parlamento Europeu*. Direcção-Geral da Comunicação. Luxemburgo: Serviços Publicações da União Europeia. ISBN 978-92-823-3030-2.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima (2003). *Metodologia As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia*ueri: Manole. ISBN 85-204-1768-X.