

A União Europeia e suas instituições

Amandino Teixeira Nunes Junior

Sumário

1. Introdução. 2. União Europeia. 2.1. Tratados Constitutivos. 2.2. Instituições. 3. Conclusão.

1. Introdução

A Europa como espaço integrado ou comum não é ideia nova. É longo o percurso que funda a comunhão que caracteriza a moderna construção europeia. Suas origens são muito anteriores aos tratados que vieram a constituir as Comunidades Europeias, atualmente agrupadas sob a denominação de União Europeia. Basta lembrar que filósofos como Dante e Kant e economistas como Saint-Simon e Proudhon já ensaiavam a formação de uma unidade europeia.

Napoleão e Hitler tentaram viabilizar uma Europa unida pela força das armas, de forma impositiva e centralizada, acentuando tensões e provocando desfechos sangrentos. Churchill, Shuman e Monnet emprestaram a ideia de uma integração europeia pela força da cooperação institucionalizada entre os povos europeus e por uma vontade política inspirada no respeito aos direitos humanos e no consenso de Estados.

O século XIX passou por uma experiência de integração que pode ser vista como uma manifestação concreta de vontade de unificação europeia: a união aduaneira alemã (*Zollverein*), que vigorou de 1834 a 1871.

Amandino Teixeira Nunes Junior é Mestre em direito pela UFMG, doutor em Direito pela UFPE, professor universitário e consultor legislativo da Câmara dos Deputados.

No entanto, foi somente no período entre as duas guerras mundiais, no século XX, que se assistiu ao surgimento de um clima especialmente favorável à realização do velho sonho da unidade europeia, quando os planos para a aproximação entre os Estados europeus tomaram grande impulso, principalmente em face dos desafios da reconstrução do continente e da necessidade premente de evitar novos conflitos.

Na verdade, o projeto de reconstrução econômica da Europa permitiu que fosse levantada igualmente a questão da integração econômica. O discurso de Churchill, proferido em 1946 em Zurique, no qual clamava para a formação dos Estados Unidos da Europa como forma de assegurar a reconciliação franco-germânica, foi bem recebido entre os Estados europeus, que, no entanto, estavam empobrecidos e destruídos por dois conflitos mundiais.

A ajuda financeira para a superação das dificuldades sociais e econômicas veio dos Estados Unidos com o Plano Marshall, que previa a concessão de empréstimo de US\$ 12 bilhões aos países europeus.

Em 1948, surgiu a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), que, na década de 1960, foi substituída pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com a participação dos Estados Unidos e do Canadá. Também, nesse ano, pela Convenção BENELUX, firmada em Londres em 5 de setembro de 1944 e completada pelo Protocolo de Haia, de 14 de março de 1947, entrava em vigor uma união aduaneira entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Embora não tenha implementando totalmente seus objetivos, o BENELUX tornou-se o precursor da experiência europeia, servindo de fundamento para experiências supervenientes, entre as quais a CECA e a CEE, hoje CE.

Na sequência, foi criado, em Londres, em 5 de maio de 1949, o Conselho da Europa, como resultado dos acordos assinados durante o Congresso de Haia, sob a presidência de Churchill. Com sede em Es-

trasburgo, o Conselho da Europa consistia num órgão de cooperação política intergovernamental, regido por normas de Direito Internacional Público, não apresentando nenhum atributo de supranacionalidade.

Contudo, o primeiro passo concreto para o estabelecimento de um efetivo processo de integração europeia, de base supranacional, foi dado por Schuman, Ministro das Relações Exteriores da França, em 9 de maio de 1950, quando, sob a influência de Monnet, fez sua célebre declaração propondo a submissão à Alta Autoridade da totalidade da produção do carvão e do aço da França e da Alemanha, bem como dos demais países interessados.

A declaração de Schuman foi de extrema importância, pois marcou o modelo da integração europeia calcada no mercado comum, resultando na assinatura do tratado que constituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), ocorrida em 18 de abril de 1951, em Paris, com a adesão da França, Alemanha, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Holanda.

Convém lembrar que, apesar de limitado ao mercado comum de carvão e do aço, esse tratado inaugurou, formalmente, a supranacionalidade, visto que a CECA subordinava-se à Alta Autoridade, formada por personalidades independentes, que se sobrepunha aos Estados-Membros.

Animados com os resultados obtidos com o Tratado de Paris, os países que participaram da CECA (a “Europa dos Seis”) assinaram um novo Tratado instituindo a Comunidade Europeia de Defesa (CED), com o objetivo de criar um Exército europeu unificado. Mas a iniciativa restou frustrada, em face da recusa da França de ratificá-lo.

Não obstante tal fato, foi determinada numa Conferência da CECA, ocorrida em Messina em 1955, a realização de estudos sobre a criação de um mercado comum europeu e o uso pacífico da energia nuclear. O resultado desses estudos ficou conhecido como “Relatório Spaak” e propunha dois

projetos de tratado, que originariam, mais tarde, no continente, um mercado comum e uma união no campo da energia atômica.

Assim, em 25 de março de 1957, foram assinados, em Roma, os tratados constitutivos da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), que entraram em vigor em 1º de janeiro de 1958.

Os objetivos do Tratado CEE voltaram-se para a integração econômica, com o estabelecimento de uma união aduaneira, de modo a viabilizar adiante a criação do mercado comum, com a implementação das quatro liberdades, que consistiam na livre circulação de mercadorias, de serviços, de pessoas e de capitais.

Por sua vez, o Tratado EURATOM pretendeu promover, no âmbito dos Estados-Membros, o uso racional da energia atômica para fins pacíficos, de interesse não só dos demais países europeus, como também do resto do mundo.

Um novo passo para a integração efetiva entre a CECA, a CEE e a EURATOM foi efetuado em Bruxelas, em 8 de abril de 1965, com a assinatura do Tratado da Fusão dos Executivos (TFE) que criou um conselho, com funções legislativas e de coordenação macroeconômica, e uma comissão, com funções de execução da legislação comum para as três comunidades.

Em 1º de julho de 1968, completa-se a união aduaneira, com a abolição total de tarifas e restrições de cotas entre os Estados-Membros da Comunidade Europeia.

Em 22 de janeiro de 1972, após prolongadas discussões, é assinado o Tratado de Bruxelas, dando origem à “Europa dos Nove”, com adesão da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. Mais tarde, em 1º de janeiro de 1980, a Grécia ingressou na Comunidade Europeia, surgindo, em decorrência, a “Europa dos Dez”. O terceiro alargamento veio entre 1985 e 1986, quando Portugal e Espanha passaram a integrar a “Europa dos Doze”.

Em 17 de fevereiro de 1986, é assinado, em Luxemburgo, o Ato Único Europeu,

que procedeu à revisão dos tratados comunitários, atribuindo novas competências às Comunidades Europeias e dispondo sobre o mercado interno e as políticas comuns.

O início da década de 1990 marcou uma nova etapa no processo de integração europeia com a reunificação da Alemanha e o processo de globalização, que fortaleceram sobretudo o desenvolvimento da ideia de supranacionalidade.

Em 7 de fevereiro de 1992, é assinado o Tratado de Maastricht, que passou a vigorar somente em 1º de novembro de 1993, em razão das dificuldades impostas à sua ratificação pelos Estados-Membros, que decorreram sobretudo da atribuição dos poderes de soberania e das competências estatais a órgãos comunitários. Teve como principal novidade a criação da União Europeia (UE), naquilo que pretendia ser mais uma etapa na direção de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus, sem implicar uma mutação essencial da natureza da Europa criada pelos tratados comunitários, até porque não houve ruptura total com o passado.

Se a criação da União Europeia (EU) significou um importante passo político a caminho do futuro, não menos importantes foram as alterações que o Tratado de Maastricht trouxe às três comunidades europeias e, especialmente, à Comunidade Econômica Europeia (CEE), alterando-lhe a designação, que, daí em diante, passou a chamar-se Comunidade Europeia, retirando-lhe a índole econômica.

Em 1º de janeiro de 1995, amplia-se o espaço comunitário europeu, com a adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia, conformando a “Europa dos Quinze”, na qual figuram Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grécia, Portugal, Espanha, Áustria, Finlândia e Suécia.

Nesse contexto de alargamento, em 1º de maio de 2004, amplia-se novamente o espaço de integração europeu, configurando a “Europa dos Vinte e Cinco”, com a adesão

de dez novos países: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca.

Finalmente, em 25 de abril de 2005, acontece nova expansão da União Europeia, constituindo a atual “Europa dos Vinte e Sete”, com a adesão da Bulgária e da Romênia.

2. União Europeia

2.1. Tratados constitutivos

O Tratado de Maastricht, de 1992, teve como grande objetivo político a criação da União Europeia, conferindo-lhe perfil institucional próprio. Destacam-se, também, entre seus objetivos: adoção de uma política monetária e cambial unificada, que culminou com a introdução de uma moeda única, o EURO, a partir de 1º de janeiro de 2002; harmonização das políticas macroeconômicas entre os Estados-Membros; criação da cidadania da União Europeia, oferecendo igualdade de tratamento a todos os cidadãos dos Estados-Membros independentemente de seu país de origem; criação do Provedor de Justiça, no âmbito do Parlamento Europeu; elevação do Tribunal de Contas à categoria de instituição comunitária; adoção de política externa e de segurança comuns; incremento da cooperação no âmbito judicial e da segurança nacional interna; e estabelecimento de princípios comuns aos Estados-Membros como a subsidiariedade, a solidariedade, a democracia, a liberdade, o respeito aos direitos humanos e o Estado de Direito.

Preocupou-se, ainda, o Tratado de Maastricht com o fortalecimento da coesão de novos domínios, como meio ambiente, cultura, informação, defesa do consumidor, segurança, relações internacionais e desenvolvimento científico e tecnológico.

Os Tratados de Roma e o Tratado de Maastricht sofreram duas importantes reformas. A primeira, em 1997, promovida pelo Tratado de Amsterdã, e a segunda, em 2001, pelo Tratado de Nice.

O Tratado de Amsterdã foi assinado em 2 de outubro de 1997 e entrou em vigor em 1º de maio de 1999. Entre seus principais objetivos, citem-se: criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça; inclusão de matérias relativas à liberdade de circulação de pessoas, dando maior consistência à vertente da supranacionalidade; reafirmação do princípio da subsidiariedade e consagração do princípio da proporcionalidade na adoção dos atos comunitários; ampliação das matérias de competência comunitária, que passou a incluir a saúde, o trabalho e a segurança social; avanço no reforço das funções do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias; e a inclusão de um alto nível de emprego, da isonomia entre homens e mulheres e da proteção do meio ambiente entre as metas comunitárias.

Por seu turno, o Tratado de Nice foi assinado em 26 de fevereiro de 2001 e entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2003, com o objetivo de promover a adaptação do sistema institucional comunitário ao novo alargamento da União Europeia, a partir da adesão, em 1º de maio de 2004, de mais dez Estados, alterando a composição do Parlamento Europeu para 732 membros, a composição da Comissão Europeia, que passa a contar apenas com um nacional de cada Estado-Membro, e a maioria qualificada do Conselho da União Europeia, com o sistema de ponderação de votos. Foram introduzidas, ainda, modificações importantes nos seguintes domínios: direitos fundamentais, cooperação judiciária em matérias civil e penal, política industrial, cooperação econômica, financeira e técnica com países terceiros, estatuto dos eurodeputados e estatuto dos partidos políticos em nível europeu.

Após mais de meio século, deu-se o coroamento do processo europeu de integração, com a adoção, a partir de 1º de janeiro de 2002, da moeda comum – o *euro* –, que substituiu, na época, as moedas nacionais de doze dos Estados-Membros da União Europeia.

Finalmente, o Tratado de Lisboa foi assinado em 13 de dezembro de 2007 e entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009, com a finalidade de modernizar as instituições europeias e seus métodos de trabalho, reforçar a eficiência e a legitimidade da União Europeia ampliada, bem como assegurar a coerência da sua política externa e a sua capacidade de enfrentar os desafios atuais de um mundo globalizado, nomeadamente as questões climáticas, a sustentabilidade e a criminalidade organizada.

Como se observa, o extraordinário desenvolvimento alcançado pela União Europeia permitiu a reunião de vinte e sete países das partes ocidental e oriental do continente num só espaço integrado, com instâncias dotadas de supranacionalidade e de competências próprias, bem como de ordenamento jurídico autônomo – o Direito Comunitário, que constitui memorável e surpreendente elaboração normativa das últimas décadas, de caráter supranacional, assente não só nos tratados constitutivos e nos atos comunitários, mas também na fecunda jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, a vincular os Estados-Membros, as instituições comunitárias e os nacionais, pessoas físicas e jurídicas.

2.2. Instituições

A estrutura e o funcionamento da União Europeia envolvem um grande número de instituições comunitárias que mantêm entre si um diálogo interinstitucional, promovendo uma gestão interativa e partilhada, capaz de conferir novos impulsos e novos objetivos. Entre tais instituições, cumpre destacar as seguintes, nas quais se concentram os poderes e as competências institucionais mais importantes: Conselho Europeu, Conselho da União Europeia, Parlamento Europeu, Comissão Europeia, Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, Tribunal de Justiça de Primeira Instância, Tribunal da Função Pública e Tribunal de Contas.

A primeira instituição comunitária – o Conselho Europeu – teve origem na Cúpula de Chefes de Estado ou de Governo, realizada em Paris, em 1974, com o intuito de traçar as grandes linhas políticas da União Europeia.

O Conselho Europeu é composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, assistidos pelos Ministros das Relações Exteriores e por um membro da Comissão Europeia, sendo que suas reuniões acontecem pelo menos duas vezes por ano, presididas pelo Chefe de Estado ou de Governo que estiver no exercício da Presidência da União Europeia, o que ocorre por meio de rodízio a cada seis meses (janeiro-junho e julho-dezembro), segundo uma ordem preestabelecida.

O Conselho Europeu é o órgão da cúpula da União Europeia cujas decisões constituem o pano de fundo de sua atuação. Assim é que os objetivos do Conselho Europeu se voltam para a eleição direta do Parlamento Europeu, a conclusão do mercado interno e a definição das grandes linhas de orientação da política externa e de segurança comum e de integração europeia.

A segunda instituição comunitária – o Conselho da União Europeia, antigo Conselho de Ministros – tem sede em Bruxelas e é composta por um representante, de nível ministerial, de cada Estado-Membro, com poderes específicos para assumir, por seu país, compromissos vinculantes. Tem a incumbência de definir as políticas da União Europeia. Simultaneamente, opera, também, o Conselho Europeu (Tratado da CE, art. 202). É presidido rotativamente pelos Estados-Membros, por período de seis meses, de acordo com uma ordem preestabelecida, definida por unanimidade e com base no princípio da alternância.

Entre as competências do Conselho da União Europeia, mencionem-se a coordenação das políticas econômicas gerais dos Estados-Membros, o poder de tomada de decisões, a celebração de acordos internacionais e o exercício da função normativa,

embora esta dependa de um processo legislativo que envolve a participação conjunta de outros órgãos comunitários.

A terceira instituição comunitária – o Parlamento Europeu – tem sede principal em Estrasburgo e é formado por setecentos e trinta e seis representantes populares – os *eurodeputados* –, que são eleitos democraticamente por sufrágio universal direto, com mandato de cinco anos. Atualmente, estão na sua 7ª legislatura (2009-2014).

O Parlamento Europeu apresenta como competências mais importantes a legislativa (ou, mais precisamente, a participação no processo legislativo comunitário), a orçamentária e a de controle político.

A competência legislativa do Parlamento Europeu refere-se à participação no processo de elaboração das normas comunitárias por meio dos procedimentos estabelecidos nos tratados constitutivos, quais sejam: o procedimento de codecisão, o procedimento de consulta, o procedimento de cooperação e o procedimento do parecer favorável. Na verdade, colegisla com o Conselho da União Europeia em diversos domínios sob proposta da Comissão Europeia.

Esse é o grande paradoxo do modelo da União Europeia: o Parlamento Europeu, o único órgão eleito pelo voto popular, universal e direto, não possui os mesmos poderes de legislar dos Parlamentos nacionais, encontrando-se destituído de capacidade decisória plena, à medida que divide funções legislativas com o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia (a esta, aliás, é reservada a iniciativa legislativa).

Tem-se, assim, um *déficit democrático* na União Europeia, cuja consequência resulta numa espécie de autoritarismo do constitucionalismo europeu: democracias nacionais que produziram um órgão legislativo supranacional, democraticamente eleito pelas populações dos Estados-Membros, mas desprovido de poder decisório pleno.

A competência orçamentária é partilhada com o Conselho da União Europeia por meio da preparação e votação do orça-

mento anual e do controle de sua execução. O Parlamento Europeu tem o poder de aprovar ou de recusar o orçamento, o que fortalece a sua influência sobre a gestão das atividades comunitárias.

Por fim, a competência de controle é exercida por meio de requisição de informações sobre as atividades da Comissão Europeia ou do Conselho da União Europeia, por escrito ou oralmente, além de votar moção de censura para afastar os membros da Comissão Europeia. O Parlamento Europeu participa do processo de nomeação dos comissários e pode, também, instaurar comissões de inquérito temporárias visando à apuração de alegações de infração e má administração na aplicação do Direito Comunitário. Assim é que conferiu aos cidadãos da União Europeia o direito à petição sobre questões circunscritas às atividades comunitárias e relacionadas aos interesses dos peticionários.

O Parlamento Europeu é, ainda, competente para nomear o Provedor de Justiça, com poderes para receber reclamações e queixas sobre os casos de má administração na atuação das instituições comunitárias, salvo o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e o Tribunal de Primeira Instância no exercício de suas funções jurisdicionais.

A quarta instituição comunitária – a Comissão Europeia – tem sede em Bruxelas e é composta por vinte e sete membros – um por Estado-Membro –, escolhidos entre técnicos e políticos, com mandato de cinco anos e com todas as garantias de independência, o que lhes impõe o dever de permanecerem afastados de qualquer injunção política. O presidente é escolhido pelos Chefes de Estado e de Governo reunidos no Conselho Europeu, sendo a escolha condicionada à aprovação do Parlamento Europeu. Os membros restantes são designados pelos Estados integrantes da União Europeia.

A Comissão Europeia desempenha as competências de iniciadora do processo

legislativo, guardião dos tratados e de gestora e executora da administração e política comunitárias. Em face dessa posição de instituição central que ocupa na estrutura orgânica da União Europeia, mantém relações privilegiadas com as demais instituições comunitárias, participando, nesse contexto, das reuniões do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu.

A Comissão Europeia detém o monopólio da iniciativa no processo legislativo comunitário e elabora as propostas para que o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu possam aprovar a legislação comunitária. Além disso, é responsável pela sua execução.

Como guardião dos tratados comunitários, cabe à Comissão Europeia velar por sua efetiva aplicação pelos Estados-Membros e por particulares. Na hipótese de violação desses tratados, pode aplicar sanções aos infratores ou propor ação judicial de descumprimento junto ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TCE, art. 211).

Cabe, ainda, à Comissão Europeia a gestão e a execução do orçamento comunitário e dos fundos especiais, assegurando a realização das receitas e a satisfação das despesas. Entre esses fundos, citem-se o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDERE) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED).

Como se observa, a Comissão Europeia é a verdadeira instituição supranacional da União Europeia, responsável pela defesa do interesse comunitário.

A quinta instituição comunitária – o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias – tem sede em Luxemburgo e foi criada em 1957, em face do receio de que os órgãos comunitários pudessem fazer uso desmesurado de suas competências supranacionais. Por essa razão, foi-lhe atribuída a incumbência de garantir o respeito do Direito Comunitário na interpretação e aplicação uniforme dos tratados constitutivos

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é composto por vinte e sete juízes – um por Estado-Membro – e assistido por oito advogados-gerais, nomeados por um período de seis anos, permitida a recondução. O presidente é eleito por um período de três anos, podendo ser renovado. Cabe-lhe dirigir os trabalhos e os serviços judiciais e presidir as audiências e deliberações. Já os advogados-gerais auxiliam o órgão no cumprimento de suas funções.

A Corte de Luxemburgo é competente para processar e julgar os litígios regidos pela legislação comunitária, incluídos os conflitos entre norma nacional e norma supranacional, e para anular atos incompatíveis com os tratados comunitários, assegurando o equilíbrio necessário à atuação das instituições comunitárias e à preservação da União Europeia. Enfim, é ele que garante o respeito à ordem jurídica na interpretação e aplicação do Direito Comunitário.

Sua jurisdição abrange todo o território da União Europeia e é dotada de efeito direto, ou seja, independe de qualquer procedimento homologatório pelos Poderes Judiciários nacionais, prescindindo dos mecanismos tradicionais das cartas precatórias e das cartas rogatórias.

Para assegurar a efetividade da função jurisdicional no âmbito comunitário, cabe ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias o processo e o julgamento de várias ações e recursos, além do reenvio prejudicial. Nesse contexto, mencionem-se a ação de descumprimento – chamada pelos comunitaristas portugueses de *ação de incumprimento* –, a ação por omissão, a ação de indenização, o recurso de anulação e o recurso ordinário.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, como órgão judicial e de controle da legalidade, tem exercido influência marcante na evolução do Direito Comunitário, definindo seus princípios e afirmando sua autonomia, primazia e aplicabilidade direta em relação ao Direito nacional.

Com base no Ato Único Europeu, a partir de 1989, foi associado ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias o Tribunal de Primeira Instância também sediado em Luxemburgo, com competências específicas para, sem prejuízo do recurso ao Tribunal de Justiça, conhecer algumas categorias de ações determinadas pelo Conselho da União Europeia, por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu e à Comissão Europeia.

A sexta instituição comunitária – o Tribunal de Primeira Instância – é composta de vinte e sete juízes, em condições e segundo critérios idênticos aos que presidem a nomeação dos membros do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. O presidente é escolhido por um período de três anos, podendo ser reconduzido.

O Tribunal de Primeira Instância é competente para julgar ações por omissão, anulatórias e de responsabilidade civil, ajuizadas contra a Comunidade por pessoas físicas ou jurídicas; ações em matéria de concorrência e ações atinentes a litígios entre a Comunidade e seus agentes. Está fora de sua competência a ação de reenvio prejudicial.

Das decisões emanadas do Tribunal de Justiça de Primeira Instância podem ser interpostos recursos ordinários ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, limitados, porém, a matérias de direito.

Com base na Decisão de 2 de novembro de 2004, o Conselho da União Europeia instituiu o Tribunal da Função Pública, vinculado ao Tribunal de Primeira Instância.

A sétima instituição comunitária – o Tribunal da Função Pública – é composta por sete juízes, nomeados por um período de seis anos, com a função específica de processar e julgar o contencioso da função pública na União Europeia.

A oitava instituição comunitária – o Tribunal de Contas – tem sede em Luxemburgo e foi criada em 1975. Porém, só em 1992, pelo Tratado de Maastricht, foi guindado à categoria de instituição comunitária. É

composto por vinte e sete membros – um por Estado-Membro –, nomeados por um período de seis anos pelo Conselho da União Europeia, após consulta ao Parlamento Europeu, permitida a recondução. Suas funções, consultivas e fiscalizadoras, são exercidas com autonomia e independência, na forma do seu regimento interno. Incumbe-lhe examinar a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas da União Europeia e garantir a correta gestão financeira das instituições comunitárias.

O Tribunal de Contas conta com cerca de quinhentos e cinquenta agentes, entre permanentes e temporários, com elevada qualificação e capacitação técnicas, provenientes de todos os Estados-Membros.

Convém mencionar, ainda, outras instituições complementares da União Europeia, com atribuições auxiliares e consultivas, como o Comitê Econômico e Social, o Comitê das Regiões, o Banco Europeu de Investimentos e o Banco Central Europeu.

3. Conclusão

Em síntese conclusiva, fica claro que a União Europeia constitui experiência única no mundo em matéria de integração, com a reunião das partes ocidental e oriental da Europa, alcançando, nos dias atuais, um espaço comum que abrange vinte e sete países e 500 milhões de pessoas e perfazendo um produto interno bruto de mais de 9,5 trilhões de euros, com instituições dotadas de supranacionalidade e de competências próprias, além de uma ordem jurídica autônoma, que apresenta atributos singulares como primazia, aplicabilidade imediata e efeito direto.

Percebe-se, assim, que as características presentes na União Europeia decorreram do próprio processo de formação, longo e progressivo, e da necessidade de adaptação diante das exigências que as etapas da integração foram evidenciando, inclusive quanto aos aspectos da supranacionalidade e da ordem jurídica comunitária. Na ver-

dade, verifica-se que, desde o início, as Comunidades Europeias (e a União Europeia) evoluíram no sentido da unidade de sua estrutura institucional e da uniformização de seu funcionamento.

Nesse diapasão, é forçoso reconhecer que o extraordinário desenvolvimento alcançado pelo processo de integração europeu, superando a união econômica e monetária e aproximando-se da união política, coloca a União Europeia em posição paradigmática relativamente a outras organizações de integração.

No entanto, a União Europeia apresenta, atualmente, questões recorrentes, quer no plano interno, quer no plano externo.

No plano interno, a União Europeia vê-se confrontada com a falta de legitimidade do processo decisório e com a hegemonia exercida pela organização burocrática, centralizada em Bruxelas. Com efeito, a despeito das reformas institucionais levadas a efeito pelo Tratado de Amsterdã e pelo Tratado de Nice, grande parte dos poderes soberanos nos domínios executivo e legislativo transferida pelos Estados-Membros à União Europeia é ainda efetivamente exercida pela Comissão Europeia, visto que é dela a titularidade da iniciativa das leis e das políticas comunitárias, cabendo às demais instituições, especialmente o Parlamento Europeu, em muitos domínios, apenas ratificá-las.

Portanto, o déficit democrático e o centralismo burocrático afetam a dimensão Europeia da política e a legitimidade de suas decisões, posto que, internamente, os Estados-Membros, em geral, respeitam os princípios do Estado de Direito e da democracia.

Ressalte-se, ainda, no plano interno, a necessidade da manutenção do equilíbrio orçamentário e fiscal dos Estados-Membros e da estabilidade da zona do euro.

No plano externo, a União Europeia busca exercer um papel emblemático no mundo globalizado no sentido de constituir-se referência para outros povos e

nações nos domínios da paz, da democracia e dos direitos humanos.

Mas a União Europeia, no seu processo contínuo de crescimento, que deverá assistir a novos alargamentos que traçarão as últimas fronteiras geográficas, econômicas, culturais e, sobretudo, políticas do continente, abrir-se-á cada vez mais para os valores que os povos da Europa prezam profundamente, que incluem, além da paz, da segurança, da justiça e da solidariedade, a democracia participativa.

Assim, a União Europeia tem ainda um trajeto a percorrer para aproximar-se mais dos seus cidadãos, exprimir-se a uma só voz e firmar-se como ator confiável na cena política mundial.

Referências

- ALMEIDA, Elisabeth Accioly Pinto de. *Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 2008.
- CAMPOS, João Mota de. *Manual de direito europeu: o sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento econômico da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- CASELLA, Paulo Borba. *União Europeia: instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 2002.
- CUNHA, Paulo de Pitta e. *A integração europeia no dobrar do século*. Coimbra: Almedina, 2003.
- FARIA, José Eduardo. *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- FEATHERSTONE, Kevin. Jean Monet and the democratic deficit in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, London, v. 32, n. 2, p. 149-170, June 1994.
- LOBO, Maria Teresa de Cárcomo. *Manual de direito comunitário: 50 anos de integração: a ordem jurídica, o ordenamento econômico, as políticas comunitárias e o tratado constitucional*. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2007.
- PIRES, Francisco Lucas. *Introdução ao direito constitucional europeu seu sentido, problemas e limites*. Coimbra: Almedina, 1997.
- TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TRATADOS. In: EUROPA: o portal da União Europeia. Bruxelas: Comissão Europeia, Departamento de Comunicação, 2011. Disponível em: <http://europa.eu/documentation/legislation/index_pt.htm>. Acesso em: 6 out. 2011.