



Cláudio Barbosa Teixeira

**IN VARIETATE CONCORDIA?  
REFLEXÃO SOBRE A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DA  
UNIÃO EUROPEIA: A PROBLEMÁTICA DAS ELEIÇÕES EUROPEIAS**

Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, Menção em Direito Internacional Público e Europeu,  
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, sob orientação do Prof. Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado

julho de 2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



• U

C •

**FDUC** FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Cláudio Barbosa Teixeira

**IN VARIETATE CONCORDIA?  
REFLEXÃO SOBRE A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DA  
UNIÃO EUROPEIA: A PROBLEMÁTICA DAS ELEIÇÕES EUROPEIAS**

**IN VARIETATE CONCORDIA?  
THE DEMOCRATIC LEGITIMACY OF THE EUROPEAN UNION:  
THE PROBLEM WITH EUROPEAN ELECTIONS**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de  
Ciências Jurídico-Políticas, Menção em Direito Internacional Público e Europeu.

Orientador:

Professor Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado

**COIMBRA**

**2017**

## **Agradecimentos**

Antes de mais, à minha família, Pai, Mãe e Avó, por todo o esforço e sacrifício que tornou o impossível em possível.

Ao Professor Doutor Jónatas E. M. Machado, pela honra de aceitar esta orientação, cujo apoio e contributo se revelaram decisivos para este resultado final, especialmente no seu início.

Ao Professor Doutor Rui Moura Ramos, pelos conselhos sempre que preciso.

Especial agradecimento ao Professor Doutor Vital Moreira, por uma das discussões mais extraordinárias que já tive a honra de ter sobre este tema: pela motivação, pragmatismo e abertura de espírito.

Liliana Cunha. Por tudo. “obrigado” não chega.

À minha Coimbra, que continuará a existir para sempre na minha imaginação.

E a Bruges. Pois esta tese (também) é vossa.

Obrigado.

## **Resumo / Abstract**

A crescente afirmação da União Europeia coincidiu com o elevar das críticas ao seu défice de democracia. A questão da legitimidade democrática parecia inicialmente redundante num contexto intergovernamental. Mas a Europa após Maastricht é também uma Europa de Cidadãos. Representados no Parlamento Europeu, seria de esperar que eleições de cinco em cinco anos terminassem o debate. Mas este apenas ficou mais ensurdecedor. Nas últimas décadas, ficou patente o desinteresse dos cidadãos pelas eleições europeias. O elo de ligação entre eleitores e eleitos nunca se estabeleceu verdadeiramente e abstenção atinge recordes históricos em cada eleição desde 1979. Encontra-se ausente o elemento central do parlamentarismo: a presença de um genuíno controlo democrático, o que coloca em xeque a abordagem do contínuo *empowerment* do PE e a legitimidade democrática da UE como um todo. A culpa não é dos cidadãos, mas sim do quadro jurídico, que mantém um jogo europeu a ser disputado com regras nacionais. Este trabalho irá refletir sobre as falhas desta estrutura em produzir eleições verdadeiramente europeias e analisar as suas propostas de resolução.

The growing assertion of the European Union coincided with raising criticism of its democratic deficit. The question of democratic legitimacy initially seemed redundant in an intergovernmental context. But Europe after Maastricht is now a Europe of Citizens. Represented in the European Parliament, it would be expected that elections every five years would have ended the democracy debate. But it only got even more deafening. In the last decades, the lack of interest of citizens in European elections was evident. The link between voters and elected representatives has never really established itself and abstention has reached historic heights in every election since 1979. The central element of parliamentarism is absent: the presence of genuine democratic control, which calls into question the continuous empowerment of the EP and the democratic legitimacy of the EU as a whole. This is not the citizens' fault. It is the legal framework that dictates that a European match is being played with national rules. This work will reflect on the failures of this structure in producing truly European elections and analyse the relevant proposals for its resolution.

## **Palavras-chave / Keywords**

Democracia	<i>Democracy</i>
Legitimidade	<i>Legitimacy</i>
Direito da UE	<i>EU Law</i>
Parlamento Europeu	<i>European Parliament</i>
Eleições Europeias	<i>European Elections</i>
Reforma Eleitoral	<i>Electoral Reform</i>

## Lista de Siglas e Abreviaturas

BCE	Banco Central Europeu
Benelux	Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo
BVG	<i>Bundesverfassungsgericht</i>
CDFUE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CE	Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CIG	Conferência Intergovernamental
CRP	Constituição da República Portuguesa
EM	Estado(s) Membro(s)
Euratom	Comunidade Europeia da Energia Atómica
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
MEP	Deputados ao Parlamento Europeu
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PE	Parlamento Europeu
PLO	Procedimento Legislativo Ordinário
PN	Parlamentos Nacionais
RFA	República Federal da Alemanha
STV	Sistema Eleitoral Uninominal com Transferência de Votos
TECE	Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia

## Índice

Agradecimentos .....	1
Resumo / Abstract.....	2
Palavras-chave / Keywords.....	3
Lista de Siglas e Abreviaturas .....	4
1 INTRODUÇÃO.....	7
2 O DESAFIO DEMOCRÁTICO DA UNIÃO EUROPEIA.....	15
2.1 A afirmação de um Constitucionalismo Europeu .....	15
2.2 Déficit Democrático e Crise de Legitimidade .....	20
2.2.1 As primeiras críticas e reações .....	20
2.2.2 O debate sobre o Déficit Democrático .....	24
3 O PARLAMENTO EUROPEU COMO AGENTE DEMOCRATIZADOR .....	32
3.1 A Evolução Democrática .....	32
3.2 A Abordagem Parlamentar.....	38
3.3 O agravamento do “desequilíbrio democrático” .....	41
3.4 A Crítica Jurisprudencial: o BVG sobre o déficit democrático.....	44
4 A PROBLEMÁTICA DAS ELEIÇÕES EUROPEIAS .....	51
4.1 Contextualização .....	51
4.2 O quadro jurídico eleitoral da União.....	55
4.2.1 Processo eleitoral uniforme vs. Princípios comuns .....	55
4.2.2 O quadro jurídico eleitoral: disposições relevantes .....	57
4.2.3 O papel dos partidos políticos europeus .....	60
4.3 Um Parlamento Europeu, 28 eleições nacionais .....	64
4.3.1 A disparidade dos procedimentos eleitorais .....	64
4.3.2 A competição entre partidos políticos nacionais .....	67
4.4 O Conceito de “Eleições de Segunda Ordem” .....	70
5 REFORMA ELEITORAL EUROPEIA: SOLUÇÕES E DESAFIOS.....	76
5.1 Contextualização .....	76
5.2 Spitzenkandidaten: A experiência das eleições de 2014.....	79
5.3 O Relatório Hübner/Leinen sobre a Reforma Eleitoral da UE .....	85
5.4 A Resolução do PE de 11 de novembro.....	88
5.5 Reforma eleitoral e a delimitação das competências da UE .....	91

5.6	O “Brexit” e as eleições de 2019: problema ou oportunidade? .....	94
5.7	Mais além dos Tratados .....	97
5.7.1	Contextualização .....	97
5.7.2	Listas Transnacionais: um círculo eleitoral europeu .....	98
5.7.3	Sistema Eleitoral Misto .....	101
5.7.4	Igualdade eleitoral: Princípio da Dupla Proporcionalidade.....	103
5.7.5	Competência eleitoral europeia: o abraçar de uma democracia federal? .....	107
6	CONCLUSÕES .....	111
7	BIBLIOGRAFIA .....	113
8	JURISPRUDÊNCIA.....	122
9	ANEXOS .....	123
	ANEXO I - Gráfico de evolução da participação eleitoral (1979-2014) .....	124
	ANEXO II - Gráfico de evolução da participação eleitoral por EM (1979-2014).....	125
	ANEXO III - Composição dos Grupos Políticos Europeus por nacionalidade .....	126
	ANEXO IV - Os diferentes sistemas eleitorais em cada EM nas eleições de 2014.....	127
	ANEXO V – Resultados das Eleições Europeias em Portugal (2009-2014) .....	128
	ANEXO VI - Composição do PE à data da Sessão de Abertura de 2014.....	129
	ANEXO VII - Proposta de decisão do Conselho que aprova as disposições que alteram o Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto .....	131



## 1 INTRODUÇÃO

Em pleno final do século passado (1999), coroando décadas de progresso do projeto de integração europeia, Lucas Pires colocava a seguinte questão: “Pode um direito europeu e que reivindica a sua supremacia face ao próprio direito constitucional nacional, continuar a ser legitimado através das democracias nacionais?”<sup>1</sup> Vinte anos após a publicação destas palavras, serão as próximas eleições para o Parlamento Europeu (PE) de 2019 a ensaiar uma resposta.<sup>2</sup> A evolução dos tempos força-nos, contudo, a reformular a questão: pode (e deve) uma União Europeia (UE), em rota para uma “união cada vez mais estreita”,<sup>3</sup> económica, monetária e política, ser legitimada através de uma verdadeira democracia europeia?

À primeira vista, esta ideia poderá estranhar os mais incautos. Deveras, o conceito de democracia encontra-se tradicionalmente associado ao Estado-Nação soberano.<sup>4</sup> A Constituição democrática, a “norma das normas e sede da competência das competências”, assegura o Estado de Direito, garante a separação de poderes e submete o poder político à vontade popular, permitindo à democracia conciliar os “objetivos, antes contraditórios, de liberdade e segurança, alternativa e estabilidade, mudança e ordem, soberania do indivíduo (ou cidadania) e soberania do Estado”.<sup>5</sup>

Contudo, o fenómeno da globalização e a crise pós-moderna do Estado nacional obriga-nos a repensar o conceito de estadualidade vestefaliana como paradigma imaculado de democracia, adquirindo cada vez maior relevância a questão da *supranacionalização da democracia*.

Nas últimas décadas, a emergência de novas problemáticas resultantes da enorme discrepância entre uma sociedade global, cada vez mais interdependente, e a realidade de um Mundo ainda dividido por fronteiras nacionais, conduziram os Estados nacionais a

---

<sup>1</sup> PIRES, F. L. (1999). Introdução ao Direito Constitucional Europeu. Coimbra: Almedina., p. 63.

<sup>2</sup> De resto, cuja preparação já se iniciou. Ver HÜBNER, D. M., & LEINEN, J. (30 de abril de 2015). Working Document on the Reform of the Electoral Law of the European Union. Documento de Trabalho, Parlamento Europeu, Comissão de Assuntos Constitucionais. Obtido em 2 de junho de 2015, de Sítio online do Parlamento Europeu.

<sup>3</sup> Artigo 1º, § 2, TUE.

<sup>4</sup> KÖCHLER, Hans. The European Constitution and the Imperatives of Democracy. *Singapore Year Book of International Law*, 2005: 87-101, p.87.

<sup>5</sup> PIRES, F. L. (1999), *op. cit.*, p. 7.

prosseguir um caminho de integração cada vez mais ambicioso,<sup>6</sup> realizando significativas transferências de poderes soberanos para organizações internacionais (OI) que, por sua vez, progressivamente adquiriram uma natureza marcadamente supranacional, ou mesmo “constitucional.”<sup>7</sup>

O caso de estudo por excelência desta realidade é projeto de integração europeu. Desde o surgimento das Comunidades Europeias até à consolidação da UE, este consiste no exemplo paradigmático de um processo de integração baseado numa abordagem progressiva, consistindo em pequenos passos de delegação e partilha de competências anteriormente exclusivas do Estado-Nação em favor de uma organização supranacional que, gradualmente, veio a adquirir feições constitucionais próprias.<sup>8</sup>

O progressivo fortalecimento das instituições europeias e acelerada transferência de competências tradicionais dos EM para a esfera comunitária realizou-se de forma exponencial, intensificando-se especialmente durante as últimas décadas. A rápida evolução do paradigma de integração para um de governação ao nível europeu estabeleceu uma verdadeira realidade paradoxal, invertendo o tradicional processo histórico de integração política ao formar uma “espécie de federalismo de cima para baixo, ao invés de baixo para cima”.<sup>9</sup>

No entanto, o aprofundamento dos processos de integração de semelhante natureza, baseados na delegação de poderes anteriormente exclusivos do Estado soberano em favor de uma autoridade supranacional ou entidade intergovernamental, traduz-se na produção de potencialmente perigosos danos colaterais: o gradual enfraquecimento do tradicionalmente estabelecido elo de ligação entre Democracia e Soberania, comprometendo o efetivo controlo democrático por parte da respetiva *polity* delegante.<sup>10</sup>

Uma vez perturbado este gentil equilíbrio, por meio da subtração de competências soberanas à esfera nacional, torna-se necessário restabelecê-lo, substituindo o controlo democrático do Estado por uma nova forma equivalente de escrutínio ao nível

---

<sup>6</sup> HABERMAS, J. (2014). *Democracy in Europe: Why the Development of the European Union into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible*. Oslo: ARENA Working Paper 13/2014., p. 1.

<sup>7</sup> A “transformação destas organizações internacionais pode mesmo ser caracterizada duplamente, através da conquista de uma natureza marcadamente supranacional e de um certo grau de constitucionalização dos respetivos estatutos.” PIRES, F. L. (1999), *op. cit.* p. 12.

<sup>8</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>9</sup> LOBO-FERNANDES, L. (2006). “Da Integração à Governação Europeia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da UE.” *Revista Nação e Defesa*, Outono-Inverno: 143-165, p. 145.

<sup>10</sup> PIRES, F. L. (1999), *op. cit.*, 12.

supranacional que providencie semelhantes níveis de confiança, inserida no âmbito de um sistema funcional de *checks and balances*.<sup>11</sup>

Contudo, retornar a este ponto de equilíbrio ideal revela-se uma realização fugidia. Neste sentido, certa opinião doutrinal e uma persistente percepção popular têm defendido que o exponencial impulso integrador europeu, realizado ao longo das últimas décadas, não se viu adequadamente secundado por um aumento proporcional do escrutínio democrático e da participação política dos cidadãos, desencadeado uma reação de exigência de maior responsabilidade política e de controlo democrático das instituições europeias.<sup>12</sup>

Com a progressiva cedência do contratualismo comunitário perante as novas exigências de governação de uma Europa a vinte e oito, produziram-se efeitos de erosão duradouros nos mecanismos tradicionais das democracias nacionais, sem que estes tenham sido adequadamente acompanhados e contrabalançados por um paralelo e proporcional aprofundamento dos mecanismos de democracia direta, o que se traduziu em maior desequilíbrio institucional e menor grau de controlo recíproco dos poderes.<sup>13</sup>

A “erosão da democracia através da delegação de competências”<sup>14</sup> revela-se assim como um dos derradeiros problemas estruturais da UE, motivando as críticas sobre falta de legitimidade democrática e a existência de um “défice democrático”.<sup>15</sup>

Reconhecendo tais insuficiências, os Tratados constituintes conheceram progressivos momentos de reforma decisivos, do Ato Único Europeu a Maastricht, culminando com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. O herdeiro do malogrado Tratado Constitucional veio instituir profundas reformas com o objetivo de aproximar o funcionamento da UE com aquele de um Estado constitucional, simplificando o funcionamento das instituições para as tornar mais eficazes, transparentes e próximas do cidadão europeu.

---

<sup>11</sup> KÖCHLER, H., *op. cit.*, p. 87.

<sup>12</sup> LOBO-FERNANDES, L., p. 146.

<sup>13</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>14</sup> KÖCHLER, H., *op. cit.*, p.87.

<sup>15</sup> Inicialmente assente na legitimidade intergovernamental, a questão democrática não se colocava. Porém, o Intergovernamentalismo enfatizou o papel dos Governos dos EM, criando dificuldades de assegurar o controlo e responsabilidade política dos Executivos quanto a matérias europeias pelos seus parlamentos. Mais, invadindo um campo outrora exclusivo das assembleias parlamentares nacionais, o legislador da UE substituiu-se e concorre com o legislador nacional, sem que a este lhe seja reconhecida equivalente legitimidade democrática. FILIPE, A. (2005). A União Europeia e os Parlamentos Nacionais. *RES-PUBLICA, Revista Lusófona de Ciência Política e Relações Internacionais*, 61-77, pp. 62-69.

Com o Tratado de Lisboa, o projeto europeu conheceu uma verdadeira revolução constitucional, de maneira que Vital Moreira considera que a UE não pode mais ser entendida “em termos de organização internacional, mas sim como comunidade política organizada de carácter supranacional”, que apresenta atualmente “importantes traços estatais (sem ser um Estado) e federais (sem ser uma federação)”, afirmando-se como um fenómeno “parafederal sui generis, que só pode ser lida em termos de direito constitucional e não de direito internacional.”<sup>16</sup>

Porém, quanto mais a UE se afasta do modelo inicial de mera organização internacional, mais centrais se torna a questão da Democracia. Numa Europa que iniciou a sua longa caminhada por intermédio de “passos pequenos, mas concretos”, nas palavras da declaração de Robert Schuman, todo o grande salto faz aumentar o risco de que o projeto de integração europeia se possa tornar vítima do seu próprio sucesso.

Avanços significativos foram feitos na senda de concretizar as históricas exigências da democratização da governança europeia, nomeadamente aproximar os cidadãos e fomentar a sua participação simplificando o funcionamento das instituições e corrigindo o desequilíbrio institucional. Ao longo das últimas décadas, este desequilíbrio mostrou ser a principal força motriz por detrás dos esforços de democratização da UE, tendo as sucessivas alterações aos Tratados privilegiado a chamada *abordagem parlamentar*.<sup>17</sup>

O PE diferencia-se das restantes instituições por ser a única portadora de legitimidade democrática direta. Eleito por sufrágio direto universal, seria o instrumento idóneo no combate ao défice democrático, fornecendo um contraponto democrático à preponderância da CE e do Conselho. Face às crescentes críticas de défice democrático, a resposta dos líderes europeus foi recorrente: a opção pelo constante e progressivo reforço dos poderes do PE.<sup>18</sup>

Contudo, verificamos que as reformas consecutivas dos Tratados ofereceram respostas pouco satisfatórias no que diz respeito à questão primordial da legitimação por via de uma democracia supranacional, não sendo ainda tangente que o modelo de

---

<sup>16</sup> MOREIRA, V. (2014). “*Respublica*” Europeia: Estudos de Direito Constitucional da União Europeia. Coimbra: Coimbra Editora., p. 4.

<sup>17</sup> DEHOUSSE, R. (1998). European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure? *Common Market Law Review* (35), 595–627.

<sup>18</sup> SCHLEICHER, D. (2011). What if Europe held an election and no one cared? *Harvard International Law Journal*, pp. 109-161.

*governance* europeu se baseie em instituições democraticamente responsáveis perante os cidadãos europeus.<sup>19</sup>

O Tratado de Lisboa manteve a maior parte das disposições previstas no Tratado Constitucional, efetivamente reciclando as principais medidas destinadas a aproximar o funcionamento da UE com aquele de um Estado constitucional. De um ponto de vista formal, o cerne do debate democrático deixou de ser a reforma profunda da estrutura institucional. Por outro lado, a alteração da relação de poderes entre o PE, o Conselho e a CE - por si só - revela-se materialmente insuficiente, pois parte da premissa de que o PE se encontra em condições de efetivamente conferir *input* democrático à estrutura institucional.

Isto porque o cumprimento da tarefa institucional do PE depende inteiramente da solidez da pedra basilar onde assenta a sua legitimidade: as *eleições europeias*. A qualidade e o tipo de sufrágio instituído para a eleição do PE revestem-se assim de uma importância determinante no plano global de governação europeia. No entanto, “*the EU lacks genuine ‘democratic politics’*”.<sup>20</sup>

As eleições europeias têm sido consideradas como um insucesso parcialmente desde o seu início.<sup>21</sup> A eleição direta dos membros do PE foi introduzida em 1979 com o objetivo primordial de desencadear um movimento crescente de afirmação de uma democracia representativa ao nível europeu, criando um vínculo duradouro entre os cidadãos e os seus representantes, entre a vontade popular e a política europeia. Contudo, o objetivo de transformar a UE numa verdadeira *polity* democrática não se concretizou.<sup>22</sup>

O propósito deste ato eleitoral - a eleição de “Eurodeputados” politicamente responsáveis perante os eleitores, com vista à formação de maiorias parlamentares onde assente a liderança política da UE - não chegou a ser verdadeiramente traduzido na forma como as eleições são conduzidas nem assimilado pela maioria dos cidadãos.

De um ponto de vista político, são *eleições de segunda ordem*, onde a política nacional determina os resultados de eleições supranacionais.<sup>23</sup> As campanhas eleitorais são essencialmente dominadas por assuntos internos e monopolizadas pelos partidos nacionais,

---

<sup>19</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>20</sup> HIX, S., & HØYLAND, B. (2011). *The Political System of the European Union* (3ª Edição ed.). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.. p. 130-131.

<sup>21</sup> Ver, em particular: SCHLEICHER, D. (2011); HIX, S., & HAGEMANN, S. (2009); HIX, S. (2008).

<sup>22</sup> HIX, S., & HAGEMANN, S. (2009). Could changing the electoral rules fix European Parliament elections? *Politique européenne*, 28, 27–41, p. 28.

<sup>23</sup> Para Simon Hix, “o problema é que as eleições para o PE têm realmente muito pouco a ver com a Europa”. HIX, S. (2008). *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. New York: Wiley, p. 79.

cujas afiliações ao nível europeu passam propositadamente despercebidas. Consequentemente, as eleições europeias são encaradas de forma semelhante pelos vários agentes envolvidos: partidos nacionais, *media* e os próprios eleitores encaram a eleição de uma perspetiva eminentemente nacional e de carácter intermédio, reduzindo o ato eleitoral à infeliz finalidade de barómetro popular à atuação de governos e lideranças de partidos nacionais.<sup>24</sup>

De uma perspetiva legal, vinte e oito eleições nacionais distintas coexistem de forma quase surreal para eleger apenas uma assembleia supranacional. Um procedimento eleitoral uniforme nunca foi implementado: cada EM organiza o ato eleitoral de acordo com o seu próprio sistema e autoridade eleitoral. Apenas os partidos políticos registados a nível nacional participam, os partidos europeus nunca foram a votos. O direito ao voto dos cidadãos europeus encontra-se condicionado pelas afiliações partidárias europeias das respetivas forças políticas nacionais, o que significa que a totalidade do espectro partidário europeu geralmente não se encontra disponível no boletim de voto, negando aos cidadãos uma escolha livre e completa.<sup>25</sup>

Em suma, trata-se de um jogo europeu disputado com regras nacionais. O resultado final está à vista: uma quebra consumada do elo de ligação entre eleitores e eleitos. Portanto, apesar de o PE se assemelhar a qualquer outro parlamento democraticamente eleito, com parlamentares repartidos ideologicamente por coesos grupos parlamentares, encontra-se ausente o elemento central do parlamentarismo: a presença de um genuíno controlo democrático, o que coloca em xeque a abordagem do contínuo *empowerment* do PE e a legitimidade democrática da UE como um todo.<sup>26</sup>

Neste sentido, a falha crítica das eleições europeias em criar uma conexão eleitoral entre os cidadãos e a política europeia apenas vem contribuir para o agravar do défice democrático, comprometendo o equilíbrio institucional e a separação de poderes na UE.<sup>27</sup>

Perante este quadro, colocaremos a questão e tentaremos formular a sua resposta: estará assim o processo de integração europeia, que conduziu ao estabelecimento de um nível superior de governação comum a uma escala continental, capaz de desenvolver uma

---

<sup>24</sup> HIX & HAGEMANN, *op. cit.*, p. 28.

<sup>25</sup> SCHLEICHER, D., *op. cit.*, p. 110.

<sup>26</sup> De resto, as sondagens do Eurobarómetro revelam que, apesar de o PE se manter como a instituição europeia na qual os cidadãos mais confiam, o apoio popular à UE apenas decresceu desde que se começou a atribuir mais poder ao Parlamento Europeu. HIX, S. (2008), *op. cit.*, p.79.

<sup>27</sup> SCHLEICHER, David, *op. cit.*, pp. 123-126.

forma de democracia igualmente supranacional, situada acima do nível organizacional de um Estado?<sup>28</sup> O que é preciso alterar para o conseguir? E quão possível é consegui-lo?

O que tentaremos afirmar assentará na premissa de que o futuro de um projeto democrático a um nível europeu se encontra estritamente dependente da emergência de uma *polity* europeia genuína, em que o todo europeu seja maior do que a soma total daquelas dos seus EM.

Por conseguinte, consideramos necessário centrar o debate naquela que é a base de todas as democracias: o cidadão. Afirma-se como indispensável colocar o cidadão europeu no centro da ação das instituições e do debate político europeu, o que forçosamente exige uma reflexão sobre o alargamento dos procedimentos democráticos - até agora estabelecidos no enquadramento de cada EM - para além das fronteiras nacionais.

Esta identidade pan-europeia, centrada na figura do cidadão europeu e menos dependente das remanescências do modelo intergovernamental, é precisamente o que se encontra em vias de construção.<sup>29</sup> Nas palavras de Vital Moreira,<sup>30</sup> a cidadania europeia constitui “o principal cimento de uma polis europeia *in fieri*: mais do que uma união de Estados (*Staatenverbund*), uma “união de pessoas”, uma “democracia representativa, fundada desde logo na vontade política dos seus cidadãos”.<sup>31</sup>

Assim, tentaremos descortinar a pertinência da discussão que se alevanta no sentido de uma reforma eleitoral europeia, e como tal pode almejar a reforçar a conexão eleitoral entre os cidadãos e os seus representantes. A recente experiência dos *Spitzenkandidaten*<sup>32</sup> afirmou um sintoma claro da necessidade de mudança e um precedente incontornável no fortalecimento da democracia europeia. Todavia, a ligação direta que se tentou ensaiar entre o voto para o PE e a nomeação da CE ainda se mostra frágil.<sup>33</sup> Torna-se por isso relevante ir para além da política. Analisar e determinar que contributos ao nível de reforma do quadro jurídico eleitoral - desde a uniformização do sistema eleitoral, a

---

<sup>28</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>29</sup> KÖCHLER, H. *op. cit.*, p. 90.

<sup>30</sup> MOREIRA V., *op. cit.*, p. 39.

<sup>31</sup> O Tratado de Lisboa reforçou a ideia dos “*cidadãos europeus titulares de direitos políticos na conformação da vida política da União*.” (...) Apesar de a eleição direta do Parlamento Europeu ter sido introduzida em 1979, apenas com as alterações de Lisboa o PE passou a ser oficialmente o órgão representativo dos cidadãos europeus e não, como antes, dos povos da UE. Idem, p. 25.

<sup>32</sup> Termo utilizado que denomina a nomeação de candidatos para o cargo de Presidente da Comissão Europeia pelos partidos políticos europeus nas eleições europeias de 2014. Em alemão, “candidato cabeça-de-lista”.

<sup>33</sup> GARCÍA, N. P., & PRIESTLEY, J. (2015). *The Making of a European President*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

harmonização de normas e procedimentos, participação dos partidos políticos europeus ou a centralização do controlo eleitoral - podem ser dados para definitivamente “europeizar” as eleições para o PE.<sup>34</sup>

Realizar uma análise objetiva aos desafios até agora descritos com a finalidade de propor soluções adequadas impõe-nos, antes de mais, a clarificação do nosso ponto de vista. Da mesma forma que a cura de qualquer doença passa necessariamente pela correta interpretação dos sintomas do paciente, importa-nos frisar a necessidade da nossa análise partir de uma perspetiva constitucional, baseada nos princípios fundamentais estruturantes e caracterizantes da UE. Impõe-se assumir que os principais desafios que a UE enfrenta atualmente são, acima de tudo, de natureza político-constitucional, razão pela qual faremos uso de uma abordagem interdisciplinar jurídico-política, particularmente útil à análise dos aspetos mais difusos do constitucionalismo europeu.

O ponto de partida metodológico deste trabalho será assim uma análise às normas jurídicas relevantes em vigor e uma reflexão sobre os principais desenvolvimentos até ao momento, ensaiando uma perspetiva crítica sobre as principais propostas de reforma apresentadas, sem nos imiscuirmos de avançar propostas próprias.

Apesar de não oferecer uma solução universal para os desafios enfrentados pelo quadro institucional europeu, analisaremos como uma reforma abrangente do sistema eleitoral e partidário europeu se apresenta presentemente como o meio mais adequado a reforçar a democracia e legitimidade da UE. Uma verdadeira democracia representativa e participativa à escala europeia possibilitaria o envolvimento direto dos cidadãos, contribuindo para o sentimento de pertença comum europeu, permitindo realizar o potencial do PE de providenciar um maior *input* democrático ao sistema institucional.

Não pretendemos oferecer aqui soluções definitivas que remedeiem todos os males. Apresentamo-nos com a intenção de proceder a uma análise jurídico-política de um problema concreto e das soluções apresentadas, focando-nos em como uma reforma eleitoral ao nível europeu poderá contribuir para solucionar o défice de democracia e a crise de legitimidade e confiança na UE, lançando as bases para uma edificação mais sólida da construção europeia, à altura dos desafios que certamente nos aguardam.

---

<sup>34</sup> Ver, em particular: SCHLEICHER, D. (2011); HIX, S., & HAGEMANN, S. (2009); HIX, S. (2008).



## 2 O DESAFIO DEMOCRÁTICO DA UNIÃO EUROPEIA

### 2.1 A afirmação de um Constitucionalismo Europeu

Fiel imagem da diversidade compreendida pelo continente europeu, edificada ao longo do espírito reformador de sucessivos tratados, a UE constitui uma entidade única, cuja complexa singularidade impede a sua catalogação conceitual, de forma exclusiva, naquelas que são as concepções clássicas de *governance*. Desde o conceito de democracia minimalista de Schumpeter,<sup>35</sup> da concepção deliberativa às teorias substantivas, a UE apresenta uma miscigenação de traços conceptuais e elementos distintivos nos seus procedimentos democráticos que a revelam como um modelo único (e particularmente complexo) de sistema democrático.<sup>36</sup>

Destarte, não constitui uma surpresa que a questão da legitimidade democrática da UE esteja na base de um vigoroso e polarizador debate político e académico, onde coexistem profundas divergências doutrinárias sobre a forma mais adequada (e mesmo sobre a própria necessidade) de levar a cabo uma maior democratização da UE.

Nas palavras de Poiares Maduro,<sup>37</sup> espera-se de cada modelo democrático a capacidade de refletir a natureza do regime que lhe é pedido para legitimar: diferentes níveis de legitimidade serão reclamados consoante a exigência da natureza do regime que se pretenda implementar. Nesse sentido, torna-se necessário estabelecer previamente o que a UE é atualmente, de modo a conseguirmos responder à questão essencial: será a UE uma forma de governo democrática e, conseqüentemente, legítima?

Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>38</sup> classificam a UE como “associação de estados sui generis”, um caso à parte de integração interestadual ou supranacional onde “o arquétipo do Estado nacional soberano evolui para um novo esquema de comunidade, não

---

<sup>35</sup> No auge da II Guerra Mundial, Joseph Schumpeter definiu a democracia como “*institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote.*”. De acordo com a teoria minimalista, eleições periódicas e competitivas constituem-se como o requisito *sine qua non* da democracia. SZEWCZYK, B. (2011). European Citizenship and National Democracy: contemporary sources of legitimacy of the European Union. *Columbia Journal of European Law*, pp. 151-230. p. 182.

<sup>36</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>37</sup> MADURO, M. P. (2010). *How Constitutional Can the European Union Be? The Tension between Intergovernmentalism and Constitutionalism in the European Union*. New York University, Jean Monnet Working Paper No. 5/04, pp. 20-22.

<sup>38</sup> CANOTILHO, J. G., & MOREIRA, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada (Vol. I e II)*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 243.

necessariamente reconduzível aos modelos clássicos” de federação ou confederação de Estados.

Lobo-Fernandes<sup>39</sup> classifica este modelo de governação como “multi-sistémico”: “uma única comunidade política multi-nível” onde a “autoridade está dispersa entre diferentes patamares de governação e múltiplos atores” com dinâmicas de governação sectorialmente variadas, combinando “modos de democracia representativa e participativa.”<sup>40</sup>

Mais recentemente, Vital Moreira<sup>41</sup> escreve que a UE “não é um Estado, mas tem inequívocos traços de estatalidade. Não é uma genuína federação, mas possui crescentes sinais federais”. Não possui uma Constituição própria, mas os termos “constituição da UE” e “Direito Constitucional Europeu” são largamente utilizados há décadas no discurso académico e político, sendo reconhecido ao direito primário e ao *acquis communautaire* a existência de “vários aspetos que se prestam a uma leitura constitucional e só podem verdadeiramente ser entendidos numa “chave constitucional.”<sup>42</sup>

Do ponto de vista histórico-institucional e jurídico-político, a evolução da UE para uma realidade constitucional apresenta-se controversa, considerando que no Direito Público, geralmente entendido, o termo *Constituição* se encontra ligado à “expressão última da soberania de uma comunidade política independente”.<sup>43</sup>

A inexistência de uma Constituição, no sentido clássico do termo, e de um Direito Constitucional próprio e uno não obstaram, contudo, a afirmação de UE como uma cultura jurídica e constitucional única. Reconhecendo-a mais como uma “teoria da interconstitucionalidade do que um novo constitucionalismo”,<sup>44</sup> a doutrina comunitarista gradualmente consolidou a tese do constitucionalismo europeu, abraçando-a

---

<sup>39</sup> LOBO-FERNANDES, L., *op. cit.*, p. 154-155.

<sup>40</sup> “Na opinião dos proponentes deste modelo as decisões políticas da UE são produzidas por uma complexa rede de instituições interligadas ao nível supranacional, nacional e subnacional que formam um sistema de “governação multi-nível”. Esta proposição desafia a noção intergovernamentalista de que as decisões são sempre desenhadas pelos Estados. A estrutura do controlo político é variável em função das respetivas áreas, e não constante.”. *Idem, ibidem.*

<sup>41</sup> Sobre o constitucionalismo europeu, é já numerosa a literatura, incluindo vários manuais e lições de direito constitucional europeu. É com o Tratado de Maastricht que se inicia a leitura constitucional da integração europeia. MOREIRA V. (2014), *op. cit.*, p. 14.

<sup>42</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>43</sup> MACHADO, J. E. (2010). *Direito da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora. p. 27,

<sup>44</sup> PIRES, F. L., (1999). *op. cit.*, p. 18.

definitivamente a partir da década de noventa do século passado.<sup>45</sup> Baseada no *Pluralismo Constitucional*, a nova ordem jurídica autónoma depende de um diálogo permanente uma e adequada correlação entre o Direito da União e as respetivas Constituições dos EM.<sup>46</sup>

No entanto, à primeira vista, nem se diria que a UE se encontra fundada em tratados internacionais, instrumentos convencionais multilaterais de direito internacional, firmados pelos EM de acordo com os princípios de direito internacional público. Nestes se encontra inscrito o compromisso político essencial para o estabelecimento e governança daquela que começou como uma organização intergovernamental.<sup>47</sup> Contudo, o carácter especial deste compromisso político e a natureza específica do projeto de integração europeia que lançou sempre lhes conferiu um carácter distinto de meros acordos internacionais, tendo estes textos se afirmado como autêntica “carta constitucional” da integração europeia.<sup>48</sup>

O movimento de *constitucionalização do supranacional* tem o seu início com o aprofundamento do carácter supranacional das instituições, através da transferência de cada vez mais significativos poderes de soberania da parte dos EM para a esfera comunitária. O progressivo fortalecimento das instituições europeias e acelerada transferência de competências soberanas, anteriormente exclusivas dos Estados, transformaram o projeto europeu em dois planos: por um lado, “a conquista de uma natureza marcadamente supranacional”<sup>49</sup> e, por outro, a consolidação de um “certo grau de constitucionalização” dos seus Tratados constitutivos.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> “Comunitaristas espanhóis, italianos e uma parte da doutrina francesa” enveredava por essa senda, concluindo em reuniões científicas que tal qualificação era “*incontestável*”. Entre nós, Francisco Lucas Pires e o seu incontornável “Introdução ao Direito Constitucional Europeu” de 1999. Idem, p. 22.

<sup>46</sup> Superando as teorias tradicionais do Monismo e Dualismo, o modelo europeu assenta num “diálogo permanente entre as diversas camadas da ordem jurídica europeia,” consolidando o património comum adquirido dos direitos fundamentais, separação de poderes, princípio da legalidade, controlo da constitucionalidade e princípios comuns emergentes. Variada doutrina vem a desenvolver teses baseadas na pluralidade constitucional, com destaque, entre nós, para MADURO, M. P. (2006). *A Constituição Plural: Constitucionalismo e União Europeia*. Lisboa: Principia. Especial destaque para a sua produção jurídica enquanto Advogado-Geral do TJUE, a ver: Conclusões do advogado-geral Póiares Maduro apresentadas em 21 de maio de 2008. Processo C-127/07. *Société Arcelor Atlantique et Lorraine e outros contra Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable e Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, §15 a §17, citado por CRAIG, P., & DE BÚRCA, G. (2011). *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press., pp. 298-299.

<sup>47</sup> MACHADO, J.E. *op. cit.*, pp. 12-13.

<sup>48</sup> “*Diversamente dos tratados internacionais ordinários, o Tratado CEE institui uma ordem jurídica própria que é integrada no sistema jurídico dos Estados-membros a partir da entrada em vigor do Tratado e que se impõe aos seus órgãos jurisdicionais nacionais.*” Acórdão, Flaminio Costa contra E.N.E.L., Processo 6-64 (Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias 15 de julho de 1964, p. 555.

<sup>49</sup> PIRES, F.L., (1999), *op.cit.*, p. 12.

<sup>50</sup> A teorização constitucional dos tratados começa a desenhar-se desde cedo, apontando desde logo para os Tratados constitutivos da UE: o presidente da Comissão Europeia, Walter Hallstein, em discurso de 1976,

É a partir dos anos sessenta do século XX que se começam a erguer os “pilares da constitucionalização dos Tratados”<sup>51</sup> por obra do protagonista menos expectável à época: o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (atualmente, TJUE). Numa época marcada pela estagnação política decorrente da “crise da cadeira vazia”<sup>52</sup> e inexistência de uma consolidada estrutura democrática a nível supranacional, a jurisprudência concreta do Tribunal transformou os “juízes nos *founding fathers* possíveis ou provisórios”<sup>53</sup> da UE.

A cada caso concreto, a ação do Tribunal de Justiça (doravante, “Tribunal”) veio a operar uma complexa transformação dos tratados numa verdadeira carta constitucional. Desde os acórdãos *van Gend en Loos* e *Costa vs. ENEL* que a jurisprudência do Tribunal vem consolidando a existência de uma “dimensão constitucional do direito comunitário”.<sup>54</sup> Com o consagrar do princípio do primado do direito da UE, reconheceu que “o Tratado CEE institui uma ordem jurídica própria que é integrada no sistema jurídico dos EM a partir da entrada em vigor do Tratado e que se impõe aos seus órgãos jurisdicionais nacionais”<sup>55</sup> em cujo benefício “os Estados limitaram, em domínios cada vez mais vastos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos são não apenas os EM, mas também os seus nacionais.”<sup>56</sup>

O Tribunal inscreve a sua expressa leitura constitucional da integração europeia no acórdão *Partido Ecologista "Les Verts" contra Parlamento Europeu* (1986):

---

sublinha “o facto de o Tratado de Roma se haver imposto como ato constitucional e representar o primeiro elemento de uma Constituição da Europa”. Idem, ibidem.

<sup>51</sup> Idem, p. 24.

<sup>52</sup> Com base nos princípios da unanimidade e do consentimento dos Estados, a Comunidade Europeia apenas enfrentou uma verdadeira crise de legitimidade. Em junho de 1965, a Comissão presidida por Walter Hallstein avançou propostas no sentido de consagrar recursos financeiros próprios da Comunidade (em detrimento das usuais contribuições dos EM) no sentido de assegurar a execução da Política Agrícola Comum. A introdução da votação por maioria qualificada no Conselho levou o governo Francês a temer pela garantia dos seus interesses nacionais, tendo o Presidente Francês, o General Charles de Gaulle, se recusado a participar nas deliberações enquanto estas preocupações não fossem consideradas. A ausência de sete meses em que a França paralisou o processo decisório ficaria para a História como a “Crise da Cadeira Vazia”. Uma solução de compromisso foi alcançada a janeiro de 1966, os Acordos do Luxemburgo. JACQUÉ, J.-P. (2012). *Droit institutionnel de l'Union européenne* (7ª Edição ed.). Dalloz, p. 6.

<sup>53</sup> PIRES, F.L., (1999), *op. cit.*, p. 24.

<sup>54</sup> MACHADO, J.E., *op. cit.*, p. 26.

<sup>55</sup> “Efetivamente, ao instituírem uma Comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, de personalidade, de capacidade jurídica, de capacidade de representação internacional e, mais especialmente, de poderes reais resultantes de uma limitação de competências ou de uma transferência de atribuições dos Estados para a Comunidade, estes limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos e criaram, assim, um corpo de normas aplicável aos seus nacionais e a si próprios.” Acórdão, *Costa c. E.N.E.L.*, p. 555.

<sup>56</sup> Parecer do Tribunal de Justiça de 14 de dezembro de 1991. Coletânea de Jurisprudência 1991, I-06079.

“[A] CEE é uma comunidade de direito, na medida em que nem os seus Estados-membros nem as suas instituições estão isentos da fiscalização da conformidade dos seus atos com a carta constitucional de base que é o Tratado”.<sup>57</sup>

O direito comunitário que, *prima facie*, assentaria o seu fundamento no direito internacional público, vê a sua natureza constitucional reafirmada pelo Tribunal: “o Tratado CEE, embora concluído sob a forma de acordo internacional, nem por isso deixa de constituir a carta constitucional de uma comunidade de direito”.<sup>58</sup>

Poiães Maduro<sup>59</sup> caracteriza a fase inicial do desenvolvimento do processo de integração europeia como “*low intensity constitutionalism*”. Num momento histórico em que as Comunidades assentavam na legitimidade intergovernamental, os primeiros traços constitucionais não emergiram por meio de um momento constitucional autónomo, mas através da evolução jurídica (acórdãos do TJUE)<sup>60</sup> e política (revisão dos tratados) do projeto europeu, construído com base nas referências constitucionais nacionais. Neste contexto, dada a falta de um “povo constituinte”, os “juizes do Luxemburgo autoassumiram-se em poder constituinte furtivo”.<sup>61</sup>

Este “constitucionalismo de baixa intensidade” tem, contudo, as suas limitações. A marcada evolução do paradigma de integração para o de governação ao nível europeu, inverteu de forma paradoxal o tradicional processo histórico de integração política, ao criar uma “espécie de federalismo de cima para baixo, ao invés de baixo para cima”.<sup>62</sup> A impressionante transformação política das últimas décadas veio alterar por completo as

---

<sup>57</sup> Acórdão, Partido Ecologista "Les Verts" contra Parlamento Europeu, Processo 294/83 (Tribunal de Justiça da União Europeia 23 de abril de 1986), p. 1365.

<sup>58</sup> Parecer do Tribunal de Justiça de 14 de dezembro de 1991. Coletânea de Jurisprudência 1991, I-06079.

<sup>59</sup> MADURO M. P., (2010), *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>60</sup> Para Poiães Maduro, a ação inicial do TJUE traduziu-se parcialmente no que apelida de “constitucionalismo defensivo”: “*It did not purport to reflect a social or political contract. Instead, it consisted more on the adoption of a series of constitutional doctrines necessary to justify and legitimise the assumption of normative and political authority by the European Communities. Concepts such as fundamental rights, separation of powers (...) the rule of law (...) were seen as guaranteeing that the power assumed (...) was subject to the same limits and constraints as when exercised at the national level. But these constitutional concepts did not affect the way the political process operated and how it aggregated the different interests at stake. (...) Community decision-making and its policies was, instead, dominated by the logic of intergovernmental bargaining*”. Idem, p. 15.

<sup>61</sup> MOREIRA V., *op.cit.*, p. 39. Sobre o papel do TJUE na construção constitucional da integração europeia, ver Maduro “*We the Court*” (1998).

<sup>62</sup> LOBO-FERNANDES, L. *op. cit.*, p. 145.

condições da organização política e o equilíbrio de poderes ao nível da UE e dos próprios EM.

Porém, ao avanço do processo de constitucionalização não correspondeu um nível proporcional de consolidação da legitimidade desta autoridade normativa e política independente.<sup>63</sup> Ainda baseadas numa lógica funcionalista, as instituições europeias viram aumentar os seus poderes sem que paralelamente se tenham desenvolvido os suportes necessários para reforçar a sua respetiva legitimidade, nomeadamente, um aumento do controlo democrático e da participação política dos cidadãos europeus.<sup>64</sup>

O presente entendimento do constitucionalismo europeu obrigou, portanto, a uma avaliação bastante mais crítica do estado da democracia do que a do modelo intergovernamental. O reconhecimento de que a UE “passou de um processo diplomático para um processo democrático, com políticas que atingem o âmago das sociedades nacionais e da vida quotidiana”<sup>65</sup> evidenciava a necessidade de transitar de uma lógica de legitimação indireta e funcionalista para uma lógica direta e democrática.<sup>66</sup>

## 2.2 Déficit Democrático e Crise de Legitimidade

### 2.2.1 As primeiras críticas e reações

Críticas relativas a um déficit de democracia são uma constante, sempre que criado um contexto de delegação de competências de soberania por parte de Estados nacionais a favor de organizações supranacionais, sem que as respetivas instituições se encontrem organizadas de forma a assegurar iguais ou superiores garantias democráticas do que

---

<sup>63</sup> Na opinião de Poiães Maduro, este representou um momento de “crise existencial” do projeto de integração europeia, devido à complexidade e diversidade dos desafios constitucionais colocados no contexto da legitimidade democrática da UE. “*The claim to independent political and normative authority linked to an emerging community of universal goals was not sufficiently legitimised by the functional rationale and the low intensity constitutionalism highlighted above. At the same time, The Union challenged the constitutional basis of the States without providing a clear deliberative alternative for the definition of the common good*”. MADURO M. P., (2010), op. cit., pp. 17-18.

<sup>64</sup> “*O exercício das competências já não é delegado ou é só formalmente, pois emancipou-se através da apropriação progressiva e sem retorno pelas instituições comunitárias, tendo já por si quase meio século de fundamento costumeiro. (...) Agora, na fase social e política da construção, o desenvolvimento global do modelo já não pode contar com os automatismos da lógica incrementalista ou de “spill-over” que conferiam com a explicação apolítica e mecanológica.*” PIRES, F.L., (1999), op. cit., p. 63.

<sup>65</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Governança Europeia - Um Livro Branco*, 2001, p. 25.

<sup>66</sup> HALBERSTAM, D. (2005). The bride of Messina: constitutionalism and democracy in Europe. *European Law Review*, 30(6), pp. 775-801, p. 778.

àquelas oferecidas a nível nacional.<sup>67</sup>

No início do processo de integração europeia, fruto do contratualismo intergovernamental, os fundadores das Comunidades pouco ou nada previram sobre a legitimidade democrática.<sup>68</sup> A questão da democracia parecia autoevidente num projeto iminentemente tecnocrático, baseado em EM democráticos cujos representantes assinaram tratados constitutivos na base de direito internacional público.<sup>69</sup>

A ausência de qualquer menção aos princípios democráticos nos Tratados tornou-se relevante com a progressiva superação do modelo intergovernamental, revelando a insuficiência dos instrumentos e procedimentos democráticos na base da composição e atuação das instituições, quando avaliados em comparação com aqueles existentes nos EM.<sup>70</sup>

A introdução do termo “défice democrático” no vocabulário europeu é atribuída a David Marquand,<sup>71</sup> com a publicação da obra “*Parliament for Europe*” em 1979. Na esteira das primeiras eleições europeias, Marquand elabora um caso robusto em defesa da atribuição de um maior peso político ao PE, defendendo que o projeto de integração apenas poderia continuar com instituições comunitárias democraticamente responsáveis perante os cidadãos. Na sua perspetiva, todo o fortalecimento institucional em detrimento dos EM, os derradeiros detentores da legitimidade democrática (nomeadamente, através da limitação da votação por unanimidade no Conselho), resultaria na carência de legitimidade dos atos comunitários e em incontornável déficit democrático.<sup>72</sup>

*“So long as each Member Government can veto a Council decision, if it wants to, there is a sense in which each Member Government [can] be held to account for them by its Parliament. If national vetoes disappear this will no longer be true... The resulting “democratic deficit” would not be acceptable in a Community committed to democratic principles. Yet such a deficit would be*

---

<sup>67</sup> KÖCHLER, H. op. cit., p. 87.

<sup>68</sup> DEVUYST, Y. (2008). The European Union's Institutional Balance after the Treaty of Lisbon: “Community Method” and “Democratic Deficit” reassessed. *Georgetown Journal of International Law*, pp. 245-325., p. 303.

<sup>69</sup> Idem, ibidem.

<sup>70</sup> LENAERTS, K. (2013). The principle of democracy in the case law of the European Court of Justice. *International & Comparative Law Quarterly*, pp. 271-315., p. 273.

<sup>71</sup> David Marquand, antigo membro da Câmara dos Comuns do Parlamento britânico (1966-1977) e conselheiro do Presidente da Comissão Europeia, Roy Jenkins (1977-1979). DEVUYST, Y., op. cit., p. 174.

<sup>72</sup> MARQUAND, D. (1979). *Parliament for Europe*. Londres: Jonathan Cape. pp. 64-66.

*inevitable unless the gap were somehow to be filled by the European Parliament.*<sup>73</sup>

Marquand lamentava o “papel decorativo”, quase simbólico, do PE na orgânica institucional e advoga que o défice de democracia surgido do afastamento da lógica intergovernamental apenas poderia ser colmatado por “*parliamentary accountability*”, através da emergência de um PE reforçado nos seus poderes e legitimado democraticamente pelos cidadãos europeus.<sup>74</sup>

O próprio PE identificou o problema do “défice democrático” em 1988, no Relatório Touissant, que definiu precisamente como:

*“[A] combinação de dois fenómenos: (a), a transferência de competências dos Estados-Membros para a Comunidade Europeia; (b), o exercício desses poderes a nível comunitário por outras instituições, que não o Parlamento Europeu (...)”.*<sup>75</sup>

A crítica jurisprudencial ao défice democrático foi liderada pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão, aquando da sua pronúncia sobre a compatibilidade do Tratado de Maastricht com a Lei Fundamental de Bona (*Maastricht-Urteil*).<sup>76</sup> Na sua missão de verificar uma eventual violação pelo TUE do princípio democrático, por via da transferência de poderes de soberania, o *Bundesverfassungsgericht* (BVG) manifestou o seu desconforto com o escopo da competência legislativa concedida ao Conselho. Criticando a ausência de escrutínio da ação dos Executivos a nível europeu e a tendência de desparlamentarização nacional, os juízes sublinharam que a natureza democrática da UE se encontrava dependente de o PE assumir um adequado controlo democrático e uma participação mais estreita no processo decisório, o que ainda não se concretizara à altura.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Idem, p. 65.

<sup>74</sup> Idem, pp. 64-66.

<sup>75</sup> SZEWCZYK, Bart M. J., *op. cit.*, p. 179-180.

<sup>76</sup> Acórdão Maastricht, BVerfGE, 89, 155, BvR 2134, 2159/92 (Tribunal Constitucional Federal Alemão, Bundesverfassungsgericht 12 de Outubro de 1993).

<sup>77</sup> Na *Maastricht-Urteil*, o BVG concluiu que, face às condições da época, o processo de integração não possuía os requisitos necessários a uma democracia europeia operante e defendeu que um processo democrático só seria possível por meio da participação dos parlamentos nacionais. CEIA, E. M. (2009). A



Reconhecendo as principais debilidades, a CE referiu-se ao “desafio democrático que a Europa enfrenta” no seu Livro Branco sobre a Governança Europeia (2001),<sup>78</sup> que apresentava propostas de fundo para reforçar a legitimidade democrática da UE. Frisando a importância de caminhar para instituições democráticas “mais transparentes e eficientes”, advogando uma União “mais próxima dos cidadãos”, a CE elevou os princípios da boa governança - abertura, participação, responsabilização e eficácia- a princípios fundamentais da democracia europeia, e não apenas dos EM.<sup>79</sup>

Mais tarde nesse ano, a *Declaração de Laeken* referia que a UE se encontrava “numa encruzilhada, num momento crucial da sua existência”,<sup>80</sup> enunciando uma longa relação de questões que demonstravam a necessidade de reforçar a legitimidade democrática da UE. Assim, o Conselho Europeu admitia que, “porventura ainda mais importante, os cidadãos consideram que, demasiadas vezes, tudo é combinado nas suas costas e desejam um maior controlo democrático”.<sup>81</sup>

O solucionar do défice democrático constituiu um dos principais mandatos da Convenção sobre o Futuro da Europa e uma das questões-chave abordadas pelo Tratado Constitucional, documento irónica e sintomaticamente rejeitado à primeira oportunidade possível de referendo.<sup>82</sup>

O Tratado de Lisboa reaproveitaria as principais disposições relativas ao aprofundamento democrático da União, providenciando o maior avanço neste campo desde Maastricht. Contudo, as críticas de um défice de democracia não desapareceram com o tempo. A par das soluções providenciadas, a evolução do projeto europeu deu igualmente origem a novos desafios.

---

Decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão sobre a Constitucionalidade do Tratado de Lisboa. *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, n.49, pp. 89-107.

<sup>78</sup> COMISSÃO EUROPEIA, Governança Europeia - Um Livro Branco, 2001, p. 7.

<sup>79</sup> SIEBERSON, S. C. (2004). The proposed European Union Constitution - will it eliminate the EU's democratic deficit? *Columbia Journal of European Law*, pp. 173-264., p. 174.

<sup>80</sup> Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia. (Dezembro de 2001). Obtido em 1 de novembro de 2015, de Parlamento Europeu: [www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_pt.pdf), p. 5.

<sup>81</sup> Idem, p. 6.

<sup>82</sup> SIEBERSON, S. C. (2008). The Treaty of Lisbon and its impact on the European Union's democratic deficit. *Columbia Journal of European Law*, pp. 445-465.

### 2.2.2 O debate sobre o Défice Democrático

Nas palavras de Jorge Miranda, “[p]ara lá de ocasionais situações de facto baseadas no uso da força, nenhum governante pode subsistir duradouramente se não for tido como legítimo pelos governados”, sendo condição necessária o “reconhecimento do projeto ou desígnio que pretendem realizar e dos mecanismos institucionais em que se inserem”.<sup>83</sup>

Os desafios constitucionais enfrentados pela UE são compreendidos de maneiras muito dissemelhantes e, amiúde, por referência direta à moldura do constitucionalismo do Estado-Nação.<sup>84</sup> Grande parte das críticas sobre o défice de democracia surge precisamente de análises baseadas no Estado nacional como termo de comparação direta. Todavia, a UE não é um Estado, pelo que a tendência de exportar aspetos de regimes constitucionais nacionais por analogia sem avaliar a sua compatibilidade com os requisitos constitucionais de nível europeu resulta num estudo constitucional arriscado, geralmente fragmentado e ausente de perspetiva sistémica, resultando invariavelmente em paralelismos desadequados à realidade própria da UE.<sup>85</sup>

Neste sentido, interpretar conceitos tradicionais como Democracia e Legitimidade à luz de um contexto supranacional consiste num desafio complexo, mas necessário. Definir o que entendemos por estes conceitos ao nível europeu carrega uma importância fundamental para o debate do défice democrático, que se baseia em duas premissas fundamentais: (1) a UE deve ser democrática e (2), possuir um sistema democrático suscetível de ser claramente conceptualizado.<sup>86</sup> Falamos assim de Democracia, por um lado, e de Legitimidade, por outro, dois conceitos que se encontram estritamente interligados.

Será então a UE democraticamente legítima? A doutrina divide-se na hora de responder esta questão. Desde o início dos anos noventa do século passado que o debate académico se intensifica e aprofunda, multiplicando-se o número de publicações

---

<sup>83</sup> MIRANDA, J. (2004). Os problemas políticos fundamentais e as formas de governo modernas. Em J. MIRANDA (Ed.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Armando M. Marques Guedes*, Almedina, pp. 203-250.

<sup>84</sup> MADURO M. P., (2010), *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>85</sup> *Idem*, p. 18.

<sup>86</sup> SIEBERSON, S. C. (2004), *op. cit.*, pp. 175-177.

académicas, relatórios institucionais e posições contrastantes sobre o tema.<sup>87</sup> O modelo *sui generis* de governança da UE e a convivência de diferentes teses sobre integração e democracia são elementos propícios a que este seja e continue a ser um debate em aberto.

Os principais autores dividem-se: não apenas chegado o momento de responder positiva ou negativamente à questão problemática, mas igualmente quanto aos critérios normativos pelos quais deve ser avaliada a própria legitimidade.<sup>88</sup> Mais do que distintas conclusões, falamos de diferentes premissas. Nas palavras de Paul Craig<sup>89</sup>, “*what divides commentators is that they accord varying significance to different aspects of democracy when judging the EU*”.<sup>90</sup>

Ironicamente, ainda mais desafiador do que responder à questão da legitimidade democrática da UE, somente definir o próprio conceito de *défice démocratique*. Joseph Weiler<sup>91</sup> apresentou aquela que é comumente aceite como a definição *standard* de *défice démocratique*, onde diagnostica as cinco principais questões na origem deste problema.<sup>92</sup>

Em primeiro lugar, o fenómeno da *desparlamentarização*, através do qual a consolidação das instituições europeias contribuiu para o fortalecimento dos executivos nacionais, comprometendo os poderes de controlo dos respetivos parlamentos.<sup>93</sup>

Em segundo lugar, a debilidade de um PE que se percebe como possuindo um papel desigual, ainda incapaz de contrabalançar a relação de forças entre poderes executivos e deliberativos ao nível europeu.

Fator que se relaciona intrinsecamente com o terceiro aspeto, a inexistência de uma verdadeira disputa eleitoral ao nível europeu tendo como objeto determinar a liderança e

---

<sup>87</sup> CRAIG, P. (2011). Integration, Democracy, and Legitimacy. Em P. CRAIG, & G. d. (Ed.), *The Evolution of EU Law* (2ª ed., pp. 13–40). Oxford University Press.

<sup>88</sup> SCHMIDT, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’. *Political Studies*, Vol. 61, 2-22.

<sup>89</sup> CRAIG, P., & DE BÚRCA, G. (2011). *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, pp. 149-153.

<sup>90</sup> Consoante a respetiva “escala de prioridades”, de autor para autor, varia consideravelmente a importância atribuída na valorização de determinados fatores como elementos centrais da democracia. Idem, *ibidem*.

<sup>91</sup> WEILER, J., HALTERN, U., & MAYER, F. (1995). *European Democracy and its Critique*. In J. HAYWARD, *The Crisis of Representation in Europe*. Frank Cass.

<sup>92</sup> FOLLESDAL, A., & HIX, S. (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 3, 533-562, p. 537.

<sup>93</sup> HIX, S. (2008), *op. cit.*, p. 70-71.

políticas europeias, que reflita e acompanhe o aumento de poderes que o PE verificou nas últimas décadas.<sup>94</sup>

Em quarto lugar, a percepção generalizada de que a UE permanece demasiado distante dos cidadãos, sendo uma estrutura demasiado complexa com a qual os cidadãos, habituados ao funcionamento das suas próprias instituições, mostram dificuldade em compreender e se relacionar.

E, em último lugar, o fenómeno de “*policy drift*”, que se traduz como o resultado final dos anteriores quatro fatores: a predominância dos executivos dos EM e o enfraquecimento do respetivo controlo parlamentar, ainda não contrabalançado pelo *input* democrático do PE, permite a perseguição de políticas ao nível europeu que, de outra forma, não gozariam de apoio parlamentar nos respetivos EM, refletindo-se na existência de um desfasamento entre a vontade dos cidadãos e as políticas implementadas ao nível europeu.<sup>95</sup>

Na mesma esteira, Paul Craig<sup>96</sup> aprofunda a análise ao identificar quatro questões principais na origem do défice democrático. Em primeiro lugar, a falta de *input* democrático, fruto de uma “*disjunction between power and electoral accountability*”: a vontade democrática dos cidadãos não produz impacto no exercício do poder político,<sup>97</sup> não existindo uma correlação direta entre as suas preferências e os resultados concretos da ação das instituições europeias.<sup>98</sup> A segunda questão é a transferência de competências anteriormente exclusivas dos EM, em prejuízo da fiscalização dos Parlamentos nacionais.<sup>99</sup>

---

<sup>94</sup> “*Turnout in the European elections - much lower compared to national elections – has steadily declined since the introduction of direct elections in 1979, showing that the link between citizens and institutions envisioned in 1976 was never really established*”. Idem, *ibidem*.

<sup>95</sup> For instance, “*a neo-liberal regulatory framework for the single market, a monetarist framework for EMU and massive subsidies to farmers through the common agricultural policy*”. Idem, *ibidem*.

<sup>96</sup> CRAIG, P. (2011), *op. cit.*, pp. 30-31.

<sup>97</sup> “*The (...) unpolitical way of a policy-making at the European level that proceeds independently of democratic influence. This self immunization of “Brussels” vis-à-vis the national public spheres is a consequence of an interplay between institutions which are free from any legitimation pressure, as in the case of the European Court of Justice and the Commission, whose decisions are not sufficiently legitimized, as in the case of the European Council and the Council of Ministers. National elections alone cannot authorize representatives of different governments to participate in decisions over other nations as a whole.*” HABERMAS, J. (2014), *op. cit.*, p. 2.

<sup>98</sup> Falta uma ligação eleitoral direta entre os cidadãos europeus e as instituições, nomeadamente a CE ou o Conselho, mais especialmente em relação a instituições como o BCE, comités ou agências da UE, todas desempenhando papéis fulcrais na governança europeia, “*without being subject to ‘majoritarian’ (i.e., elective) politics.*” LENAERTS, K. (2013), *op. cit.*, pp. 273-274.

<sup>99</sup> “*Indeed, a coalition government facing parliamentary opposition may sometimes decide to transfer power to the EU in the hope of pushing forward its own political preferences. Indeed, the same strategy may be*

O terceiro ponto consiste na delegação de poderes na CE e a preferência do procedimento de comitologia em detrimento dos canais mais tradicionais de deliberação democrática. Em último lugar, aponta ainda a falta de transparência e particular complexidade do processo de *decision making* a nível europeu.<sup>100</sup>

No entanto, este diagnóstico não é liminarmente aceite, sendo as questões levantadas alvo de constante refutação. Fundamentalmente, as diferenças entre autores provêm de distintos entendimentos do que significa a própria democracia a nível europeu: enquanto determinados autores defendem um sistema institucional à semelhança de um Estado Federal, do outro lado vemos apologistas de uma estrutura intergovernamental que privilegie o Conselho, sem deixar de ter em atenção os princípios de boa governança.<sup>101</sup>

Deverá assim a UE adotar um modelo democrático semelhante a um Estado ou reconhecer nas democracias dos EM a sua fonte primária de legitimidade? Devemos privilegiar os princípios de boa governança e os resultados efetivos das políticas europeias (v.g., Majone, Moravcsik)<sup>102</sup> ou a participação direta dos cidadãos (v.g., Hix, Follesdal, Schleicher)?<sup>103</sup>

Craig sintetiza este complexo debate através de uma simples e ilustrativa metáfora: estamos perante “*different views of the cathedral*”.<sup>104</sup> Ou seja, mesmo partindo da mesma questão problemática, a sua observação a partir de diferentes perspetivas por diversos autores não poderá deixar de originar visões desiguais, logo possibilitando a retirada de conclusões radicalmente antagónicas sobre a mesma questão. Desta forma, a conclusão sobre a existência ou não de um défice de democracia ou carência de legitimidade está intrinsecamente dependente daqueles que forem os aspetos específicos cientificamente privilegiados por quem se propõe a analisar e aferir a legitimidade democrática da UE.<sup>105</sup>

A discussão doutrinal sobre a legitimidade democrática estabeleceu critérios normativos pelos quais avaliar essa mesma legitimidade, pelo que o desenhar de uma

---

*adopted by any national government when having to take unpopular decisions.*” CRAIG, P. (2011), *op. cit.*, p. 30.

<sup>100</sup> Nas palavras de Giandomenico Majone: “*Democratic deficit (...) refers to the legitimacy problems of non-majoritarian institutions, i.e., institutions which by design are not directly accountable to the voters or to their elected representatives.*”. MAJONE, G. (1998). Europe’s Democratic Deficit. *European Law Journal*, 5-28, p. 15.

<sup>101</sup> MADURO M. P., (2010), *op. cit.*, pp. 20-22.

<sup>102</sup> MAJONE, G. (1998) *op. cit.*, p. 15; MORAVCSIK, A. (2002). In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40, 4, pp. 603-624.

<sup>103</sup> HIX, S. (2008), *op. cit.*, p. 79; SCHMIDT, V. (2013), *op. cit.*, p. 2.

<sup>104</sup> CRAIG, P. (2011), *op. cit.*, pp. 28-29.

<sup>105</sup> Idem, p. 29.

solução democrática europeia passa necessariamente pelo exercício de aferição da própria legitimidade da UE à luz desses critérios.<sup>106</sup>

Em termos mais concretos, a averiguação da legitimidade democrática da UE tem sido debatida na base de dois critérios normativos: a legitimidade de *input* (*input legitimacy*) e a legitimidade de *output* (*output legitimacy*). Termos primeiramente avançados nas obras de Fritz Scharpf,<sup>107</sup> o primeiro diz respeito à participação ativa dos cidadãos nas políticas prosseguidas (*input legitimacy*), enquanto o segundo se concentra na eficácia dos resultados, medindo a extensão do reflexo dos interesses dos cidadãos nas políticas adotadas (*output legitimacy*).<sup>108</sup>

Em defesa de uma perspectiva de *output*, autores da escola Institucionalista concedem prioridade à eficácia das políticas implementadas como meio mais idóneo de alcançar a legitimidade necessária, através da conquista do ilusivo apoio popular. Autores como Majone<sup>109</sup> ou Moravcsik<sup>110</sup> sublinham a especialidade da atuação das instituições europeias como “*output-oriented*”, retornando às raízes e procedimentos intergovernamentais para desmistificar comparações desconformes com “*an ancient, Westminster-style or frankly utopian form of deliberative democracy*”.<sup>111</sup>

Nesta base, Moravcsik apresenta um caso convincente na defesa da legitimidade democrática da UE, concluindo que o seu sistema de governança dispõe de suficientes “*checks and balances*” para cumprir adequadamente o objetivo primordial de um sistema democrático: impedir o uso do poder de forma arbitrária por parte das instituições, assegurando a independência e equilíbrio institucional sem colocar em causa a identidade

---

<sup>106</sup> SCHMIDT, V. (2013), *op. cit.*, p. 2.

<sup>107</sup> SCHARPF, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press. pp. 7-21.

<sup>108</sup> Para além da legitimidade de “*input*” e “*output*”, existe a consideração de uma terceira via, legitimidade de “*throughput*”: “*Missing from this theorization of democratic legitimacy in the EU, (...) is a third normative criterion for evaluation: throughput. Throughput legitimacy builds upon yet another term from systems theory, and is judged in terms of the efficacy, accountability and transparency of the EU’s governance processes along with their inclusiveness and openness to consultation with the people.*” SCHMIDT, V. (2013), *op. cit.*, p. 5.

<sup>109</sup> MAJONE, G. (1998), *op. cit.*, p.15.

<sup>110</sup> “*Concern about the EU’s ‘democratic deficit’ is misplaced. Judged against existing advanced industrial democracies (...) the EU is legitimate. Its institutions are tightly constrained by constitutional checks and balances (...). The EU’s appearance of exceptional insulation reflects the subset of functions it performs - central banking, constitutional adjudication, civil prosecution, economic diplomacy and technical administration. These are matters of low electoral salience commonly delegated in national systems, for normatively justifiable reasons.*” MORAVCSIK (2002), *op. cit.*, p. 603.

<sup>111</sup> *Idem*, p. 605.

constitucional dos EM.<sup>112</sup>

Por seu lado, a escola Construtivista foca-se na questão da comunicação e como a ação política das instituições pode ser legitimada através da eficácia dos processos comunicativos e da interação entre a sociedade civil e os seus representantes. Autores como Habermas ou Cerutti centram-se assim na importância da formação de uma identidade partilhada ou coletiva, de uma consciência política no contexto de um espaço público europeu.<sup>113</sup>

Nas análises dos diversos autores, é transversal o mesmo diagnóstico: o argumento a favor do reforço da legitimidade de *output* baseia-se na impossibilidade da UE reunir o que consideram serem as condições básicas necessárias à existência de um sistema democrático “*input oriented*”, assente numa democracia representativa e participativa.<sup>114</sup>

De facto, as Comunidades iniciaram-se como um projeto de integração económica, cuja atuação das suas instituições se baseava numa lógica “*output-oriented*”, com os mínimos da legitimidade de “*input*” assegurados pelo modelo intergovernamental.<sup>115</sup> Segundo Lenaerts e Desomer, os “pais fundadores” assumiram que “lidar com certos problemas a um nível central iria automaticamente acarretar vantagens e, conseqüentemente, elevar a eficiência” do sistema de governança, obtendo resultados concretos que, por sua vez, “se traduziriam no aumento do apoio por parte dos cidadãos em relação à autoridade política central”.<sup>116</sup>

No entanto, e apesar desta suposição se ter provado correta pela relativa eficiência da resposta da UE a um mundo globalizado:

*“(...) [C]omeça a ser cada vez mais visível - até para os cidadãos organizados na apelidada “sociedade civil” - que a União constitui uma estrutura de cariz elevadamente político, tomando decisões definitivas em matérias sensíveis. (...) Tal requer outras formas de debate, em fóruns mais alargados, bem como*

---

<sup>112</sup> “Most analysts view the EU in isolation, and thus fail to appreciate fully the symbiotic relationship between the national and EU policy-making. (...) This gives observers the impression that the EU is undemocratic, whereas it is simply specializing in those functions of modern democratic governance that tend to involve less direct political participation”. Idem, p. 606.

<sup>113</sup> SCHMIDT, V. (2013), *op. cit.*, p. 5.

<sup>114</sup> SCHARPF, F. (1999), *op. cit.*, pp. 7-21.

<sup>115</sup> LENAERTS, K., & DESOMER, M. (2002). New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy. *Common Market Law Review*, 6, 39, pp. 1217–1253. p. 1223.

<sup>116</sup> Tradução nossa. Idem, *ibidem*.

*processos adaptados, transparentes e eficientes*".<sup>117</sup>

Neste sentido, um número cada vez maior de autores, pertencentes a ambos os lados da *barricada*, revelou-se crescentemente preocupado com a ausência de legitimidade de "input", sendo consensual entre autores a avaliação negativa de legitimidade e a necessidade de mais e melhor contributo direto dos cidadãos (v.g., Hix e Follesdal, Schleicher).<sup>118</sup> A ausência de uma democracia representativa e o papel residual das eleições para o PE ocupam lugar central neste diagnóstico.

Para Hix,<sup>119</sup> as eleições consistem no mecanismo nuclear em que assenta a democracia representativa, salientando a ausência de uma disputa eleitoral pela liderança política da UE como a origem da atual ausência de influência direta do cidadão europeu na agenda política europeia e de um grau concreto de *accountability* das instituições europeias.<sup>120</sup>

Contudo, uma democratização pela via da adoção *qua tale* dos mecanismos da democracia liberal não se encontra ausente de obstáculos: apontando os mesmos argumentos de distância e anonimato do poder, a falta de uma identidade partilhada europeia, de um "demos europeu", Lenaerts<sup>121</sup> alerta para os perigos da utilização do Estado nacional como referente para modelar o futuro da UE.

Para Vital Moreira,<sup>122</sup> será forçoso admitir que não existe de facto um "povo europeu", mas sim vários povos europeus. Contudo, esta arriscar-se-ia a ser uma discussão redutora: a UE poderá não possuir um único *demos* europeu, mas compreende uma pluralidade de *demoi*.<sup>123</sup> Nesse sentido, já Lucas Pires referia que, "por definição, a vontade democrática da União não pode ter o mesmo grau de coesão nem de permanência

---

<sup>117</sup> Tradução nossa. Idem, p.1224.

<sup>118</sup> HIX, S. (2008), FOLLESDAL & HIX (2006), SCHLEICHER, D. (2011), *op. cit.*

<sup>119</sup> HIX & HØYLAND (2011), *op. cit.*, pp. 130-131.

<sup>120</sup> "National elections alone cannot authorize representatives of different governments to participate in decisions over other nations as a whole. Heteronomy becomes unavoidable when the body of citizens who elect representatives and legitimize their decisions does not coincide with the range of citizens who are affected by these decisions." HABERMAS, J. (2014), *op. cit.*, p. 5.

<sup>121</sup> LENAERTS, K. (2013), *op. cit.*, p. 280.

<sup>122</sup> MOREIRA V. (2014), *op. cit.*, p. 39.

<sup>123</sup> WEILER, Joseph H.H. The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration, 344-348 (1999), *apud* SIEBERSON, S.C. (2004), The proposed European Union Constitution - will it eliminate the EU's democratic deficit?, p. 203.



que supunha a “vontade geral” de Rousseau”.<sup>124</sup> Portanto, a presença de um *demos* unitário europeu (como quer que este seja definido) não apenas não constitui um pré-requisito obrigatório do constitucionalismo democrático, como seria um teste que os próprios Estados plurinacionais falhariam em cumprir.<sup>125</sup>

Mas será nesta ausência de um *demos* que se ergue, pouco a pouco, “uma *polis* europeia *in fieri*,” que compreende, “por um lado, a cidadania europeia e o espaço público europeu e, por outro lado, a comunidade de valores e objetivos da União”.<sup>126</sup> A relevância da emergência de uma “sociedade civil europeia” não pode ser ignorada num contexto em que cresce o sentimento da “imunização de Bruxelas da influência democrática” e do afastamento entre os cidadãos e o único órgão que possui a missão expressa de os representar, o PE.<sup>127</sup>

Neste contexto inovador, a necessidade de um compromisso na hora de encontrar soluções de democratização mostra-nos que “uma solução federadora aqui não tem que ser federalista”.<sup>128</sup> Ao contrário da imposição por decreto de um superestado federal ou uma federação sem Estado, a construção de uma democracia europeia poderá ser feita no sentido de uma gradual “*Federação de Estados em alternativa a Estado Federal*”.<sup>129</sup>

Destarte, aponta Lucas Pires, as soluções de democratização da UE perpassam assim no limbo, implicando o *federative power* de Locke, mas não a condensação soberanista de Bodin, de modo a se adequarem ao novo equilíbrio institucional, no plano dos Estados e da “sociedade civil” europeia em gestação”.<sup>130</sup>

---

<sup>124</sup> PIRES, F. L. (1995). *Portugal e o Futuro da União Europeia: Sobre a Revisão dos Tratados em 1996*. Lisboa: Difusão Cultural., p. 77.

<sup>125</sup> MOREIRA V. (2014), *op. cit.*, p. 39.

<sup>126</sup> Todavia, também existem vários Estados plurinacionais, plurilingues e pluriétnicos - do Reino Unido à Espanha, o exemplo paradigmático da Bósnia e Herzegovina, sem falar de outros continentes: o exemplo assombroso da Índia, a maior democracia do Mundo. Idem, *ibidem*.

<sup>127</sup> (GRIMM, *Die Stärke der EU liegt in einer klugen Begrenzung*, 2014)

<sup>128</sup> Lucas Pires concebe uma noção de federação “num sentido ora mais corrente (v. formas de organização desportiva) ora mais abstracto (v. Locke e Kant), como princípio ou processo cooperativo, mais do que como forma completa, acabada e auto-suficiente”. PIRES, F. L. (1995), *op. cit.*, p. 77.

<sup>129</sup> “Se não acreditamos que o desígnio último venha a ser o de um Estado Federal – aquilo que normalmente se chama de federalismo – e muito menos o de um super Estado, já admitimos que seja uma fórmula nova e inédita na História que não nos repugnaria chamar de Federação de Estados”. Idem, *ibidem*.

<sup>130</sup> “É preciso crescer-se em altura e largura, com uma arquitectura mais sólida, que, no entanto, não tenha de tornar-se discriminatória nem se torne unitarista.”. Idem, *ibidem*.

### 3 O PARLAMENTO EUROPEU COMO AGENTE DEMOCRATIZADOR

#### 3.1 A Evolução Democrática

A evolução democrática da UE encontra-se no cerne do constitucionalismo material europeu, construído ao longo de décadas, através de atos repetidos de interpretação por parte de inúmeros agentes, num contexto de tensão permanente entre os defensores do método comunitário e os apologistas do modelo intergovernamental.<sup>131</sup> O aprofundamento da natureza democrática do projeto europeu constitui, portanto, o resultado de uma longa evolução, baseada na celebração de sucessivos tratados, que aprofundaram a integração e cooperação de forma contínua ao longo da última metade de século.<sup>132</sup>

No dealbar do projeto de integração europeia, caracterizado pelo contratualismo intergovernamental, os Tratados nada previam sobre a legitimidade democrática da então CEE. O Tratado de Roma de 1957, “berço” das atuais instituições, fundou o equilíbrio institucional assente no “triângulo institucional” - Conselho, Comissão e Parlamento.<sup>133</sup> Tratando-se de uma organização intergovernamental, cabia aos respetivos Governos dos EM (legitimamente eleitos e responsáveis perante os próprios cidadãos) a legitimação democrática e controlo do exercício dos poderes recentemente delegados.<sup>134</sup>

As instituições encontravam-se desenhadas para permanecer sob o firme controlo dos EM. Partilhando o poder legislativo e executivo, o Conselho representava os EM (detendo poderes de decisão sobre atos comunitários), enquanto a CE<sup>135</sup> se assumia como órgão executivo independente, detendo o monopólio da iniciativa legislativa. Já o embrionário PE (inicialmente composto por representantes dos PN) apenas possuía dois limitados poderes: poder de consulta sobre atos comunitários e de apresentar uma moção

---

<sup>131</sup> HALBERSTAM, D. (2005), *op. cit.*, p. 778.

<sup>132</sup> A 9 de Maio de 1950, Robert Schuman, ministro dos Negócios Estrangeiros da República Francesa, apresentou o seu plano para uma cooperação aprofundada à escala europeia. Em 1951, seis países assinaram o Tratado de Paris, estabelecendo a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Este sucesso inicial conduziu à criação da CEE, com a assinatura do Tratado de Roma, em 1957, que consistiu em dois tratados constitutivos: CEE e Euratom. Sobre a história do processo de integração europeia, cf. MACHADO, J. E., *Direito da União Europeia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 11-31.

<sup>133</sup> A antiga Assembleia Parlamentar apenas recebeu formalmente a designação de *Parlamento Europeu* em 1985. SCHLEICHER, D. *op. cit.*, p. 119.

<sup>134</sup> LENAERTS, K. (2013), *op. cit.*, p. 273.

<sup>135</sup> A CE servia como órgão executivo, sendo integrada por um comissário escolhido por cada EM. O seu presidente era escolhido pelos Chefes de Governo europeus. SCHLEICHER, D. *op. cit.*, p. 119-120.

de censura à CE (sujeita a votação de maioria qualificada)<sup>136</sup>. Isto porque “os autores do Tratado de Roma criam que o papel do Parlamento deveria ser limitado ao de um mero órgão consultivo, uma vez que o seu fortalecimento precoce teria um impacto negativo na capacidade de gerar consensos dentro do Conselho”.<sup>137</sup>

A ausência de referências a princípios democráticos nos Tratados foi o ponto de partida para as críticas de um déficit de democracia – e talvez por isso mesmo, as primeiras a ser tidas em conta em sede de revisão dos Tratados. De facto, as sucessivas alterações revelaram uma crescente preocupação com a incorporação expressa de princípios democráticos no *acquis communautaire*. Todavia, estas mudanças foram graduais e espaçadas no tempo. Seria preciso chegar a Maastricht para a palavra *democracia* se ver inserida no texto dos Tratados, altura em que foi adotada formalmente como um princípio comum à governação dos EM (Artigo F), preceito que transitou na íntegra para o Tratado de Amesterdão (antigo artigo 6.º, nº 1 TEU).<sup>138</sup>

O Tratado de Maastricht marca o arranque, embora de forma gradual, de um esforço de combate à falta de “*input*” democrático, com avanços em questões como a falta de transparência,<sup>139</sup> o enfraquecimento dos PN ou o processo de *comitologia* (preferido aos canais regulares de tomada de decisão democrática). Refletindo a preocupação dos EM com o despertar de uma opinião pública crescentemente crítica em relação ao projeto europeu, Maastricht instituiu a *cidadania europeia*,<sup>140</sup> que veio a adquirir uma importância reforçada como base da democracia da UE. Para combater o crescente sentimento de

---

<sup>136</sup> O Parlamento Europeu poderia destituir a Comissão caso a moção fosse aprovada por maioria qualificada, que consistia na maioria de todos os membros em efetividade de funções, bem como de dois terços dos votantes. Idem, *ibidem*.

<sup>137</sup> Tradução nossa. LENAERTS, K. (2013), *op. cit.*, p. 273.

<sup>138</sup> Atualmente, os princípios democráticos na ordem jurídica da UE são expressos nos artigos 9º a 12º do TUE. LENAERTS, K. (2013), *op. cit.*, pp. 274-275.

<sup>139</sup> Desde os anos noventa do século passado que se redobram os esforços para implementar o princípio da transparência na ordem jurídica da UE, sendo este um contributo essencial para o correto funcionamento da democracia. O TJUE enuncia, no acórdão *Volker und Markus Schecke*, que o princípio “permite assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório e garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático”. *Processos apensos C-92/09 e C-93/09 Volker und Markus Schecke GbR e Hartmut Eifert contra Land Hessen*, para. 68, disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-92/09#>

<sup>140</sup> Em 1974, o Conselho Europeu de Paris tomou a decisão inovadora de atribuir “direitos especiais” aos cidadãos dos EM da então CEE. No relatório publicado no ano seguinte, a CE identificou explicitamente esses novos direitos com a “cidadania europeia”. “A UE conferiu um substrato político próprio à incipiente democracia europeia, criando uma verdadeira comunidade política europeia, constituída por todos os cidadãos europeus”. MOREIRA V. (2014), *op. cit.*, p. 51.

exclusão dos cidadãos, conferiram-se *direitos de cidadania* específicos (v.g. direito de sufrágio nas eleições para o PE).<sup>141</sup>

Lenaerts<sup>142</sup> nota que as principais críticas apontadas ao longo da evolução europeia foram amplamente abordadas, mas destaca a exceção da falta de representatividade direta e legitimidade democrática reconhecida às instituições, nomeadamente a CE e o Conselho.

Seria com o Tratado de Nice que viria a ganhar força o discurso a favor de uma maior representação proporcional de acordo com a população de cada EM. Baseada na ideia de eliminar a discrepância de *sobre-representação* dos EM mais pequenos em comparação com os EM mais populosos, começa a desenhar-se um princípio de igualdade de representação baseado no princípio de “um cidadão, um voto”. A *sobre-representação* dos EM no processo intergovernamental consiste numa antiga crítica do BVG, uma vez que, em teoria, é possível a uma pequena minoria da população da UE impor a sua vontade contra o interesse comum e dos demais EM representados no Conselho.<sup>143</sup>

Neste sentido, o processo de democratização em que a UE se lançou após Maastricht teve no TJUE um dos seus pilares. Os juízes no Luxemburgo demonstraram uma compreensão abrangente do princípio democrático, pautando-se com absoluto respeito pelas duas fontes de legitimidade em confronto: os cidadãos e os Estados. Ao longo do processo de integração, o TJUE defendeu as prerrogativas do parlamentarismo europeu em detrimento das demais instituições, quando necessário, tendo consistentemente interpretado os Tratados de acordo com uma perspetiva mais “amiga” do cidadão, dando o seu contributo para centrar o foco da UE no indivíduo.<sup>144</sup>

A CE decide abordar frontalmente o “desafio democrático que a Europa enfrenta” no ano de 2001, com a publicação do *Livro Branco sobre a Governança Europeia*, onde

---

<sup>141</sup> Todavia, estes novos direitos de cidadania eram ainda demasiado limitados, tendo os EM rejeitado propostas mais amplas inicialmente apresentadas durante a conferência intergovernamental. HALBERSTAM, D. (2005), *op. cit.*, p. 784.

<sup>142</sup> Antes de 2009, a expansão dos poderes do Parlamento Europeu não foi acompanhada por uma função equivalente na supervisão do modo em que a Comissão exerce as suas funções executivas. LENAERTS, K. (2013), *op. cit.*, pp. 274-275.

<sup>143</sup> Nas palavras de Joseph Weiler, a natureza não-majoritaria do processo decisório a nível europeu constituía assim um dos aspectos mais relevantes de défice democrático; “*the ability of a small number of Community citizens represented by their Minister in the Council to block the collective wishes of the rest of the Community*”. WEILER, J. (1991). The Transformation of Europe. *Yale Law Journal*, Vol. 100, No. 8, Symposium: International Law, 2403-2483, p. 2467.

<sup>144</sup> Sobre o papel do TJUE na afirmação do princípio da democracia e fortalecimento do parlamentarismo europeu, ver LENAERTS, K. (2013).

apresentou propostas de fundo para reforçar a legitimidade democrática da UE. Frisando a importância de caminhar para instituições democráticas “mais transparentes e eficientes” e advogando uma União “mais próxima dos cidadãos”, a CE elevou os princípios da boa governança (abertura, participação, responsabilização e eficácia)<sup>145</sup>a princípios fundamentais da democracia europeia - não apenas dos EM.<sup>146</sup>

Em dezembro de 2001, Conselho Europeu reuniu-se nos arredores de Bruxelas num momento que considerou uma “encruzilhada, um momento crucial da existência” do projeto de integração.<sup>147</sup>Das suas conclusões, emergiu a Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia.<sup>148</sup> Neste documento, pode ler-se que “a UE baseia a sua legitimidade nos valores democráticos que transmite, nos objetivos que prossegue e nas competências e instrumentos de que dispõe. Todavia, a legitimidade do projeto europeu assenta também em instituições democráticas, transparentes e eficazes”.<sup>149</sup>A Declaração questionava precisamente o que poderia ser feito para aumentar a legitimidade democrática das instituições, enunciando uma longa lista de aspetos a reformar nesse sentido.<sup>150</sup>

As preocupações sobre a legitimidade democrática da UE assumiram-se como um dos mandatos da Convenção sobre o Futuro da Europa e um elemento central do Tratado Constitucional (TECE).<sup>151</sup> Esta tentativa de constitucionalização formal, que aglomerava TUE e TFUE (embora subsistindo, em parte, o Tratado Euratom) dedicou todo um título à “Vida Democrática da União” (Parte I, Título VI), onde se consagravam os princípios da igualdade democrática<sup>152</sup>e da democracia representativa,<sup>153</sup>afirmando o direito dos cidadãos europeus de participar na vida democrática da UE e de ser representados

---

<sup>145</sup> COMISSÃO EUROPEIA, Governança Europeia - Um Livro Branco, 2001, p. 7.

<sup>146</sup> SIEBERSON, S.C. (2004), *op. cit.*, p. 174.

<sup>147</sup> Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia (2001), p. 5.

<sup>148</sup> Neste documento, os líderes europeus sintomaticamente admitiram que “os cidadãos consideram que, demasiadas vezes, tudo é combinado nas suas costas e desejam um maior controlo democrático”. *Idem*, p. 6.

<sup>149</sup> *Idem*, p. 9.

<sup>150</sup> SIEBERSON, S.C. (2004), *op. cit.*, p. 174.

<sup>151</sup> Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa (TECE). SIEBERSON, S.C. (2008), *op. cit.*, pp. 445-465.

<sup>152</sup> “Em todas as suas atividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos.” Artigo I-45. TECE.

<sup>153</sup> “1. O funcionamento da União baseia-se na democracia representativa.

2. Os cidadãos estão diretamente representados ao nível da União no Parlamento Europeu. (...)

3. Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.

4. “Os partidos políticos ao nível europeu contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União.” Artigo I-46., TECE.

diretamente no PE, reconhecendo o papel dos partidos políticos ao nível europeu.<sup>154</sup> De uma maneira ou de outra, citando Lucas Pires, o projeto de Constituição Europeia forçou a questão da legitimidade democrática das instituições a descer do seu “limbo teórico”.<sup>155</sup> ~

Porém, e apesar da ratificação bem-sucedida por parte de dezoito EM, os resultados negativos dos referendos em França e nos Países Baixos provocaram a necessidade de adiar, *sine die*, a concretização dessa antiga aspiração.<sup>156</sup> Após um período de reflexão, a Constituição europeia acabaria resgatada do baú da história para onde aparentava ter sido relegada, graças ao Tratado de Lisboa, que preservou os resquícios constitucionais do TECE.<sup>157</sup>

Refletindo a vontade de prosseguir com o processo de reforma da UE, embora de forma mais contida, Lisboa representa um retorno ao procedimento de construção normativa baseado em Tratados existentes. Realçando os valores basilares do projeto de integração europeia,<sup>158</sup> promoveram-se alterações de fundo ao TUE e TFUE, unificando a estrutura institucional sob os mantos exclusivos da UE e introduzindo princípios democráticos (Artigos 9.º a 12.º, TUE), com o objetivo de reforçar a sua legitimação democrática.<sup>159</sup>

O TUE passa a dispor solenemente em título autónomo as “Disposições relativas aos princípios democráticos”, postulando que “a União respeita o princípio da igualdade

---

<sup>154</sup> Os restantes artigos do Título VI limitavam-se virtualmente a provisões relativas a deveres de informação e consulta. “As regards the other provisions listed under Title VI, neither the establishment of the institution of a European Ombudsman nor the Constitution's recognition of the role of “social partners” and the commitment to “social dialogue” will enable the citizens of the Union to participate in the decision-making processes.” KÖCHLER, H., *op. cit.*, p. 97.

<sup>155</sup> PIRES, F.L., (1999), *op. cit.*, p. 63.

<sup>156</sup> Em França, o referendo foi realizado a 29 de maio de 2005, tendo 69% dos eleitores acorrido às urnas. O “Não” venceu com 55% dos votos, o que correspondia a apenas uma quinta parte do total do eleitorado. Nos Países Baixos, realizou-se a 1 de junho do mesmo ano, com 63% dos eleitores a comparecerem ao ato eleitoral, concedendo uma vitória de 62% do “Não”. Em ambos os casos, a maioria dos inquiridos apontou a situação económica interna (v.g. os elevados números do desemprego em França) e o descontentamento geral com a UE como motivos principais, e não uma oposição ao projeto constituinte *per se*. COMISSÃO EUROPEIA, Flash Eurobaromètre 171 : La Constitution européenne : sondage post-référendum en France 2 (junho 2005), *apud* DEVUYST, Y. (2008), *op. cit.*, pp. 258-259.

<sup>157</sup> Assinado em Lisboa no ano de 2007; processo de ratificação por todos os Estados-Membros concluído em novembro de 2009. RAMOS, R.M. (2011). *Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia de acordo com o Tratado de Lisboa*. Reimpressão, 4ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora.

<sup>158</sup> O preâmbulo do TUE viu inserida uma nota de inspiração “no património cultural, religioso e humanista da Europa, de que emanaram os valores universais que são os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, bem como a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de direito.” O Tratado de Lisboa concede um conteúdo específico aos direitos humanos e liberdades fundamentais referidos nas versões anteriores do TUE, reconhecendo à CDFUE o mesmo valor jurídico que os tratados.

<sup>159</sup> MOREIRA V. (2014), *op. cit.*, p. 18.

dos seus cidadãos” (Artigo 9.º) e que o “funcionamento da União baseia-se na democracia representativa” (Artigo 10.º, nº 1). Para o efeito, é estabelecido que “os cidadãos estão diretamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu” e os EM “no Conselho Europeu pelo respetivo Chefe de Estado ou de Governo e no Conselho pelos respetivos Governos, eles próprios democraticamente responsáveis, quer perante os respetivos Parlamentos nacionais, quer perante os seus cidadãos.” (Artigo 10.º, nº 2 e 3).

De acordo com o princípio da transparência, “todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União”, sendo as decisões tomadas de forma “tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível” (Artigo 10.º, nº 3) e reconhece-se a necessidade do contributo dos partidos políticos europeus para a “criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União”, (Artigo 10.º, nº 4).<sup>160</sup>

O reconhecimento da importância da participação direta do cidadão europeu traduziu-se na introdução da “*Iniciativa de Cidadania Europeia*”: o Artigo 11.º, nº 4 TEU, prevê que, pelo menos “um milhão de cidadãos da União, nacionais de um número significativo” de EM, pode tomar a “iniciativa de convidar” a CE a apresentar uma proposta legislativa em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da UE.<sup>161</sup>

Desta forma, torna-se claro o reconhecimento pelo Tratado de Lisboa de que transferência de poderes acrescidos para a UE se encontra vinculada a um proporcional grau de democratização, centrado na figura do cidadão: democratização essa que é requerida simultaneamente no plano nacional e europeu, através da via parlamentar, obrigando a um reforço de poderes tanto da parte dos PN como do PE.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> RAMOS, R.M. (2011). *op. cit.*

<sup>161</sup> *Idem.*

<sup>162</sup> O Tratado de Lisboa procurou reforçar o papel dos parlamentos nacionais, de modo a evitar o fenómeno de desparlamentarização e dissuadir os executivos nacionais de decidir a transferência de poderes para a UE como um meio de evitar o escrutínio parlamentar nacional. Nesse sentido, o artigo 12º TUE prevê que os parlamentos nacionais são encarregados de assegurar o respeito pelo princípio da subsidiariedade, de acordo com os procedimentos previstos no Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, bem como deveres de informação e notificação pelas instituições da União em relação a projetos de atos legislativos da UE, permitindo o controlo parlamentar sobre os atos do Executivo em sede de Conselho e Conselho Europeu. LENAERTS, K. (2013), *op. cit.*, p. 275.

### 3.2 A Abordagem Parlamentar

Para além da previsão expressa dos princípios democráticos no texto dos Tratados, a resposta direta às críticas de um défice de democracia consistiu invariavelmente na chamada “abordagem parlamentar”.<sup>163</sup> Segundo Dehousse:

*“Unlike the regulatory model, for which institutional questions are a means to achieve certain objectives rather than an end in themselves, the parliamentary approach stems from a vision of democratic legitimacy in which institutional arrangements are essential. Because of their representative character, parliaments are regarded as the repository of a legitimacy capital. They must therefore enjoy a decisive say in public policies for the latter to be legitimated. (...) [H]owever, the powers of the European Parliament remain[ed] limited.”<sup>164</sup>*

Neste sentido, os líderes europeus encararam o fortalecimento do papel institucional do PE como a via mais adequada para reforçar a legitimidade do projeto europeu, recorrendo o reforço sistemático dos poderes do PE para estancar o afamado “défice democrático”, tal como se de uma solução instantânea se tratasse.

O *empowerment* do PE deveria alavancar uma mudança incremental, concedendo à instituição um papel fulcral de contraponto popular decisivo no sistema de *checks and balances* desenhado para a UE, “contrabalançando os impulsos tecnocráticos da Comissão e a natureza centrípeta do Conselho”.<sup>165</sup>

De 1958 a 1979, os seus poderes aumentaram paulatinamente,<sup>166</sup> tendo adquirido limitada capacidade orçamental.<sup>167</sup> Em 1962, ganha a atual designação de “Parlamento

---

<sup>163</sup> DEHOUSSE, R. (1998), *Common Market Law Review* 35: 595-627. pp. 598-599.

<sup>164</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>165</sup> Servindo a CE como executor burocrático dos interesses comuns e o Conselho como representante dos interesses dos Estados, existia uma ausência de sede própria onde a voz popular se pudesse fazer diretamente ouvir. Destarte, o PE passou a ser encarado como solução idónea para auscultar a vontade dos cidadãos sobre questões europeias e colocá-la no centro do processo decisório, influyendo legitimidade às demais instituições não-majoritárias. SCHLEICHER, D, *op. cit.*, pp. 120-123.

<sup>166</sup> Na sequência do estabelecimento da CEE e da Euratom, a Assembleia Comum da passou a incluir as três comunidades. Com 142 membros, a “Assembleia Parlamentar Europeia” reuniu pela primeira vez a 19 de março de 1958, em Estrasburgo. *Idem*, *ibidem*.

<sup>167</sup> A substituição das contribuições financeiras dos EM por recursos próprios da Comunidade conduziu a um primeiro aumento dos poderes orçamentais do PE no Tratado do Luxemburgo, assinado em 22 de abril de



Europeu” e torna-se na única instituição diretamente eleita pelos cidadãos por via de sufrágio universal em 1979. Independente e autónomo dos EM, com legitimidade originária do voto popular, o seu recém-adquirido estatuto saiu mais reforçado com as alterações supervenientes aos textos fundamentais. Após o Ato Único Europeu de 1986 atribuir competências em certos domínios legislativos (submetendo os tratados de adesão e de associação ao seu parecer favorável), as seguintes revisões dos Tratados aumentaram consideravelmente o poder do PE em dois aspetos principais: competência legislativa e controlo sobre a CE.<sup>168</sup>

Em 1993, o Tratado de Maastricht introduziu o procedimento de codecisão para determinados domínios legislativos. Apesar de a CE manter o monopólio da iniciativa legislativa, os atos relativos a matérias de competência abrangida pela codecisão necessitavam do crivo de ambos os órgãos de modo a ser aprovados, PE e Conselho.<sup>169</sup> Relativamente ao controlo do poder executivo, Maastricht constituiu um passo significativo em termos de controlo político sobre a CE: acrescentando ao poder de a censurar e destituir, o PE passou a ter competência para a aprovação da composição definitiva da CE e a nomeação do seu Presidente.<sup>170</sup> Com Maastricht e as alterações subsequentes no Tratado de Amesterdão, o processo de codecisão estendeu-se à maior parte dos domínios legislativos, colocando o PE numa posição paritária vis-à-vis o Conselho. O Tratado de Nice veio alargar ainda mais o leque do processo de codecisão, afirmando definitivamente o PE como instituição central no processo legislativo.

O projeto de Constituição para a Europa ambicionava um PE ainda mais poderoso, prevendo alargar a competência orçamental e a aplicação do procedimento de codecisão. Com a rejeição do TECE, considerável parte destas disposições transitaram para o texto do Tratado Reformador, assinado em 2007 na cidade de Lisboa.<sup>171</sup>

O Tratado de Lisboa afirma definitivamente o princípio da democracia representativa, transformando o PE no órgão “*representante dos cidadãos da União*” e

---

1970, seguido pelo reforço dos poderes previstos no Tratado de Bruxelas (22 de julho de 1975). Idem, *ibidem*.

<sup>168</sup> SCHLEICHER, D., *op. cit.*, pp. 120-123.

<sup>169</sup> Para solucionar as divergências entre o Conselho e o PE, é criada a figura da Conciliação, uma comissão de conciliação *ad hoc*, essencial uma vez que ambos devem aprovar a legislação final. Se o projeto não for aprovado, é automaticamente rejeitado. MACHADO, J.E.M. *op. cit.*, pp. 11-31.

<sup>170</sup> Formalizado no ano de 1999. O Conselho nomeia o Presidente da CE, que, em consulta com os EM, seleciona os comissários e atribui a cada destes as determinadas funções. LENAERTS, K. (2013), *op. cit.*, pp. 273-274.

<sup>171</sup> SCHLEICHER, D. *op. cit.*, pp. 122-123.

não, como antes, dos povos da UE (Artigo 14.º, nº 2, TUE).<sup>172</sup> Neste sentido, o procedimento de codecisão passou a designar-se *Procedimento Legislativo Ordinário* (PLO), elevando o PE a pleno colegislador<sup>173</sup>, definitivamente em pé de igualdade com o Conselho (artigo 14.º TUE).<sup>174</sup> O PLO converteu-se no procedimento mais utilizado, tornando a aprovação do PE necessária em cerca de cinco dezenas de novos domínios legislativos, anteriormente prerrogativa do Conselho.

Lisboa confirma igualmente o princípio de responsabilidade política da CE perante o PE, reforçando os poderes de controlo político, em particular sobre a escolha do seu Presidente. Todavia, o PE continua a não controlar os poderes de execução da CE<sup>175</sup> ou muito menos os poderes políticos e executivos do Conselho:

*Artigo 17.º, nº 7, TUE:*

*“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 compõem”.*

Desde que o PE se afirmou como a única instituição política europeia com membros eleitos por sufrágio universal direto que o TJUE tem pugnado pela proteção judicial das suas prerrogativas, tendo desempenhado um papel essencial no alargamento da sua influência no processo decisório, dando cumprimento ao princípio do equilíbrio de poderes na UE.<sup>176</sup> De resto, Lenaerts destaca a forma como o TJUE valorizou e defendeu o

---

<sup>172</sup> Artigo 14.º, nº 2 TUE: “O Parlamento Europeu é composto por representantes dos cidadãos da União.”

<sup>173</sup> A adoção de um ato legislativo está dependente da aprovação das duas câmaras: se não houver acordo, um comité de conciliação é convocado expressamente para conseguir o consenso. Artigo 294º TFUE.

<sup>174</sup> Artigo 14.º, nº 1, TUE: “O Parlamento Europeu exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa e a função orçamental. O Parlamento Europeu exerce funções de controlo político e funções consultivas em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Compete-lhe eleger o Presidente da Comissão.”

<sup>175</sup> Controlo que compete aos EM, por via do procedimento da comitologia (TFUE, artigo 291.º). Contudo, o PE conquistou um papel relevante de supervisão no que respeita aos atos de delegação, obtendo igualdade de estatuto com o Conselho. O Artigo 290º TFUE obriga ao estabelecer explícito nos atos legislativos das condições a que a delegação fica sujeita, possibilitando ao PE revogar a delegação de poderes na CE ou exercer um “veto legislativo”, uma vez que o ato delegado só pode entrar em vigor se não forem formuladas objeções pelo PE ou pelo Conselho.

<sup>176</sup> Acórdãos como *Roquette Frères c. Conselho*, e ainda *Les Verts*, *Chernobyl*, ou *Titanium Dioxide* testemunham o compromisso do TJUE para com a proteção dos poderes do Parlamento Europeu, conferidos pelos Tratados. LENAERTS, K. (2013), *op. cit.*, p. 282.

papel do PE como assembleia representativa dos cidadãos europeus, sempre que colocados conflitos sobre as suas áreas de competência. No seu seguimento, a interpretação do princípio da democracia na ordem jurídica da UE realiza-se de forma a garantir “mais democracia”, numa relação de complementaridade mútua entre o nível nacional e europeu.<sup>177</sup>

Concluindo, o poder do PE aumentou significativamente desde 1979, convertendo-se em instituição de central importância, detendo o poder de influenciar todos os aspetos da política europeia, desde a nomeação da CE ao controlo direto sobre legislação que afeta centenas de milhões de cidadãos europeus.<sup>178</sup> Todavia, a fórmula de fortalecimento do papel da única instituição diretamente eleita da UE como meio de combate ao défice democrático viu-se progressivamente esgotada - paradoxalmente, proporcionalmente à medida que os poderes do PE aumentavam.

### 3.3 O agravamento do “desequilíbrio democrático”

*A abordagem parlamentar* baseou-se na premissa de que a legitimação democrática por via da atribuição de poderes reforçados à instituição parlamentar, portadora de legitimidade democrática direta, seria resposta suficiente ao défice democrático. Contudo, este não foi o efeito produzido.

De facto, no que diz respeito ao *empowerment* do PE, pode-se afirmar que este objetivo foi em grande medida cumprido. A consolidação do PE como instituição central na orgânica e no processo decisório da UE é atualmente um dado adquirido, sendo o órgão legislador para cerca de quinhentos milhões de cidadãos europeus. Em teoria (e não obstante o papel reservado ao Conselho), parece salvaguardado o equilíbrio institucional e o estabelecimento da coexistência de três tipos de legitimidade: “legitimidade de integração (CE), legitimidade estadual (Conselho) e finalmente a legitimidade democrática (PE).”<sup>179</sup>

Contudo, o fortalecimento do PE *per se* não se revelou como uma ferramenta capaz

---

<sup>177</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>178</sup> SCHLEICHER, D., *op. cit.*, pp. 120-123.

<sup>179</sup> Idem, *ibidem*.

no combate aos principais sintomas do défice democrático que haviam, em primeiro lugar, motivado tais concessões por parte dos EM.

De forma deveras paradoxal, o efeito produzido foi o contrário.<sup>180</sup> Nas últimas décadas, à medida que o PE aumentou os seus poderes na orgânica europeia, correspondeu um decréscimo no interesse e envolvimento dos cidadãos, registando-se um aumento da contestação eurocética com base no argumento da falta de democracia ao nível europeu.<sup>181</sup>

A participação eleitoral dos cidadãos europeus diminuiu progressivamente desde que as eleições diretas para o PE foram introduzidas no ano de 1979, contrariando as elevadas expectativas iniciais que previam o lançamento de uma democracia participativa.<sup>182</sup> Igualmente os níveis de apoio da opinião pública registaram um declínio. Embora o PE continue a ser a instituição que beneficia dos maiores níveis de apoio dos cidadãos europeus, registou-se um declínio progressivo em termos de aprovação popular da UE em todos os EM, tendo-se acentuado nas últimas décadas.<sup>183</sup>

Este paradoxo apresenta-se como uma discrepância democrática: o progressivo aumento de poderes do PE foi correspondido por uma diminuição proporcional dos níveis de confiança e participação democrática dos cidadãos europeus. Desta forma, encontra-se em aberto a questão sobre se o PE possui de facto legitimidade democrática efetiva. Como diria Yves Meny, “*the democratic deficit argument never raged as much as it did after the election of MEPs by universal suffrage*”.<sup>184</sup>

Revisitando as posições de Majone e Moravcsik, o momento atual pode ser definido como uma mera “crise de credibilidade”, originada por uma UE que não está atualmente a produzir os resultados sociais, económicos e políticos expectáveis pela cada vez mais exigente opinião pública. No entanto, autores como Hix, Follesdal ou Schleicher relembram que nenhum sistema de *governance* se pode dar ao luxo de suportar níveis

---

<sup>180</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>181</sup> HIX, S. (2008), *op. cit.*, p.78-81.

<sup>182</sup> Desde o estabelecimento das eleições diretas para o PE, a taxa de abstenção registada tem consistentemente aumentado. Enquanto 61,99% dos cidadãos participaram em 1979, apenas 42,61% o fizeram nas últimas eleições de 2014. Ver Anexo I.

<sup>183</sup> Os estudos do Eurobarómetro sobre a opinião pública europeia fornecem dados relevantes: com a introdução de eleições diretas para o PE, o frágil apoio popular conheceu um enorme crescimento (72%). No entanto, o período pós-Maastricht (1991 a 1996), momento em que os poderes do PE aumentaram consideravelmente, é marcado por uma queda acentuada no apoio da opinião pública, com a percentagem daqueles entrevistados com a uma opinião favorável a se manter tendencialmente na casa dos 50%. EUROBARÓMETRO (2014). HIX, S. (2008), *op. cit.*, p. 52-56.

<sup>184</sup> MENY, Y. (2003), De la Democratie en Europe: Old Concepts and New Challenges, *Journal of Common Market Studies*, 41,1, p.8, apud SCHLEICHER, D. *op. cit.*, p. 132.

negativos de legitimidade popular, especialmente um sistema de governança supranacional como a UE.

Como explicar então esta realidade paradoxal? Dieter Grimm<sup>185</sup> aponta que todos os sistemas democráticos assentam num equilíbrio precário, um “*democracy-balance*” entre legitimidade e democracia, entre mecanismos democráticos e as instituições representativas, ambos funcionando com igual observância dos princípios democráticos. Desta maneira, Grimm conclui que o *empowerment* do PE apenas poderia contribuir para agravar o déficit de democracia, visto que o problema essencial permanece intocado: a forma como esta instituição é eleita. Embora considere necessária a atribuição de mais competências ao PE, conclui que a fragilidade ou inexistência de um vínculo direto entre o PE e os cidadãos que este deve representar vicia na sua origem qualquer *claim* de aprofundamento da democracia na UE.

O fenómeno da erosão da democracia por delegação de poderes vê-se assim acentuado e não combatido, exigindo como resposta um aumento progressivo dos mecanismos de democracia direta, de modo a restabelecer o equilíbrio democrático.

Grimm<sup>186</sup> aponta a “imunização política de Bruxelas” como o fenómeno efetivo na origem do distanciamento entre os cidadãos e a UE. De acordo com o autor, sem o estabelecimento de uma conexão clara entre eleitores e eleitos e o estabelecimento de uma dependência direta dos últimos perante os primeiros (privilegiando meios de comunicação inovadores), o crescente distanciamento continuará a traduzir-se num déficit de legitimidade democrática do PE, resultando na sua incapacidade cumprir o seu almejado papel institucional.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> GRIMM, D. (2014). Die Stärke der EU liegt in einer klugen Begrenzung. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/europas-zukunft/europa-debatte-die-staerke-der-eu-liegt-in-einer-klugen-begrenzung-13090815.html>.

<sup>186</sup> Idem.

<sup>187</sup> Esta “imunização política” assenta em três causas: “a imunização por via da constitucionalização, de determinada parte do ordenamento jurídico comunitário; a autoimunização do processo político-decisório verdadeiramente apolítico e alheado de qualquer influência democrática; e ainda o isolamento do PE e a distância entre representantes e representados.” Idem.

### 3.4 A Crítica Jurisprudencial: o BVG sobre o défice democrático

Na vanguarda da crítica jurisprudencial à *governance* europeia encontra-se o Tribunal Constitucional Federal Alemão. Assente numa tradição de poderosos e marcantes precedentes, como os acórdãos *Solange* e *Maastricht*<sup>188</sup>, o BVG pronunciou-se decisivamente sobre a questão do défice democrático no seu acórdão de 30 de junho de 2009 sobre a conformidade do Tratado de Lisboa com a Lei Fundamental de Bona (*Grundgesetz*).<sup>189</sup>

Na apelidada *Lissabon-Urteil*<sup>190</sup>, mantendo a linha de raciocínio de decisões anteriores,<sup>191</sup> o BVG decidiu no sentido da conformidade com a Lei Fundamental. No entanto, os juízes de Karlsruhe identificaram potenciais perigos para a ordem constitucional alemã, decorrentes da transferência de competências dos EM para o nível europeu, sem uma adequada observação do princípio democrático.<sup>192</sup> O BVG reconheceu assim a existência de um défice democrático na UE e identificou de forma clara as suas raízes: o procedimento eleitoral desigual do PE.<sup>193</sup> Analisemos então o acórdão.

Para o BVG, a governação europeia deve estar sujeita a princípios democráticos. A atribuição de competências e o seu exercício pelas instituições não pode em momento algum prejudicar ou contribuir para a erosão dos regimes democráticos existentes nos EM. As exigências democráticas da UE dependem assim da “medida em que as responsabilidades soberanas são transferidas para a União e o grau de independência política no exercício dos poderes soberanos transferidos”.<sup>194</sup>

---

<sup>188</sup> (Acórdão *Solange* II, 1986) (Acórdão *Maastricht*, 1993), BVG, 12 outubro 1993, BVG, 89, 155, BvR 2134, 2159/92.

<sup>189</sup> (Acórdão Lisboa, 2009), BVG, 30 junho 2009 (2 BvE 2/08, 5/08, 2 BvR 1010/08, 1022/08, 1259/08, 182/09).

<sup>190</sup> LANZA, E. (2010). Core of State Sovereignty and Boundaries of European Union's Identity in the *Lissabon-Urteil*. *German Law Journal*, 399–418.

<sup>191</sup> *Acórdão Maastricht*, BVG, 12 outubro 1993, BVG, 89, 155, BvR 2134, 2159/92.

<sup>192</sup> O raciocínio do Tribunal pode ser sumariado em três questões essenciais: “*control of the accomplishment of the constitutional requirements by the level of democratic legitimisation of the EU; the FRG sovereignty and EU identity; and the level of powers retained by the Bundestag (domain réservé)*.” LANZA, E. (2010), *op. cit.*, p.403.

<sup>193</sup> GRIMM, D. (2009). Defending sovereign statehood against transforming the European Union into a state. *European Constitutional Law Review*, 5(3), pp. 353-373, p. 362; (Acórdão Lisboa, 2009), § 264, 272 e 289. Doravante, as seguintes referências a parágrafos remetem para o presente acórdão. Traduções oficiais de alemão para inglês, mantidas propositadamente neste idioma de modo a manter a integralidade de interpretação da versão oficial publicada pelo BVG.

<sup>194</sup> Nesse sentido, o BVG salienta que a UE nunca poderá evoluir para um Estado federal, ou a RFA será forçada a retirar-se. (Acórdão Lisboa, 2009), *op. cit.*, § 262.

Por contraste, a UE, à semelhança de organizações internacionais congéneres, manifesta uma tendência de “*political self-enhancement*”<sup>195</sup>: o progressivo aumento dos poderes institucionais, com o alargamento dos poderes legislativos dos Conselho e do PE, e o fenómeno da desparlamentarização fundamentam uma profunda incerteza do BVG em relação ao efectivo controlo democrático das decisões tomadas a este nível.<sup>196</sup>

É nesta base que o Tribunal exerce um controlo zeloso da conformidade da legislação de ratificação e de execução, afirmando-se desta forma como *o guardião* da identidade constitucional alemã, o conteúdo essencial do Estado constitucional, reservando-se o controlo do princípio da atribuição, da *Kompetenz-Kompetenz*.<sup>197</sup> Para o BVG, uma UE com poderes acrescidos implica o recíproco e proporcional aumento do respetivo nível de legitimidade democrática, sob pena de uma violação dos princípios democráticos suscitar questões de inconstitucionalidade sob a Lei Fundamental.<sup>198</sup>

Segundo Grimm, em virtude da relativa abertura da Lei Fundamental em termos de integração, o BVG entende que toda e qualquer transferência de competências a favor da UE consiste em “*democratic loss on the national level*”, mesmo se tal não equivaler necessariamente a uma violação do princípio democrático.<sup>199</sup> O BVG exige assim que uma redução dos níveis de controlo democrático a nível nacional seja compensada por legitimação democrática adequada a nível europeu, um papel presentemente entregue aos PN dos EM, ratificando os atos legislativos e exercendo controlo político dos executivos.<sup>200</sup>

O PE encontra-se (sintomaticamente) excluído desta equação.

Na opinião do BVG, a consolidação de poderes da UE exige um controlo parlamentar ao nível europeu. Contudo, o PE não é esse parlamento: este papel que apenas pode ser efetuado por meio de um parlamento diretamente eleito, algo que o atual procedimento eleitoral desigual impede. As críticas dos juízes de Karlsruhe ao papel do PE

---

<sup>195</sup> Ibid, § 237.

<sup>196</sup> “By confronting the dangers that, in its view, nonetheless threaten the German constitutional order, the BVG sets the boundaries regarding future extension of EU competences, prescribes parliamentary co-operation on the national level, and confirms the constitutional limits - and the Court’s own prerogative to judicial review - of the applicability of EU law in Germany”. GRIMM, D. (2009), *op. cit.*, p. 356.

<sup>197</sup> GRIMM (2009), *op. cit.*, p.361.

<sup>198</sup> “As long as, and insofar as, the principle of conferral is adhered to in an association of sovereign states with clear elements of executive and governmental cooperation, the legitimation provided by national parliaments and governments complemented and sustained by the directly elected European Parliament is sufficient in principle.” Acórdão Lisboa (2009), § 262.

<sup>199</sup> GRIMM (2009), *op. cit.*, p.361.

<sup>200</sup> Idem, p. 355.

elaboram que os progressos democráticos de Lisboa (um novo capítulo na senda de um longo processo de *empowerment* do PE) falham novamente em lograr a necessária consolidação da legitimidade parlamentar como o contrapeso decisivo no sistema de *checks and balances* da governança europeia.

Na *Lissabon-Urteil*, a existência do défice democrático é vista de forma inexorável e o cumprimento do papel institucional do PE como uma impossibilidade, enquanto o princípio da proporcionalidade degressiva (concedendo prioridade à representação dos EM sobre a igualdade eleitoral dos cidadãos) se mantiver na base do processo eleitoral.

O facto de a representatividade no PE não assentar no princípio basilar da igualdade dos cidadãos (Art. 9.º TEU) é denunciado como uma “contradição de valores” (*Wertungswiderspruch*)<sup>201</sup> e “um grau excessivo de federalização” (*überföderalisiert*)<sup>202</sup> da democracia europeia. A concessão de primazia ao critério de nacionalidade em detrimento do conjunto do *acquis communautaire* contradiz o próprio ideal de integração europeia: a eliminação de toda e qualquer discriminação com base na nacionalidade.<sup>203</sup>

Com base no artigo 38.º da Constituição alemã, o BVG relembra que o direito ao voto se afirma como o mais importante direito individual de participação democrática dos cidadãos.<sup>204</sup> A Lei Fundamental confere assim o peso e medida pelo qual aferir a capacidade de escrutínio e controlo democrático de determinada *polity*. O BVG adota assim uma interpretação em sentido estrito do direito ao voto, afirmando o sufrágio direto e universal como o principal mecanismo de realização do princípio democrático.<sup>205</sup>

*“Without the free and equal election of the body that has a decisive influence on the government and the legislation (...), the constitutive principle of personal freedom remains incomplete.”*<sup>206</sup>

---

<sup>201</sup> Acórdão Lisboa (2009), § 287.

<sup>202</sup> GRIMM (2009), *op. cit.*, p. 362; Acórdão Lisboa (2009), § 288.

<sup>203</sup> Acórdão Lisboa (2009), § 287.

<sup>204</sup> “*The right to vote is the citizens’ most important individual right to democratic participation guaranteed by the Basic Law.*” Ibid, § 210.

<sup>205</sup> “*Thus, a Bundestag with substantially reduced political power [...] would go not only against the democratic principle but also the right to vote, depriving citizens of their most fundamental democratic right*”. GRIMM (2009), *op. cit.*, p.359.

<sup>206</sup> Acórdão Lisboa (2009), § 210.



O procedimento eleitoral do PE encontra-se assim em violação do princípio da igualdade dos cidadãos da UE. O Artigo 14.º, n.º 2, TUE, apesar de prever que o PE como “composto por representantes dos cidadãos da União”, estabelece de seguida que “a atribuição de mandatos no PE respeita o princípio da proporcionalidade degressiva”.<sup>207</sup> Na opinião do BVG, esta consiste numa inerente contradição do princípio da democracia representativa, postulado no Artigo 10.º, n.º 1, TUE. Apesar da letra dos Tratados prever que os cidadãos se encontram “diretamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu”<sup>208</sup>, a realidade factual impõe-se: o PE permanece como uma representação dos *povos da Europa*.<sup>209</sup>

A aplicação da proporcionalidade degressiva encontra-se assim na origem de uma violenta colisão entre o princípio da igualdade dos EM e o princípio da igualdade dos cidadãos.<sup>210</sup> A *um cidadão* não corresponderá necessariamente *um voto*: tal medida depende do seu respetivo EM. O BVG constata mesmo que “*the weight of the vote of a citizen from a Member State with a small population may be about twelve times the weight of the vote of a citizen from a Member State with a large population.*”<sup>211</sup>

Baseado na discrepância gritante do sistema de atribuição de mandatos o o seu significado para o princípio da igualdade eleitoral, o BVG conclui que o PE “não é um órgão representativo de um povo Europeu soberano”<sup>212</sup>, mas sim uma instituição modelada ainda por provisões já ultrapassadas dos Tratados: uma “representação de povos europeus através de contingentes nacionais de deputados, e não uma representação dos cidadãos da União sem diferenciação, de acordo com o princípio da igualdade”.<sup>213</sup>

---

<sup>207</sup> Com um limiar mínimo de seis membros por EM, nenhum EM podem ser atribuídos mais do que noventa e seis lugares. Artigo 14.º, n.º 2, TUE.

<sup>208</sup> Artigo 10.º, n.º 2, TUE.

<sup>209</sup> Acórdão Lisboa (2009), § 284.

<sup>210</sup> *Idem*, § 284.

<sup>211</sup> Cada voto individual terá um peso eleitoral acrescido, consoante mais reduzida for a população do respetivo EM. Enquanto um deputado europeu eleito pela RFA representa aproximadamente 857 mil cidadãos, o seu congénere eleito por Malta representa aproximadamente apenas 67 mil. *Idem*, § 285.

<sup>212</sup> “*In federal states, such marked imbalances are [...] only tolerated for the second chamber [of] parliament; [...] They are, however, not accepted in the representative body of the people because otherwise that could not represent the people in a way that does justice to equality based on the principle of personal freedom. The arrangement of the right to vote [...] need, however, not be a contradiction to Article 10.1 Lisbon TEU [...] [however] the states affected argue that otherwise it would no longer possible to reflect national majority situations in a representative manner at European level. This [...] shows it is not the European people that is represented within the meaning of Article 10.1 Lisbon TEU but the peoples of Europe organised in their states, with their respective distribution of power brought about by democratic elections taking into account the principle of equality and pre-determined by party politics.*” *Ibid*, § 286.

<sup>213</sup> *Ibid*, § 280.

Neste sentido, remata que déficit democrático “não pode ser adequadamente compensado pelas provisões adicionais introduzidas pelo Tratado de Lisboa, e que, dessa medida, não se pode justificar.”<sup>214</sup> Ainda que reconhecendo o valor acrescido da introdução de vários mecanismos de participação democrática dos cidadãos,<sup>215</sup> os juízes retornam à primazia do sufrágio universal directo como mecanismo de realização democrática por excelência: “[n]either the additional rights of participation, [...] nor rights of petition [...] are suited to replace a majority rule established by elections”.<sup>216</sup>

*“Mere participation of the citizens in political rule which would take the place of representative self-government of the people cannot be a substitute for the legitimising connection of elections and other votes and of a government supported by it: the Treaty [...] does not lead to a new level of development of democracy. The elements of participative democracy [...] as well as the elements of associative and direct democracy, can only have a complementary and not a central function when it comes to legitimising European public authority.”*<sup>217</sup>

O BVG critica a falha em reflectir de forma profunda sobre a arquitetura institucional, considerando os Tratados como “[un]able to create the democratic basis in the form of the equal election of an appropriate representation of the people and of a parliamentary European government that is based on the legitimising power of the people of the Union alone.”<sup>218</sup> Na esteira de Grimm, conclui que a tendência de contínuo *empowerment* do PE é contraproducente para o esforço de democratização da UE. Uma vez contestada a premissa de que o PE assenta em procedimentos democráticos, capazes de conferir à instituição legitimidade democrática directa, o elevado nível de poderes

---

<sup>214</sup> “[It] cannot be compensated for by other provisions of the Lisbon Treaty and, to that extent, it cannot be justified”. Idem, § 289.

<sup>215</sup> O BVG reconhece e elogia a Iniciativa de Cidadania Europeia, introdução de sistema de votação por Maioria Qualificada no Conselho e os acrescidos poderes de participação dos parlamentos nacionais dos EM. A UE tenta assim “compensate for the existing excessive degree of federalisation in particular by strengthening citizens’ and associations’ rights aimed at participation and transparency, as well as by enhancing the role of the national parliaments and of the regions. The Treaty of Lisbon strengthens these elements of participative democracy aimed at procedural participation.” Ibid, § 290.

<sup>216</sup> Ibid, § 294.

<sup>217</sup> Ibid, § 295.

<sup>218</sup> Ibid, § 296.

atribuídos à instituição acaba por contribuir para um aumento (e não o contrário) do défice de democracia.

Todavia, esta posição de força dos juízes de Karlsruhe não ficou imune a críticas. Grimm critica opção de utilizar os sistemas democráticos constitucionais dos EM como padrão único para avaliar os méritos democráticos de um modelo de governança supranacional, registando que esta posição ignora os progressos realizados no aprofundamento dos procedimentos democráticos pelo Tratado de Lisboa.<sup>219</sup>

Para Grimm<sup>220</sup>, a posição do BVG face ao Tratado de Lisboa aparenta exigir da UE o mesmo nível de legitimação democrática do que aquele verificado no Estado democrático de Direito, o que considera ser um erro e uma armadilha retórica, visto que o próprio BVG reitera que a evolução da UE para um superestado federal seria incompatível com a Lei Fundamental, logo, com a adesão alemã a referido Estado.<sup>221</sup>

Na linha de Von Bogdandy,<sup>222</sup> a UE assenta numa “dupla estrutura de legitimidade democrática”, entendendo-se como composta por dois estratos distintos e complementares: “o corpo dos cidadãos europeus, coletivamente entendidos, e os povos dos EM, organizados pelas suas próprias constituições”, um modelo cujo objetivo deve ser o complementar (e não o substituir) da democracia dos EM.

Em suma, as principais preocupações do BVG denotadas ao longo da sua jurisprudência relacionada com a UE prendem-se essencialmente com o que os juízes consideram ser uma tendência para a apropriação de competências da UE (*competence creep*) em detrimento dos poderes tradicionais dos EM e em prejuízo da sua autoridade legislativa e identidade constitucional.

Uma vez que a UE não é um Estado federal, os Tratados definem a atribuição de competências de acordo com um critério teleológico possibilitando uma ampla margem interpretação por parte do legislador europeu.<sup>223</sup> Neste contexto, o perigo de surgimento de ameaças à identidade do Estado constitucional já não se restringe à celebração e ratificação de Tratados internacionais. Pelo contrário, estende-se igualmente aos momentos

---

<sup>219</sup> GRIMM (2009), *op. cit.*, p.367.

<sup>220</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>221</sup> Acórdão Lisboa (2009), § 113.

<sup>222</sup> VON BOGDANDY, A. (Ed.). (2003). *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge*. Heidelberg: Springer.

<sup>223</sup> “Unlike a federal state, the Treaties do not allocate legislative competencies according to subject-matters, but according to a teleological criterion, [...] blurring boundaries.” GRIMM (2009), *op. cit.*, p.371.

posteriores da interpretação e execução das provisões legais que encontram nos Tratados a respetiva base legal.<sup>224</sup>

Concluindo, o BVG advoga na *Lissabon-Urteil* que a legitimidade da UE se deve basear na democracia dos seus EM e privilegia o papel dos Tribunais Constitucionais como derradeiros guardiães da ordem constitucional, verificando a conformidade do direito da UE com as constituições nacionais e exercendo o grau necessário de controlo para contrariar o fenómeno de *competence creep*.<sup>225</sup>

Podemos certamente concordar que sistema de governança europeia necessita de eficientes *checks and balances*. Claramente, contrapesos devem ser adicionados a este sistema. Contudo, existem limites para a ação dos Tribunais. De acordo com o pensamento de Weiler, a mera ideia do controlo judicial nacional se substituir ao controlo do legislador europeu pouco mais significaria do que a substituição de um *diktat* europeu pela via dos Tratados por um igualmente nefasto *diktat* nacional por via de cada norma constitucional<sup>226</sup> – dificilmente uma adequada promoção dos princípios da cidadania europeia.

O diagnóstico está correto, mas certamente existem vários tratamentos. Propomos uma diferente abordagem: exploremos então quais os problemas reais com as eleições para o PE e vejamos se são solucionáveis.

---

<sup>224</sup> WEILER J. H. (2002), A Constitution for Europe? Some Hard Choices, *Journal of Common Market Studies*, 40, 563-580, p. 573.

<sup>225</sup> “[The] legitimacy of the EU is largely based on the democracy of the MS and that it should be hesitant to exhaust this capital.” GRIMM (2009), *op. cit.*, p.371.

<sup>226</sup> WEILER J. H. (2002), *op. cit.*, p. 573.

## 4 A PROBLEMÁTICA DAS ELEIÇÕES EUROPEIAS

### 4.1 Contextualização

O Tratado de Lisboa conferiu ao PE a oportunidade de finalmente assumir o papel de uma verdadeira legislatura europeia. Por via da letra dos Tratados, setecentos e cinquenta e um deputados europeus representam agora a totalidade dos cerca de quinhentos e quinze milhões de cidadãos da UE, e não apenas os seus constituintes dos respectivos vinte e oito EM, durante um mandato de cinco anos.<sup>227</sup>

O PE demarca-se das restantes instituições europeias como a única portadora de legitimidade democrática direta. Eleito por sufrágio universal direto desde 1979, as eleições europeias são a fundação na qual assenta o cumprimento do papel institucional do PE. Quão mais sólidas forem estas fundações, maior legitimidade caberá ao poder legislativo para servir de contrapeso democrático às demais instituições, de cariz predominantemente tecnocrático.<sup>228</sup>

Em democracia, os cidadãos formam as suas opiniões sobre opções políticas através dos procedimentos de deliberação e de contestação política, assentes em competição partidária. A introdução de eleições diretas prometia combater o afastamento dos cidadãos europeus da política de Bruxelas, aproximando o eleitor dos eixos de decisão comunitária e estabelecendo uma ligação direta entre os constituintes e os seus representantes que, por sua vez, dotados de um mandato político, procurariam alcançar uma maioria política no PE e influenciar o processo decisório a nível europeu.

No entanto, quase quatro décadas depois, este laço não se encontra verdadeiramente estabelecido.<sup>229</sup> As eleições para o PE não se revelaram como um catalisador capaz de transformar a UE numa real *polity* democrática. De resto, o debate político a nível europeu é pouco visível, conhecendo apenas no interior da “*Euro-bolha*” de Bruxelas ou na propaganda eurocética das suas raras e plenas manifestações.<sup>230</sup>

---

<sup>227</sup> LEHMANN, W. (2014). *The European elections: EU legislation, national provisions and civic participation*. Parlamento Europeu. Estudo para a Comissão dos Assuntos Constitucionais. Direção das Políticas Internas, Bruxelas, pp. 15–19.

<sup>228</sup> SCHLEICHER, D. *op. cit.*, p. 123.

<sup>229</sup> HIX, S. (2008), *op. cit.*, pp. 80–84.

<sup>230</sup> Ver, em particular: SCHLEICHER, D. (2011); HIX & HAGEMANN (2009), HIX, S. (2008), DUFF, A. (2015).

No que diz respeito a cativar o imaginário dos cidadãos, a introdução de eleições diretas teve um impacto efémero.<sup>231</sup> Desde a introdução das eleições diretas em 1979 que a participação eleitoral dos cidadãos regista um gradual mas consistente decréscimo - em claro contraste com a média de adesão às eleições nacionais de cada EM.<sup>232</sup> As eleições europeias de 2004 viram os níveis de participação situarem-se, de forma inédita, abaixo dos 50%; tendência acentuada em 2009, quando apenas 43% dos eleitores afluíram às urnas<sup>233</sup>.

Todavia, as eleições de 2014 prometiam ser diferentes. A introdução da novel figura do *Spitzenkandidaten*<sup>234</sup>, vinculando a eleição do Presidente da CE aos resultados eleitorais para o PE, apresentou-se como um terramoto político que prometia revolucionar o sistema institucional da UE.<sup>235</sup> Contudo, e não obstante o precedente histórico para o futuro da democracia europeia, as ondas de choque iniciais deste terramoto não se fizeram sentir até as urnas. A taxa de participação atingiu um novo mínimo (42,61%), tendo sido registados níveis históricos de abstenção em determinados EM.<sup>236</sup> Ademais, estes resultados falham ainda em refletir a realidade completa, uma vez que as estatísticas são inflacionadas pelas circunstâncias específicas de certos EM (v.g. Voto obrigatório) que não nos permitem aferir o nível real de interesse político dos cidadãos.<sup>237</sup>

Uma das conclusões fáceis a retirar será a de que os cidadãos europeus não confiam nas instituições europeias ou não se encontram suficientemente interessados em participar no processo político europeu. E tal constatação poderá mesmo ser tudo menos negativa: na opinião de Moravcsik,<sup>238</sup> esta conclusão não representaria um problema *per se*, defendendo ser perfeitamente compreensível que os assuntos tratados a nível decisório europeu sejam demasiado complexos para justificar o interesse alargado da maioria dos cidadãos – pelo menos de modo a suscitar e manter um permanente *policy debate* ao nível europeu.

---

<sup>231</sup> HIX & HAGEMANN (2009), *op. cit.*, p. 28.

<sup>232</sup> Ver Anexo II.

<sup>233</sup> SCHLEICHER, D., *op. cit.*, p.121.

<sup>234</sup> DINAN, D. (2015) Governance and Institutions: The Year of the Spitzenkandidaten. *Journal of Common Market Studies*, 53: 93-107.

<sup>235</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>236</sup> A Eslováquia registou apenas 13% de participação. Em Portugal, 34.50% dos eleitores foram às urnas, uma descida superior a 2%, comparando com os 36.77% de 2009. “Eleições 2014.” Parlamento Europeu. 26 de maio de 2014. <http://www.elections2014.eu/pt/> (acedido em 1 de junho de 2015).

<sup>237</sup> O voto obrigatório (casos da Bélgica, Luxemburgo, Grécia e Chipre) eleva os números globais da participação ao nível europeu. Destaque-se o exemplo da Bélgica, que inclusive realizou eleições locais e regionais em simultâneo. SCHLEICHER, D. (2011), *op. cit.*, pp. 125-126.

<sup>238</sup> MORAVCSIK, A. (2002), *op. cit.*, p. 121.

Certamente que existe um número significativo de razões que efetivamente concorrem para esta realidade, desde a falta de informação à complexidade das matérias, do euroceticismo ao populismo crescente, e da apatia à descrença no projeto europeu. Contudo, não é essa a conclusão que se retira das estatísticas: o Eurobarómetro<sup>239</sup> não apenas confirma que o PE continua a ser a instituição europeia em que os cidadãos mais confiam, como demonstra um interesse crescente em mais e melhor informação. De facto, são os próprios cidadãos que consideram insuficientemente informados sobre a Europa e os seus mecanismos político-decisórios.<sup>240</sup>

Mais do que um problema de comunicação ou de complexidade de *governance*, estes são meros sintomas de um problema estrutural inerente a qualquer democracia representativa assente em competição partidária. Nas palavras de Simon Hix, “[t]he problem is that European Elections have very little to do with “Europe”!”<sup>241</sup>

Hix e Follesdal<sup>242</sup> refutam a tese de Moravcsik e Majone ao avançar que, mais do que uma questão de desinteresse do público, a raiz do problema é a ausência de politização da esfera pública europeia. O ónus reside não no cidadão, mas na própria natureza de um sistema político que automaticamente abnega essa politização.

Hix<sup>243</sup> concede que as regras pelas quais se rege o PE e a estrutura de equilíbrio de poderes da UE funcionam. No entanto, o sistema institucional falha em produzir o efeito final de legitimação esperado: assim, “a UE cumpre todos os requisitos procedimentais para ser considerada uma democracia”, excetuando o derradeiro requisito substantivo: uma

---

<sup>239</sup> O Parlómetro do PE (EB/PE 82.4) foi levado a cabo pela *TNS Opinion* nos 28 países da UE, com entrevistas presenciais a 27 801 cidadãos. O trabalho de campo do inquérito foi realizado entre 29 de novembro e 9 de dezembro de 2014. EUROBARÓMETRO (2014).

<sup>240</sup> Após a realização das eleições europeias de 2014, o estudo revelou que quase 6 em 10 Europeus (58%) recordavam-se de referências ao ato eleitoral dos meios de Comunicação Social. No entanto, a grande maioria (67%) considerou não ter sido adequadamente informada sobre a atividade do PE. A imagem da instituição permanece maioritariamente neutra (43%), com 30% dos inquiridos a ter uma opinião positiva. Mesmo assim, o PE mantém-se como a instituição europeia na qual os cidadãos mais confiam: 47% afirmam querer ver o PE com um papel mais importante no processo decisório. EUROBAROMETRO (2014). *European Parliament (EB/EP 82.4), 2014 Parlemeter Analytical Overview*. Acedido a 4 de março de 2016. <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/20150201PVL00104/Parlemeter-2014>

<sup>241</sup> HIX, S. (2008), *op. cit.*, p. 79.

<sup>242</sup> FOLLESDAL, A., & HIX, S. (2006), *op. cit.*, p. 533-562.

<sup>243</sup> HIX, S. (2008), *op. cit.*, p. 77.

“disputa eleitoral pela liderança política da UE ou pela orientação da agenda política europeia”.<sup>244</sup>

Destarte, é a inexistência de competição político-partidária pela liderança política da UE, de um confronto de ideias distintas acerca de uma determinada agenda política ao nível europeu, que dita a incapacidade de germinação de um empenhado debate político e a consolidação de uma plataforma de discussão apropriada que envolva todos os agentes da sociedade civil, desde os meios de Comunicação Social até ao cidadão mais isolado do continente.

Schleicher<sup>245</sup> consegue ser mais direto: o sistema de *checks and balances* idealizado, “assente no equilíbrio entre as três principais instituições europeias é um fracasso, e as eleições do PE são a causa desse fracasso.” Um fracasso que compromete a capacidade do PE de “cumprir o seu papel na estrutura institucional da UE: o de um órgão parlamentar cuja legitimidade popular permite o controlo democrático da atuação de uma CE burocrática e de um Conselho dominado pelos EM”.<sup>246</sup>

Para Schleicher,<sup>247</sup> existe uma profunda incompatibilidade entre o sistema eleitoral e o papel constitucional e institucional que as eleições do PE são chamadas a desempenhar. Resultado de uma colisão entre dois níveis distintos de *governance*, nacional e supranacional (ou, se ousarmos, estadual e federal), este “mismatch” apresenta-se como o derradeiro obstáculo da evolução para uma verdadeira competição partidária, com pleno envolvimento dos cidadãos.

Para entender as causas deste fenómeno, torna-se necessário analisar em detalhe o quadro jurídico que sustenta esta construção fundamental da democracia da UE.

---

<sup>244</sup> Hix defende assim a inserção na UE de “*limited democratic politics*”: “*although meeting all the procedural requirements to be considered a democratic polity [...] it falls short of the substantive requirements, since there is no electoral contest for political leadership in the EU.*” Idem, *ibidem*.

<sup>245</sup> SCHLEICHER, D. *op. cit.*, p.132.

<sup>246</sup> Em detrimento do idealizado, descreve o PE atualmente como “um órgão altamente burocrático, cuja composição é determinada pela política interna dos EM, sem qualquer referência a assuntos europeus”.

<sup>247</sup> SCHLEICHER, D. *op. cit.*, p. 110.



## 4.2 O quadro jurídico eleitoral da União

### 4.2.1 Processo eleitoral uniforme vs. Princípios comuns

Um PE eleito por sufrágio universal direto constitui uma característica essencial da ordem constitucional da UE, tendo os seus princípios sido inseridos nos tratados fundadores desde cedo. O Tratado de Paris, que instituiu a CECA em 1951, previa no seu Artigo 20.º uma assembleia composta por “representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade”, referindo no seu n.º 3 que a “Assembleia elaborará projetos destinados à eleição por sufrágio universal direto, segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros”, tendo esta disposição sido adotada pelo Tratado de Roma (artigo 138.º, n.º 3).<sup>248</sup>

No início, os deputados à Assembleia Parlamentar eram nomeados pelos parlamentos nacionais de cada EM, a razão pela qual detinham um duplo mandato, nacional e comunitário. Em 1972, as recomendações do Relatório Vedel apontavam para a célere aplicação da disposição relativa a eleições diretas.<sup>249</sup> Contudo, um “processo eleitoral uniforme” não implicaria necessariamente que a uniformidade total do sistema eleitoral devesse ser atingida de uma só vez: o avanço para uma lei eleitoral única poderia ser remetido para um estágio posterior, ficando dependente do sucesso das primeiras eleições diretas.<sup>250</sup>

A transformação da Assembleia em Parlamento diretamente eleito ganha forma em dezembro de 1974: reunidos em Paris, os Chefes de Estado e de Governo europeus tomaram a decisão de princípio de avançar com eleições diretas “assim que possível”<sup>251</sup>. Apesar das reservas de Reino Unido e Dinamarca,<sup>252</sup> a decisão seria confirmada um ano

---

<sup>248</sup> DUFF, A. (2011), Relatório sobre a proposta de modificação do Acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, de 20 de Setembro de 1976 (2009/2134(INI)), 24 de Abril de 2011, p. 32)

<sup>249</sup> Idem, ibidem.

<sup>250</sup> BACHE, I., BULMER, S., GEORGE, S., & PARKER, O. (2014). *Politics in the European Union* (4ª Edição ed.). Oxford: Oxford University Press, p. 274-275.

<sup>251</sup> Parágrafo 12 do Comunicado dos Chefes de Governo, Paris, 9-10 de dezembro de 1974. O Reino Unido e a Dinamarca apresentaram reservas quanto às respectivas posições. Idem, ibidem.

<sup>252</sup> O Relatório Patijn propôs um PE diretamente eleito por cinco anos, aplicando provisoriamente sistemas eleitorais nacionais, até preparação de um sistema eleitoral uniforme. As votações teriam lugar no período de três dias. Incompatibilidades com o mandato de deputado ao PE foram definidas e os privilégios e imunidades dos deputados correspondiam aos deputados nacionais. Os nove EM de então distribuíram proporcionalmente 355 lugares. O relatório chegou a ser a base de negociação no Conselho, mas a intransigência britânica travou uma maior uniformização. DUFF, A. (2011), *op. cit.*, p. 33.

depois, no Conselho Europeu de Roma, no que Bache, et al. descrevem como “acordo pouco transparente”<sup>253</sup>. No dia 20 de setembro de 1976, o Conselho chegou a acordo em Bruxelas sobre o Ato relativo à eleição dos representantes do PE por sufrágio universal direto. As primeiras eleições realizaram-se entre 7 e 10 de junho de 1979.<sup>254</sup>

Realizadas as primeiras eleições, a questão processo eleitoral uniforme permaneceu como ponto de colisão entre PE e Conselho, sendo o objeto de uma longa disputa institucional. O Tratado de Maastricht insistiu no processo eleitoral uniforme, mas sem resultados práticos, com a proposta aprovada pelo PE a embater frontalmente com a incapacidade dos EM reunirem consenso sobre a matéria. Destarte, apesar de inscrito nos Tratados e de vários incentivos políticos ao longo das décadas, não se revelou possível alcançar a implementação de um procedimento eleitoral uniforme para todos os EM.

Uma solução de compromisso acabou por ser desenhada pelo Tratado de Amsterdão, que preconizava o estabelecimento de “princípios comuns”, além da adoção de um procedimento uniforme.<sup>255</sup> Estabelecido no Artigo 223º TFUE, o procedimento legislativo uniforme confere ao PE o direito de iniciar a sua reforma do procedimento eleitoral:

*Artigo 223.º, n. º1, TFUE*

*“O Parlamento Europeu elaborará um projeto destinado a estabelecer as disposições necessárias para permitir a eleição dos seus membros por sufrágio universal direto, segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros ou baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros.*

---

<sup>253</sup> Enquanto RFA, Itália e Benelux se manifestavam favoráveis a um PE diretamente eleito, o Reino Unido resistia. Apenas com a aproximação da posição francesa à dos restantes EM, isolando o Governo britânico, este aceitou a realização de eleições diretas. No entanto, Londres opôs-se à adoção de um sistema eleitoral proporcional, naquele que constituiu o principal obstáculo ao acordo, adiando as primeiras eleições por mais de um ano. BACHE, et al. (2014), *op. cit.*, p. 275.

<sup>254</sup> Na opinião de Duff, embora a “ausência de um processo eleitoral uniforme tenha causado grande frustração, com a perspectiva permitida pelo tempo, percebemos que o Parlamento fez bem em concentrar-se primeiramente na realização de eleições diretas e em adiar o aperfeiçoamento do sistema para mais tarde.”. DUFF, A. (2011), *op. cit.*, p. 33.

<sup>255</sup> Artigo 190.º, TCE (presente Artigo 223.º, n.º 3, TFUE), No mesmo artigo foi inserida uma base jurídica que permitia a adoção de um estatuto único dos deputados. Todavia, ainda não existia uma disposição com vista ao desenvolvimento de partidos políticos a nível europeu (cf. artigo 191.º, TCE). LEHMANN, W., *op. cit.*, pp. 8-9.

*O Conselho, deliberando por unanimidade de acordo com um processo legislativo especial e após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronuncia por maioria dos membros que o compõem, estabelece as disposições necessárias. Essas disposições entram em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respetivas normas constitucionais.”<sup>256</sup>*

As dificuldades em uniformizar o procedimento eleitoral foram assim contornadas na base do acordo dos EM de cooperar na adoção de básicos princípios comuns, lançando as bases do quadro jurídico que presentemente rege as eleições europeias: um enovelado conjunto de normas de âmbito nacional, complementadas por legislação comunitária, com o objetivo de harmonizar o mais possível um processo eleitoral conduzido em vinte e oito jurisdições distintas.<sup>257</sup>

#### **4.2.2 O quadro jurídico eleitoral: disposições relevantes**

O quadro jurídico da União que rege estas eleições para o PE divide-se entre vários diplomas de legislação primária e secundária, nomeadamente:

- Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direito, anexo à Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom, do Conselho, 20 de setembro 1976 (doravante Ato Eleitoral);
- Disposições sobre a cidadania da União (TUE), introduzidas pelo Tratado de Maastricht, 1 de novembro de 1993;
- Diretiva 93/109/CE do Conselho, de 6 de dezembro de 1993, que estabelece o sistema de exercício de direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade;

---

<sup>256</sup> Artigo 223.º, n.º 1, TFUE.

<sup>257</sup> No que diz respeito às disposições fundamentais sobre a eleição do PE, consultar igualmente as Conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas sobre a composição do PE (14 dezembro 2007). LEHMANN, W., *op. cit.*, pp. 8–9.

- Decisão 2002/772 EC do Conselho, de 25 de junho de 2002 e de 23 de setembro de 2002, que altera o ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direito, anexo à Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom;
- Disposições relativas à organização e competências do Parlamento Europeu no Artigo 14.º TUE e artigos 223.º e 224.º TFUE, como alterados pelo Tratado de Lisboa, a 1 de dezembro de 2009.

Das disposições relevantes para a eleição do PE, destaca-se, em primeiro lugar, o Ato Eleitoral de 1976.<sup>258</sup> A adoção deste diploma constituiu o estabelecimento da base jurídica fundamental para a realização das primeiras eleições em 1979. As suas disposições versam sobre as datas de realização do ato eleitoral, a duração dos mandatos de cinco anos e estabelecem as regras gerais sobre incompatibilidade e distribuição de assentos parlamentares.<sup>259</sup>

O Ato Eleitoral conheceu alterações posteriores, que progressivamente alargaram o respetivo âmbito de aplicação. Após Amesterdão, a Decisão 2002/772 EC do Conselho (doravante “Decisão”) introduziu várias novidades.<sup>260</sup> Primeiro, a premissa da representação proporcional: a eleição de deputados deveria observar a utilização do sistema de listas ou do Voto Único Transferível (*Single Transferable Vote, STV*). Segundo, atribuiu competência facultativa aos EM de subdividir o círculo eleitoral (correspondente ao território nacional) e estabelecer circunscrições eleitorais distintas. Os EM passaram igualmente a possuir a faculdade de estabelecer cláusulas-barreira até ao limite mínimo de cinco por cento dos sufrágios, bem como de determinar a incompatibilidade de funções de deputado ao parlamento nacional com a de deputado europeu.<sup>261</sup>

Os direitos políticos dos cidadãos são um dos pilares da cidadania. A cidadania europeia não é diferente. O direito de voto dos cidadãos europeus nas eleições municipais e europeias do respetivo EM de residência é essencial para a participação na vida

<sup>258</sup> OJ L 278, 8.10.1976.

<sup>259</sup> LEHMANN, W., *op. cit.*, pp. 8–9.

<sup>260</sup> DUFF, A. (2011), *op. cit.*, p.11.

<sup>261</sup> Decisão do Conselho Europeu 2002/772/EC, Euratom de 25 de junho de 2002 e 23 de setembro de 2002, emendando o Ato sobre a eleição de representantes do Parlamento Europeu por via de sufrágio direto universal, anexado à Decisão 76/787/ECSC, EEC, Euratom. OJ L 283, 21.10.2002, pp. 1-4.

democrática da União. A *Diretiva 93/109/CE* possui um carácter instrumental de operacionalização da cidadania europeia, estabelecendo disposições detalhadas para permitir aos cidadãos participar nas eleições para o PE no EM no qual que residam, realizando o mais elementar direito do cidadão, o voto. O diploma centra-se na harmonização das normas relativas à inscrição nos cadernos eleitorais e verificações de prevenção do duplo voto e a dupla candidatura.<sup>262</sup>

Todas as matérias não previstas pelos Tratados, Ato Eleitoral de 1976 ou alvo de harmonização permanecem solidamente na esfera dos EM, o que abordaremos em pormenor adiante. A convivência da legislação europeia com aquela dos EM opera-se por meio de legislação especial, cumprindo a tarefa de “ponte jurídica” entre normas jurídicas, desenhadas para democracias nacionais, que são agora chamadas a cumprir um papel supranacional. Em Portugal, esse papel cabe à Lei Eleitoral do Parlamento Europeu (Lei n° 14/87, de 29 de abril), cujo Artigo 1.º estabelece que:

*“A eleição dos deputados ao Parlamento Europeu eleitos em Portugal rege-se pela presente lei, pelas normas comunitárias aplicáveis e, na parte nelas não prevista ou em que as mesmas normas remetam para as legislações nacionais, pelas normas que regem a eleição de deputados à Assembleia da República, com as necessárias adaptações.”*<sup>263</sup>

Desta forma, embora o Ato Eleitoral de 1976, complementado pelas seguintes alterações, tenha almejado a alcançar o nível de uniformidade do processo eleitoral, a legislação nacional ainda se aplica, cobrindo a maioria das regulações diretamente relacionadas com o processo eleitoral.<sup>264</sup>

---

<sup>262</sup> Diretiva 93/109/CE do Conselho de 6 de dezembro de 1993 (JO L 329 de 30.12.1993, p. 34).

<sup>263</sup> PORTUGAL, Lei Eleitoral do Parlamento Europeu (Lei n° 14/87, de 29 de abril).

<sup>264</sup> LEHMANN, W., *op. cit.*, pp. 8-9.

### 4.2.3 O papel dos partidos políticos europeus

Intrínsecos a qualquer processo eleitoral, são aquelas que as disputam: os partidos políticos. À semelhança do PE, também os partidos políticos europeus se desenvolveram e conheceram um momento de afirmação crescente ao longo das últimas décadas, acompanhando em simbiose a evolução da instituição parlamentar ao nível europeu.

O quadro jurídico europeu não ignorou o papel reservado aos partidos políticos na permanente construção de uma democracia europeia, reconhecendo a sua crescente importância do processo de integração como agentes por excelência da participação dos cidadãos e reflexo de uma cidadania mais ativa em solo comum e europeu. O Tratado de Maastricht introduziu a primeira menção nos Tratados aos partidos políticos europeus, o ex-artigo 191.º, TFUE, que constata o seguinte:

*“Os partidos políticos ao nível europeu desempenham um importante papel como fator de integração na União. Contribuem para a criação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União.”*<sup>265</sup>

O Tratado de Lisboa acolheu a formulação de Maastricht no atual Artigo 10.º, n.º 4, TUE, conferindo-lhe acrescido valor constitucional através da sua inserção no Título II, entre as disposições relativas aos Princípios Democráticos da União. Embora uma cópia quase integral da antiga formulação, é o conjunto do Artigo 10.º que merece destaque: na ordem constitucional pós-Lisboa, os partidos políticos europeus desenvolvem agora a sua ação numa União cujo “funcionamento baseia-se numa democracia representativa”, onde todo e cada cidadão é “diretamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu” e cujo “direito de participar na vida democrática da União” é inalienável, for força dos Tratados.<sup>266</sup>

A necessidade de clarificar o estatuto jurídico dos partidos políticos europeus conduziu à adoção do *Regulamento (CE) n.º 2004/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos*

---

<sup>265</sup> Artigo 138.º-A TCE (versão compilada de Maastricht).

<sup>266</sup> Artigo 10.º TEU, n.º 1, 2 e 3.

*políticos a nível europeu.* O diploma concedeu uma maior certeza jurídica e introduziu critérios claros e objetivos para a consideração de uma organização como partido político europeu. As condições foram detalhadas no respetivo Artigo 3.º:

*“Um partido político a nível europeu deve preencher as seguintes condições:*

- a) Ter personalidade jurídica no Estado-Membro onde se encontra sediado;*
- b) 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 três por cento dos votos expressos em cada um desses Estados-Membros nas últimas eleições para o Parlamento Europeu;*
- c) 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;*
- d) Ter participado nas eleições para o Parlamento Europeu ou ter manifestado a intenção de o fazer.”*<sup>267</sup>

Sob a vigência do referido regulamento, uma organização que cumprisse estes requisitos qualificava-se para beneficiar de financiamento anual direto do Orçamento Geral da União, verbas que não poderiam exceder oitenta e cinco por cento do orçamento geral do partido. Alterações em 2007 alargaram a possibilidade de financiamento às fundações políticas europeias através do partido político a que se encontrem afiliadas.<sup>268</sup>

Contudo, este quadro jurídico ficava bastante aquém de uma plena europeização. Independentemente do seu estatuto supranacional, as organizações continuavam obrigadas a ter as suas sedes registadas em um EM (normalmente na Bélgica), ditando, na prática, a sujeição da maior parte dos procedimentos administrativos à lei dos EM em questão.<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> Regulamento (CE) n.º 2004/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos a nível europeu. OJ L 297, 15.11.2003, p.1

<sup>268</sup> Regulamento (CE) n.º 1524/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2007, que altera o Regulamento (CE) n.º 2004/2003 relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos a nível europeu. OJ L 343, 27.12.2007, p.5.

<sup>269</sup> Ibid.

No plano político, a autonomização dos partidos deixava igualmente questões em aberto. A correspondência entre partidos políticos e os grupos parlamentares que são formados no PE não é automática. Embora uma maioria considerável de partidos políticos europeus esteja representada no PE através de um deputado ou de grupo parlamentar, esta realidade não advém de um claro vínculo jurídico decorrente da atividade do partido político europeu. A elegibilidade para o PE baseia-se na nacionalidade dos partidos afiliados em cada EM. São os partidos nacionais que estão presentes no boletim de voto em qualquer circunstância.<sup>270</sup>

Em 2011, o próprio PE teceu um autodiagnóstico pessimista acerca do papel dos partidos políticos europeus, considerando que estes não se encontravam em posição de cumprir plenamente o papel conferido pelos Tratados como agentes privilegiados de fomento de uma *polis* Europeia, uma esfera política a nível europeu, resumindo-se à mera função de “*umbrella organisations*”, reunindo as respectivas famílias políticas de partidos nacionais.<sup>271</sup>

A necessidade de acompanhar as crescentes necessidades de autonomização da ação partidária ao nível europeu culminou na reivindicação de um novo estatuto jurídico, baseado diretamente na legislação europeia e capaz de refletir a importância crescente destas organizações na governação da UE.

A 1 de janeiro de 2017, entrou em vigor o *Regulamento (UE, Euratom) Nr. 1141/2014, de 22 de Outubro de 2014, relativo ao estatuto e financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias* (doravante “Regulamento”). A reforma consistiu numa mudança do paradigma vigente, reforçando o direito da UE e as suas competências legislativas através da “europeização” do estatuto jurídico destas organizações.

Os partidos políticos e fundações a nível europeu podem agora adquirir personalidade jurídica europeia, proporcionando-lhes capacidade jurídica e reconhecimento em todos os EM.<sup>272</sup> São conferidos poderes à CE para adotar atos

---

<sup>270</sup> LEHMANN, W., *op. cit.*, p. 11.

<sup>271</sup> *Idem*, *ibidem*. Resolução do Parlamento Europeu P7 TA (2011)0143.

<sup>272</sup> Regulamento (UE, Euratom), No. 1141/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de outubro de 2014 sobre o estatuto e fundação de partidos políticos europeus e de fundações políticas, OJ L 317/1, 4.11.2014, pp. 1–27.



delegados e de execução em certas matérias<sup>273</sup> e uma nova autoridade supervisora é criada.<sup>274</sup> O Artigo 3.º, n.º. 1, estabelece agora os seguintes critérios:

*“1. Uma aliança política tem o direito de solicitar o registo como partido político europeu sob reserva das seguintes condições:*

*a) Ter a sede num Estado-Membro, conforme indicado nos seus estatutos;*

*b) Estar representada, ou os seus membros estarem representados, em pelo menos um quarto dos Estados-Membros, por deputados do Parlamento Europeu, dos parlamentos nacionais ou regionais ou das assembleias regionais, ou*

*ter obtido, ou os seus partidos afiliados terem obtido, em pelo menos um quarto dos Estados-Membros, um mínimo de três por cento dos votos expressos em cada um desses Estados-Membros nas últimas eleições para o Parlamento Europeu;*

*c) Respeitar, em especial através do seu programa e das suas atividades, os valores em que se funda a União Europeia, nos termos do artigo 2.º do TUE, ou seja, o respeito pela dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de direito, bem como o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias;*

*d) Ter participado, ou os seus membros terem participado, em eleições para o Parlamento Europeu ou ter manifestado publicamente a intenção de participar nas próximas eleições para o Parlamento Europeu; e*

*e) Não prosseguir fins lucrativos.”<sup>275</sup>*

De modo a assegurar o controlo e supervisão, o Regulamento criou a nova *Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias* (doravante “Autoridade”). O artigo 6.º do Regulamento institui a Autoridade como um órgão independente, dotado de personalidade jurídica, com competências definidas de registo, controlo e supervisão destas organizações, bem como poder sancionatório.<sup>276</sup>A

---

<sup>273</sup> Idem, para. 10-11.

<sup>274</sup> Idem, ibidem.

<sup>275</sup> Idem, Artigo 3.º.

<sup>276</sup> Idem, Artigo 6.º.

Autoridade decide sobre o registo dos partidos e fundações políticas europeias, verificando periodicamente se as condições de registo e as disposições em matéria de governação previstas no Regulamento continuam a ser observadas.<sup>277</sup>

Todavia, a acrescida capacidade jurídica e o reconhecimento do estatuto jurídico europeu não se veem inteiramente refletidos no plano político. O direito de nomear candidatos às eleições nacionais ou às eleições para o PE continuam vedados, bem como de participar em campanhas para referendos. Esses e outros direitos semelhantes continuam firmemente a ser de exclusiva competência dos EM.<sup>278</sup>

Não obstante a evolução permitida por este Regulamento e a sólida base jurídica concedida aos partidos políticos europeus, a ratio desta reforma prende-se com a necessidade de uma reforma fundamental do sistema eleitoral. De facto, a elegância de algumas das disposições adotadas aponta inteiramente nesse sentido, reunindo o potencial para desempenhar um papel instrumental no desenvolvimento de uma competição partidária independente. No entanto, e por enquanto, serão os EM a ser novamente chamados a adotar legislação nacional complementar para assegurar a aplicação efetiva do Regulamento e um período de transição adequado.<sup>279</sup>

### **4.3 Um Parlamento Europeu, 28 eleições nacionais**

#### **4.3.1 A disparidade dos procedimentos eleitorais**

Apesar da evolução legislativa ao nível europeu, as normas europeias cobrem ainda um número quase residual de matérias, sendo que a própria transposição ou aplicação da legislação de cariz eleitoral encontram ainda sérios obstáculos.<sup>280</sup> Ao contrário do idealizado processo eleitoral uniforme, a vasta maioria das normas que regem as eleições para o PE pertencem ainda aos EM. Este mecanismo democrático de importância fulcral

---

<sup>277</sup> A Autoridade controla, em especial, os donativos e as contribuições recebidas, bem como a utilização dos fundos recebidos. A Autoridade é um organismo da União na aceção do artigo 263.º do TFUE. *Idem*, para. 16-17.

<sup>278</sup> *Idem*, para. 18.

<sup>279</sup> LEHMANN, W., *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>280</sup> COMISSÃO EUROPEIA, Relatório sobre a eleição dos membros do Parlamento Europeu (Ato de 1976 com a redação que lhe foi dada pela Decisão 2002/772/CE, Euratom) e a participação dos cidadãos da União Europeia nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência (Diretiva 93/109/CE), (COM (2010) 603 final), Bruxelas, 2010.

para o equilíbrio institucional da UE encontra-se governado não por um, mas vinte e oito processos eleitorais diferentes – o derradeiro *patchwork effect*.<sup>281</sup>

A legislação nacional dos EM influencia praticamente todos os aspectos dos atos eleitorais, sendo extremamente detalhada e diversa.<sup>282</sup> Cada EM possui a sua autoridade eleitoral, cujo papel constitucional, poderes e competências diferem consoante o país em questão. Dependendo da tradição constitucional ou sistema jurídico, convivem com as competências eleitorais parlamentos nacionais, tribunais superiores e comissões eleitorais independentes, por vezes com meras competências de organização e validação dos resultados.<sup>283</sup>

Como referido *supra*, a Decisão 2002/772 EC do Conselho introduziu a eleição de deputados ao PE de acordo com a representação proporcional através da utilização do sistema de listas ou STV. Na prática, são vinte e cinco os EM que utilizam o sistema de listas. Malta e Irlanda (e Irlanda do Norte) utilizam o STV. O voto preferencial<sup>284</sup> é permitido em dezanove EM: os restantes nove possuem listas fechadas.<sup>285</sup> A forma como se realiza a alocação de mandatos diverge ainda mais: quinze EM adotam variedades do conhecido método D'Hondt, sendo que os restantes utilizam variações do método Sainte-Laguë.<sup>286</sup>

Igualmente os círculos eleitorais não conhecem harmonização: embora a maioria dos EM adotem um círculo eleitoral único (corresponde ao seu território nacional), existem cinco notáveis exceções: Bélgica, França, Irlanda, Itália e Reino Unido estabeleceram diferentes números de circunscrições eleitorais regionais. A representatividade diverge ainda mais significativamente de EM para EM, quando consideramos a adoção de

---

<sup>281</sup> TEIXEIRA, C. *Towards a European Democracy: Legal and Substantive Challenges of a European Electoral Reform*, College of Europe, Bruges, 2016.

<sup>282</sup> “A lei Austríaca sobre as eleições para o PE possui 91 artigos, maioritariamente disposições de ordem administrativa ou técnica, maioritariamente versando sobre casos excecionais. LEHMANN, W., *op. cit.*, pp. 15-18.

<sup>283</sup> Os Parlamentos nacionais validam os resultados eleitorais na Dinamarca, Luxemburgo e Alemanha. Competência que cabe aos tribunais na Bélgica, Áustria, Finlândia Irlanda, Itália, Eslovénia, República Checa, Estónia e Reino Unido. Em França, o *Conseil d'État* é a instituição competente. Idem, *ibidem*.

<sup>284</sup> Com o sistema de voto preferencial, dezasseis EM permitem alterar a ordem dos candidatos presentes na lista partidária (lista semiaberta). As listas são abertas em Malta, Luxemburgo e Irlanda (e Irlanda do Norte). Idem, *ibidem*.

<sup>285</sup> Alemanha, Espanha, França, Grécia, Portugal, Reino Unido, Estónia, Hungria e Roménia. Idem, *ibidem*.

<sup>286</sup> Utilizam o método D'Hondt: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Roménia, Espanha, Finlândia, França, Holanda (Método de Hare/ D'Hondt), o Reino Unido, Estónia, Polónia (Método de Hare/ D'Hondt), Eslovénia, República Checa, Hungria e ainda Portugal. São ainda utilizados os sistemas de Hagenbach-Bischoff e STV, mas de forma residual. Idem, *ibidem*.

cláusulas-barreira: metade dos EM aplica esta restrição, sendo que sete aplicam o limite máximo permitido de cinco por cento.<sup>287</sup> A cláusula-barreira na Alemanha deixou de se aplicar em 2014, na sequência da decisão de inconstitucionalidade dos limites existentes pelo BVG.<sup>288</sup>

A própria capacidade eleitoral, pilar da cidadania, reúne das maiores discrepâncias. A capacidade eleitoral passiva varia consideravelmente nos EM, oscilando entre dezoito e os vinte e cinco anos.<sup>289</sup> Mesmo a capacidade eleitoral ativa conhece uma exceção à regra. Apesar da idade mínima para votar se encontrar minimamente harmonizada nos EM (dezoito anos), a Áustria permite o voto a partir dos dezasseis anos.

Mesmo nas áreas sujeitas a harmonização legislativa, os obstáculos criados pela legislação nacional podem representar sérios impedimentos aos direitos eleitorais dos cidadãos europeus. Embora a *Diretiva 93/109/CE do Conselho*<sup>290</sup> assegure o direito de voto e de elegibilidade para o PE aos cidadãos europeus no EM de residência nas mesmas condições que os cidadãos nacionais desse EM, ainda se encontram dependentes das normas jurídicas nacionais que regem o direito de residência, amiudadamente distintas e conflituantes de acordo com cada EM: desde exigências de domicílio fiscal, registo de residência ou mesmo a exigência de um período mínimo de residência,<sup>291</sup> são requisitos que concorrem para a frustração da plena participação política dos cidadãos europeus, independentemente de onde se encontrem no espaço da União.

Inclusive a própria diretiva prevê uma derrogação para os EM no caso de o número de residentes nacionais de outros EM ultrapassar vinte por cento do conjunto dos cidadãos da União com capacidade eleitoral, na prática permitindo a imposição aos cidadãos da União de outros EM de condições mais restritas - um período de mínimo de residência - antes de lhes conceder o direito de voto ou de elegibilidade.<sup>292</sup>

---

<sup>287</sup> O limite máximo de cinco por cento é utilizado em França (dependendo do círculo eleitoral), Lituânia, Polónia, Eslováquia, República Checa, Roménia e Hungria. Idem, *ibidem*.

<sup>288</sup> 5% em 2011, 3% em 2014. BVG, Acórdão, 26 fevereiro 2014 - 2 BvE 2/13, para. 1-30.

<sup>289</sup> Dezoito anos é a idade mínima em quinze EM. LEHMANN, W. *op. cit.*, p.17.

<sup>290</sup> NOGAJ, M., & POPTCHEVA, E.-M. (2015). *The Reform of the Electoral Law of the European Union: European Added Value Assessment accompanying the legislative own-initiative Report*. Bruxelas: EPRS - European Parliamentary Research Service, p. 22.

<sup>291</sup> A elegibilidade no Chipre e na República Checa está dependente de período mínimo de residência. LEHMANN, W. *op. cit.*, p.17-18.

<sup>292</sup> COMISSÃO EUROPEIA, Relatório sobre a eleição dos membros do Parlamento Europeu (Ato de 1976 com a redação que lhe foi dada pela Decisão 2002/772/CE, Euratom) e a participação dos cidadãos da União Europeia nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência (Diretiva 93/109/CE), (COM (2010) 603 final), Bruxelas, 2010, p.2.

Por outro lado, a extensão do direito de voto aos cidadãos residentes no estrangeiro é bastante limitada. Não existem normas europeias sobre o direito dos cidadãos residentes no estrangeiro a participar nas eleições do país de origem. Igualmente o Ato Eleitoral de 1976 não versa nas suas disposições sobre a condição dos cidadãos da União quando residentes no estrangeiro, caso desejam conservar os seus direitos eleitorais.

Cada EM possui normas próprias que regem a participação de residentes no estrangeiro, sujeitando a capacidade eleitoral ativa e passiva em cada determinada eleição a diferentes critérios e a restrições acrescidas. Por exemplo, enquanto a Áustria, a Holanda, Espanha, Finlândia, França e Suécia não impõem restrições à totalidade dos seus cidadãos residentes no estrangeiro, certos EM apenas concedem capacidade eleitoral aos cidadãos residentes na UE<sup>293</sup>, incluindo Portugal.<sup>294</sup> Recentemente sob escrutínio devido ao referendo sobre a permanência na UE em 2016 (que desencadeou o processo vulgarmente referido por “*Brexit*”), o Reino Unido apenas permite o registo nos cadernos eleitorais a expatriados até um limite de quinze anos de residência no estrangeiro<sup>295</sup>, efetivamente negando o voto a cerca de três milhões de cidadãos expatriados.<sup>296</sup>

#### **4.3.2 A competição entre partidos políticos nacionais**

A introdução de eleições diretas para o PE consistiu numa aposta na afirmação gradual das famílias políticas europeias como autênticos partidos pan-europeus, capazes de preencher a nova esfera pública europeia com fulgurante debate político e permanente competição partidária. Contudo, estas esperanças não se concretizaram.<sup>297</sup>

A enorme disparidade entre a tradição constitucional e legislativa dos EM no que diz respeito às competências eleitorais reflecte-se directamente na forma como as eleições são disputadas. O quadro jurídico eminentemente nacional contribui de forma efetiva para

---

<sup>293</sup> Nomeadamente Portugal, Bélgica, Dinamarca, Grécia, Itália. LEHMANN, W., *op. cit.*, p.16.

<sup>294</sup> Artigo 3.º, n.º 1, alínea b), Lei Eleitoral do Parlamento Europeu, Lei nº 14/87, de 29 de abril.

<sup>295</sup> Com exceção de funcionários do Estado, membros em serviço ativo nas Forças Armadas. LEHMANN, *op. cit.*, p. 84-89.

<sup>296</sup> *The Guardian*, Lisa O'CARROLL. *Britons abroad for longer than 15 years denied vote in general election*. 21 abril 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/21/britons-abroad-denied-uk-general-election-vote-tories>.

<sup>297</sup> SCHLEICHER, D. *op. cit.*, p.124.

o perpetuar do papel monopolista das forças políticas nacionais, condicionando fortemente qualquer evolução para uma esfera política europeia.<sup>298</sup>

Em consequência, os partidos políticos europeus continuam afastados do campo de visão político da vasta maioria dos eleitores. O notável progresso do parlamentarismo no esquema institucional da UE e a crescente autonomização dos partidos políticos europeus não consegue iludir o facto de que as eleições europeias permanecem dominadas pelas organizações políticas nacionais, desde a agenda dos candidatos na campanha eleitoral até ao logótipo inscrito no boletim de voto.

Desde logo, o ato eleitoral rege-se por legislação nacional. A vasta maioria dos EM adota uma Lei eleitoral específica para as eleições do PE, enquanto os restantes procedem à adaptação ou complementação de legislação eleitoral já existente.<sup>299</sup> Destes diplomas constam os requisitos de admissão das candidaturas, prazos e identificação da autoridade eleitoral central, em grande medida inspirados na legislação eleitoral interna.

O *status quo* beneficia assim as estruturas políticas nacionais e coloca obstáculos de acrescida dificuldade para candidaturas exteriores a esta lógica partidária.<sup>300</sup> A apresentação de candidaturas encontra-se reservada em exclusivo a partidos políticos e organizações políticas nacionais em seis EM.<sup>301</sup> Nos restantes, a apresentação de listas deve reunir um número específico de assinaturas de eleitores recenseados. As únicas exceções são Portugal e a Suécia, onde os candidatos se encontram dispensados de tais requisitos.<sup>302</sup> Os critérios mais apertados pertencem à Lituânia, cuja lei eleitoral requer a nomeação obrigatória por partidos políticos ou comissões públicas eleitorais, a subscrição da lista eleitoral por dez mil assinaturas de eleitores recenseados, bem como um depósito.<sup>303</sup>

A utilização de um modelo de competição partidária nacional numa eleição europeia implica como necessário e conveniente que os partidos políticos nacionais sejam os agentes principais “no terreno”, da campanha até ao voto. Contudo, este “*mismatch*” entre dois níveis de representação completamente distintos traduz-se efetivamente em mais

---

<sup>298</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>299</sup> Caso da Grécia, Espanha, França, Itália, Países Baixos, Roménia, Suécia e Finlândia. LEHMANN, W., *op. cit.*, p.16-19.

<sup>300</sup> As autoridades competentes da Grécia, Países Baixos, Letónia, Eslováquia e Reino Unido requerem adicionalmente um depósito. Idem, *ibidem*.

<sup>301</sup> República Checa, Dinamarca, Grécia, Holanda, Alemanha e Suécia. Idem, p. 84-89.

<sup>302</sup> Artigo 9º-A, Lei Eleitoral do Parlamento Europeu, Lei nº 14/87, de 29 de abril.

<sup>303</sup> Artigo 37.º, Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu da República da Lituânia, Lei IX-1837 de 20 novembro de 2003.

uma frustração do direito dos cidadãos a escolher os seus representantes a nível europeu, uma vez que se encontra negada a possibilidade de votar diretamente nos partidos políticos europeus.

A dimensão nacional ganha contornos problemáticos em termos de garantia dos princípios democráticos da União e dos pilares cidadania europeia quando se verifica que o sistema de afiliação dos partidos nacionais a famílias políticas europeias efetivamente falha em garantir a presença efetiva e uniforme dos partidos políticos europeus no boletim de voto em cada um dos vinte e oito EM da União. De facto, a ausência de correspondência direta entre partidos nacionais e europeus origina situações comuns de dupla representação<sup>304</sup> ou ausência de representação<sup>305</sup> em determinados EM.

Desta maneira, verifica-se que as eleições para o PE permitem que membros do mesmo partido político europeu concorram entre si em listas separadas, fazendo campanha na base de diferentes programas eleitorais. Por outro lado, os cidadãos veem o seu direito de livremente escolher um representante ou partido que partilhe o seu ponto de vista ideológico definitivamente condicionado pelo leque de oferta partidária nacional e a sua menor ou maior capacidade de refletir a atual dinâmica partidária no PE. Conclui-se, portanto, que o direito de voto ao nível europeu se encontra fortemente condicionado consoante o EM onde se resida, frustrando o direito de legítima representação dos cidadãos europeus.<sup>306</sup>

Para um partido de mensagem europeia, as dificuldades têm sido imensas para encontrar um espaço próprio neste sistema. No histórico eleitoral, apenas o Partido Verde Europeu chegou a conquistar mais de um mandato concorrendo em diferentes EM (sendo que mesmo este partido é difícil de classificar como um partido pan-europeu ou

---

<sup>304</sup> O mesmo partido político europeu pode ter mais do que um partido nacional afiliado, em condições de concorrer, disputar eleições e conquistar mandatos – mesmo concorrendo contra o outro e, amiúde, com programas políticos distintos. SCHLEICHER, D. *op. cit.*, p.124.

<sup>305</sup> Igualmente significativo, o caso dos partidos políticos europeus que, contando com significativa representação ao nível europeu, não contem com membros afiliados em certos EM (por inexistência de partido ideologicamente correspondente, impossibilidade de acordo ou ainda, na eventualidade da sua existência, os seus resultados eleitorais e peso político no EM seja meramente residual). Idem, *ibidem*.

<sup>306</sup> Observemos o caso de Portugal: PSD e CDS-PP, ambos membros do mesmo partido político europeu (PPE), concorreram separadamente a todas as eleições europeias até 2014. Por outro lado, ALDE, ECR ou EFDD (e os Verdes/EFA até à fundação do partido LIVRE) não contam com representação em Portugal. Ver NUNES, F. (2005). Eleições de segunda ordem em Portugal. *Análise Social*, vol. XL (177), pp. 795-813.

confederação de partidos internos). Ao longo dos anos, outras tentativas semelhantes de ensaiar candidaturas pan-europeias falharam em reunir apoio substancial.<sup>307</sup>

#### 4.4 O Conceito de “Eleições de Segunda Ordem”

De facto, as palavras de Hix apresentam-se como um diagnóstico correto: “o problema é que as eleições europeias têm muito pouco de “Europa”.<sup>308</sup> Os cidadãos participam numa eleição nacional destinada a nomear uma legislatura europeia: o processo eleitoral é regulado pela legislação nacional. Os partidos em competição são organizações políticas nacionais. Os candidatos e os seus programas políticos são... nacionais. Neste contexto de completa ausência de incentivos, não parece verosímil esperar qualquer leitura “europeia” dos resultados.

Para Schleicher,<sup>309</sup> existe uma profunda incompatibilidade entre o sistema eleitoral e o papel constitucional e institucional que as eleições do PE são chamadas a desempenhar. A rápida metamorfose da UE em democracia supranacional e da sua assembleia parlamentar numa legislatura pan-europeia deixa em evidência a colisão entre dois níveis distintos de *governance*, duas esferas políticas distintas cujas fronteiras faltam ainda definir e cujos mecanismos democráticos se encontram ainda por adaptar.

Desta forma, este mecanismo democrático encontra-se em incumprimento do seu duplo objetivo: envolver os cidadãos na vida democrática da União e providenciar *input* democrático à estrutura institucional e processo decisório europeu. Nas palavras de Hix e Hagemann:

*“There are two main aspects to the failure of European Parliament elections to create an effective connection between EU citizens and EU policy-making: one relating to general incentives for national parties and national governments, and the other relating to incentives for individual MEPs and candidates standing in European Parliament elections.”*<sup>310</sup>

---

<sup>307</sup> SCHLEICHER, D. *op. cit.*, p.124.

<sup>308</sup> HIX, S. (2008), *op. cit.* 43, p.79.

<sup>309</sup> SCHLEICHER, *op. cit.* 32, p. 110.

<sup>310</sup> HIX, S. & HAGEMANN, S. (2009), *op. cit.*, p. 31.



Os EM dependem da heurística partidária para assegurar a participação democrática de todos os seus cidadãos, independentemente da sua formação ou interesse no processo político. A identificação partidária com determinadas ideologias ou políticas torna acessível a qualquer cidadão o exercício de uma escolha tão complexa como é aquela do exercer do seu direito de voto, da eleição do seu representante. Contudo, esta componente encontra-se gravemente deformada no caso das eleições para o PE, uma vez que a heurística partidária nacional não traduz a realidade política e institucional ao nível europeu, seja ela material ou formal, partidária ou ideológica.<sup>311</sup>

Numa eleição dominada pelos agentes nacionais, a atualidade política de cada EM apodera-se do debate público, sendo que os partidos nacionais são os maiores interessados nesse desfecho. Os partidos políticos europeus e as questões políticas prioritárias ao nível europeu veem-se relegadas para segundo plano, com reduzida visibilidade na própria campanha dos partidos ou na Comunicação Social. A ausência de um debate político europeu numa escala pan-europeia é mais uma reflexão de uma sociedade moderna onde os meios de comunicação, mais do que dar perspectivas, criam consenso.<sup>312</sup> A falta de interesse mediático contribui diretamente para a desinformação do público e crescente afastamento dos cidadãos de uma eleição e instituição que não lhes é dada a entender.<sup>313</sup>

Reif e Schmitt<sup>314</sup> investigaram as primeiras eleições europeias de 1979 de modo a determinar o impacto que esta nova esfera de competição político-partidária poderia produzir na Europa. Concluíram que as eleições para o PE se tratavam de competições eleitorais consideradas pelos eleitores como “secundárias” e “meramente derivadas” das eleições nacionais. Estabeleceram assim o conceito de “eleições de segunda ordem”.<sup>315</sup>

---

<sup>311</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>312</sup> TEIXEIRA, C. (2016), *op. cit.*, p. 27.

<sup>313</sup> SILVA, A. M. (2014). European elections and the media: Portuguese coverage of the 2009 European elections. *Europa: Novas Fronteiras*, nº 30, pp. 7-15.

<sup>314</sup> REIF, K., & SCHMITT, H. (1980). Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8, pp. 3–44.

<sup>315</sup> “Second-order elections are, of course, neither new nor unfamiliar either in the European Community or in Western democracies as a whole (...): the “first-order” elections in parliamentary systems are the national parliamentary elections, and in presidential systems, the national presidential elections. In addition to these, however, there is a plethora of “second-order” elections: by-elections, municipal elections, various sorts of regional elections, or those to a “second chamber””. Idem, *ibidem*.

Ao contrário das eleições de “primeira ordem”,<sup>316</sup> estas competições eleitorais apresentam características que as distinguem como eventos de importância reduzida ou dependente, nomeadamente: (1) abstenção mais elevada do que a registada em eleições legislativas ou presidenciais, (2) aumento do voto de protesto, com melhores resultados das forças políticas na periferia do sistema político nacional, e (3) uma tendência para punir eleitoralmente os partidos com funções governativas.<sup>317</sup>

Reif e Schmitt definem esta percepção do eleitorado como a “*less-at-stake dimension*”<sup>318</sup>. A participação será menor e mais difusa quando os seus agentes (tanto forças políticas como eleitorado) percecionem uma eleição como não sendo de natureza decisiva, pelo menos ao nível das eleições legislativas ou presidenciais.

Do lado dos partidos, o *modus operandi* é claramente diferenciado em eleições consideradas secundária: ao longo das décadas, os principais partidos em cada EM tem contribuído decisivamente para a desvalorização destas eleições através da sua instrumentalização para atingir fins políticos internos ou satisfazer interesses partidários.<sup>319</sup> Contudo, o principal problema reflete-se na ausência de “Europa”: partidos de Governo e Oposição focam-se em conduzir campanhas de carácter referendário às ações dos respetivos Executivos e suas políticas, convertendo as eleições em “*Prime Ministerial Referenda*”, instigando os eleitores a punir ou recompensar os atuais partidos do arco governativo.<sup>320</sup>

Os incentivos são claros: ao contrário das “eleições de primeira ordem”, as consequências são bastante menos gravosas para quem perde, e sempre positivas para

---

<sup>316</sup> Num sistema de governo semipresidencialista de pendor parlamentar, como o português, as europeias são eleições de segunda ordem, por oposição às legislativas, eleições de primeira ordem. NUNES, F. (2005), *op. cit.*, pp. 795-813.

<sup>317</sup> “*Many voters cast their votes in these elections not only as a result of conditions obtaining within the specific context of the second-order arena, but also on the basis of factors in the main political arena of the nation. The strategy and tactics of political parties in second-order election campaigns are often influenced by political calculations concerning the main arena.*” REIF, K., & SCHMITT, H. (1980). *op. cit.*, pp. 7-9.

<sup>318</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>319</sup> Num sistema de monopólio dos partidos nacionais, a liberdade de ação traduz-se amiúde em escolhas políticas que ativamente contribuem para o desprestígio das eleições: desde a seleção de candidatos sem experiência política a meras celebridades. Embora uma tendência em retrocesso, a seleção dos políticos para encabeçar as listas pautou-se durante décadas pela obediência à vontade de recompensar os apoiantes do partido ou do seu líder momentâneo, em detrimento de candidatos populares, mais aptos para o cargo e melhor habilitados para campanhas exigentes. Esta tendência prevalecia nos países do Sul e Leste europeu. Quando políticos reconhecidos de facto concorrem a um lugar no PE, geralmente significa que se encontram de saída da política tornaram problemáticos na política interna. SCHLEICHER, D, *op. cit.*, p. 124-126.

<sup>320</sup> Este efeito é mais forte nos EM onde existe histórico de frequente alternância de governo mas, independentemente do EM, a política interna afirma-se como o fator mais relevante para a escolha dos eleitores. HIX, S. (2008), *op. cit.*, pp. 80–81.

quem vence. Esta tendência pelos principais intervenientes para olímpicamente ignorar a *ratio* do ato eleitoral reflete-se diretamente na menor participação e envolvimento em geral no debate público por parte dos cidadãos. Enquanto se estima que apenas uma fração do eleitorado se informe dos manifestos eleitorais e políticas prosseguidas pelos seus representantes ao nível europeu, o restante eleitorado reage principalmente a diversos incentivos de cariz nacional.<sup>321</sup>

Em geral, a retórica de protesto beneficia os partidos de oposição e pune os partidos de governo. A baixa participação favorece os partidos que se encontram nas margens do espectro político.<sup>322</sup> Os partidos que rompem com a tradicional dicotomia "Esquerda-Direita" ao concorrer com agendas de ponto único, os "*single-agenda parties*", têm, em média, um desempenho muito melhor a nível europeu do que nacional – é o caso dos movimentos eurocéticos e os partidos ecologistas.<sup>323</sup>

O "voto de protesto" desempenha um papel essencial nestas eleições. A partir do momento em que a relevância de um ato eleitoral esteja em causa, a dimensão "*less-at-stake*" reflete-se numa migração de eleitorado do centro político para os extremos, deixando o "voto seguro" nos partidos convencionais para outras eleições. Nas últimas eleições europeias, este movimento significativo do eleitorado favoreceu principalmente os partidos de agendas mais extremistas que, no plano europeu, se assumem como primeiramente eurocéticos e nacionalistas, apoiados num discurso populista e de *single agenda*.<sup>324</sup>

Ironicamente, os partidos eurocéticos consolidam-se cada vez mais como os verdadeiros vencedores das eleições europeias. As eleições de 2014 confirmaram o PPE, o maior grupo político europeu de centro-direita, como maior força política. Contudo, estes

---

<sup>321</sup> "Many voters cast their votes in these elections not only as a result of conditions obtaining within the specific context of the second-order arena, but also on the basis of factors in the main political arena of the nation. The strategy and tactics of political parties in second-order election campaigns are often influenced by political calculations concerning the main arena". REIF, K., & SCHMITT, H, *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>322</sup> "As eleições europeias são marcadas por taxas mais elevadas de abstenção e por melhores performances eleitorais por parte dos médios e pequenos partidos. Por outro lado, nestas eleições é expectável que os eleitores votem mais «com o coração», o que tende a ser prejudicial aos grandes partidos (...). A performance dos pequenos partidos em eleições europeias é que parece estar a ser afetada pela progressiva bipartidarização registada nas restantes eleições. Ao mesmo tempo, confirmou-se igualmente que as eleições europeias funcionam como uma espécie de referendo ao governo, no qual o primeiro-ministro não vai diretamente a votos. (...). Nas eleições 2004, a meio do mandato, com um cenário económico e político desfavorável, os partidos da coligação governamental foram claramente penalizados." NUNES, F. (2005), *op. cit.*, pp. 795-813.

<sup>323</sup> SCHLEICHER, D., *op. cit.*, p. 124-126.

<sup>324</sup> HIX, S. (2008), *op. cit.*, pp. 81-82.

movimentos obtiveram resultados históricos em toda a UE: o Reino Unido e a França testemunharam mesmo a vitória dos partidos nacionalistas e antieuropeus, um resultado que incentivou e mais tarde precipitou o resultado do referendo sobre a permanência do Reino Unido na UE. A vitória geral do PPE não se refletiu no aumento do apoio aos partidos de centro-direita, e os resultados globais refletiram a perda de votos para as forças de extrema-direita (e mesmo de centro-esquerda).<sup>325</sup>

A presente incapacidade das eleições em criar um espaço de debate ao nível europeu resulta igualmente na inexistência de um vínculo indiscutível entre o cidadão eleitor e o representante eleito, entre a vontade popular e a ação do deputado ao PE no que diz respeito à adoção de políticas ao nível europeu. De facto, não existe *accountability* dos deputados europeus perante o eleitorado, assim entendida no conceito parlamentar de Westminster:

*“[C]itizens do not use European Parliament elections to reward or punish individual MEPs for their activities, involvement, policy positions or behaviour in the European Parliament (...) Elections in democratic polities are not only about influencing the formation of government and the direction of the policy agenda (...) [but] influencing the behaviour of individual politicians: ensuring that they reflect the preferences of their voters; holding them to account for their actions; rewarding ‘good’ politicians, who act effectively in the interests of their voters; and removing ‘bad’ politicians, who either perform poorly or stray from their policy promises to voters, or – in most severe cases – are corrupt.”<sup>326</sup>*

Nem as promessas eleitorais ou o trabalho desenvolvido pelos deputados durante o seu mandato parecem afetar de forma significativa a escolha dos eleitores, com os ecos das posições defendidas em Bruxelas e Estrasburgo a raramente chegarem até aos cidadãos. Perante eleitores insuficientemente informados, o currículo político individual dos deputados no PE desvanece-se. As únicas exceções a esta regra parecem ser os candidatos

---

<sup>325</sup> Os resultados das eleições do PE e a sua análise disponível em NANCY, J. (2015). *Review of European and National Election Results*. Acedido a 1 março 2016: EPRS - European Parliamentary Research Service. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558343/EPRS\\_STU\(2015\)558343\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558343/EPRS_STU(2015)558343_EN.pdf)

<sup>326</sup> HIX, S. & HAGEMANN, S. (2009), *op. cit.*, p. 29-31.

cujo reconhecimento e individualidade supera a do próprio partido.<sup>327</sup>

Uma vez que a campanha eleitoral não tem significativo impacto para decidir quem será eleito, não se revela surpreendente que tenha igualmente reduzido efeito sobre os deputados, uma vez eleitos. Questões europeias não figuram em quantidade nas campanhas europeias. Todavia, quando figuram, o debate sobre determinada regulamentação europeia prende-se com a defesa do interesse nacional e raramente de acordo com linhas divisórias ideológicas de esquerda/direita.<sup>328</sup>

Este cenário político cria, portanto, um claro problema de interpretação dos resultados eleitorais ao nível europeu. A votação vê-se influenciada por toda uma acumulação de fatores e circunstâncias essencialmente alheias ao cenário político europeu e ao próprio PE – de tal forma que nos obrigam a questionar se estes resultados podem ser considerados como verdadeiramente representativos da vontade popular, no que diz respeito ao ato de conferir um indubitável mandato político e uma clara orientação ideológica ao processo decisório europeu.<sup>329</sup>

Assistimos atualmente à ausência de uma polarização convencional da vida política europeia, baseada no tradicional debate político ao longo de linhas ideológicas. A inexistência de alternativas políticas, em saudável competição pela liderança política da UE, concorre para que, cada vez mais, os cidadãos falhem em distinguir entre a oposição às atuais políticas da UE e a oposição à Europa como um todo.<sup>330</sup> Perante este vácuo, são as forças que colocam em causa o próprio projeto europeu que gradualmente assumem o papel tradicional de oposição.<sup>331</sup>

Ora, cabendo ao PE ser o contraponto de fiscalização popular em relação à Comissão e ao Conselho, a situação que presentemente se verifica encontra-se perigosamente a minar o próprio equilíbrio da separação de poderes, contribuindo para aumentar - e não reduzir - o défice democrático.<sup>332</sup>

---

<sup>327</sup> Alguns observadores acreditam que o forte desempenho eleitoral do Partido Verde na França se deveu em muito à personalidade e ação política de Daniel Cohn-Bendit. Em Portugal, destacar a eleição do antigo Bastonário da Ordem dos Advogados, António Marinho e Pinto pelo *MPT - Movimento Partido da Terra*: um partido até então politicamente inexpressivo conquistou mais de sete por cento dos votos e dois mandatos nas eleições de 2014. NANCY, J. (2015), *op. cit.*

<sup>328</sup> SILVA, A.M. (2014), *op. cit.*, p. 7-15.

<sup>329</sup> FOLLESDAL, A. & HIX, S. (2006), *op. cit.*, pp. 548-549.

<sup>330</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>331</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>332</sup> SCHLEICHER, D., *op. cit.*, pp. 123-126.

## 5 REFORMA ELEITORAL EUROPEIA: SOLUÇÕES E DESAFIOS

### 5.1 Contextualização

Eleições são o mecanismo nuclear em que assenta a democracia representativa.<sup>333</sup> A ausência de uma real competição eleitoral pela liderança política da UE reflete-se assim na incapacidade do cidadão europeu possuir uma influência direta na agenda política europeia e na inexistência de um grau concreto de *accountability* das instituições europeias.<sup>334</sup>

Em 2001, a Declaração de Laeken<sup>335</sup> reconhecia o problema e colocava várias questões pertinentes sobre a necessidade de evolução democrática e sobre o futuro papel do PE nesse contexto:

*“Deverá reforçar-se o papel do Parlamento Europeu? Será ou não oportuno alargar o seu poder de co-decisão? Deverá ser revista a forma como elegemos os membros do Parlamento Europeu? Será necessário criar um círculo eleitoral europeu ou continuam a ser mais indicados os círculos nacionais? Poderão os dois sistemas ser combinados?”*

Os primeiros ensaios para alterar o estado de coisas provêm do PE: os Relatórios *Anastassopoulos* e *Duff*. Em 1997, após a conclusão do Tratado de Amesterdão, o Vice-Presidente do PE, Georgios Anastassopoulos, assina um relatório sobre o processo eleitoral, analisando a possibilidade de uma nova proposta do PE baseada na harmonização, investindo nos princípios comuns a todos os EM em detrimento de um processo eleitoral uniforme.<sup>336</sup> O relatório *Anastassopoulos* obteve um consenso

---

<sup>333</sup> HIX & HØYLAND, (2011), *op. cit.*, pp. 130-131.

<sup>334</sup> “National elections alone cannot authorize representatives of different governments to participate in decisions over other nations as a whole. Heteronomy becomes unavoidable when the body of citizens who elect representatives and legitimize their decisions does not coincide with the range of citizens who are affected by these decisions.” HABERMAS, J. (2014), *op. cit.*, p. 5.

<sup>335</sup> Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia (2001), p. 9.

<sup>336</sup> Na Convenção constitucional, “a prioridade conferida ao sistema eleitoral era inferior à atribuída às competências do Parlamento e respetiva importância no equilíbrio interinstitucional. A Convenção propôs, judiciosamente, que o sistema eleitoral fosse sujeito a uma lei ou lei-quadro do Conselho, deliberando por unanimidade sob uma proposta do Parlamento, após aprovação deste. No que se refere à configuração do Parlamento, a Convenção propôs que o Conselho Europeu tomasse uma decisão, por unanimidade, com base numa proposta do Parlamento e após aprovação deste.” DUFF, A. (2011), *op. cit.*, p. 8-10.

extremamente amplo entre os EM relativamente a uma série de princípios comuns, sem esquecer a representação proporcional.<sup>337</sup>

Esta linha negocial manteve-se durante a renegociação do que culminaria no Tratado de Lisboa. De modo a evitar o confronto de outras ocasiões com o Conselho e alcançar resultados concretos, o PE escolheu não prosseguir o caso a favor de um processo eleitoral uniforme, concentrando-se em aprofundar os princípios comuns e o esforço de harmonização, de modo a alcançar progressos ao nível de mecanismos democráticos e de *empowerment* institucional.<sup>338</sup>

Em 2011, Andrew Duff, deputado europeu Liberal e campeão da causa federalista,<sup>339</sup> assina o seu mais célebre relatório,<sup>340</sup> propondo uma alteração do Ato Eleitoral de 1976 com o objetivo de introduzir, entre outras novidades, *listas transnacionais*: vinte e cinco candidatos seriam eleitos por um novo círculo eleitoral, composto por todo o território da UE. Elaborado para a Comissão dos Assuntos Constitucionais, o relatório acabou reenviado à comissão e não chegou sequer à votação em plenário.<sup>341</sup> No entanto, o precedente estava criado e o debate inaugurado: a emancipação do papel dos partidos políticos europeus e o modelo das listas transnacionais entrava na agenda política.

A Ciência Política revela-se igualmente entusiasta das soluções propostas, apenas criticando as demoras do legislador europeu em implementar tais reformas. Hix, *primus inter pares*, afirma que ausência substantiva de uma verdadeira democracia pan-europeia, por via de eleições verdadeiramente europeias, se encontra certificada como o derradeiro defeito na máquina institucional da UE. Entre outros, defende uma reforma compreensiva na base da criação de um sistema partidário competitivo ao nível europeu, criando um sistema em que a escolha dos cidadãos se realize na base das plataformas políticas e candidatos ao nível transnacional, e em que os resultados eleitorais se traduzam em ação

---

<sup>337</sup> Aprovado pelo PE em 15 de julho de 1998, o Conselho modificou em 2002 o Ato Eleitoral de 1976 de modo a “codificar a introdução generalizada da representação proporcional, permitir explicitamente o STV com voto preferencial, definir circunscrições territoriais, fixar uma cláusula-barreira máxima de 5%, progressivamente reduzir o duplo mandato e aplicar a lei nacional à retirada de mandatos e ao preenchimento de vagas.” Contudo, as propostas mais arrojadas não foram adotadas pelo Conselho. Idem, *ibidem*.

<sup>338</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>339</sup> DUFF, A. (2012). *On Governing Europe*. London: Policy Network.

<sup>340</sup> DUFF, A. (2011), *op. cit.*, p. 8-10.

<sup>341</sup> DUFF, A. (2010), *Post-national democracy and the reform of the European Parliament - La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen*, Notre Europe, Policy Paper 42.

executiva e legislativa, por via de partidos políticos europeus coesos.<sup>342</sup>

Mas quão coesos poderão ser os partidos políticos europeus, ainda incapazes de se afirmar em eleições eminentemente nacionais? Como poderão estas meras famílias políticas europeias almejar a liderar um processo democrático à escala continental e composto por mais de quinhentos milhões de cidadãos?

Devido à recorrente preponderância dos interesses nacionais nas campanhas eleitorais<sup>343</sup>, seria de esperar que a distorção do objetivo do ato eleitoral perpassasse até ao momento legislativo. No entanto, verifica-se um curioso paradoxo: embora a campanha e ato eleitoral sejam de carácter marcadamente nacional, esta tendência não se alastra aos momentos seguintes do processo parlamentar.<sup>344</sup> Chegada a hora de reunir no PE, os deputados recém-eleitos largam as suas vestes nacionais, congregando-se no grupo político parlamentar correspondente à sua afiliação política nacional ou orientação ideológica, passando a alinhar fielmente pela lógica partidário-ideológica.<sup>345</sup>

A legislatura 2014/2019 do PE conta até ao momento com oito grupos parlamentares:

- EPP / PPE - Partido Popular Europeu (centro-direita);
- S&D - Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu;
- ECR / CRE - Conservadores e Reformistas Europeus;
- ALDE - Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa;
- GUE / NGL - Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Verde Nórdica;
- Verdes/EFA - Verdes/Aliança Livre Europeia;
- EFDD Europa pela Liberdade e Democracia Direta (eurocéticos);
- ENL - Europa das Nações e das Liberdades (eurocéticos);

---

<sup>342</sup> HIX & HØYLAND (2011), *op. cit.*, pp. 130-131.

<sup>343</sup> Mais comum em partidos de extrema-esquerda e extrema-direita, v.g., a frase-chave da campanha da CDU – Coligação Democrática Unitária assumia-se abertamente como “Defender o Povo e o País no Parlamento Europeu”. O facto de o PE representar os cidadãos europeus e não os EM (papel do Conselho) consiste numa pedagogia que os partidos não querem, nem têm interesse, em fazer. SILVA, A.M. (2014), *op. cit.*, p. 7-15.

<sup>344</sup> HIX, S. (2008), *op. cit.*, p. 78-81.

<sup>345</sup> HIX, S., KREPPPEL, A., & NOURY, A. (2003). The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive? *Journal of Common Market Studies*, 41(2), 309-331. pp. 315-318.



- Não-Inscritos (deputados não filiados em qualquer grupo político).<sup>346</sup>

Os grupos parlamentares, correspondendo na sua grande maioria aos partidos políticos europeus, revelam elevados níveis de coerência ideológica. As estatísticas demonstram que a coesão interna dos grupos parlamentares europeus se reforça a cada legislatura, com os interesses nacionais apresentar uma influência presente, mas crescentemente marginal.<sup>347</sup> A divisão entre partidos é assim principalmente ideológica, e não baseada em nacionalidades, devendo-se o resultado da maioria das votações à divisão ideológica Esquerda/Direita, mas de uma perspectiva europeia.<sup>348</sup>

Este nível de maturidade política no interior do hemiciclo de Estrasburgo inspirou os decisores políticos a procurar o mesmo no seu exterior, munindo os partidos da confiança necessária para lançar um *nudge* decisivo: uma das soluções mais originais e das experiências mais revolucionárias da democracia europeia, os *Spitzenkandidaten*.

## 5.2 *Spitzenkandidaten*: A experiência das eleições de 2014

A experiência dos *Spitzenkandidaten*, pela sua novidade como pela sua ousadia, afirmou-se como um precedente incontornável no fortalecimento da democracia europeia. Após o Tratado de Lisboa, o Artigo 17.º, n.º 7, TUE dispõe:

*“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 compõem. Caso o candidato não obtenha a maioria dos votos, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, proporá no prazo de um*

---

<sup>346</sup> PARLAMENTO EUROPEU. <http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/crosstable.html> (acedido em 1 de novembro de 2014).

<sup>347</sup> Apesar de registar níveis de coerência inferiores aqueles verificados em Parlamentos nacionais dos EM, uma análise comparativa com modelos equivalentes de *governance* demonstra que os grupos políticos no PE apresentam níveis superiores de coerência aqueles registados por partidos políticos de nível federal, como os Partidos Democrático e Republicano no Congresso dos EUA. HIX, S. et al. (2003), *op. cit.*, pp. 317-318.

<sup>348</sup> SCHLEICHER, D., *op. cit.*, pp. 131.

*mês um novo candidato, que é eleito pelo Parlamento Europeu de acordo com o mesmo processo.*”<sup>349</sup>

A propósito das eleições de 2014, o PE tomou a iniciativa de retirar o máximo possível da interpretação do Artigo 17.º, n.º 7, TUE. Naquela que constituiu uma decisão sem precedentes, os partidos políticos europeus tomaram a iniciativa de nomear publicamente o seu candidato (“*cabeça-de-lista*”, em bom Português) ao cargo de Presidente da CE..<sup>350</sup>

*A Resolução de 4 de julho de 2013, sobre a melhoria da organização das eleições para o Parlamento Europeu em 2014*<sup>351</sup> torna oficial o apoio do PE a esta experiência democrática: pela primeira vez, incentiva-se os partidos políticos europeus a nomear os seus candidatos a presidente da CE, de forma aberta e transparente, com antecedência suficiente para que estes possam preparar uma campanha à escala da UE focada em questões europeias. Esta solução improvisada, “arrancada a ferros” pelo PE através da hábil utilização das normas vigentes, destinava-se a algo mais do que simplesmente aumentar a participação eleitoral:

*“More profoundly, the EP sought to strengthen the legitimacy of the EU by strengthening the legitimacy of the Commission President and, indirectly, that of the entire Commission. The EP also sought to bolster parliamentarianism in the EU by tying the EP elections to the election of the Commission President, the head of the EU’s executive body. In sum, the EP was attempting to inject an additional dose of partisan politics into the EU as a means of tackling the chronic democratic deficit [...]. In the process, the EP confronted the European Council, which hitherto had a free hand in nominating the Commission President.”*<sup>352</sup>

---

<sup>349</sup> Artigo 17.º, n.º 7, TUE.

<sup>350</sup> Jean-Claude Juncker pelo Partido Popular Europeu (PPE); Martin Schulz (S&D); Guy Verhofstadt, (ALDE e Partido Democrático Europeu, PDE); Alexis Tsipras (GUE/NGL); e, por fim, os Verdes apresentaram dois candidatos, José Bové e Ska Keller. GARCÍA, N. P., & PRIESTLEY, J. (2015), *op. cit.* p.25.

<sup>351</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de julho de 2013, sobre a melhoria da organização das eleições para o Parlamento Europeu em 2014 (2013/2102(INI)).

<sup>352</sup> DINAN, D. (2015) *op. cit.*, 94–95.

Subitamente, eis que sem qualquer alteração de Tratados ou novas normas jurídicas (apenas enorme vontade política), a democracia europeia encontrava-se prestes a ensaiar a sua primeira campanha à escala continental. Os partidos europeus possuíam agora o incentivo necessário para a promoção da sua imagem e programa em todos os EM, desde a campanha até aos boletins de voto. A fasquia para os candidatos não poderia estar mais elevada: ações de campanha em vinte e oito EM, a participação em debates televisivos, entrevistas e artigos de opinião: uma verdadeira campanha ao nível continental.<sup>353</sup>

Faticamente, e apesar dos melhores esforços dos partidos, as leis eleitorais dos EM não deixaram de se encontra em vigor, demonstrando as limitações de uma “geringonça eleitoral”. De facto, os *Spitzenkandidaten* (em Alemão, o primeiro candidato de uma lista eleitoral) não o eram verdadeiramente. Os respetivos candidatos de cada partido encabeçavam a lista eleitoral, mas apenas no seu respetivo EM, pelo que apenas seriam diretamente elegíveis nos respetivos EM de nacionalidade, de acordo com as respectivas normas de atribuição de mandatos. Com a inexistência de uma lista transnacional dita que estes sejam autênticos *cabeça-de-lista-sem-lista*.<sup>354</sup> A derradeira palavra permanece assim com os EM e respetivos sistemas eleitorais nacionais a reger o ato eleitoral.

Destarte, a ligação direta entre o voto para o PE e nomeação da Comissão que se tentou ensaiar mostrou-se, no mínimo, frágil.<sup>355</sup> A desadequação das normas eleitorais nacionais criou obstáculos quase intransponíveis a campanhas idealizadas como as primeiras à escala europeia. De facto, os candidatos deram o seu melhor para personalizar a política europeia e aumentar a legitimidade democrática da UE.<sup>356</sup> Porém, perante um

---

<sup>353</sup> “*Picking up steam in April and May, the Spitzenkandidaten crisscrossed Europe, giving interviews, attending rallies, buttonholing pedestrians and participating in a number of televised (and webcast) debates. Given that the EPP and the PES were far ahead of ALDE in the aggregate of seats in the national parliaments and in the European Parliament, the campaign boiled down to a contest between Juncker and Schulz.*” Idem, *ibidem*.

<sup>354</sup> “*Each Member State has a fixed contingent of deputies, which are elected in the national context, in accordance with national rules and following campaigns managed by national parties. As a consequence, the social-democrat top candidate Martin Schulz was electable only in Germany. The Conservative candidate Juncker could not even be found on the ballot in his home country Luxembourg.*” LEINEN, J. (2015). *Europe’s Road to Democracy. The New Federalist*. Obtido em 26 de Abril de 2015, de The New Federalist: <http://www.thenewfederalist.eu/europe-s-road-to-democracy>

<sup>355</sup> DINAN, D. (2015) *op. cit.*, 95–96.

<sup>356</sup> Os paralelos com as eleições dos EUA começam a traçar-se: “*Jean-Claude Juncker [...] climbs up to the stage. He looks tired. It's mid-May, he's in the town of Rotenburg an der Fulda in Germany and into the 37th day of his campaign. “I feel like Obama”, says Juncker during his speech. The US president also has to travel across an entire continent when he's on the campaign trail, he remarks, “only he has Air Force One and I just have a bus.”* Der Spiegel, REPINSKI, G., & SCHULT, C. (2014). *Zwei für 410 Millionen*. Obtido em 21 de maio de 2014: [https://magazin.spiegel.de/digital/index\\_SP.html#SP/2014/21/127078978](https://magazin.spiegel.de/digital/index_SP.html#SP/2014/21/127078978)

universo de mais de quinhentos milhões de cidadãos, o papel constitucional e os recursos materiais dos partidos europeus mostraram-se igualmente desadequados, com as campanhas a não ter uma igual e adequada visibilidade em todos os vinte e oito EM.<sup>357</sup> As enormes discrepâncias verificadas serviram para evidenciar a crescente desadequação das atuais regras eleitorais europeias.<sup>358</sup>

As reações iniciais foram de natureza mista. Sucesso ou fracasso? O semanário alemão *Der Spiegel* produziu um resumo bastante apurado da complexa realidade emergente das eleições de 2014:

*“À primeira vista, este exercício de democracia europeia parece ter fracassado. De facto, estabeleceu-se uma nova realidade com significativas ramificações políticas. Semanas de campanha asseguraram que agora é altamente improvável que alguém que não Schulz ou Juncker seja o novo Presidente da CE. Os chefes de governo perderam a sua influência, com [a opinião pública] a apoiar a nomeação do vencedor [...]. A este respeito, a democracia europeia foi certamente reforçada.”*<sup>359</sup>

Após as eleições, o Eurobarómetro confirmou que uma clara maioria em todos os EM (63%) considera que a eleição do Presidente da CE com base nos resultados das eleições europeias representa um progresso positivo para a democracia europeia.<sup>360</sup>

No rescaldo da noite eleitoral de 2014, o PE agiu com extraordinária agilidade institucional.<sup>361</sup> A vitória do PPE não se traduziu numa maioria clara: uma “grande coligação” entre populares e socialistas seria necessária para atingir a maioria.<sup>362</sup> O Presidente do PE, Martin Schulz, rapidamente reconheceu Juncker como o legítimo candidato a Presidente da CE. Após as necessárias consultas parlamentares, os restantes grupos políticos rapidamente juntaram o seu apoio à nomeação.

---

<sup>357</sup> *“Spirited though it was, the campaign failed to excite public opinion throughout the EU. The European Parliament elections continued to be organized and waged largely along national lines. Only in Germany did the Spitzenkandidaten seem to generate much interest, perhaps because of Schulz’s prominence in Germany’s Social Democratic Party (SPD) and Juncker’s frequent media appearances there over the years”.* DINAN, D. (2015) *op. cit.*, 95–96.

<sup>358</sup> ” LEINEN, J. (2015), *op. cit.*, p.1.

<sup>359</sup> *Der Spiegel*, REPINSKI & SCHULT (2014), *op. cit.*, p.1.

<sup>360</sup> O Parlómetro do Parlamento Europeu (EB/PE 82.4) “levado a cabo pela *TNS Opinion* nos 28 países da UE, com entrevistas presenciais a 27801 cidadãos. O trabalho de campo do inquérito foi realizado entre 29 de novembro e 9 de dezembro de 2014.” EUROBARÓMETRO (2014).

<sup>361</sup> DINAN, D. (2015) *op. cit.*, p. 96.

<sup>362</sup> PARLAMENTO EUROPEU (2014.) Resultados das Eleições Europeias de 2014..

A 27 de maio, em cumprimento do disposto no Artigo 17.º, n.º 7, TUE, a Conferência dos Presidentes do EP confirmou e comunicou ao Conselho Europeu que Jean-Claude Juncker seria a escolha do PE para liderar a CE.<sup>363</sup> A tomada de posição do PE apoiava-se ainda numa disposição, até ao momento, largamente ignorada, a *Declaração n.º 11, anexada à Ata Final da CIG que aprovou o Tratado de Lisboa*.<sup>364</sup>

*“11. Declaração ad n.ºs 6 e 7 do artigo 17.º do Tratado da União Europeia*  
*A Conferência considera que, por força dos Tratados, o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu são conjuntamente responsáveis pelo bom desenrolar do processo conducente à eleição do Presidente da Comissão Europeia. Por conseguinte, os representantes do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu procederão, antes da decisão do Conselho Europeu, às consultas necessárias no quadro que se considere mais adequado. Em conformidade com o primeiro parágrafo do n.º 7 do artigo 17.º, essas consultas incidirão sobre o perfil dos candidatos às funções de Presidente da Comissão, tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu. As modalidades das consultas poderão ser definidas, em tempo útil, de comum acordo entre o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu.”*<sup>365</sup>

De acordo com o disposto, a posição do PE neste processo passara a ser paritário vis-à-vis o Conselho Europeu. Jean-Claude Juncker, seria o primeiro a tentar formar a maioria necessária. A resistência que se começara a desenhar, por parte de EM como o Reino Unido e a Hungria (e inclusive a reticência inicial de Merkel) cairia por terra.<sup>366</sup> O candidato do PE acabaria por ser confirmado como o próximo Presidente da CE.<sup>367</sup> Este

---

<sup>363</sup> DINAN, D. (2015) *op. cit.*, 95–96.

<sup>364</sup> Der Spiegel, REPINSKI & SCHULT (2014), *op. cit.*, p. 2.

<sup>365</sup> Versões consolidadas TUE, TFUE, Declarações anexadas à Ata Final da CIG que adotou o Tratado de Lisboa assinado em 13 de dezembro de 2007, Declaração n.º 11, anexada à Ata Final da CIG que aprovou o Tratado de Lisboa: 11. Declaração ad n.ºs 6 e 7 do artigo 17.º TUE, JO, C 326 de 26/10/2012.

<sup>366</sup> Uma descrição detalhada dos eventos poderá ser encontrada em REPINSKI & SCHULT (2014) e DINAN, D. (2015) *op. cit.*, 95–96.

<sup>367</sup> “*Despite negative predictions and heavy attacks of some heads of state and government, the European party families were successful [...]. In the end, nobody could sensibly contest the right of Jean-Claude Juncker [...] to lead the new Commission. Even the threats of British Prime Minister David Cameron, who warned that a decision for Juncker might accelerate the exit of the UK from the EU, could not hamper Juncker’s nomination. Instead, Cameron had to accept a historic defeat [...]. For the very first time the European Council did not decide by consensus on a question related to the European Union’s leadership.*”

resultado representou uma alteração significativa de poder, diretamente dos EM para o PE; uma perda que “os chefes de governo da UE provavelmente não serão mais capazes de recuperar.”<sup>368</sup>

O PE e as famílias partidárias europeias mantiveram-se firmes, demonstrando que uma reforma da democracia europeia não implica a reformulação profunda da estrutura institucional da UE. Segundo Leinen, “*shady backroom decisions*” sobre a liderança da CE são uma coisa do passado<sup>369</sup>, graças ao mimetismo dos procedimentos democráticos nacionais: o presidente da CE depende agora de uma maioria no PE, um precedente que a instituição não permitirá que seja revertido.

Este é um desenvolvimento que torna a UE mais democrática e mais próxima de um Estado-nação.<sup>370</sup> No entanto, Leinen sublinha que as desigualdades do processo eleitoral em cada EM permanecem como um obstáculo sério à manutenção e aprofundamento deste mecanismo democrático. A eleição de 2014 marcou o início de uma competição partidária a nível europeu do ponto de vista material. Contudo, o passo seguinte consistirá em converter as eleições de 2019 numa realidade formal.<sup>371</sup>

*“Com vista às eleições europeias de 2019, esta discrepância tem de ser eliminada. Os Tratados europeus preveem explicitamente o direito de iniciativa [do PE] para propor uma lei eleitoral europeia comum. Este direito deve ser utilizado muito em breve, para que [o PE] possa entrar com uma posição forte nas negociações [com os EM]. Quem ambiciona a ser o presidente [da CE] de todos os europeus deve ter a possibilidade de lutar pelo apoio de todos os eleitores europeus. É, pois, altura de criar uma verdadeira lei eleitoral europeia.”*<sup>372</sup>

---

*Cameron and the Hungarian Viktor Orbán – not really a role-model democrat – were simply outvoted by the other 26 Member States.*” LEINEN, J. (2015), *op. cit.*, p.1.

<sup>368</sup> Der Spiegel, REPINSKI & SCHULT (2014), *op. cit.*, p. 2.

<sup>369</sup> LEINEN, J. (2015), *op. cit.*, p.1.

<sup>370</sup> “Given the failure to introduce transnational lists in 2014, it was right to rescue at least one element of the proposal – namely, the wish that the EU level political parties should play a leading part in the election campaign. This idea found its expression in what came to be known as the Spitzenkandidat experiment, first advanced by AFCO, taken up by Commission Vice-President Reding and President Barroso and then advanced officially by the Parliament and the mainstream political parties. There are different views about the relative success of the experiment, but at least the heads of government have now learned what it is they signed up to at Lisbon.”<sup>370</sup> DUFF, A. (2011), *op. cit.*, p.11.

<sup>371</sup> LEINEN, J. (2015), *op. cit.*, p.1.

<sup>372</sup> Tradução nossa. Idem, *ibidem*.

### 5.3 O Relatório Hübner/Leinen sobre a Reforma Eleitoral da UE

De facto, os desenvolvimentos não se fizeram esperar.

O artigo 223.º, n.º 1, TFUE concede ao PE o poder de iniciar uma revisão do Ato Eleitoral europeu, elaborando propostas sobre as quais o Conselho decide por unanimidade, sendo posteriormente submetidas para ratificação dos EM, de acordo com os seus requisitos constitucionais.

*“Artigo 223.º, n.º 1, TFUE*

*1. O Parlamento Europeu elaborará um projeto destinado a estabelecer as disposições necessárias para permitir a eleição dos seus membros por sufrágio universal direto, segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros ou baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros.*

*O Conselho, deliberando por unanimidade de acordo com um processo legislativo especial e após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronuncia por maioria dos membros que o compõem, estabelece as disposições necessárias. Essas disposições entram em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respetivas normas constitucionais.”*

No seguimento da experiência das eleições de 2014, o PE, por meio da sua Comissão de Assuntos Constitucionais, avançou decisivamente no sentido de iniciar um movimento de reforma. Uma vez instalada a legislatura 2014-2019, um novo relatório começou a ser preparado pelos corelatores Danuta Maria Hübner e Jo Leinen, o *Relatório sobre a reforma da lei eleitoral da União Europeia*,<sup>373</sup> com o objetivo de propor uma série de alterações ao Ato Eleitoral.

Os trabalhos de preparação dos corelatores produziram o *Documento de Trabalho* de 30 de abril de 2015, uma primeira versão bastante ambiciosa, onde ficam demonstradas as principais motivações e questões problemáticas.<sup>374</sup> Na senda dos argumentos do BVG

---

<sup>373</sup> (HÜBNER & LEINEN (2015), Report on The Reform of the Electoral Law of the European Union (2015/2035(INL)), (A8-0286/2015), Comissão de Assuntos Constitucionais, Parlamento Europeu.

<sup>374</sup> HÜBNER, D. M., & LEINEN, J. (2015). *Working Document on The Reform of the Electoral Law of the European Union*. Documento de Trabalho, Parlamento Europeu, Comissão de Assuntos Constitucionais.

explorados *supra*, o texto reconhece que as “eleições são o principal instrumento de participação democrática, mas devido ao sistema ultrapassado que governa as eleições europeias, os cidadãos da União são impossibilitados de participar plenamente nos debates políticos europeus.”<sup>375</sup>

A inexistência de um processo eleitoral uniforme baseado no sufrágio universal direto afirma-se como principal problema, permitindo a dominação das legislações eleitorais nacionais. Neste sentido, “a distribuição política de mandatos no PE não é determinada por uma eleição europeia, mas sim por 28 eleições de conjuntos de mandatos nacionais”, o que se encontra em “gritante contraste” com a natureza do PE como um “verdadeiro organismo europeu e colegislador de igual estatuto no quadro institucional da União Europeia”.<sup>376</sup>

Os correlatores defendem a invocação do artigo 223.º, n.º 1, TFUE de iniciar uma revisão do Ato Eleitoral de forma a “preencher a lacuna existente entre as instituições europeias e os eleitorados, mantidos nos seus casulos nacionais, e também de garantir tratamento igual a todos os cidadãos da União”. Constatam que o nível de heterogeneidade das legislações eleitorais nacionais “opõe-se à noção de cidadania da União Europeia e ao princípio da equidade”, uma vez que o exercício do direito de voto dos cidadãos europeus se encontra presentemente comprometido pela razão de “não existirem condições comparáveis em termos de respeito pelos princípios democráticos, independentemente da sua nacionalidade.”<sup>377</sup>

Hübner e Leinen tiveram em consideração o relatório de monitorização das eleições para o PE de 2009, da autoria da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).<sup>378</sup> Num relatório bastante crítico, a OSCE avança várias recomendações, nomeadamente, “assegurar que a legislação nacional relativa às campanhas eleitorais contemple devidamente as atividades dos partidos políticos de âmbito europeu”, ou ainda

---

Obtido em 2 de junho de 2015, de Sítio do Parlamento Europeu:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/afco/dv/dt\\_1060017\\_/dt\\_1060017\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/afco/dv/dt_1060017_/dt_1060017_en.pdf)

<sup>375</sup> Idem, p.2.

<sup>376</sup> Idem, ibidem.

<sup>377</sup> Idem, ibidem.

<sup>378</sup> A OSCE/ODIHR levou a cabo a sua primeira verdadeira missão de observação de eleições para o PE em 2009. Falando sobre a necessidade de novas reformas, foi contundente: “o Parlamento Europeu não deve ser complacente em relação aos seus próprios métodos eleitorais. Se quiser continuar a pregar regularmente as virtudes da democracia liberal pluralista aos outros países também terá de ser mais autocrítico.” ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA. (22 de setembro de 2009). Elections to the European Parliament, 4-7 junho 2009. Relatório do Grupo de Peritos, OSCE/ODIHR, Varsóvia.



“unificar as datas das eleições”, de modo a garantir que a publicação dos resultados respeite “não apenas a necessidade de transparência”, mas igualmente a “necessidade de evitar uma potencial influência nos resultados de outros Estados”, bem como “melhorar o processo de troca de informações sobre os eleitores recenseados, por forma a proteger a igualdade do voto e evitar a possibilidade de votação múltipla”.<sup>379</sup>

De acordo com a organização, o objetivo de uma reforma eleitoral teria de passar obrigatoriamente por quatro vetores, dependentes e complementares: (1) incrementar a dimensão democrática das eleições europeias; (2) reforçar o conceito de cidadania da União; (3) melhorar o funcionamento do PE e, por conseguinte, (4) a governação da UE.<sup>380</sup>

Tendo em consideração o âmbito limitado do Ato Eleitoral, os corelatores avançam medidas de reforma direcionadas a aumentar a legitimidade e a eficiência do trabalho do PE, assegurando eficiência das eleições europeias da equidade eleitoral aos cidadãos da União.<sup>381</sup>

Concluíram assim que os principais campos de intervenção de uma reforma no âmbito do Ato Eleitoral e da presente competência dos Tratados se poderiam resumir a oito medidas principais:

- “1. Aumento da visibilidade dos partidos políticos europeus, incluindo os seus nomes e logótipos nos boletins de voto e, se possível, nos cartazes utilizados durante as campanhas eleitorais para o Parlamento Europeu;*
- 2. Fixação de um prazo de 12 semanas antes do dia das eleições para constituição de listas a nível nacional;*
- 3. Introdução de um limite obrigatório para a atribuição de mandatos nos Estados-Membros com um único círculo eleitoral e nos círculos eleitorais que compreendam mais de 26 mandatos, que se situe entre 3 e 5 %, para os Estados-Membros que usem o sistema de listas;*
- 4. Encerramento das urnas em todos os Estados-Membros às 21 horas CET do domingo de eleições;*

---

<sup>379</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>380</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>381</sup> HÜBNER, D. M., & LEINEN, J. (2015). *Working Document on The Reform of the Electoral Law of the European Union*. HÜBNER, D. M., & LEINEN, J. (2015).

5. *Fixação de um prazo comum de 12 semanas para a nomeação dos cabeças de lista pelos partidos políticos europeus;*
6. *Introdução do direito de voto nas eleições europeias para todos os cidadãos da União que residam fora da UE;*
7. *Introdução da possibilidade de votação por meios eletrónicos ou pela internet, assim como da votação pelo correio;*
8. *Recomendação aos Estados-Membros no sentido de fixar a idade mínima harmonizada para o exercício do direito de voto nos 16 anos.*”<sup>382</sup>

#### **5.4 A Resolução do PE de 11 de novembro**

Entretanto alterado, o *Relatório sobre a reforma da lei eleitoral da União Europeia*, de iniciativa legislativa, foi submetido a votação em sessão plenária a 11 de novembro de 2015, em Estrasburgo.

Foi assim adotada a *Resolução do PE sobre a reforma da lei eleitoral da União Europeia* (doravante “Resolução”)<sup>383</sup>, da qual consta em anexo uma Proposta de decisão do Conselho.<sup>384</sup> Com o objetivo de reestruturar o processo eleitoral antes das eleições de 2019, o PE centra definitivamente os partidos políticos europeus no centro da ação, considerando serem estes os agentes em melhor posição para “contribuir para a formação de uma consciência europeia”.

Tal como preconizado por Schleicher<sup>385</sup>, o PE pronuncia-se a favor de utilizar a heurística partidária de forma a proporcionar aos eleitores o mínimo de orientação político-partidária, mas de uma perspetiva europeia. A visibilidade dos partidos europeus deverá ser aumentada através do incentivo à adesão das forças políticas nacionais às congéneres europeias, adotando a inclusão de denominações e símbolos oficiais nas campanhas e boletins de voto (quando possível), de modo a colocar em evidência “a ligação entre um

---

<sup>382</sup> HÜBNER & LEINEN, *Working Document on The Reform of the Electoral Law of the European Union*, 30 de Abril de 2015.

<sup>383</sup> Resolução do Parlamento Europeu de 11 de novembro de 2015 sobre a reforma da lei eleitoral da União Europeia (2015/2035(INL)).

<sup>384</sup> Ver Anexo VII - Proposta de decisão do Conselho que aprova as disposições que alteram o Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto.

<sup>385</sup> SCHLEICHER, D. (2011), *op. cit.*, p. 121-123.

voto em determinado partido nacional e o impacto que ele tem na dimensão de determinado grupo político europeu”.<sup>386</sup>

*“Colocar os nomes (e logótipos) dos partidos políticos europeus, bem como os seus principais candidatos, nos boletins de voto melhoraria a sua visibilidade ao demonstrar a ligação entre o voto num determinado partido nacional e o seu impacto na composição de um Grupo político europeu [...]. Além disso, se os partidos políticos europeus estiverem presentes nas campanhas nacionais, o foco das campanhas passaria da agenda doméstica para as questões europeias [tornando] as eleições e mais transparentes e melhorando a sua conduta democrática, à medida que os cidadãos tomam consciência da família política europeia em que votam.”*<sup>387</sup>

Duas formas foram avançadas para concretizar esta medida. A opção mais direta consistiria na adoção de uma norma obrigando à inserção da denominação e símbolo dos partidos europeus no boletim de voto. Contudo, tal opção seria juridicamente questionável, desde logo levantando desafios de ordem constitucional em determinados EM. Uma segunda opção (mais aceitável) seria a adoção de uma norma facultativa, concedendo aos partidos nacionais a possibilidade de escolha do símbolo e denominação que desejam utilizar no boletim de voto. Contudo, mesmo esta hipótese entra em conflito com as normas jurídicas dos EM: são ao todo dezasseis os EM cuja legislação atualmente em vigor proíbe esta hipótese.<sup>388</sup>

Para além das considerações político-partidárias, fica assente a necessidade de reforçar a equidade eleitoral. O direito dos cidadãos a participar nas eleições europeias e autárquicas no EM de residência, nas mesmas condições que os cidadãos nacionais desse EM, é parte indivisível do conceito de cidadania europeia, formalmente introduzido por Maastricht e reforçado pela CDFUE.<sup>389</sup>

---

<sup>386</sup> Resolução do Parlamento Europeu de 11 de novembro de 2015 sobre a reforma da lei eleitoral da União Europeia (2015/2035(INL)).

<sup>387</sup> Idem, ibidem.

<sup>388</sup> Bulgária, Croácia, Dinamarca, Estónia, Grécia, Finlândia, Hungria, Letónia, Luxemburgo, Malta, Roménia, Eslováquia e Suécia. HÜBNER & LEINEN, *Working Document on The Reform of the Electoral Law of the European Union*, 30 de abril de 2015.

<sup>389</sup> CRAIG, P. (2011), op. cit., p. 13–20.

Nesse sentido, são de registrar a nota de promover a harmonização de normas relativas à capacidade eleitoral dos cidadãos, através da proposta da harmonização da idade da elegibilidade para os dezasseis anos e ainda da concessão aos cidadãos da União que residam ou trabalhem num país terceiro o direito de voto nas eleições para o PE, assim contribuindo para a igualdade eleitoral.<sup>390</sup>

Igualmente se regista esta preocupação na necessidade de assegurar uma maior convergência entre normas que regem as campanhas eleitorais (v.g. a fixação de um prazo mínimo comum de doze semanas para apresentação de listas à escala nacional e nomeação de candidatos cabeça-de-lista pelos partidos políticos europeus) e o processo eleitoral, desde a “fixação de um prazo comum de 8 semanas para a finalização dos cadernos eleitorais e de 6 semanas para a troca de informações” sobre os cidadãos deslocados ou com dupla nacionalidade, até ao estabelecer de uma data e hora uniforme para o encerramento da votação, de modo a evitar a divulgação extemporânea de resultados.<sup>391</sup>

No que aparenta ser, à primeira vista, um contrassenso na necessidade de aprofundar a igualdade eleitoral dos cidadãos, o documento reforça a importância da manutenção de cláusulas-barreira ao nível nacional. O objetivo? Proteger a democracia europeia dos extremismos que a ameaçam.<sup>392</sup> Duff ilustra que o caso alemão é particularmente propenso a esta hipótese, devido ao elevado número de deputados (noventa e seis) e à eliminação da cláusula barreira (verificada inconstitucional pelo BVG) desde 2009.<sup>393</sup>

*“The persistent (if somewhat exaggerated) fear in German politics that extremists can get elected has led the mainstream parties to demand a change to EU law to address the situation. Because the German threshold issue has become something of an idée fixe, the EP has tentatively proposed that, for states with more than 26 MEPs, a mandatory threshold should be introduced of*

---

<sup>390</sup> DUFF, A. (2011), *op. cit.*, p. 8-11.

<sup>391</sup> Resolução do Parlamento Europeu de 11 de novembro de 2015 sobre a reforma da lei eleitoral da União Europeia (2015/2035(INL)).

<sup>392</sup> *Idem.*

<sup>393</sup> “Thresholds apply in Germany for national and even regional elections and until 2009 also for European elections. National thresholds of a maximum of 5% are permitted by the relevant EU legislation at the discretion of the member states. But the German Federal Constitutional Court has twice ruled that, in the absence of a mandatory threshold under a uniform electoral procedure sanctioned by EU law, the imposition of a national threshold in Germany is unconstitutional.”. DUFF, A. (2017), Discussion Paper: The rise of post-national democracy: Macron, Brexit and the electoral reform of the European Parliament, *European Policy Centre*, p.2.

*not less than 3% and not more than 5%. Moreover, it is clear that a pan-European constituency could do with a threshold of, say, 3%.”*

Uma das principais novidades consiste no reconhecimento da conveniência de criação de uma *Autoridade Eleitoral Europeia*, com o objetivo de “centralizar as informações” sobre as eleições para o PE e “supervisionar a realização de eleições”, bem como “facilitar o intercâmbio de informações” entre os EM. O PE convida mesmo a Comissão “a estudar as modalidades práticas necessárias para criar essa autoridade a nível da União”, defendendo que a sua criação facilitaria o acesso à informação, racionalizaria o processo e reforçaria o carácter europeu das eleições.<sup>394</sup>

## **5.5 Reforma eleitoral e a delimitação das competências da UE**

Ao abrigo do artigo 223.º, n.º 1, TFUE, o PE tem a competência de elaborar o projeto que estabelece as disposições eleitorais necessárias para a sua eleição. Contudo, a ação do legislador encontra-se obviamente sujeita aos limites das competências da UE. No regime constitucional europeu pós-Lisboa, são agora os PN que exercem um controlo inicial de *compliance* com os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade.

Consequência de um problema que a doutrina denomina como o “duplo défice democrático”<sup>395</sup>, os PN encontraram-se entre as “grandes vítimas do processo de integração”.<sup>396</sup> A solução ensaiada pelo Tratado de Maastricht, a Declaração n.º 13, veio reconhecer aos PN uma reserva de escrutínio prévio da legislação comunitária. O Tratado de Lisboa consagra os PN como garante do bom funcionamento da UE (artigo 12.º TUE),

---

<sup>394</sup> Resolução do Parlamento Europeu de 11 de novembro de 2015 sobre a reforma da lei eleitoral da União Europeia (2015/2035(INL)), 2015), para. n.º 22.

<sup>395</sup> “A um primeiro défice democrático, correspondente ao desequilíbrio entre os amplos poderes dos órgãos comunitários não decorrentes da eleição direta dos cidadãos (...) e os reduzidos poderes do Parlamento Europeu, somar-se-ia um duplo défice, o dos poderes dos parlamentos nacionais, traduzido na ausência de controlo parlamentar sobre o executivo nacional em matéria de elaboração de normas europeias”. Não se trata, portanto, de “reivindicar um papel para os parlamentos nacionais no controlo dos órgãos comunitários, mas de compensar os poderes de controlo sobre os executivos nacionais perdidos por força da lógica de funcionamento da Comunidade.” FILIPE, A., *op. cit.*, pp. 62-64.

<sup>396</sup> NORTON, P. (1998), *Parliaments and Governments in Western Europe*, Vol. I. Londres: Frank Cass Publishers, pp.1-15.

reconhecendo que os Governos são perante estes democraticamente responsáveis (artigo 10.º TUE).

Ao abrigo do *Protocolo n.º 2, relativo à aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade*, o PE transmite os atos legislativos aos PN para análise (artigo 4º). Apelidado de *Mecanismo de Alerta Precoce*, os PN contam com um prazo de semanas para dirigir às instituições da UE um parecer fundamentado sobre a observância do princípio da subsidiariedade, expondo as razões pelas quais um projeto de ato legislativo não respeita este princípio. De acordo com o respetivo artigo 6.º:

*“Qualquer Parlamento nacional ou qualquer das câmaras de um desses Parlamentos pode, no prazo de oito semanas a contar da data de envio de um projeto de ato legislativo [...], dirigir aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão um parecer fundamentado em que exponha as razões pelas quais considera que o projeto em questão não obedece ao princípio da subsidiariedade [...]”*.<sup>397</sup>

Os pareceres fundamentados dos PN são tidos em conta, na medida em que correspondem a votos: cada PN tem dois votos (adequado aos sistemas parlamentares bicamerais, concedendo um voto a cada câmara), de um total de cinquenta e seis votos. Quando os pareceres fundamentados de oposição representarem pelo menos um terço de todos os votos, o projeto deve ser revisto. Este procedimento é apelidado de “cartão amarelo”. Respetivamente, o “cartão laranja” corresponde a uma oposição de maioria simples; o “cartão vermelho” a quando um EM ou PN interpõe recurso com fundamento em violação do princípio da subsidiariedade.<sup>398</sup>

A Resolução de 11 de novembro levantou quase de imediato preocupações de *competence creep* em determinados EM: ambas as câmaras dos parlamentos bicamerais do Reino Unido e dos Países Baixos, seguidas pelos parlamentos da Suécia e do Luxemburgo, exerceram o seu direito, enviando pareceres fundamentados de oposição. Contudo, a proposta não viu significativa oposição dos EM, como antes seria de esperar.

---

<sup>397</sup> Artigo 6.º, Protocolo n.º 2, relativo à aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - PROTOCOLOS - OJ C 115, 9.5.2008, p. 206–209.

<sup>398</sup> CRAIG & DE BÚRCA, *op. cit.*, p.96-97.

Independentemente da argumentação jurídica, oito votos ficaram muito longe dos dezanove votos exigidos para ser mostrado um “cartão amarelo” a esta Resolução.<sup>399</sup>

Embora a Resolução tenha passado o teste do “cartão amarelo” de conformidade com o princípio da subsidiariedade, existem realidades políticas que dificilmente permitirão a esta proposta chegar mais longe: o passo seguinte seria a aprovação do texto por cada EM, o que de momento ainda parece improvável. Mesmo que esta Resolução não tenha reunido significativa oposição do ponto de vista jurídico-legal, existe uma posição comum a todos os PN que se pronunciaram: a consideração de que “[t]he EP failed to substantiate in the draft legislative act how the proposal complied with the subsidiarity principle”.<sup>400</sup>

O Senado holandês concluiu não existir “base jurídica específica para uma proposta legislativa da União no domínio das eleições”, argumentando que a proposta extravasa a base jurídica prevista no artigo 223.º do TFUE ao incluir “a legitimidade democrática da UE, o conceito de cidadania da União e a igualdade de género”.<sup>401</sup>

No Reino Unido, tanto a Câmara dos Comuns como a Câmara dos Lordes manifestaram objeções a respeito de dois aspetos importantes: a organização das eleições. Na opinião dos parlamentares de Londres, esta consiste “principalmente uma competência nacional, baseada em regras e procedimentos eleitorais nacionais estabelecidos”, argumentando que as questões específicas a cada EM, em particular sobre capacidade eleitoral e elegibilidade, “apresentam diferenças significativas, pelo que são “melhor geridas ao nível nacional devido à sua complexidade”. Criticam ainda a intromissão do legislador europeu em assuntos como a promoção da igualdade de género dos candidatos ou a elegibilidade dos membros dos parlamentos regionais, “as certain aspects risked interfering with the coherence of national rules.”<sup>402</sup>

Contudo, ainda mais relevante do que os pareceres fundamentados de oposição, são as opiniões dos restantes PN que optaram por se pronunciar sobre esta Resolução, emitindo uma clara mensagem de aviso à navegação. Apesar de não haver oposição propriamente

---

<sup>399</sup> HOUSE OF COMMONS. (2016). *European Scrutiny Committee, Report of the Committee on Session 2015–16, Fifth Report of Session 2016-17*. Acedido a 25 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmeuleg/177/17702.htm>.

<sup>400</sup> EERSTE KAMER, K. o. (2015). *Courtesy translation - Senate of the Kingdom of the Netherlands, Reasoned Opinion on Resolution 2015-2035*. Acedida a 25 de abril de 2016, IPEX - EU Interparliamentary Exchange Platform: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20150907/nleer.do>

<sup>401</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>402</sup> HOUSE OF COMMONS, *op. cit.*, p.15.

dita, a Resolução colocou em evidência as profundas divisões entre EM em torno de um conjunto de questões fundamentais. Os mais sólidos argumentos jurídicos centram-se em normas relativas ao processo eleitoral e sobre capacidade eleitoral, relacionadas com os requisitos constitucionais específicos de certos EM. Estas matérias afirmam-se como verdadeiras *linhas vermelhas* que os EM, presentemente, não se encontram capazes - ou dispostos - a atravessar.<sup>403</sup>

Assim sendo, a uma competição político-partidária pela liderança da UE, nos termos idealizados de Simon Hix,<sup>404</sup> não se exige que seja apenas *compliant* com os requisitos de Subsidiariedade e Proporcionalidade, mas igualmente com as exigências constitucionais mais prementes da UE.

## 5.6 O “Brexit” e as eleições de 2019: problema ou oportunidade?

Ironicamente, o seguinte momento de profunda mudança relativamente a questões eleitorais provém de um EM que conta com os MEP que mais visivelmente se opõem um aprofundamento da democracia europeia, o Reino Unido.<sup>405</sup> O processo de saída do Reino Unido da UE, apelidado de “Brexit”, coloca ao PE um problema e uma oportunidade.

Um problema relativamente à composição do PE: esta assembleia irá perder um total de setenta e três deputados do Reino Unido. Cada um destes mandatos terá de ser realocado, idealmente, a tempo para as eleições de 2019. O PE pediu uma reavaliação, de modo a estudar a possibilidade de melhorar a igualdade de representação. A 12 de abril de 2017, o PE entreteve pela primeira vez um debate informal sobre a matéria., estando a Comissão de Assuntos Constitucionais agendada para discutir a questão a 17 de abril.<sup>406</sup>

De entre os vários cenários já contemplados, afirmam-se como os mais consensuais aqueles que escapam à necessidade de rever os Tratados. A abordagem mais simples seria reduzir o número de deputados; contudo, as preocupações de carência de

---

<sup>403</sup> TEIXEIRA, C. (2016), *op. cit.*, p. 27.

<sup>404</sup> HIX, S. (2008), *op. cit.*, pp. 79-81.

<sup>405</sup> Menção clara ao EFDD, suportado essencialmente pelo UKIP de Nigel Farage. Com a saída do Reino Unido, o EFDD desaparecerá do PE, bem como a maioria dos membros do ECR. O PE de 2019 assistirá assim a um realinhamento à Esquerda. DUFF, A. (2017), *op. cit.*, p.2.

<sup>406</sup> POLITICO, *MEPs debate who inherits British seats*, Maia de la Baume. 12 de abril de 2017. Acessível em: <http://www.politico.eu/article/meps-debate-who-inherits-british-seats/>.



representatividade eleitoral ou de igualdade eleitoral por parte de EM de maior e de reduzida dimensão tornam politicamente inviável qualquer inação nesta matéria.<sup>407</sup>

Existem três cenários alternativos para lidar com o contingente britânico: (1), distribuição de forma igual dos mandatos pelos EM; (2), distribuição de acordo com os atuais coeficientes nacionais em vigor; (3), distribuição por forma a aumentar a representatividade.<sup>408</sup>

Em todos estes casos, a alteração pode ocorrer rapidamente e sem alterar os textos fundamentais. No contexto das eleições de 2019, o PE será sempre obrigado a apresentar duas propostas à adoção pelo Conselho Europeu: primeiro, a decisão que estabelece a composição do PE, incluindo a distribuição dos mandatos pelos EM (Artigo 14.º, n.º 2 TEU) e a segunda à reforma do processo eleitoral (Artigo 223.º TFUE). Neste sentido, um acordo poderá ser alcançado entre as instituições sem necessidade de recorrer a uma revisão extraordinária dos Tratados.<sup>409</sup>

Contudo, estes cenários possuem os seus próprios desafios a superar. Enquanto a primeira hipótese aumentaria drasticamente a desigualdade de representação, aplicar as atuais quotas de MEP por EM “contribuiriam para a manutenção e mesmo aumento da desigualdade”.<sup>410</sup> Finalmente, todos ou alguns lugares poderiam ser redistribuídos de acordo com uma fórmula desenhada para minimizar a desigualdade dentro das restrições dos tratados.<sup>411</sup>

A principal fórmula considerada foi definida pelo Compromisso de Cambridge,<sup>412</sup> cuja aplicação contribuiria para a redução da desigualdade eleitoral, mas não nas presentes condições. A manutenção do limite de noventa e seis deputados por EM resultaria numa redistribuição ainda mais desigual aos olhos do BVG: mais EM de maior dimensão

---

<sup>407</sup> Idem.

<sup>408</sup> KALCIK, R., & WOLFF, G. B. (2017). Is Brexit an opportunity to reform the European Parliament? *Policy Contribution Issue n° 2*, Bruegel.

<sup>409</sup> Artigo 14.º, n.º 2 TEU.

<sup>410</sup> KALCIK, R., & WOLFF, G. B. (2017), *op. cit.*, p. 6-7.

<sup>411</sup> Idem.

<sup>412</sup> Do Compromisso de Cambridge emergiu uma fórmula apelidada de método “*fix-prop*”: seis lugares seriam atribuídos a todos os EM e os restantes distribuídos em função da proporcionalidade com base na população. O método seria o mecanismo mais proporcional observando a proporcionalidade degressiva, consideravelmente reduzindo a postura crítica do BVG – mas apenas se o limite de 96 deputados por EM fosse retirado. LEINEN, J. (2015). Transnationale Listen: Wie aus 28 nationalen Wahlen eine europäische wird. *Der (europäische) Föderalist*, p.2.

atingiriam este limite, enquanto os EM de menor dimensão veriam enormes ganhos, aumentando o problema de *sobre-representação*.<sup>413</sup>

Neste contexto de ausência de soluções amplamente consensuais, esta constitui uma oportunidade política para mudar o número de deputados e a alocação de mandatos. Propostas mais ousadas, que antes não se veriam consideradas por exigirem alteração dos Tratados, encontram-se subitamente em cima da mesa, como a adoção de listas transnacionais, ou mesmo o questionar a proporcionalidade degressiva.<sup>414</sup>

A proposta de criação de uma lista transnacional, inicialmente proposta por Andrew Duff, ganha agora novos apoiantes, incluindo o Presidente da República Francesa, Emmanuel Macron.<sup>415</sup> Resolvido o problema de determinar de onde viriam os lugares para a criação de um círculo eleitoral europeu, seriam setenta e três lugares disponíveis para alocação pan-europeia, sem necessidade de retirar representação aos EM ou de alterar os Tratados para aumentar o número global de MEP (751).<sup>416</sup>

A alteração dos Tratados continuaria a ser necessária; nomeadamente, o artigo 14.º, n.º 2, TUE e o princípio da proporcionalidade degressiva.<sup>417</sup> Contudo, a ocorrência do “*Brexit*” certamente abre as portas a uma revisão dos Tratados, independentemente da matéria, podendo conceder novo impulso à medida. A discussão encontra-se no PE embora, ao momento da escrita desta obra, se saiba ainda reunir reduzido apoio.<sup>418</sup>

---

<sup>413</sup> KALCIK, R., & WOLFF, G. B. (2017), *op. cit.*, p. 8-10.

<sup>414</sup> POLITICO, *MEPs debate who inherits British seats*, Maïa de la Baume. 12 de abril de 2017. Acessível em: <http://www.politico.eu/article/meps-debate-who-inherits-british-seats/>.

<sup>415</sup> “Gianni Pittella, the president of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats group, said he had “sympathy” for the idea of a pan-European list, “which would represent a step forward in the process of integration and creation of a European democratic space” [...] “Another promoter of the pan-European plan is Emmanuel Macron, the centrist candidate who is favorite to become France’s next president, who incorporated the idea in his presidential program.” Idem.

<sup>416</sup> KALCIK, R., & WOLFF, G. B. (2017), *op. cit.*, p. 8-10.

<sup>417</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>418</sup> POLITICO, *MEPs debate who inherits British seats*, Maïa de la Baume. 12 de abril de 2017. Acessível em: <http://www.politico.eu/article/meps-debate-who-inherits-british-seats/>.

## 5.7 Mais além dos Tratados

### 5.7.1 Contextualização

Ao longo das últimas décadas, várias propostas de reforma foram colocadas à discussão, mas apenas um número restrito recebeu verdadeira consideração política ou jurídica por parte das instituições e da doutrina.

Os Tratados não são eternos. A sua revisão chegará: mais cedo ou mais tarde, mas chegará. E observando os desafios estruturais que o projeto europeu enfrenta atualmente (e se o histórico dos ciclos de sucessão de tratados europeus nos serve de algum barómetro), não seria arriscado lançar o palpite que estamos a entrar em terreno fértil.

Um indicador das medidas que poderão passar a fasquia do pragmatismo e das eternas mudanças de marés da política europeia, assim que surgido o momento de revisão, será, antes de mais, o último texto saído do PE sobre esta matéria. De facto, Hübner e Leinen não se restringiram ao *status quo* da arquitetura institucional., teceram considerações adicionais sobre o caminho que falta percorrer. Como que preparando caminho para a evolução dos tempos, providenciaram um breve “roadmap”, uma orientação dos passos seguintes a tomar, para além das limitações estruturais dos Tratados.<sup>419</sup>

Lançando o mote para um debate mais profundo, os correlatores consideraram que as “seguintes ideias ultrapassam o âmbito atual dos Tratados”, deixando para uma oportunidade futura a sua reflexão e implementação “no âmbito de uma eventual futura revisão” dos textos fundamentais da UE: “Uma cláusula-barreira a nível europeu; Listas transnacionais; Atribuição de lugares aos partidos políticos europeus (dupla proporcionalidade) e Regras europeias que regem privilégios e imunidades legais dos deputados ao PE.”<sup>420</sup>

---

<sup>419</sup> HÜBNER & LEINEN, Working Document on The Reform of the Electoral Law of the European Union, 30 de Abril de 2015. Resolução do Parlamento Europeu de 11 de novembro de 2015 sobre a reforma da lei eleitoral da União Europeia (2015/2035(INL)).

Resolução do Parlamento Europeu de 11 de novembro de 2015 sobre a reforma da lei eleitoral da União Europeia (2015/2035(INL)).

<sup>420</sup> HÜBNER & LEINEN, Working Document on The Reform of the Electoral Law of the European Union, 30 de Abril de 2015, p. 4.

### 5.7.2 Listas Transnacionais: um círculo eleitoral europeu

A proposta do estabelecimento de um círculo eleitoral transnacional não é uma ideia recente para o PE. Em 1998, por iniciativa do então vice-presidente, Georgios Anastassopoulos, o PE propôs um círculo eleitoral da UE, onde dez por cento do número de deputados ao PE seria eleito por listas pan-europeias.<sup>421</sup> Em 2011, o relatório Duff propôs listas compostas por vinte e cinco candidatos ao nível europeu. Demasiado controverso para a época, o relatório não chegaria a ser posto à votação.<sup>422</sup> Em 2013, o Grupo Spinelli publicou uma alteração profunda do Ato Eleitoral de 1976. No seu projeto de *Lei Fundamental da União Europeia*, o Ato é transformado em Protocolo ao Tratado, estabelecendo as bases jurídicas para listas transnacionais e para uma autoridade eleitoral europeia.<sup>423</sup>

Porém, a experiência de nomeação dos principais candidatos à liderança da CE pelos partidos políticos europeus recolocou a discussão das listas transnacionais na agenda política, como potencial solução para consagrar formalmente os *Spitzenkandidaten* no quadro jurídico eleitoral. A não se encontra explicitamente prevista nos Tratados ou no Ato eleitoral europeu, sendo antes uma consequência indireta do Tratado de Lisboa, que estabelecer o vínculo entre o resultado das eleições europeias e a escolha do Presidente da CE. Assim, torna-se relevante considerar a consagração formal deste processo de nomeação e seleção.<sup>424</sup>

A introdução de listas transnacionais poderia conferir este enquadramento jurídico. Numa alteração que aproximaria a UE de um sistema eleitoral misto, o PE passaria a ser eleito de acordo com o sistema do duplo voto: um voto “europeu” e um voto “nacional”. Em regime de complementaridade com os círculos eleitorais presentemente em vigor

---

<sup>421</sup> LEINEN, J. (2015). Transnationale Listen: Wie aus 28 nationalen Wahlen eine europäische wird. Obtido em 25 de fevereiro de 2015, de *Der (europäische) Föderalist*: <http://www.foederalist.eu/2015/01/transnationale-listen-wie-aus-28.html>

<sup>422</sup> DUFF, A. (2011), *op. cit.*, p. 8-10.

<sup>423</sup> GRUPO SPINELLI, & STIFTUNG, B. (2013). *A Fundamental Law of the European Union*. Verlag Bertelsmann Stiftung, p. 273-280.

<sup>424</sup> “The primary objective in the further development of the legal framework for the European elections, it must be to create a transnational element [...]. The European political parties have exhausted their scope by having in 2014 leading candidate for the post of Commission President placed in the European elections [...] After the European Parliament has gained acceptance [...] to the leaders in the European Council, the top candidates will be given even more attention in the next election. This trend must now be consolidated.”. LEINEN, J. (2015), *op. cit.*, p. 2.

(correspondentes ao território nacional dos EM, com certas exceções), coexistiria um círculo eleitoral europeu: partidos políticos europeus, com listas de candidatos plurinacionais, e atribuição de mandatos operada por contabilização da totalidade dos votos da União.<sup>425</sup>

No ato da votação, os eleitores disporiam de dois boletins de voto: o voto correspondente à circunscrição eleitoral do EM (já existente), acrescido de um outro boletim, para eleger os deputados pelo novo círculo eleitoral europeu. As listas transnacionais seriam definidas pelos partidos políticos europeus nos seus respetivos congressos. Os *Spitzenkandidaten* seriam assim o primeiro candidato da lista europeia.<sup>426</sup>

Segundo Duff:

*“Transnational lists would not fully replace national seats of MEPs, nor would they distort the principle of degressive proportionality for the allocation of seats between the Member States. They would rather strengthen the role of European Political Parties and establish real competition between different political ideas at the European level, thus giving more prominence to European-wide issues and fostering transnational debates. The introduction of transnational lists would as well guarantee that all citizens are able to vote for the top candidates, which would be at the lead of their European Political Party’s list.”*<sup>427</sup>

Tendo por principal objetivo “alargar a legitimidade democrática do PE, reforçando a ideia de cidadania da UE”, Duff reconhecia ainda no seu Relatório de 2011 a necessidade educativa desta medida, sublinhando que deveria começar como uma opção facultativa, destinada a evoluir para a obrigatoriedade quando o público e os partidos atingissem a sua maturidade democrática europeia. Para completar tal reforma, o acompanhamento de outras medidas seria necessário, como “em primeiro lugar, a criação obrigatória de círculos eleitorais territoriais, regionais nos Estados de maiores dimensões, e, em segundo lugar, a utilização obrigatória do sistema de listas semiabertas preferenciais”.<sup>428</sup>

---

<sup>425</sup> DUFF, A. (2011), *op. cit.*, p. 8-10.

<sup>426</sup> LEINEN, J. (2015). Europe’s Road to Democracy. *The New Federalist*. Obtido em 26 de abril de 2015: <http://www.thenewfederalist.eu/europe-s-road-to-democracy>

<sup>427</sup> DUFF, A. (2011), *op. cit.*, p. 8-10.

<sup>428</sup> Idem, *ibidem*.

No rescaldo de 2014, Leinen defende que a consolidação da legitimidade democrática passa necessariamente pela reforma do Ato eleitoral de 1976 e a sua transformação numa lei eleitoral europeia, assente na prioridade das listas transnacionais. Na esteira dos *Spitzenkandidaten*, “a eleição de deputados ao PE deve ser possível através de listas determinadas pelas famílias dos partidos europeus nos seus respetivos congressos europeus. Uma reforma deste escopo permitiria aos principais candidatos listas verdadeiramente europeias, com a possibilidade de ser diretamente eleitos por todos os cidadãos em todos os EM.<sup>429</sup>

A importância desta reforma refletir-se-ia igualmente na resolução de questões adicionais ainda por resolver no debate da legitimidade democrática da UE:

*“First, it would go some way to meet the objections of the Bundesverfassungsgericht to the wholly national and state-based nature of the present election and composition of the Parliament. Second, it would trigger a[...] serious attempt to draft a statute for [...] EU level political parties, relieving them of [...] prohibitions on political campaigning. Third, it would resolve the controversial question of whether to allow candidates for the European Parliament to stand in more than one constituency or more than one state at any given election. [...] Previous efforts have been frustrated by the Council but also by the limitations of EU primary law in this respect. [...] The gift of a second vote [...] is surely wise and may even be a popular democratic stimulus, courtesy of the EU. [...] Such a reform would transmit to the wider electorate the admittedly rather élite project of Spitzenkandidaten.”<sup>430</sup>*

O principal obstáculo à implementação de um círculo eleitoral europeu consiste na necessidade de revisão dos Tratados. O número máximo de deputados (751) ao PE encontra-se inscrito nos Tratados desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. A adoção

---

<sup>429</sup> “With the election of Jean-Claude Juncker democracy has prevailed over diplomacy. This development should be continued with a decision on a European electoral law containing European electoral lists.”. LEINEN, J. (2015). “Europe’s Road to...”, *op. cit.*, p.2.

<sup>430</sup> DUFF, A. (2015). Democratic legitimacy in the European Union: taking a new look at the composition and electoral procedure of the European Parliament. Em PARLAMENTO EUROPEU, *The Electoral Reform of the European Parliament: composition, procedure and legitimacy* (pp. 4-17). Bruxelas: Direção-Geral das Políticas Internas da União, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais.

de uma lista transnacional significaria necessariamente um de dois cenários: aumentar o número de deputados ou reduzir os coeficientes nacionais. Enquanto o primeiro requer alteração dos Tratados, o segundo resulta politicamente inaceitável para a grande maioria dos EM.<sup>431</sup>

Contudo, eis que saída do Reino Unido da UE concede uma oportunidade para realizar a adoção desta proposta.<sup>432</sup> Os setenta e três lugares atribuídos ao Reino Unido encontram-se ainda sem destino concreto, e o PE encontra-se presentemente a debater as possibilidades resultantes desta vacatura.<sup>433</sup> A alteração dos Tratados continuaria a ser necessária; nomeadamente, o artigo 14.º, n.º 2, TUE e a questão da proporcionalidade degressiva. Mas dificilmente se poderá comparar ao desafio de uma revisão antes da ocorrência do “*Brexit*”.<sup>434</sup>

### 5.7.3 Sistema Eleitoral Misto

A existência de listas transnacionais traduzir-se-ia numa aproximação ao sistema eleitoral misto, o que não representaria algo de necessariamente desconhecido para alguns dos EM, nomeadamente para o sistema parlamentar alemão. Segundo Shugart<sup>435</sup>, o sistema eleitoral misto “reúne o melhor dos dois mundos”, combinando representação proporcional e sistema majoritário para a eleição parlamentar.

A preocupação do PE com a necessidade de aprofundar a igualdade eleitoral dos cidadãos europeus revela que a instituição “*increasingly leans towards an interpretation of its role in which the nationality of MEPs matters less as voting patterns are the result of political preferences and not nationality*”.<sup>436</sup> No entanto, as propostas entretanto avançadas de criação de um círculo eleitoral europeu apenas abrem a competição eleitoral a uma reduzida percentagem de lugares: independentemente da sua implementação, os EM continuariam detentores da vasta maioria dos mandatos.

---

<sup>431</sup> Outro método, não requerendo alteração de Tratados, seria o Compromisso de Cambridge, cujas questões problemáticas cobrimos *supra*. LEINEN, J. (2015), *op. cit.*, p. 2.

<sup>432</sup> Ver capítulo 5.6. *supra*.

<sup>433</sup> POLITICO, MEPs debate who inherits British seats, Maïa de la Baume. 12 de abril de 2017. Acessível em: <http://www.politico.eu/article/meps-debate-who-inherits-british-seats/>.

<sup>434</sup> KALCIK, R., & WOLFF, G. B. (2017), *op. cit.*, p. 6-11.

<sup>435</sup> SHUGART, M. S., & WATTENBERG, M. P. (2003). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

<sup>436</sup> DUFF, A. (2015), *op. cit.*, p. 13.

O sistema eleitoral misto puro permitiria combater os sintomas detetados pelo BVG e alcançar os objetivos de aprofundamento da legitimidade democrática – ironicamente utilizando o próprio *Bundestag* como referência.

No caso do sistema eleitoral da Alemanha,<sup>437</sup> a composição do *Bundestag* é determinada de acordo com o princípio do duplo voto: o eleitor possui dois boletins de voto para duas circunscrições distintas. Metade dos deputados é eleita em círculos eleitorais uninominais, por maioria simples e voto individualizado. A outra metade, mediante voto em listas partidárias fechadas, ao nível dos Estados federados.<sup>438</sup> Existem igualmente variações em que a segunda circunscrição é composta por um círculo englobando a totalidade dos votos nacionais.<sup>439</sup>

O sistema misto possui ainda a vantagem de reforçar a *accountability* dos representantes e de promover a complementaridade da atuação dos diversos deputados. Esta é a conclusão de Stratmann e Baur, que assinam um estudo sobre a atuação dos deputados federais alemães, alegando ser possível identificar diferenças comportamentais relevantes na atuação dos representantes eleitos sob este sistema eleitoral. O *Bundestag* alemão apresenta uma capacidade de resposta invejável às exigências da sociedade civil, o que se deve, em grande medida, à existência de uma correlação entre o sistema eleitoral através do qual são eleitos os deputados e a escolha posterior das suas comissões parlamentares.<sup>440</sup>

Segundo os Autores, os deputados eleitos nos círculos eleitorais através do sistema de maioria simples são tendencialmente suscetíveis de realizar trabalho parlamentar que lhes permita obter o máximo de benefícios para a sua circunscrição eleitoral, ingressando

---

<sup>437</sup> Inicialmente apenas adotado pela Alemanha e pelo México, foi progressivamente adotado por uma pluralidade de estados a partir da década de noventa do século passado. Atualmente, existem seis Estados-membros que preveem a utilização do sistema misto, a Alemanha, Croácia, Itália, Hungria, Lituânia e Roménia. Na Europa, contam-se ainda países como a Ucrânia, Arménia e a Antiga República Jugoslava da Macedónia. LEHMANN, W. (2014), *The European elections: EU legislation, national provisions and civic participation*; MOSER, R. G., & SCHEINER, E. (2004). *Mixed electoral systems and electoral system effects: controlled comparison and cross-national analysis*. *Electoral Studies*, 23, 575–599.

<sup>438</sup> Secção 4, Lei Eleitoral Federal (*Bundeswahlgesetz*) de 7 de maio de 1956, versão de 23 de julho de 1993, alterada pela Lei de 3 de maio de 2013. Obtido em 17 de junho de 2015, *Der Bundeswahlleiter*: disponível em: [https://www.bundeswahlleiter.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz\\_engl.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz_engl.pdf)

<sup>439</sup> UCRÂNIA. (2011). Lei nº 4061-VI, Da Eleição dos Deputados do Povo da Ucrânia. Obtido a 16 de junho de 2015, Comissão Central de Eleições: disponível em: [http://www.cvk.gov.ua/vnd\\_2012\\_en/law/law.pdf](http://www.cvk.gov.ua/vnd_2012_en/law/law.pdf)

<sup>440</sup> STRATMANN, T., & BAUR, M. (2002). *Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ Across Electoral Systems*. Obtido em 20 de junho de 2015, de CESifo Working Paper No. 650 (2): <http://ssrn.com/abstract=301069>.



maioritariamente nas comissões parlamentares cujas competências são mais adequadas a atingir os particulares objetivos da sua “*constituency*”. Pelo contrário, os deputados eleitos por meio de listas partidárias, através do sistema de representação proporcional, rejeitam esta lógica, revelando uma preferência por trabalho parlamentar mais politicamente abrangente, direcionado a questões de política nacional e tarefas de especial destaque partidário.<sup>441</sup>

Assumindo que a mesma tendência se manteria ao nível europeu, a adoção de um sistema eleitoral misto com eventuais listas transnacionais (sendo estas eventualmente estabelecidas num contexto pan-europeu ou de uma Europa de regiões) poderia assumir-se como um compromisso entre a vertente nacional e europeia deste específico e particular ato eleitoral.<sup>442</sup> Por um lado, conceder-se ia um palco de excelência aos partidos políticos europeus, que revelam já grande coesão ideológica.<sup>443</sup> Por outro lado, a deriva nacional verificada na campanha eleitoral para o PE, uma vez reconhecido que dificilmente poderá ser revertida, poderia ser controlada, paralelamente criando um forte incentivo para aumentar a *accountability* dos representantes e fortalecer o vínculo entre eleitores e eleitos.<sup>444</sup>

#### **5.7.4 Igualdade eleitoral: Princípio da Dupla Proporcionalidade**

De facto, existe um problema de legitimidade democrática da UE, derivado das condições de eleição do PE. Importa recordar as preocupações avançadas pelo BVG: para os juízes de Karlsruhe, o PE não é uma assembleia de iguais, uma vez que é composto por contingentes nacionais. Ao contrário do *Bundestag*, o PE não se pode afirmar como o legítimo representante de um cidadão europeu.<sup>445</sup>

---

<sup>441</sup> “*We hypothesize that some committees are more valuable to FPTP legislators than to PR legislators, and vice versa, resulting in different committee choices by legislator types. We find that FPTP legislators are predominantly on committees where they have influence over the allocation of benefits to their geographic reelection constituency, and that PR legislators stay away from those committees. (...) Thus, electoral rules have a significant influence on day-to-day legislative behavior, which in turn effects government policy.*”. *Idem, ibidem.*

<sup>442</sup> DUFF, A. (2012). *On Governing Europe*. London: Policy Network.

<sup>443</sup> HIX, S. (2008), *op. cit.*, p.79-81.

<sup>444</sup> DUFF, A. (2011). *op. cit.*, p. 9.

<sup>445</sup> Ver capítulo 3.4.

Contudo, o abandono ou redução dos coeficientes de representação nacional não se afigura como algo politicamente realizável ou viável no contexto atual da UE. Nas palavras de Duff, “*it is a pity that the German federal judges seem reluctant to acknowledge that the constitutional order of the European Union is and has to be a large compromise between the international law principle of the equality of states and the democratic principle of ‘one man one vote’*”.<sup>446</sup>

Como verificado *supra*, até a saída do Reino Unido colocar a questão dos seus setenta e três lugares no PE em aberto, soluções mais ousadas (como a adoção de listas transnacionais) significaria necessariamente um de dois cenários: aumentar o número de deputados ou reduzir os coeficientes nacionais. Mesmo um cenário mais teórico (pelo menos, para o atual contexto político) como o sistema misto puro seria impossível de alcançar sem uma alteração profunda destes números de representação.<sup>447</sup>

Respeitar o limite de 751 deputados implicava pensar em novos métodos de cálculo, mas o princípio de proporcionalidade degressiva impede adoção de métodos capazes de conciliar tão distintas realidades como as jurídicas, políticas e matemáticas.<sup>448</sup>

Uma solução avançada para atacar esta problemática, sem esquecer a necessidade de conciliar estes dois aspetos conflitantes do excepcionalismo da União, consiste em substituir o princípio da proporcionalidade degressiva em prol de um sistema de dupla proporcionalidade.

O princípio da dupla proporcionalidade para a atribuição de mandatos visa a igualdade eleitoral dos cidadãos da UE, sem alterar o número total de deputados ou a quota de representantes atribuídos a cada contingente nacional.

---

<sup>446</sup> “*They also underestimate the importance of national delegations in the House relative to the party political groups. Nevertheless, one does not have to agree with the judgments of the Bundesverfassungsgericht to acknowledge that its critical scrutiny of the composition and election of the Parliament should be a spur to the Parliament to accelerate the move to reform. The objective should be to agree on a methodical approach to seat apportionment which, being applied every five years, removes the worst anomalies, is fairer than the present distribution, and respects the principle of degressive proportionality.*” DUFF, A. (2015), *op. cit.*, p. 13.

<sup>447</sup> KALCIK, R., & WOLFF, G. B. (2017), *op. cit.*, p. 6-11.

<sup>448</sup> Outro método, não requerendo alteração de Tratados, seria o Compromisso de Cambridge, uma fórmula apelidada de método “*fix-prop*”: seis lugares seriam atribuídos a todos os EM e os restantes distribuídos em função da proporcionalidade com base na população. O método seria o mecanismo mais proporcional observando a proporcionalidade degressiva, consideravelmente reduzindo a postura crítica do BVG. Contudo, a sua execução resultaria numa redistribuição politicamente inaceitável, com graves perdas para os EM de média e menor dimensão e enormes ganhos para os de maior dimensão. LEINEN, J. (2015), *op. cit.*, p. 2.

Avançado por Pukelsheim e Oelbermann,<sup>449</sup> consiste no cálculo de atribuição de mandatos através de uma fórmula dupla, contabilizando em conjunto: (1) a soma global dos votos conquistados por cada partido europeu e (2) a soma dos votos emitidos para o respetivo partido em cada EM. Os mandatos para a legislatura seguinte seriam assim atribuídos de acordo com um “critério territorial nacional e um critério político europeu”.<sup>450</sup>

Pukelsheim e Oelbermann partem da premissa que os partidos políticos europeus estão prontos para disputar eleições europeias e afirma que não pode haver reforma eleitoral europeia que não passe por concretizar esta premissa. Assumindo esta evolução, defendem que o princípio da dupla proporcionalidade se afirma como o método que mais respeita o quadro constitucional plural europeu no que concerne esta matéria, exigindo mínimas alterações dos Tratados.<sup>451</sup>

A adoção deste princípio permitiria clarificar um sistema eleitoral cujo principal desafio consideram ser a propensão a “*misguide the electorate*”,<sup>452</sup> focando-se na consolidação do sistema partidário europeu e na harmonização de normas eleitorais dos EM capazes de produzir o máximo efeito com o menor esforço.

Citando Schleicher:

---

<sup>449</sup> PUKELSHEIM, F., & OELBERMANN, K.-F. (2015). *Reinforcing uniformity in the European election act: gentle interim arrangements in 2019. Towards systematic double-proportionality in 2024*. Em PARLAMENTO EUROPEU, *The Electoral Reform of the European Parliament: composition, procedure and legitimacy* (pp. 18-25). Bruxelas: Direção-Geral das Políticas Internas da União, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais.

<sup>450</sup> “*In order to create genuine competition between the European Political Parties and to give them a central role in the campaigns, a system of double proportionality [...] could be introduced. The apportionment of the seats would be calculated on the basis of the sum of votes cast for each European Political Party and additionally on the votes cast for the respective party in the Member State, thus having both a European political and a national territorial criterion for the allocation of seats in the European Parliament. Double proportionality would establish electoral equality among all Union citizens, without altering the number of seats allocated to each Member State.*” HÜBNER & LEINEN, *Working Document on The Reform of the Electoral Law of the European Union*, 30 de abril de 2015.

<sup>451</sup> “*At present, electoral equality is strangely absent in the Union's primary law. [...] We propose that the Union grants its citizens a free, equal, and secret ballot. This is our only plea for a change to the Treaties.*” PUKELSHEIM & OELBERMANN, (2015). *op. cit.*, p. 7.

<sup>452</sup> “*While the main obstacle remains the creation of a system of unionwide parties, other issues also require attention when ballots are aggregated across the whole Union: the varied ballot structures that are entertained by the twenty-eight Member States. Most of the required harmonization can be achieved at low cost. However, ballot sheets from single transferable vote systems constitute a problem. These systems put a particular emphasis on the personalization aspects of an election, as opposed to focusing on political parties.*”. Idem, *ibidem*.

*“There is a ‘mismatch’ between the institutional role the European Parliament is asked to play in the European Union’s separation of powers - the voice of European citizens about European Union politics - and the level of party competition at which European Parliament elections are contested.”*<sup>453</sup>

A proposta requereria três alterações significativas do Ato eleitoral, duas definitivas e uma provisória: um boletim de voto harmonizado, a introdução de cláusulas-barreira ao nível da UE, e a adoção provisória de listas transnacionais.<sup>454</sup>

Esta proposta interessantemente baseia-se na superação da necessidade de listas transnacionais. Contudo, reconhece a sua importância num cenário de transição, permitindo avançar com uma reforma eleitoral de imediato ser que uma alteração profunda dos Tratados fosse necessária; mais ainda, a sua adoção serviria como um incentivo aos partidos políticos europeus para manterem o processo dos *Spitzenkandidaten* e se consolidarem presentemente como verdadeiros concorrentes políticos ao nível europeu, enquanto evitaria os males e vícios partidários que poderiam advir da sua manutenção por um período demasiado longo.<sup>455</sup>

Na análise comparativa, Pukelsheim e Oelbermann mantêm uma desconfiança fundamentada de que as listas transnacionais beneficiariam mais os partidos do que as próprias eleições:

*“For when composing their transnational lists, unionwide parties will have to reach out for their prospective voters. Three quarters of the Union’s citizens live in the seven biggest Member States [...]. In essence, most of the transnational list seats will eventually be filled with nominees from the bigger Member States. This looming imbalance makes us doubt whether transnational lists, while promising to be an expedient measure in 2019, would stand the test of time in*

---

<sup>453</sup> SCHLEICHER, D. *op. cit.*, p. 110.

<sup>454</sup> “The third proposal offers unionwide parties a concrete reward to strive for, namely seats contested at Union level rather than contested within the Member States’ domains. The view of the transitional nature of the measure its one-time implementation in 2019 ought to leave the Treaties alone and comply with current primary law.”. PUKELSHEIM & OELBERMANN, (2015). *op. cit.*, p. 7.

<sup>455</sup> Idem, *ibidem*.

*the long run. They certainly cannot compete with the perfect solution offered by double proportionality.*<sup>456</sup>

De acordo com os autores, esta reforma poderia ser concretizável tão cedo como em 2024, desde que os preparativos necessários se iniciassem ainda na legislatura de 2014-2019.<sup>457</sup> Contudo, esta proposta ainda falha em conseguir tração significativa nas fileiras partidárias do PE para fazer crer que tal objetivo temporal seja atingível.<sup>458</sup>

### **5.7.5 Competência eleitoral europeia: o abraçar de uma democracia federal?**

Como vimos anteriormente, a uma competição político-partidária pela liderança da UE, nos termos idealizados de Simon Hix, não se exige que seja apenas *compliant* com os requisitos de Subsidiariedade e Proporcionalidade, mas igualmente com as exigências constitucionais mais prementes da União e dos seus EM.

Como aproximar então estes dois polos, permanentemente em tensão? O chamamento por um aprofundamento da integração europeia numa estrutura federal e a soberania dos EM? Como pode uma democracia europeia ambicionar a fomentar a integração europeia, enquanto respeitando a *Kompetenz-Kompetenz* dos EM, protegendo a longo prazo a atribuição e o exercício de competências pela UE?

Olhando para o que a UE poderá ser a longo prazo, revela-se útil estudar a relação entre federalismo e governação democrática. De facto, um modelo de características federais vigora desde já na UE, independentemente das vestes ou denominações que lhes desejemos conferir.

Numa união federal, é possível a partilha de competências eleitorais entre Estados e União. Existem igualmente federações que preveem esta matéria como competência

---

<sup>456</sup> PUKELSHEIM, F., & OELBERMANN, K.-F. (2011). Future European Parliament Elections – Ten Steps Towards Uniform Procedures. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 9, pp. 9-28.

<sup>457</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>458</sup> PUKELSHEIM, F., & OELBERMANN, K.-F. (2015), *op. cit.*, p. 7-9.

exclusiva da União.<sup>459</sup> Contudo, reconhecemos não ter paralelo uma federação cujo nível superior de governação não possua qualquer competência eleitoral.

Os Estados Unidos da América, como exemplo autoritário de complexo funcionamento federal, demonstram como a difícil convivência de valores constitucionais e soberanias pode não apenas coexistir, como ser reforçada por um sistema político transnacional. A competência eleitoral encontra-se fortemente descentralizada, sendo que os Estados federados mantêm as competências essenciais em matéria de legislação eleitoral,<sup>460</sup> sendo reservada uma competência residual ao nível federal. Embora exista uma definição constitucional sobre as eleições federais, essas disposições são reduzidas a disposições muito básicas, consagradas desde o início no texto fundamental.<sup>461</sup>

O Federalismo americano ensina-nos que os sistemas federais devem essencialmente contar com sólidas estruturas constitucionais capazes de oferecer oportunidades políticas que criem os incentivos certos para defender uma clara divisão de competências.<sup>462</sup>

Retirando lições da experiência americana, podemos observar como muitas das questões com que atualmente a Europa se defronta foram experienciadas pela jovem federação do outro lado do Atlântico. A mais relevante para esta discussão é a conclusão de que a existência de uma eleição puramente europeia e de uma classe política eleita apenas na base de legislação da UE não implica necessária e automaticamente uma ameaça à soberania dos EM.<sup>463</sup> A estrutura constitucional europeia, Tratados e Constituições, podem e devem ser interpretadas de modo a reconhecer dois níveis diferentes de *governance* e a sua complementaridade.<sup>464</sup>

---

<sup>459</sup> Exemplo máximo do Brasil: Artigo 22.º, I, Constituição da República Federativa do Brasil: “*Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito [...] eleitoral [...]*”.

<sup>460</sup> A título de exemplo, *West Virginia Legislature, West Virginia Code, Capítulo 3*. Disponível em: <http://www.legis.state.wv.us/wvcode/code.cfm?chap=03&art=1>

<sup>461</sup> *Constitution of the United States*, Artigo I, Secção 2 e 3.

<sup>462</sup> “*Courts can help, but they are only a (small) part of the story. A sustainable federation needs a system of institutions that can channel the ambitions of powerful actors to the benefit of the federation and its citizens*”. HALBERSTAM, D. (2012), “Federalism: A Critical Guide” (2011). Publicado como “Federalism: Theory, Policy, Law.” Em *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, de ROSENFELD, M. and SAJO, A. (Eds.), 576-608. Oxford: Oxford University Press, p.27.

<sup>463</sup> WECHSLER, H. (1954). The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government. *Columbia Law Review*, Vol. 54, No. 4, 543-560. p. 558.

<sup>464</sup> “[T]he national political process in the United States and especially the role of the states in the composition and selection of the central government - is intrinsically well adapted to retarding or restraining new intrusions by the center on the domain of the states. Far from a national authority that is expansionist by

O estabelecimento de um sistema de partidos políticos ao nível federal teve como efeito inesperado a criação de interligações verticais entre as jurisdições, demonstrando como se torna possível “criar um sistema de interdependências onde os representantes políticos se vêm, pela natureza do cargo e do sistema político, compelidos a efetivamente dividir as suas lealdades entre o seu eleitorado de base e o sistema político como um todo”,<sup>465</sup> efetivamente vinculando a ação legislativa a nível federal aos interesses diretos dos partidos e eleitores estaduais e locais.

As salvaguardas políticas do federalismo, existindo em sistemas de *governance* bem mais plurais e diversos (como são os casos dos EUA ou da Índia, a maior e mais diversa democracia do mundo), poderiam funcionar na Europa. Apesar de receios semelhantes, esta foi a experiência americana:

*“Party politics swiftly displaced republican politics and complicated what the Founders had erroneously assumed would be a permanent and natural antagonism between state and national politicians. Within less than a decade, cross-system connections established through the incipient parties rendered the state governments unreliable watchdogs over federal activity. Yet rather than substitute a system of judicial review, this failed original understanding was replaced by the new politics, a politics that preserved the states' voice in national councils by linking the political fortunes of state and federal officials through their mutual dependence on decentralized political parties. It is this system of politics-built originally around parties but since embellished by other institutions (lobbies, think tanks, national media) [...] that accounts for the continued success of American federalism.”*

Para Kramer, “a estrutura da política americana oferece aos estados uma proteção considerável contra o *federal overreach*”, mas de uma forma completamente diferente da opção europeia. Mais do que assentar em fórmulas constitucionais formais, “o federalismo

---

*nature, the inherent tendency in our system is precisely the reverse, necessitating the widest support before intrusive measures of importance can receive significant consideration, reacting readily to opposition grounded in resistance within the states.”. Idem, ibidem.*

<sup>465</sup> HALBERSTAM, D. (2012), *op. cit.*, p. 29.

nos EUA foi salvaguardado por um complexo sistema de instituições políticas informais (das quais os partidos políticos historicamente foram os mais importantes)”.<sup>466</sup>

Contrariamente à história dos EUA, a UE já possui os elementos-chave que permitiram esta revolução política. Não apenas os partidos nacionais são o elo mais forte da participação política dos cidadãos no processo democrático, como são complementados por uma panóplia infindável de organizações não-governamentais, *think-tanks*, *lobbies*, bem como meios de Comunicação Social crescentemente conscientes do nível supranacional da política europeia, capazes de chegar a qualquer cidadão, em qualquer parte do continente, cavalgando a onda das novas tecnologias da informação.<sup>467</sup>

Falta agora a vontade política e soluções jurídicas inovadoras para enquadrar os atores já existentes na legitimação de uma *governance* crescentemente federal.

---

<sup>466</sup> KRAMER, L. D. (2000). Putting the Politics Back into the Political Safeguards of Federalism. *Columbia Law Review*, 215-293.

<sup>467</sup> SILVA, A.M., *op. cit.*, p.6; TEIXEIRA, C. (2016), *op. cit.*, p.37.



## 6 CONCLUSÕES

De forma invariável (e talvez irónica) na UE, aparenta que os principais problemas a resolver assentam não nas próprias instituições europeias, mas na incapacidade dos EM em abdicar dos mínimos de controlo sobre matérias que, crescentemente, pedem uma resposta ao nível supranacional, e mesmo federal.

A ordem constitucional pós-Lisboa reforçou a cidadania europeia e elevou o PE a uma legislatura verdadeiramente europeia. De assembleia composta por parlamentares nacionais a agora representantes dos cidadãos europeus., o PE evoluiu enormemente ao longo das últimas décadas. “Sobreviveu ao choque do alargamento, tornou-se um legislador credível e eficiente e é agora uma parte indispensável na evolução constitucional da União.”<sup>468</sup> Internamente, o PE tem vindo a fazer o seu papel. O que falta é reforçar a ligação dos cidadãos com os seus representantes e daí, com a maior estrutura que é a UE. No entanto, realizar plenamente esse objetivo implica colocar a igualdade dos cidadãos em primeiro lugar.

Propusemo-nos a estabelecer a existência de uma incompatibilidade profunda entre o funcionamento das eleições europeias e o papel constitucional que o PE é chamado a cumprir no equilíbrio maior de poderes da UE. De facto, existem vinte e oito eleições nacionais para um Parlamento representante dos europeus. Joga-se um jogo europeu com regras nacionais. A democracia representativa em democracia liberal deve funcionar como um reflexo, o da vontade popular, no interior da moldura reduzida de um espelho que, apesar de imperfeito, se espera que seja fiel. Contudo, o PE evolve uma imagem bastante desfocada a quem se queira neste rever. Urge aperfeiçoar este reflexo.

Numa análise puramente comparativa, é certo que fazê-lo através da implementação de qualquer uma das soluções avançadas não devolveria um reflexo perfeito, mas certamente não deixaria de o aperfeiçoar. É urgente estabelecer uma ligação direta entre os cidadãos e a política europeia, permitindo a estes envolver-se no debate político à escala continental, com partidos políticos europeus e a possibilidade de escolher representantes na base de um programa europeu, reduzindo a distância entre eleitos e eleitores.<sup>469</sup> Poder-se-ia começar a lançar os alicerces de uma verdadeira *polity*

---

<sup>468</sup> DUFF, A. (2011), *op. cit.*, p.8-11.

<sup>469</sup> HIX, S. & HAGEMANN, S. (2009) *op. cit.*, pp. 27-28.

democrática europeia, com um PE reforçado no seu papel de representante dos cidadãos a cumprir eficazmente a sua função institucional de contrapeso perante a ação das restantes instituições, sujeitando-as a um controlo democrático mais direto por parte do cidadão.

A análise comparativa com o federalismo norte-americano demonstra igualmente as vantagens potenciais de um sistema de partidos políticos europeus, que pode criar vínculos verticais entre as jurisdições, criando um sistema de interdependências onde os representantes efetivamente dividem as suas lealdades entre um eleitorado de base e o sistema político como um todo.<sup>470</sup> As salvaguardas políticas no que diz respeito à identidade constitucional dos Estados-Membros podem assim ser alcançadas no contexto de tal reforma, com os ajustes necessários.

Independentemente dos méritos da discussão, propusemo-nos a fazer o levantamento do debate teórico e da legislação em vigor. Explicar os confrontos. Exibir as diferenças e incompatibilidades. Mostrar o enquadramento jurídico. Analisar as causas do problema. Em seguida, exibir as soluções propostas. Entre um mundo predominantemente político, não se adivinhou fácil sempre desenlaçar o político do jurídico, evidenciar os desafios legais sem resvalar para discussão que mais pertence a parlamentos do que a faculdades de Direito.

Contudo, é este o mundo em que nos imergimos, e desse facto, não demonstramos arrependimentos. Pois se há algo que esperamos ter evidenciado, é o facto de a construção europeia ser tudo menos uma sólida e estruturada edificação jurídica. Foi erguida na base de concessões políticas, remediada quanto possível com as soluções jurídicas mais inventivas e originais. E não temos dúvida que assim será com o futuro desta questão: caberá aos juristas avançar soluções possíveis para tornar possíveis os caminhos que a política nos dita.

A reforma eleitoral avançará, tão certo como o PE avançou ao longo dos últimos anos. A questão a assegurar é que esta reforma seja feita para os cidadãos. A Europa somos nós e apenas de nós poderá vir a legitimidade que se encontra em falta neste sistema de governança europeia. A Europa não é mais apenas uma sala recheada de chefes de Estado e de Governo em Bruxelas. A Europa existe em todos e em cada um de nós. Seja na Universidade em Erasmus ou em serviço de voluntariado europeu nos Balcãs.

Chegou a hora de elevar a Europa ao voto. Mais uma vez. Será desta?

---

<sup>470</sup> HALBERSTAM, D. (2012), *op. cit.*, p. 29.

## 7 BIBLIOGRAFIA

- ALEMANHA. (2013). *Lei Eleitoral Federal (Bundeswahlgesetz) de 7 de Maio de 1956, versão de 23 de Julho de 1993, alterada pela Lei de 3 de Maio de 2013*. Obtido em 17 de Junho de 2015, Der Bundeswahlleiter: Disponível em: <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz.pdf>
- BACHE, I., BULMER, S., GEORGE, S., & PARKER, O. (2014). *Politics in the European Union* (4ª Edição ed.). Oxford: Oxford University Press.
- BONDE, J.-P. (2011). The European Union's Democratic Deficit: How to Fix It. *Brown Journal of World Affairs*, XVII, pp. 147-162.
- CANOTILHO, J. G. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7ª Edição ed.). Coimbra: Almedina.
- CANOTILHO, J. G., & MOREIRA, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (Vol. I e II). Coimbra: Coimbra Editora.
- CEIA, E. M. (2009). A Decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão sobre a Constitucionalidade do Tratado de Lisboa. *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, n.49, pp. 89-107.
- CHOPIN, T. (2015). *La fracture politique de l'Europe, Crise de légitimité et déficit politique, Collection Études Parlementaires*. Promoculture-Larcier.
- CINTRA, A. O. (Setembro de 2005). Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. (W. HOFMEISTER, Ed.) *Cadernos Adenauer VI, nº 2 - Reforma política: agora vai?*, pp. 61-93.
- COHN-BENDIT, D., & VERHOFSTADT, G. (2012). *Voor Europa!* Antuérpia: De Bezige Bij.
- COMISSÃO EUROPEIA. (12 de Março de 2013). *Preparação das eleições europeias de 2014: reforçar um processo eleitoral democrático e eficaz*. Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2013) 126 final.
- COMISSÃO EUROPEIA. (12 de Novembro de 2001). Governança Europeia - Um Livro Branco. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 287, pp. 1-29.
- CRAIG, P. (2002). Costituzioni, costituzionalismo e l'Unione europea. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, ano 12, nº2, pp. 351-396.
- CRAIG, P. (2004). Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration. *European Law Review*, 323-344 .
- CRAIG, P. (2011). Integration, Democracy, and Legitimacy. In P. CRAIG, & G. d. (Ed.), *The Evolution of EU Law* (2ª ed., pp. 13-40). Oxford University Press.
- CRAIG, P., & DE BÚRCA, G. (2011). *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press.
- CUNHA, P. P. (2010). As inovações do Tratado de Lisboa in O Tratado de Lisboa. In J. M. (Dir.), *O Tratado de Lisboa, Cadernos O Direito, nº 5*.

- CYGAN, A. (2011). The parliamentarisation of EU decision-making? The impact of the Treaty of Lisbon on national parliaments. *European Law Review*, pp. 480-499.
- DASHWOOD, A. (1996). The Limits of European Community Powers. *European Law Review* 21(2), 113-128.
- DE WITTE, B., & DE BURCA, G. (2002). The Delimitation of Powers between the EU and its Member States. In A. ARNULL, & D. WINCOTT, *Accountability and Legitimacy in the European Union* (pp. 201-222). Oxford: Oxford University Press.
- Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia.* (Dezembro de 2001). Obtido em 2014 de Novembro de 1, de Parlamento Europeu: [www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_pt.pdf)
- DEHOUSSE, R. (1998). European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure? *Common Market Law Review*(35), 595–627.
- DEVUYST, Y. (2008). The European Union's Institutional Balance after the Treaty of Lisbon: “Community Method” and “Democratic Deficit” reassessed . *Georgetown Journal of International Law*, pp. 245-325.
- DINAN, D. (2015). Governance and Institutions: The Year of the Spitzenkandidaten. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 53, 93-107.
- DUARTE, M. L. (2012). *Estudos sobre o Tratado de Lisboa*. Lisboa: Almedina.
- DUFF, A. (2010). *Post-national democracy and the reform of the European Parliament - La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen*. Notre Europe, Policy Paper 42.
- DUFF, A. (2012). *On Governing Europe*. London: Policy Network.
- DUFF, A. (2015). Democratic legitimacy in the European Union: taking a new look at the composition and electoral procedure of the European Parliament. In PARLAMENTO EUROPEU, *The Electoral Reform of the European Parliament: composition, procedure and legitimacy* (pp. 4-17). Bruxelas: Direção-Geral das Políticas Internas da União, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais.
- DUFF, A. (24 de Abril de 2011). *Relatório sobre a proposta de modificação do Acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, de 20 de Setembro de 1976 (2009/2134(INI))*. Documento de Sessão A7-0176/2011, Parlamento Europeu, Comissão dos Assuntos Constitucionais.
- DUVERGER, M. (1994). *Europe des hommes: une métamorphose inachevée*. Paris: Odile Jacob.
- EERSTE KAMER, K. o. (2015). *Courtesy translation - Senate of the Kingdom of the Netherlands Reasoned Opinion on Resolution 2015-2035*. Obtido em 25 de abril de 2016, de IPEX - EU Interparliamentary Exchange Platform: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20150907/nleer.do>
- EUROBARÓMETRO (2014). *European Parliament Eurobarometer (EB/EP 82.4), 2014 Parlemeter Analytical Overview*. Obtido em 4 de Março de 2015, de Sítio do Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/20150201PVL00104/Parlemeter-2014>
- EUROPA - Portal Oficial. (s.d.). Obtido em 4 de Março de 2014, de [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/anthem/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/anthem/index_pt.htm)

- European Federalist Party*. (2014). Obtido em 2 de Junho de 2014, de <http://federalistparty.eu/>
- FILIPE, A. (2005). A União Europeia e os Parlamentos Nacionais. *RES-PUBLICA, Revista Lusófona de Ciência Política e Relações Internacionais*, pp. 61-77.
- FOLLESDAL, A., & HIX, S. (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 3, 533-562.
- GARCÍA, N. P., & PRIESTLEY, J. (2015). *The Making of a European President*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- GRIMM, D. (2009). Defending sovereign statehood against transforming the European Union into a state. *European Constitutional Law Review*, 5(3), pp. 353-373.
- GRIMM, D. (11 de Agosto de 2014). Die Stärke der EU liegt in einer klugen Begrenzung. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Disponível em: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/europas-zukunft/europa-debatte-die-staerke-der-eu-liegt-in-einer-klugen-begrenzung-13090815.html>.
- GROSSOT, X., & BOGOJEVIC, S. (2014). Subsidiarity as a Principle of European Constitutional Law. In L. AZOILAI (Ed.), *The European Union as a Federal Order of Competences* (pp. 234-252). Oxford: Oxford University Press.
- GRUPO SPINELLI, & BERTELSMANN STIFTUNG. (2013). *A Fundamental Law of the European Union*. Verlag Bertelsmann Stiftung.
- HABERMAS, J. (2009). *Europe: The Faltering Project*. Cambridge: Polity Press.
- HABERMAS, J. (2014). *Democracy in Europe: Why the Development of the European Union into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible*. Oslo: ARENA Working Paper 13/2014.
- HABERMAS, J. (30 de Maio de 2014). Europa wird direkt ins Herz getroffen. (N. MINKMAR, Entrevistador) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, [http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/juergen-habermas-im-gespraech-europa-wird-direkt-ins-herz-getroffen-12963798.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_2](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/juergen-habermas-im-gespraech-europa-wird-direkt-ins-herz-getroffen-12963798.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2) (acedido a 1 de Junho de 2014), Alemanha.
- HALBERSTAM, D. (2005). The bride of Messina: constitutionalism and democracy in Europe. *European Law Review*, 30(6), pp. 775-801.
- HALBERSTAM, D. (2012). Federalism: A Critical Guide" (September 9, 2011). Published as "Federalism: Theory, Policy, Law. In M. ROSENFELD, & A. SAJO (Edits.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (pp. 576-608). Oxford: Oxford University Press.
- HIX, S. (2008). *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. New York: Wiley.
- HIX, S., & HAGEMANN, S. (2009). Could changing the electoral rules fix European Parliament elections? *Politique européenne*, 28, pp. 27-41.
- HIX, S., & HØYLAND, B. (2011). *The Political System of the European Union* (3ª Edição ed.). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- HIX, S., KREPPEL, A., & NOURY, A. (2003). The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive? *Journal of Common Market Studies*, 41(2), 309-331.

- HOUSE OF COMMONS. (8 de June de 2016). *European Scrutiny Committee, Report of the Committee on Session 2015–16, Fifth Report of Session 2016-17*. Obtido de <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmeuleg/177/17702.htm>.
- HÜBNER, D. M., & LEINEN, J. (2 de October de 2015). *Report on The Reform of the Electoral Law of the European Union (2015/2035(INL)), (A8-0286/2015), Committee on Constitutional Affairs*. Obtido em 25 de April de 2016, de European Parliament: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2015-0286&language=EN>
- HÜBNER, D. M., & LEINEN, J. (30 de Abril de 30 de Abril de 2015). *Working Document on The Reform of the Electoral Law of the European Union*. Documento de Trabalho, Parlamento Europeu, Comissão de Assuntos Constitucionais. Obtido em 2 de Junho de 2015, de Sítio do Parlamento Europeu: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/afco/dv/dt\\_1060017\\_/dt\\_1060017\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/afco/dv/dt_1060017_/dt_1060017_en.pdf)
- JACQUÉ, J.-P. (2012). *Droit institutionnel de l'Union européenne* (7ª Edição ed.). Dalloz.
- KALCIK, R., & WOLFF, G. B. (2017). Is Brexit an opportunity to reform the European Parliament? *Policy Contribution Issue n° 2, Bruegel*.
- KÖCHLER, H. (2005). The European Constitution and the Imperatives of Democracy. *Singapore Year Book of International Law*, pp. 87-101.
- KRAMER, L. D. (2000). Putting the Politics Back into the Political Safeguards of Federalism . *Columbia Law Review*, 215-293.
- LANZA, E. (1 de Abril de 2010). Core of State Sovereignty and Boundaries of European Union's Identity in the Lissabon-Urteil. *German Law Journal*, pp. 399-418.
- LEHMANN, W. (8-10 de Junho de 2011). *Recent advances towards veritable European political parties*. Obtido em 4 de Março de 2015, de European University Institute, Max Weber Max Weber Programme Lustrum Conference: <http://www.eui.eu/Projects/EUDO-OPPR/Documents/RecentadvancesLustrum%5b1%5d.pdf>
- LEHMANN, W. (2014). *The European elections: EU legislation, national provisions and civic participation*. Bruxelas: PARLAMENTO EUROPEU, Direção-Geral das Políticas Internas da União, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais.
- LEINEN, J. (28 de fevereiro de 2015). Europe's Road to Democracy. *The New Federalist*. Obtido em 26 de Abril de 2015, de The New Federalist: <http://www.thenewfederalist.eu/europe-s-road-to-democracy>
- LEINEN, J. (21 de janeiro de 2015). *Transnationale Listen: Wie aus 28 nationalen Wahlen eine europäische wird*. Obtido em 25 de Fevereiro de 2015, de Der (europäische) Föderalist: <http://www.foederalist.eu/2015/01/transnationale-listen-wie-aus-28.html>
- LEINEN, J., & HÜBNER, D. M. (2015). *Projeto de Relatório sobre uma modificação do Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto de 20 de setembro de 1976 (2015/2035(INL))*. Parlamento Europeu, Comissão dos Assuntos Constitucionais. Obtido em 28 de Setembro de 2015, de [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/.../pr/.../1066383pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/.../pr/.../1066383pt.pdf)
- LENAERTS, K. (2013). The principle of democracy in the case law of the European Court of Justice. *International & Comparative Law Quarterly*, pp. 271-315.

- LENAERTS, K., & DESOMER, M. (2002). New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy. *Common Market Law Review*, 6, 39, pp. 1217–1253.
- LOBO-FERNANDES, L. (Outono-Inverno de 2006). Da Integração à Governação Europeia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da UE. *Revista Nação e Defesa*, N.º 115 - 3.ª Série, pp. 143-165.
- LOPES, D. S. (Janeiro/Dezembro de 2014). Eleição do presidente da Comissão Europeia - resposta ao défice de democracia e liderança na União Europeia. *Europa: Novas Fronteiras*, n.º 30, pp. 17-28.
- MACHADO, J. E. (2006). *Direito Internacional: do paradigma clássico ao pós-11 de Setembro* (3ª Edição ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- MACHADO, J. E. (2010). *Direito da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora.
- MADURO, M. (1998). *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution : a Critical Reading of Article 30 of the EC Treaty*. Oxford: Hart Publishing.
- MADURO, M. P. (2003). The new form of majoritarianism in the EU. *European Law Review*, 28(6), pp. 900-904.
- MADURO, M. P. (2006). *A Constituição Plural: Constitucionalismo e União Europeia*. Lisboa: Principia.
- MADURO, M. P. (21 de Março de 2010). *How Constitutional Can the European Union Be? The Tension between Intergovernmentalism and Constitutionalism in the European Union*. Obtido em 25 de Novembro de 2014, de New York University Jean Monnet Working Paper No. 5/04.: <http://ssrn.com/abstract=1576145>
- MADURO, M. P. (2010). Passion and Reason in European Integration. *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists* (pp. 251-266). Bruxelas: Comissão Europeia, Direcção-Geral da Educação e da Cultura.
- MADURO, M. P. (2012). Politiser l'UE pour renforcer la méthode communautaire. *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*.
- MAJONE, G. (1998). Europe's Democratic Deficit. *European Law Journal*, 5-28.
- MARQUAND, D. (1979). *Parliament for Europe*. Londres: Jonathan Cape.
- MELO, A. M. (2001). Legitimidade Democrática e Legislação Governamental na União Europeia. In C. S. 61, *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares* (pp. 103-129). Coimbra: Coimbra Editora.
- MIRANDA, J. (2004). Os problemas políticos fundamentais e as formas de governo modernas. In J. (. MIRANDA (Ed.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Armando M. Marques Guedes* (pp. 203-250). Almedina.
- MIRANDA, J. (Tomos I, II e III, 2004). *Manual de Direito Constitucional* (5ª Edição ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- MORAVCSIK, A. (Novembro de 2002). In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40, 4, pp. 603-624.

- MOREIRA, D. (2009). Os Sistemas Eleitorais do Parlamento Europeu: factores de desproporcionalidade nas eleições de 2004. In M. A. CRUZ, *Eleições e sistemas eleitorais: perspectivas históricas e políticas* (pp. 295-314). Porto: Universidade do Porto.
- MOREIRA, V. (2014). *“Respublica” Europeia: Estudos de Direito Constitucional da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora.
- MOSER, R. G., & SCHEINER, E. (2004). Mixed electoral systems and electoral system effects: controlled comparison and cross-national analysis. *Electoral Studies*, 23, 575–599.
- MOURA, V. G. (2013). *A Identidade Cultural Europeia* (Ensaio da Fundação ed.). Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- NANCY, J. (2015). *Review of European and National Election Results*. Direcção-Geral da Comunicação, Public Opinion Monitoring Series. Bruxelas: Serviço de Estudos do Parlamento Europeu. Obtido de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558343/EPRS\\_STU\(2015\)558343\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558343/EPRS_STU(2015)558343_EN.pdf)
- NOGAJ, M., & POPTCHEVA, E.-M. (2015). *The Reform of the Electoral Law of the European Union: European Added Value Assessment accompanying the legislative own-initiative Report*. Brussels: EPRS - European Parliamentary Research Service.
- NUGENT, N. (2010). *The Government and Politics of the European Union* (7ª Edição ed.). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- NUNES, F. (2005). Eleições de segunda ordem em Portugal: o caso das europeias de 2004. *Análise Social*, vol. XL (177), pp. 795-813.
- OELBERMANN, K.-F., PALOMARES, A., & PUKELSHEIM, F. (2010). The 2009 European elections: from votes to seats in 27 ways. *European Electoral Studies*, 5 (2), pp. 148-182.
- ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA. (22 de Setembro de 2009). *Elections to the European Parliament, 4-7 June 2009*. Relatório do Grupo de Peritos, OSCE/ODIHR, Varsóvia.
- OTERO, P. (1999). *Lições de Introdução ao Estudo do Direito* (Vols. 1, 2º Tomo). Lisboa: Pedro Ferreira, Artes Gráficas.
- PARLAMENTO EUROPEU. (2014). *Resultados das Eleições Europeias de 2014*. Obtido em 1 de Fevereiro de 2015, de <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pt/election-results-2014.html>
- PARLAMENTO EUROPEU. (11 de novembro de 2015). *Resolução do Parlamento Europeu de 11 de novembro de 2015 sobre a reforma da lei eleitoral da União Europeia (2015/2035(INL))*. Obtido em 25 de January de 2016, de Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0395+0+DOC+XML+V0//EN>
- PARLAMENTO EUROPEU. (s.d.). *Sítio do Parlamento Europeu*. Obtido em 1 de Novembro de 2014, de <http://www.europarl.europa.eu/>
- PATRÃO, A. (2º Semestre de 2008). O Direito Derivado da União Europeia à luz do Tratado de Lisboa. *Separata da revista "Temas de Integração"*, pp. 139-167.



- PIRES, F. L. (1995). *Portugal e o Futuro da União Europeia: Sobre a Revisão dos Tratados em 1996*. Lisboa: Difusão Cultural.
- PIRES, F. L. (1999). *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*. Coimbra: Almedina.
- PIRES, F. L. (2008). *A Revolução Europeia: antologia de textos*. Lisboa: Parlamento Europeu.
- PUKELSHEIM, F., & OELBERMANN, K.-F. (2011). Future European Parliament Elections – Ten Steps Towards Uniform Procedures. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 9, pp. 9-28.
- PUKELSHEIM, F., & OELBERMANN, K.-F. (Fevereiro de 2015). Reinforcing uniformity in the European election act: gentle interim arrangements in 2019. Towards systematic double-proportionality in 2024. In PARLAMENTO EUROPEU, *The Electoral Reform of the European Parliament: composition, procedure and legitimacy* (pp. 18-25). Bruxelas: Direção-Geral das Políticas Internas da União, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais.
- QUADROS, F. d. (2008). *Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina.
- QUATREMER, J. (15 de Maio de 2014). *Débat européen: ce qu'il faut en retenir*. Obtido em 16 de Maio de 2014, de Libération: [http://www.liberation.fr/politiques/2014/05/15/debat-europeen-ce-qu-il-faut-en-retenir\\_1018529](http://www.liberation.fr/politiques/2014/05/15/debat-europeen-ce-qu-il-faut-en-retenir_1018529)
- RAMOS, R. M. (1999). *Das Comunidades à União Europeia* (2.ª Edição ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- RAMOS, R. M. (2011). *Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia de acordo com o Tratado de Lisboa* (Reimpressão, 4ª Edição ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- RAMOS, R. M. (2013). *Estudos de Direito da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora.
- RANGEL, P. C. (2009). *O Estado do Estado – Ensaio de Política Constitucional sobre Justiça e Democracia*. Lisboa: Dom Quixote.
- REIF, K., & SCHMITT, H. (1980). Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8, pp. 3-44.
- REPINSKI, G., & SCHULT, C. (Maio de 2014). *Zwei für 410 Millionen*. Obtido em 21 de Maio de 2014, de Der Spiegel: [https://magazin.spiegel.de/digital/index\\_SP.html#SP/2014/21/127078978](https://magazin.spiegel.de/digital/index_SP.html#SP/2014/21/127078978)
- SCHARPF, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SCHLEICHER, D. (2011). What if Europe held an election and no one cared? *Harvard International Law Journal*, pp. 109-161.
- SCHMIDT, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’. *Political Studies*, Vol. 61, 2-22.
- SCHULT, C., BLOME, N., MÜLLER, P., & KNAUP, H. (2 de Junho de 2014). *The Democratic Deficit: Europeans Vote, Merkel Decides*. Obtido em 3 de Junho de 2014, de Der Spiegel: <http://www.spiegel.de/international/germany/power-struggle-europts-between-european-parliament-and-eu-leaders-a-972870-2.html>
- SCHÜTZE, R. (2012). *European Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SENÁT, C. R. (20 de Abril de 2015). *Final statement of the Czech Senate (EN)*. Obtido de IPEX - EU Interparliamentary Exchange: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20150907/czsen.do>

- SHUGART, M. S., & WATTENBERG, M. P. (2003). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- SIDJANSKI, D. (2010). Espace politique européen: la participation citoyenne. *L'Union Européenne après le Traité de Lisbonne: Visions de décideurs politiques, d'académiques et de journalistes* (pp. 131-145). Bruxelas: Comissão Europeia, Direcção-Geral da Educação e da Cultura.
- SIEBERSON, S. C. (2004). The proposed European Union Constitution - will it eliminate the EU's democratic deficit? *Columbia Journal of European Law*, pp. 173-264.
- SIEBERSON, S. C. (2008). The Treaty of Lisbon and its impact on the European Union's democratic deficit. *Columbia Journal of European Law*, pp. 445-465.
- SILVA, A. M. (Janeiro/Dezembro de 2014). European elections and the media: Portuguese coverage of the 2009 European elections. *Europa: Novas Fronteiras*, n° 30, pp. 7-15.
- STRATMANN, T., & BAUR, M. (Janeiro de 2002). *Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ Across Electoral Systems*. Obtido em 20 de Junho de 2015, de CESifo Working Paper No. 650 (2): <http://ssrn.com/abstract=301069>
- SZEWCZYK, B. M. (Primavera de 2011). European Citizenship and National Democracy: contemporary sources of legitimacy of the European Union. *Columbia Journal of European Law*, pp. 151-230.
- TAVARES, R. (2008). *A ironia do Projeto Europeu*. Lisboa: Tinta da China.
- TEIXEIRA, C. (2016). *Towards a European Democracy: Legal and Substantive Challenges of a European Electoral Reform*. Bruges: College of Europe.
- TEIXEIRA, C. B. (2014). *A Europa entre os Estados e o Cidadão: o défice democrático na União Europeia e a sua superação*. Coimbra: polic.
- TERRINHA, L. H. (Janeiro/Dezembro de 2014). O Povo é os Povos: (Por) um modelo integradamente diferencialista de povo europeu. *Europa: Novas Fronteiras*, n° 30, pp. 29-40.
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão consolidada). (2012). *Jornal Oficial da União Europeia C 326*. Obtido de EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html?locale=pt>
- UCRÂNIA. (17 de Novembro de 2011). *Lei n° 4061-VI, Da Eleição dos Deputados do Povo da Ucrânia*. Obtido em 16 de Junho de 2015, de Comissão Central de Eleições (Ucrânia): Disponível em: [http://www.cvk.gov.ua/vnd\\_2012\\_en/law/law.pdf](http://www.cvk.gov.ua/vnd_2012_en/law/law.pdf)
- UNIÃO EUROPEIA. (8 de Outubro de 1976). ACTO relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 278, 5-11.
- UNIÃO EUROPEIA. (21 de Outubro de 2002). DECISÃO do Conselho de 25 de Junho de 2002 e de 23 de Setembro de 2002 que altera o acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, anexo à Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom (2002/772/CE, Euratom). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 283, 1-4.
- UNIÃO EUROPEIA. (15 de Novembro de 2003). REGULAMENTO (CE) n.º 2004/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Novembro de 2003, relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos a nível europeu. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 297, 1-4.

- UNIÃO EUROPEIA. (2005). *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- UNIÃO EUROPEIA. (4 de Novembro de 2014). REGULAMENTO do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2014, relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias. *Jornal Oficial da União Europeia, L 317*, 1-27. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- VEIGA, P. M. (2010). *O Presidente da República: contributo para uma compreensão republicana do seu estatuto constitucional*. Coimbra: polic.
- VICENTE, L. N. (Julho/Dezembro de 2013). A viabilidade da legitimidade “input oriented” da União Europeia - O requisito material da identidade europeia e a abordagem alternativa ao desafio de aproximação. *Debater a Europa, N.9*, pp. 237-259. Disponível em: <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/>.
- VIGO, I. M. (2010). La Unión Europea después del Tratado de Lisboa y los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists* (pp. 119-123). Bruxelas: Comissão Europeia, Direção-Geral da Educação e da Cultura.
- VON BOGDANDY, A. (Ed.). (2003). *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge*. Heidelberg: Springer.
- VON BOGDANDY, A., & BAST, J. (2002). The European Union's Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform. *Common Market Law Review, Issue 2*, 227–268.
- WECHSLER, H. (1954). The Political Safeguards of Federalism: The Rôle of the States in the Composition and Selection of the National Government. *Columbia Law Review, Vol. 54, No. 4*, 543-560.
- WEILER, J. (1991). The Transformation of Europe. *Yale Law Journal, Vol. 100, No. 8, Symposium: International Law*, 2403-2483.
- WEILER, J. H. (2002). A Constitution for Europe? Some Hard Choices. *Journal of Common Market Studies, 40*, 563-580.
- WEILER, J., HALTERN, U., & MAYER, F. (1995). European Democracy and its Critique. In J. HAYWARD, *The Crisis of Representation in Europe*. Frank Cass.
- WESSEL, R. A. (1999). *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*. Haia: Martinus Nijhoff Publishers.
- WESSELS, W. (2008). *Das politische System der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

## 8 JURISPRUDÊNCIA

Acórdão Lisboa, BVerfGE, 2 BvE 2/08 (Tribunal Constitucional Federal Alemão, Bundesverfassungsgericht 30 de Junho de 2009).

Acórdão Maastricht, BVerfGE, 89, 155, BvR 2134, 2159/92 (Tribunal Constitucional Federal Alemão, Bundesverfassungsgericht 12 de Outubro de 1993).

Acórdão Solange I, BVerfGE 37, 271 (Tribunal Constitucional Federal Alemão, Bundesverfassungsgericht 29 de maio de 1974).

Acórdão Solange II, BVerfGE 73, 339 (Tribunal Constitucional Federal Alemão, Bundesverfassungsgericht 22 de outubro de 1986).

Acórdão, Flaminio Costa contra E.N.E.L., Processo 6-64 (Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias 15 de julho de 1964).

Acórdão, Partido Ecologista "Les Verts" contra Parlamento Europeu, Processo 294/83 (Tribunal de Justiça da União Europeia 23 de abril de 1986).

Acórdão, Roquette e Maizena contra Conselho, Processo 139/79 (Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias 29 de outubro de 1980).

Acórdão, sobre a constitucionalidade do Tratado de Adesão à UE, K18/04 (Tribunal Constitucional da República da Polónia, 11 de maio de 2005).

## **9 ANEXOS**

Anexo I - Gráfico de evolução da abstenção e participação eleitoral nas Eleições Europeias desde 1979 em toda a Europa

Anexo II - Gráfico de evolução da abstenção e participação eleitoral nas Eleições Europeias desde 1979 por Estado-membro

Anexo III - Composição dos Grupos Políticos Europeus por Partidos Nacionais

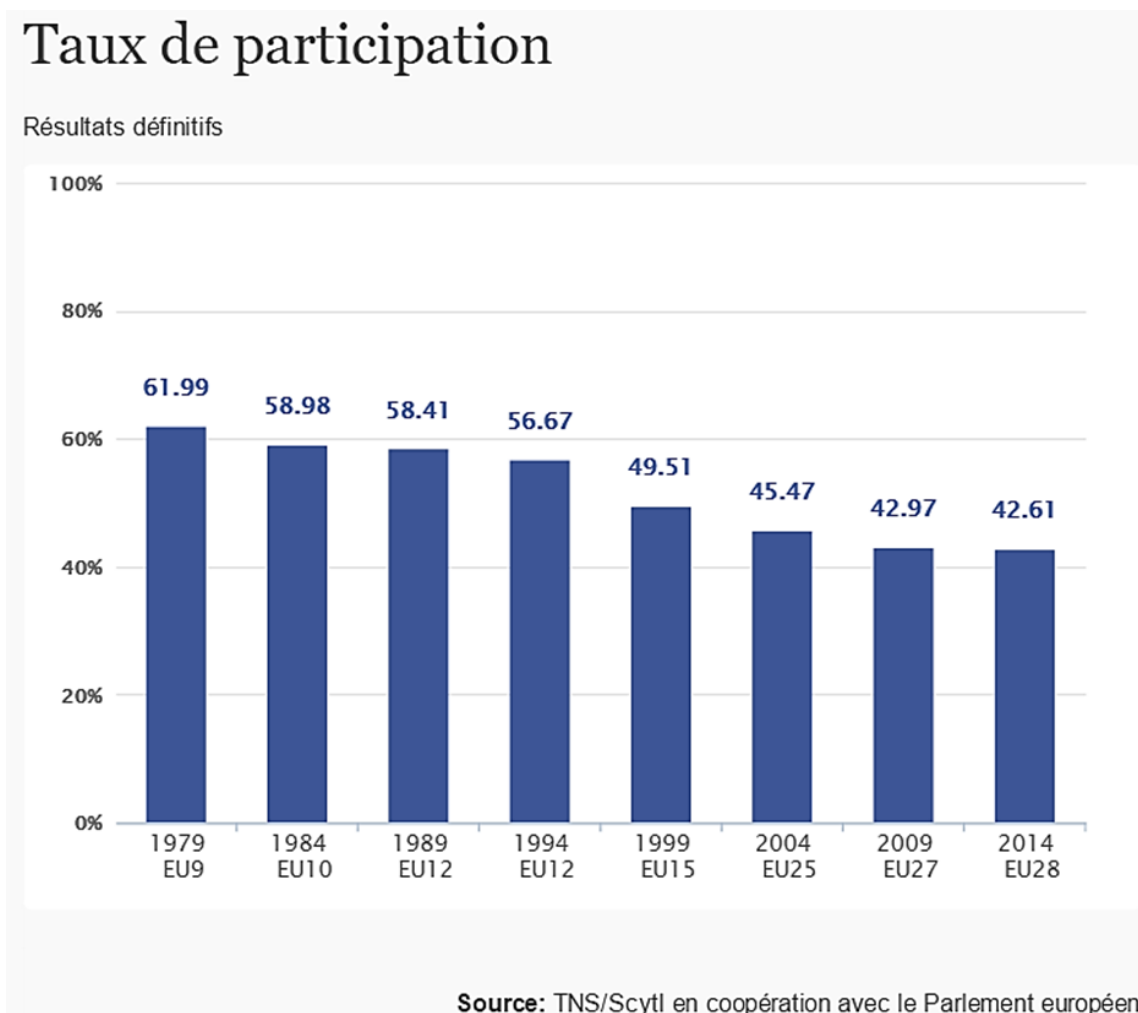
Anexo IV - Os diferentes sistemas eleitorais em cada Estado-membro nas eleições de 2014

Anexo V – Resultados das Eleições Europeias em Portugal (2009-2014)

Anexo VI - Composição do PE à data da Sessão de Abertura de 2014

Anexo VII - Proposta de decisão do Conselho que aprova as disposições que alteram o Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto

## ANEXO I - Gráfico de evolução da participação eleitoral (1979-2014)



Fonte: PARLAMENTO EUROPEU, Sítio do Parlamento Europeu, disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/research/Desk\\_research\\_Abstention\\_principaux\\_ens\\_eignements\\_PT\\_v2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/research/Desk_research_Abstention_principaux_ens_eignements_PT_v2.pdf), p.2

## ANEXO II - Gráfico de evolução da participação eleitoral por EM (1979-2014)

Turnout in the European Elections 2009 (2013) <sup>1</sup> /2014 in the 28 Member States															
Turnout in %															
Country	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009	2013	2014	Diff. 2014-2009 (2013)
DE	65,73		56,76		62,28	60,02			45,19	43		43,27		48,10	+4,83
FR	60,71		56,72		48,8	52,71			46,76	42,76		40,63		42,43	+1,80
BE	91,36		92,09		90,73	90,66			91,05	90,81		90,39		89,64	-0,75
IT	85,65		82,47		81,07	73,6			69,76	71,72		65,05		57,22	-7,83
LU	88,91		88,79		87,39	88,55			87,27	91,35		90,76		85,55	-5,21
NL	58,12		50,88		47,48	35,69			30,02	39,26		36,75		37,32	+0,57
UK	32,35		32,57		36,37	36,43			24	38,52		34,7		35,60	+0,90
IE	63,61		47,56		68,28	43,98			50,21	58,58		58,64		52,44	-6,20
DK	47,82		52,38		46,17	52,92			50,46	47,89		59,54		56,32	-3,22
EL		81,48	80,59		80,03	73,18			70,25	63,22		52,61		59,97	+7,36
ES				68,52	54,71	59,14			63,05	45,14		44,87		43,81	-1,06
PT				72,42	51,1	35,54			39,93	38,6		36,77		33,67	-3,10
SE							41,63		38,84	37,85		45,53		51,07	+5,54
AT								67,73	49,4	42,43		45,97		45,39	-0,58
FI								57,6	30,14	39,43		38,6		39,10	+0,50
CZ										28,3		28,22		18,20	-10,02
EE										26,83		43,9		36,52	-7,38
CY										72,5		59,4		43,97	-15,43
LV										41,34		53,7		30,24	-23,46
LT										48,38		20,98		47,35	+26,37
HU										38,5		36,31		28,97	-7,34
MT										82,39		78,79		74,80	-3,99
PL										20,87		24,53		23,83	-0,70
SI										28,35		28,37		24,55	-3,82
SK										16,97		19,64		13,05	-6,59
RO											29,47	27,67		32,44	+4,77
BG											29,22	38,99		35,84	-3,15
HR <sup>1</sup>													20,84	25,24	+4,40
EU Total	61,99		58,98		58,41	56,67			49,51	45,47		42,97		42,61	-0,36

<sup>1</sup> For Croatia the comparison is made between the turnout of the first European Elections 2013 and the turnout of the European Elections 2014

Fonte: NANCY, Jacques. Review of European and National Election Results. Public Opinion Monitoring Series, Direcção-Geral da Comunicação, Bruxelas: Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, 2015, p.55.

Disponível em:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558343/EPRS\\_STU\(2015\)558343\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558343/EPRS_STU(2015)558343_EN.pdf)

### ANEXO III - Composição dos Grupos Políticos Europeus por nacionalidade

8th legislature (2014 - 2019) Constitutive session										
NUMBER OF NATIONAL PARTIES IN THE EP ON THE 1st July 2014										
PAYS	PPE	S&D	ECR	ALDE	GUE/NGL	Verts/ALE	EFDD	NI	TOTAL	TOTAL MEPs
BELGIQUE	3	2	1	2	0	2	0	1	11	21
BULGARIE	2	1	2	1	0	0	0	0	6	17
RÉP.TCHÈQUE	2	1	1	1	1	0	1	0	7	21
DANEMARK	1	1	1	2	1	1	0	0	7	13
ALLEMAGNE	2	1	2	2	2	3	0	2	14	96
ESTONIE	1	1	0	2	0	0	0	0	4	6
IRLANDE	1	0	1	0	1	0	0	0	3	11
GRÈCE	1	2	1	0	1	0	0	2	7	21
ESPAGNE	2	1	0	4	4	4	0	0	15	54
FRANCE	1	2	0	2	4	1	0	1	11	74
CROATIE	2	1	1	2	0	1	0	0	7	11
ITALIE	4	1	0	0	1	0	1	1	8	73
CHYPRE	1	2	0	0	1	0	0	0	4	6
LETTONIE	1	1	1	0	0	1	1	0	5	8
LITUANIE	1	1	1	2	0	1	1	0	7	11
LUXEMBOURG	1	1	0	1	0	1	0	0	4	6
HONGRIE	2	2	0	0	0	2	0	1	7	21
MALTE	1	1	0	0	0	0	0	0	2	6
PAYS-BAS	1	1	2	2	2	1	0	1	10	26
AUTRICHE	1	1	0	1	0	1	0	1	5	18
POLOGNE	2	1	2	0	0	0	0	1	6	51
PORTUGAL	2	1	0	1	2	0	0	0	6	21
ROUMANIE	4	3	0	0	0	0	0	0	7	32
SLOVÉNIE	3	1	0	1	0	1	0	0	6	8
SLOVAQUIE	4	1	2	1	0	0	0	0	8	13
FINLANDE	1	1	1	2	1	1	0	0	7	13
SUEDE	2	2	0	2	1	1	1	0	9	20
ROYAUME-UNI	0	1	2	1	1	3	1	1	10	73
<b>TOTAL 28</b>	<b>49</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>32</b>	<b>23</b>	<b>25</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>203</b>	<b>751</b>

Fonte: NANCY, Jacques. *Review of European and National Election Results. Public Opinion Monitoring Series*, Direcção-Geral da Comunicação, Bruxelas: Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, 2015, p.39



## ANEXO IV - Os diferentes sistemas eleitorais em cada EM nas eleições de 2014

Synoptic Table: Lower House Elections in Europe

	Number of Seats	Entitlement to vote (Age) in general election	Eligibility to stand for election (Age) (Lower House)	Electoral system	Number of Constituencies
<b>Austria</b>	183	16	18	Party List PR (Preferential voting), 4% threshold	9 multi-member
<b>Belgium</b>	150	18	21	Party List PR (Preferential voting)	20 multi-member
<b>Bulgaria</b>	240	18	21	Mixed System (Party List PR (Closed Lists) 4% threshold/ FPTP)	31 multi-member in the list tier that serve also as 31 single-member in nominal tier
<b>Cyprus</b>	80	21	25	Party List PR (Preferential voting)	6 multi-member
<b>Czech Republic</b>	200	18	21	Party List PR (Preferential voting) 5% threshold	14 multi-member

	Number of Seats	Entitlement to vote (Age) in general election	Eligibility to stand for election (Age) (Lower House)	Electoral system	Number of Constituencies
<b>Luxembourg</b>	60	18	21	Party List PR (Vote-splitting)	4 multi-member
<b>Malta</b>	65	18	18	STV	13 multi-member
<b>Netherlands</b>	150	18	18	Party List PR	1 nationwide
<b>Poland</b>	460	18	21	Party List PR (Closed Lists) 5-8% threshold	41 multi-member
<b>Portugal</b>	230	18	18	Party List PR (Closed Lists)	22 multi-member
<b>Romania</b>	315	18	23	Mixed Member Proportional System 5-10% threshold	315 single-member
<b>Slovakia</b>	150	18	21	Party List PR (Closed Lists) 5% threshold	1 nationwide
<b>Slovenia</b>	90	18	18	Party List PR (Preferential voting)	8 multi + 2 single-member
<b>Spain</b>	350	18	18	Additional Member Mixed System	50 multi + 2 single-member
<b>Sweden</b>	349	18	18	Party List PR (Closed Lists) 4-12% threshold	29 multi-member + 1 national multi-member
<b>United Kingdom</b>	646	18	21	Simple Majority Vote (FPTP)	646 single-member

	Number of Seats	Entitlement to vote (Age) in general election	Eligibility to stand for election (Age) (Lower House)	Electoral system	Number of Constituencies
<b>Denmark</b>	179	18	18	Party List PR (Preferential voting)	17 multi-member
<b>Estonia</b>	101	18	21	Party List PR	12 multi-member
<b>Finland</b>	200	18	18	Party List PR (Preferential voting)	14 multi + 1 single-member
<b>France</b>	577	18	23	Second Ballot Majority Runoff	577 single-member
<b>Germany</b>	598	18	18	Mixed Member Proportional System 5% threshold	299 single + 16 multi-member
<b>Greece</b>	300	18	25	Party List PR (Preferential voting) 3% threshold	56 single and multi-member + 1 national
<b>Hungary</b>	386	18	18	Mixed Member Proportional System 5% threshold	176 single and 20 multi-member + 1 national
<b>Ireland</b>	166	18	21	STV	43 multi-member
<b>Italy</b>	630	18	25	Mixed Member Proportional System	26 multi + 1 single-member
<b>Latvia</b>	100	18	21	Party List PR (Preferential voting) 5% threshold	5 multi-member
<b>Lithuania</b>	141	18	25	Additional Member Mixed System	71 single + 1 national multi-member

Fonte: PARLAMENTO EUROPEU, Gabinete para a Promoção da Democracia Parlamentar. *Electoral systems. The link between governance, elected members and voters.* p.50-53.

## ANEXO V – Resultados das Eleições Europeias em Portugal (2009-2014)

PORTUGAL <sup>NB</sup>																																
COMPOSITION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT																																
EUROPEAN PARLIAMENT (2009-2014): 22 seats							EE 2014: EUROPEAN PARLIAMENT (2014-2019) : 21 seats Constitutive session: 01/07/2014																									
Turnout 2009: 36,77%							Turnout 2014: 33,67%																									
EP : June 2009			EP : 30 June 2014				Party		Votes		Seats		GUE/ NGL		Greens /EFA		EPP		S&D		ECR		ALDE		GUE/ NGL		Greens /EFA		EFDD		NA	
Party	Voices %	Group	Seats	Party	Group	Seats	Party	No.	%	Party	Seats	ECR	ALDE	GUE/ NGL	Greens /EFA	EFDD	NA															
PS	26,58%	S&D	7	PS	S&D	7	PS	1.034.249	31,49%	PS	8																					
PSD	31,71%	EPP	8	PSD	EPP	8	PSD <sup>2</sup>	910.647	27,73%	PSD <sup>2</sup>	6																					
CDS-PP	8,37%	EPP	2	CDS-PP	EPP	2	CDS-PP <sup>2</sup>			CDS-PP <sup>2</sup>	1																					
PCP	10,66%	GUE/NGL	2	PCP	GUE/NGL	2	PCP <sup>3</sup>	416.925	12,69%	PCP <sup>3</sup>	3			3																		
							PEV <sup>3</sup>			PEV <sup>3</sup>	0			0																		
							MPT <sup>4</sup>	234.788	7,15%	MPT <sup>4</sup>	2		2																			
BE	10,73%	GUE/NGL	3	BE	GUE/NGL	2	BE	1.497.64	4,56%	BE	1			1																		
				Ind. <sup>1</sup>	Greens/EFA	1																										
Others	11,97%		0				Other parties	294.399	8,97%	Other parties																						
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>MEPs</b>	<b>22</b>	<b>TOTAL</b>	<b>MEPs</b>	<b>22</b>	<b>TOTAL</b>	<b>3.040.772</b>	<b>93%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>														
							Blank and spoiled	243.681	7,42%	Blank and spoiled																						
				<b>TOTAL</b>	<b>Voices</b>	<b>100%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>3.284.453</b>	<b>100%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Voices</b>																					

<sup>NB</sup> The total percentage of votes includes blank and spoiled votes (7,42%) in accordance with the data published by the competent national authorities

<sup>1</sup> Former BE

<sup>2</sup> PSD and CDS-PP formed the coalition Aliança Portugal in the EE2014

<sup>3</sup> PCP and PEV formed the coalition CDU (Coligação Democrática Unitária) in the EE2014

<sup>4</sup> On 11.09.2014, one MEP from MPT became Independent

Fonte: NANCY, Jacques. *Review of European and National Election Results. Public Opinion Monitoring Series*, Direcção-Geral da Comunicação, Bruxelas: Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, 2015, p. 288.

## ANEXO VI - Composição do PE à data da Sessão de Abertura de 2014

País	PPE	S&D	CRE	ALDE	GUE/NGL	Verdes/ALE	EFDD	NI	Total
	PPE	S&D	CRE	ALDE	GUE/NGL	Verdes/ALE	EFDD	NI	
UE União Europeia	221	191	70	67	52	50	48	52	751
BE Bélgica	4	4	4	6		2		1	21
BG Bulgária	7	4	2	4					17
CZ República Checa	7	4	2	4	3		1		21
DK Dinamarca	1	3	4	3	1	1			13
DE Alemanha	34	27	8	4	8	13		2	96
EE Estónia	1	1		3		1			6
IE Irlanda	4	1	1	1	4				11
EL Grécia	5	4	1		6			5	21
ES Espanha	17	14		8	11	4			54
FR França	20	13		7	4	6	1	23	74
HR Croácia	5	2	1	2		1			11
IT Itália	17	31			3		17	5	73
CY Chipre	2	2			2				6
LV Letónia	4	1	1			1	1		8
LT Lituânia	2	2	1	3		1	2		11
LU Luxemburgo	3	1		1		1			6
HU Hungria	12	4				2		3	21
MT Malta	3	3							6
NL Países Baixos	5	3	2	7	3	2		4	26
AT Áustria	5	5		1		3		4	18
PL Polónia	23	5	19					4	51
PT Portugal	7	8		2	4				21
RO Roménia	15	16		1					32
SI Eslovénia	5	1		1		1			8
SK Eslováquia	6	4	2	1					13
FI Finlândia	3	2	2	4	1	1			13
SE Suécia	4	6		3	1	4	2		20
UK Reino Unido		20	20	1	1	6	24	1	73

Todos os grupos políticos devem ser constituídos por 25 eurodeputados provenientes de, pelo menos, 7 EM.

- PPE: Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos)
- S&D: Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu
- ECR/CRE: Conservadores e Reformistas Europeus
- ALDE: Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa
- GUE/NGL: Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Verde Nórdica
- Verdes/ALE: Os Verdes/Aliança Livre Europeia
- EFDD: Europa da Liberdade e da Democracia
- NI: Não-Inscritos – deputados não filiados em qualquer grupo político

Fonte: PARLAMENTO EUROPEU, Sítio do Parlamento Europeu

<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pt/seats-group-member-2014.html>

**ANEXO VII - Proposta de decisão do Conselho que aprova as disposições que alteram o Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto<sup>471</sup>**

Proposta de

**DECISÃO DO CONSELHO**

**que aprova as disposições que alteram o Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto**

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 223.º, n.º 1,

Tendo em conta a proposta do Parlamento Europeu,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta a aprovação do Parlamento Europeu,

Deliberando de acordo com o processo legislativo especial,

Considerando que as disposições do Tratado relativas ao processo eleitoral deverão ser aplicadas,

APROVOU as seguintes disposições, cuja aprovação recomenda aos Estados-Membros, em conformidade com as respetivas normas constitucionais.

---

<sup>471</sup> As alterações anexas à presente proposta baseiam-se numa consolidação elaborada pelo Serviço Jurídico do Parlamento Europeu com base no Ato relativo à eleição dos representantes à Assembleia por sufrágio universal direto (JO L 278 de 8.10.1976, p. 5), alterado pela Decisão 93/81/Euratom, CECA, CEE que altera o Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto anexo à Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom do Conselho, de 20 de setembro de 1976 (JO L 33 de 9.2.1993, p. 15), e na Decisão 2002/772/CE, Euratom do Conselho, de 25 de junho de 2002 e 23 de setembro de 2002 (JO L 283 de 21.10.2002, p. 1). Essa consolidação diverge do texto da versão consolidada produzida pelo Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia (CONSLEG: 1976X1008-23/09/2002) em dois aspetos: incorpora um travessão no artigo 1.º, n.º 7, «- membro do Comité das Regiões», que resulta do artigo 5.º do Tratado de Amesterdão (JO C 340 de 10.11.1997), e foi renumerada de acordo com o artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 2002/772/CE, Euratom do Conselho.

## Artigo 1.º

O Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto, anexo à Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom<sup>472</sup>, é alterado do seguinte modo:

- 1) No artigo 1.º, o n.º 1 passa a ter a seguinte redação:

"1. Em cada Estado-Membro, os deputados do Parlamento Europeu são eleitos enquanto representantes dos cidadãos da União por escrutínio, de listas ou de voto único transferível, de tipo proporcional."

- 2) É inserido o seguinte artigo:

"Artigo 2.º-A

O Conselho, deliberando por unanimidade, decide criar um círculo eleitoral comum em que as listas são encabeçadas pelo candidato de cada família política ao cargo de Presidente da Comissão."

- 3) O artigo 3.º passa a ter a seguinte redação:

"Artigo 3.º

No caso dos círculos eleitorais e dos Estados-Membros com um único círculo eleitoral, em que seja utilizado o sistema de listas e compreendam mais de 26 lugares, os Estados-Membros devem prever um limite obrigatório para a atribuição de mandatos que não deve ser inferior a 3 % nem superior a 5 % dos votos expressos no círculo eleitoral em causa, ou no Estado Membro em causa com um único círculo eleitoral."

- 4) São inseridos os seguintes artigos:

"Artigo 3.º-A

Cada Estado-Membro fixa um prazo para o estabelecimento das listas de candidatos às eleições para o Parlamento Europeu. Esse prazo deve ser de pelo menos 12 semanas antes do início do período eleitoral a que se refere o artigo 10.º, n.º 1.

Artigo 3.º-B

O prazo para o estabelecimento e a finalização dos cadernos eleitorais é de 8 semanas antes do primeiro dia das eleições.

Artigo 3.º-C

Os partidos políticos que participam nas eleições para o Parlamento Europeu respeitam os processos democráticos e a transparência na seleção dos seus candidatos a essas eleições.

---

<sup>472</sup> Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom do Conselho, de 20 de setembro de 1976 (JO L 278 de 8.10.1976, p. 1).

#### Artigo 3.º-D

A lista de candidatos às eleições para o Parlamento Europeu assegura a igualdade de género.

#### Artigo 3.º-E

Os boletins de voto utilizados nas eleições para o Parlamento Europeu conferem igual visibilidade aos nomes e logótipos dos partidos nacionais e dos partidos políticos europeus.

Os Estados-Membros incentivam e facilitam a disponibilização dessa informação nas emissões televisivas e radiofónicas da campanha eleitoral e noutros materiais nela utilizados. Os materiais da campanha eleitoral devem incluir uma referência ao programa do partido político europeu em que o partido nacional esteja filiado, se tal for o caso.

As regras sobre o envio de materiais eleitorais pelo correio aos eleitores das eleições para o Parlamento Europeu são iguais às regras aplicáveis no caso das eleições nacionais, regionais e locais no Estado-Membro em causa.

#### Artigo 3.º-F

Os partidos políticos europeus nomeiam os seus candidatos ao cargo de Presidente da Comissão o mais tardar 12 semanas antes do início do período eleitoral a que se refere o artigo 10.º, n.º 1."

- 5) São inseridos os seguintes artigos:

#### "Artigo 4.º-A

Os Estados-Membros podem introduzir a votação por meios eletrónicos e pela internet nas eleições para o Parlamento Europeu, devendo nesse caso adotar as medidas adequadas para garantir a fiabilidade do resultado, o segredo de voto e a proteção de dados.

#### Artigo 4.º-B

Os Estados-Membros podem dar aos seus cidadãos a possibilidade de enviarem o seu voto pelo correio nas eleições para o Parlamento Europeu."

- 6) No artigo 5.º, n.º 1, é suprimido o segundo parágrafo.

- 7) O artigo 6.º passa a ter a seguinte redação:

#### "Artigo 6.º

1. Os deputados ao Parlamento Europeu votam individual e pessoalmente. Não podem receber ordens nem estar vinculados a quaisquer instruções. Representam todos os cidadãos da União.

2. Os deputados do Parlamento Europeu beneficiam dos privilégios e imunidades que lhes são aplicáveis por força do Protocolo n.º 7, relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia, anexo ao Tratado da União Europeia, ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica."

- 8) O artigo 7.º é alterado do seguinte modo:

a) O n.º 1 passa a ter a seguinte redação:

"1. A qualidade de deputado ao Parlamento Europeu é incompatível com a de:

- Membro do Governo de um Estado-Membro;
- Membro de um parlamento ou assembleia nacional ou regional dotados de poderes legislativos;
- Membro da Comissão;
- Juiz, advogado-geral ou secretário do Tribunal de Justiça da União Europeia;
- Membro da Comissão Executiva do Banco Central Europeu;
- Membro do Tribunal de Contas;
- Provedor de Justiça Europeu;
- Membro do Comité Económico e Social Europeu;
- Membro do Comité das Regiões;

– Membro de comités ou organismos criados por força ou em aplicação do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ou do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia da Energia Atómica, tendo em vista a administração de fundos da União ou uma função permanente e direta de gestão administrativa;

– Membro do Conselho de Administração, do Comité Executivo ou empregado do Banco Europeu de Investimento;

– Funcionário ou agente, em efetividade de funções, das instituições da União Europeia, dos órgãos ou organismos que lhes estejam ligados ou do Banco Central Europeu.";

b) É suprimido o n.º 2;

c) O n.º 4 passa a ter a seguinte redação:

"4. Os deputados ao Parlamento Europeu aos quais seja aplicável, no decurso do período quinquenal previsto no artigo 5.º, o disposto nos n.ºs 1 ou 3 do presente artigo, serão substituídos nos termos do artigo 13.º".

9) São inseridos os seguintes artigos:

"Artigo 9.º-A

Todos os cidadãos da União, incluindo os que residem ou trabalham num país terceiro, têm o direito de voto nas eleições para o Parlamento Europeu. Os Estados-Membros adotam as medidas necessárias para assegurar o exercício deste direito.

Artigo 9.º-B



Cada Estado-Membro nomeia uma única autoridade de contacto, responsável pelo intercâmbio de dados relativos aos eleitores com as suas homólogas noutros Estados-Membros. Essa autoridade transmite às suas homólogas, num prazo de seis semanas, o mais tardar, antes do primeiro dia das eleições, e através de meios de comunicação eletrónicos uniformes e seguros, dados relativos a cidadãos da União que sejam nacionais de mais de um Estado-Membro e a cidadãos da União que não sejam nacionais do Estado-Membro onde residem.

As informações transmitidas incluem, no mínimo, o nome e o apelido, a idade, o local de residência, e a data de chegada ao Estado-Membro em causa, do cidadão em causa."

10) Os artigos 10.º e 11.º passam a ter a seguinte redação:

"Artigo 10.º

1. As eleições para o Parlamento Europeu realizar-se-ão na data ou datas e horas fixadas por cada um dos Estados Membros. A data (ou datas) deve situar-se, para todos os Estados-Membros, dentro de um mesmo período compreendido entre a manhã de quinta-feira e o domingo imediatamente seguinte. A eleição deve terminar em todos os Estados-Membros às 21 horas CET desse domingo.

2. Os Estados-Membros só podem comunicar oficialmente ao público os resultados dos seus escrutínios após o encerramento das urnas. As primeiras projeções oficiais dos resultados devem ser divulgadas simultaneamente em todos os Estados-Membros no fim do período eleitoral especificado no n.º 1. Antes deste prazo, não é permitida a publicação de projeções dos resultados eleitorais com base em sondagens à boca das urnas.

3. A contagem dos votos por correio tem início, em todos os Estados-Membros, após o encerramento das urnas no Estado-Membro em que os eleitores tenham sido os últimos a votar durante o período eleitoral referido no n.º 1.

Artigo 11.º

1. O período eleitoral será determinado pelo Parlamento Europeu, após consulta do Conselho, pelo menos um ano antes do termo do período quinquenal a que se refere o artigo 5.º.

2. Sem prejuízo do disposto no artigo 229.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Parlamento Europeu reúne-se por direito próprio na primeira terça-feira posterior ao decurso do prazo de um mês após o termo do período eleitoral."

11) Os artigos 14.º e 15.º passam a ter a seguinte redação:

"Artigo 14.º

As medidas para a execução do presente Ato são propostas pelo Parlamento Europeu, deliberando por maioria dos membros que o compõem, e adotadas pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após consulta da Comissão e uma vez obtido a aprovação do Parlamento Europeu.

Artigo 15.º

O presente Ato é redigido em língua alemã, inglesa, dinamarquesa, espanhola, finlandesa, francesa, grega, irlandesa, italiana, neerlandesa, portuguesa e sueca, qualquer dos textos fazendo igualmente fé.

Nos termos dos Tratados de Adesão, as versões em língua búlgara, checa, croata, eslovaca, eslovena, estónia, húngara, letã, lituana, maltesa, polaca e romena do presente Ato fazem igualmente fé."

- 12) São suprimidos os anexos I e II.

*Artigo 2.º*

1. As alterações previstas no artigo 1.º produzem efeitos no primeiro dia do mês seguinte à aprovação das disposições da presente decisão pelos Estados-Membros, em conformidade com as respetivas normas constitucionais.

2. Os Estados-Membros notificam o Secretariado-Geral do Conselho do cumprimento das respectivas formalidades nacionais.

*Artigo 3.º*

A presente decisão é publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Feito em Bruxelas,

*Pelo Conselho  
O Presidente*