

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 39 • nº 155

julho/setembro – 2002

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

A União Européia e o direito eleitoral

Carlos Eduardo Caputo Bastos e
Jorge Fontoura

O Direito Comunitário, significativo desdobramento jurídico da União Européia, tem-se manifestado inusitado e surpreendente em quase todos os seus múltiplos aspectos.

A princípio mero processo de liberalização de comércio, a integração européia transformou-se paulatinamente em sofisticado engendro jurídico e político, com um sistema todo próprio de elaboração legislativa e de uniformização e aplicação do direito ao caso concreto. Um caleidoscópio de novidades, desde a superioridade hierárquica da norma comunitária sobre o direito interno, ainda que constitucional, o que surpreende à perspectiva tradicional do direito público, desde sempre conformada pelo dogma da constitucionalidade. A previsão constitucional da possibilidade de delegação de poderes soberanos a instituições supranacionais é outra *conditio sine qua non* à participação na Europa comum.

Quatro instituições comunitárias se destacam, com funções também inovadoras: a Comissão Européia, o Conselho de Ministros (dos Estados-membros), o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (no plural por se tratar de três instituições: Comunidades Européias do Carvão e do Aço, de Energia Atômica e Econômica propriamente dita) e, finalmente, o Parlamento Europeu, do qual cuidaremos no presente artigo, no que concerne especificamente a seu processo eletivo.

Carlos Eduardo Caputo Bastos e Jorge Fontoura são membros fundadores do CEDI, Centro de Estudos de Direito Internacional.

Até 1979, o Parlamento Europeu era composto por delegações nacionais indicadas pelos respectivos Poderes Legislativos. Desde então, a escolha por sufrágio universal e direto passou a realizar-se de cinco em cinco anos, gerando uma demanda de direito eleitoral totalmente peculiar, haja vista a imensa diversidade entre as legislações nacionais dos quinze países comunitários e, mais que isso, a profunda diferença de culturas políticas existente.

Constituído por 626 membros não agrupados em nacionalidades, mas em famílias partidárias, o Parlamento Europeu conta com as seguintes bancadas, com o número de integrantes indicado em parênteses: Partido dos Socialistas Europeus (214); Partido Popular Europeu (200); Grupo Liberal, Democrático e Reformista (41); Grupo da Esquerda Unitária Européia (33); Grupo União pela Europa (36); Grupo dos Verdes no Parlamento Europeu (28); Grupo da Aliança Radical Européia (20); Grupo dos Independentes pela Europa (17) e formalmente sem partido (37).

Única instituição comunitária que discute e delibera em público, o Parlamento que está sediado em Estrasburgo, território francês próximo à fronteira germânica, prepara pareceres e auxilia na elaboração das normas comunitárias. Dispõe de um poder de co-decisão, tendo em vista ser a produção legislativa, Regulamentos e Diretivas principalmente, elaborada na Comissão Européia e no Conselho de Ministros. Trata-se, de fato, abstraindo-se um esforço semântico pouco convincente, de um meio-poder irremediavelmente limitado, com as iniciativas legislativas sendo de fato tomadas em Bruxelas, muito além da instância legislativa por excelência. Aqui reside a grande crítica ao modelo comunitário europeu: o único órgão escolhido pelo voto popular, universal e direto, e que não delibera a *huis clos*, de fato não legisla.

Os Tratados de Maastricht, de 7 de fevereiro de 1992, e de Amsterdã, de 2 de outubro de 1997, procuraram atenuar o relativo

papel do Parlamento, permitindo-lhe “co-decidir” na elaboração legislativa, emitindo pareceres vinculantes aos demais órgãos, em determinadas matérias. Desempenha ainda papel importante na elaboração e controle orçamentário, incumbindo-lhe a última palavra no que tange à destinação dos fundos comunitários, francamente utilizados nos processos de desenvolvimento regional. Cumpre salientar estarem entre as despesas obrigatórias, e que logo independem de voz parlamentar, aquelas referentes a subsídios agrícolas, quase a metade do “euro bilionário” orçamento do bloco. Trata-se da Política Agrícola Comum, grandemente responsável pela exclusão e subdesenvolvimento em muitos países periféricos, violadora ululante das mais mezinhas regras do comércio internacional.

Muito embora seja a uniformidade de interpretação e aplicação normativa uma marca flagrante da “Europa do Direito”, na legislação eleitoral prevalece, ao contrário, a regra do tratamento nacional. Vale dizer que estudar direito eleitoral europeu é estudar cada um dos ordenamentos nacionais dos Estados comunitários, quinze leis eleitorais que se aplicam a um específico processo eleitoral de escolha dos eurodeputados.

Não havendo, portanto, um sistema eleitoral comunitário, na recente eleição de 11, 12 e 13 de junho de 1999, quando votaram 298 milhões de eleitores, aplicou-se a lei de cada país, dentro de um princípio de territorialidade já quase proscrito da Europa de instituições comuns. Enquanto, por exemplo, no Reino Unido utilizou-se um específico sistema, o mesmo não ocorreu nos demais países, sem que isso tenha comprometido o bom funcionamento do processo. Disposições referentes ao direito de voto, suas restrições, idade eleitoral, regime de obrigatoriedade do sufrágio, elegibilidade e desenrolar das campanhas receberam tratamentos nacionais.

Outro tema não pacificado diz respeito à exclusividade do mandato europeu, à sua compatibilidade com o exercício concomi-

tante daquele nacional, o que é proibido expressamente em apenas quatro países: Bélgica, Grécia, Espanha e Áustria.

Merece referência ainda a peculiar faculdade de que gozam os europeus de votarem nos Estados em que residem, como se nacionais fossem. E ainda mais, poderem ser candidatos, em eleições administrativas, no país de residência, o que pretende fomentar a “cidadania européia”. Tais concessões, acrescente-se, têm grande importância, considerado o direito de livre circulação e de estabelecimento de que dispõem.

Embora o Parlamento Europeu houvesse aprovado, em 1998, relatório indicando a necessidade de um processo eleitoral uniforme, com disposições comuns, as razões políticas refratárias à europeização eleitoral parecem muito fortes. Trata-se do recorrente impasse de uma Europa que anseia pelo aperfeiçoamento de suas instituições, pelo seu aprofundamento, mas que conserva incólume, em um outro lado inconfessável, a velha índole nacional.

Eleições e democracia são conceitos imbricados por relação de causa e efeito. Ao tratarmos da questão eleitoral européia, não há como deixar de considerar o “déficit democrático” crucial, que fatalmente decorre de um parlamento que não “legisla de corpo inteiro”.

O sufrágio universal com o qual se vêm escolhendo os eurodeputados confere legitimidade popular ao Parlamento Europeu.

Porém, a mera existência de um Parlamento eleito diretamente, com clareza, não basta para responder à exigência fundamental de uma Constituição democrática, nos termos da qual todos os poderes do Estado derivam do povo. É também necessário que se atente para a crucial questão da organicidade das instâncias de poder, para que haja transparência no processo de tomada de decisões e representatividade nos órgãos responsáveis pela adoção e implementação de tais decisões. O recente episódio de detecção e persecução de atos de corrupção de altos funcionários da Comissão Européia, algo que se imaginava impossível em uma Europa acrisolada dos velhos vícios republicanos, demonstrou com modos didáticos quão importante é uma instituição parlamentar ileso, não mutilada pela conveniência técnica de uma “polis” sem política.

A União Européia, relutante em identificar-se como o ocaso da democracia liberal, é, ao mesmo tempo, alvissareiro prenúncio de formas inovadoras de salutar convivência política, em que o Estado, apesar das aparências, continua exercendo seu papel de liderança. Mais para a Ciência Política do que para o Direito, cabe a consideração crítica do admirável mundo novo que decorre do aprofundamento da União Européia, sem opositores válidos e ideologicamente consensual, à exceção dos remanescentes nacionalismos de ambas as extremas.