

democracias

ESTUDOS DO SÉCULO

XX

número 17 • 2017

“A vontade dos cidadãos da União”:
A democracia supranacional na União Europeia⁽¹⁾

Vital Moreira

Vital Moreira, Professor Catedrático jubilado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

E-mail: vital.moreira@ci.uc.pt.

¹ As citações bibliográficas remetem para a lista inserida no final do texto.

**“A VONTADE DOS
CIDADÃOS DA UNIÃO”:
A DEMOCRACIA
SUPRANACIONAL NA
UNIÃO EUROPEIA**

Equacionando a relação entre democracia e supranacionalidade à escala do sistema político da UE, o texto enfrenta três níveis essenciais desse debate: o da qualificação democrática do sistema político da UE; o do confronto entre a legitimidade política democrática da União e a dos Estados-membros; e o da pertinência da noção de democracia supranacional.

Palavras-chave: *Democracia supranacional, Sistema político, União Europeia.*

**“THE WILL OF THE
UNION’S CITIZENS”:
SUPRANATIONAL
DEMOCRACY IN THE
EUROPEAN UNION**

Equating the relation between democracy and supranationality at the level of the EU political system, the paper addresses three essential levels of this discussion: the democratic qualification of the EU political system; the confrontation between the democratic political legitimacy of the Union and the Member States; and the suitability of the concept of supranational democracy.

Keywords: *Supranational democracy, Political system, European Union.*

**“LA VOLONTE DES
CITOYENS DE L’UNION”:
LA DEMOCRATIE
SUPRANATIONALE DANS
L’UNION EUROPEENNE**

Envisageant la relation entre démocratie et supranationalité à l’échelle du système politique de l’UE, le texte affronte trois niveaux essentiels de ce débat : celui de la qualification démocratique du système politique de l’UE ; celui de la confrontation entre la légitimité politique démocratique de l’Union et celle des Etats-membres ; et celui de la pertinence de la notion de démocratie supranationale.

Mots-clés: *Démocratie supranationale, Système politique, Union Européenne.*

1. Introdução

Tradicionalmente a noção de democracia, como “governo do povo”, vinha associada às noções de soberania e de cidadania, pelo que só tinha aplicação à relação entre o Estado e os seus cidadãos (democracia nacional) ou às declinações territoriais infranacionais (democracia local, democracia regional). Em todo caso, não fazia sentido aplicá-la à esfera transnacional, pois não existe soberania para além dos Estados nem há cidadãos, mas apenas relações entre Estados e organizações de Estados. Como noção constitucional, privativa do Estado, a democracia estava por definição fora de consideração no âmbito das relações trans-estatais, reguladas pelo direito internacional.

Todavia, este entendimento tem vindo a ser desafiado pela criação e pelo avanço da integração política supranacional da União Europeia, que veio perturbar as referidas noções tradicionais. Não sendo um Estado, a UE apresenta, porém, inequívocos traços paraestatais (poderes legislativos, separação de poderes, poder judicial, poder de criação direta de direitos e obrigações não somente *vis a vis* os Estados-membros mas também sobre os particulares submetidos à sua jurisdição, política externa e de segurança comum, etc.)². Não sendo uma federação, a União apresenta, no entanto, incontornáveis aspetos federais (“governo em dois níveis”, atribuições próprias, cidadania da União, dupla representação política dos cidadãos da União e dos Estados-membros, aplicação direta e primazia do direito da União, etc.)³. Não tendo constituição, a União não pode, todavia, ser corretamente lida e percebida se não numa “chave” constitucional (organização e limitação do poder, *rule of law*, *bill of rights*, independência dos tribunais, justiça constitucional, etc.)⁴.

Além disso, não tendo por substrato um “povo europeu”, mas sim uma associação de povos nacionais que constituem o substrato pessoal dos seus Estados-membros, a União assenta na noção de “cidadãos europeus”, constituído pelo conjunto dos cidadãos dos seus Estados-membros. Ou seja, tal como nos Estados, os cidadãos da União são também os destinatários das suas normas e os beneficiários da sua jurisdição. E também são a fonte de legitimidade política, direta e indireta, do poder da União.

A UE constitui uma forma inovadora de poder político, uma “*new kind of polity*”, nas palavras de Bogdandy (2012). Qualquer que seja, porém, a qualificação que dermos à UE como entidade política – “organização internacional atípica”, “confederação reforçada”, “federação de Estados soberanos”, ou “federação supranacional”, etc. -, é indiscutível que ela é um *sistema político* a título pleno, apresentando todos os elementos deste conceito desenvolvido pela ciência política norte-americana na década de 70 do século XX (Easton e Almond)⁵. A questão que se coloca aqui é a seguinte: *pode o sistema político da UE qualificar-se como democrático?*

Apesar de não ser um Estado, a União foi dotada pelos Estados-membros com atribuições próprias e poderes soberanos – que só lhe podem ser retirados por alteração

² Sobre os aspetos paraestatais da UE ver por todos, HIX, 1999; LOCK, 2009; MOREIRA, 2014.

³ Sobre a compreensão federal da UE, ver, por todos, WEILER, 1999; VON BOGDANDY, 2012, MOREIRA, 2014.

⁴ Sobre a compreensão constitucional da UE ver, por todos; WEILER, 1999; MADURO, 2001; HÄBERLE, 2006; BOGDANDY, 2009; ROSAS/ARMATTI, 2010; MOREIRA, 2014; ISIKSEL, 2016.

⁵ Para a análise da política da UE como um sistema político ver em especial HIX, 2005.

dos Tratados, por decisão unânime -, incluindo poderes legislativos, administrativos e judiciais, que são diretamente aplicáveis aos cidadãos e a outras pessoas coletivas dos Estados-membros. Neste sentido, a União exerce autoridade política e jurídica sobre os particulares, a par dos seus Estados-membros. Uma segunda questão que se coloca a este respeito é a seguinte: de onde deriva a legitimidade para este *poder político sobre os particulares*? *O poder político da União compartilha da mesma legitimidade política democrática do poder político dos Estados-membros*?

Há uma terceira questão importante: sendo a UE um sistema político baseado numa comunidade de Estados, estabelecendo um sistema de governo em dois níveis (*two level government*), de tipo federal, *será que a União satisfaz os requisitos de uma democracia federal*, quer na sua configuração, quer no seu funcionamento? Há lugar para conceber a noção de *democracia supranacional*?⁶

2. Fontes constitucionais da democracia da UE

2.1. As constituições nacionais

Como veremos abaixo, a organização e o funcionamento democrático da União constituem hoje em dia uma “garantia institucional” dos próprios Tratados da União Europeia. Logo o art. 2º TUE, sobre os princípios constitucionais da União, enuncia expressamente o *princípio democrático*, a par de outros princípios de óbvia ressonância estatal e constitucional (Estado de direito, direitos fundamentais, etc.).

Mas a exigência democrática decorre, antes de mais, do direito constitucional dos Estados-membros. Sendo uma união de Estados democráticos – e sendo a democracia um dos requisitos essenciais de adesão à União ⁷-, a democracia da União também é uma condição constitucional da adesão e permanência daqueles na União. *A União exige que os Estados-membros sejam democráticos, como condição de entrada; estes exigem que a União o seja, como condição de adesão.*

A União resulta da vontade dos Estados-membros, que lhe conferiram as necessárias atribuições e poderes. Algumas das constituições nacionais são explícitas em condicionar a sua pertença à União pelo respeito dos princípios democráticos. Este é o caso, por exemplo, da Alemanha e de Portugal.

⁶ A expressão “democracia supranacional” é hoje corrente na literatura sobre a UE. Ver por exemplo, MCCORMICK, 2006. Mas há quem prefira falar em “democracia pós-nacional” (DUFF, 2011) ou “democracia compósita” (FABRINI, 2007). Sobre a democracia europeia em geral ver, entre muitos, AUEL/BENZ, 2006; BEVIR/PHILLIPS, 2016; BOGDANDY, 2007; LORD, 1998; VAN PARIJS, 1998; SCHMIDT, 2006; WEILER, 1995. LEVRAT, 2012; ERIKSEN/FOSSUN, 2012; CALLIESS/HARTMANN, 2014.

⁷ Os requisitos de adesão à União encontram-se hoje explicitamente enunciados no art. 49º TUE, mas foram pela primeira vez explicitados nos chamados “critérios de Copenhaga”, por terem sido adotados numa resolução do Conselho Europeu de 1993, realizado na capital dinamarquesa.

Artigo 23º da *Grundgesetz* alemã

[União Europeia - Proteção dos direitos fundamentais - Princípio da subsidiariedade]

*(1) Com vista ao estabelecimento de uma Europa unida, a República Federal da Alemanha participa no desenvolvimento da União Europeia, que está **comprometida com os princípios democrático, social e federal**, com o Estado de direito e com o princípio da subsidiariedade e que garante um nível de proteção dos direitos fundamentais essencialmente comparável à que é garantida pela presente Lei Básica. Para este efeito a Federação pode transferir poderes soberanos por uma lei com o consentimento do Conselho Federal. O estabelecimento da União Europeia, bem como as alterações nos seus tratados fundamentais e regulamentos equiparáveis que alterem ou complementem a presente Lei Básica, ou que admitam fazer tais alterações ou aditamentos, ficarão sujeitas ao disposto nos nºs 2 e 3 do artigo 79º [preceitos sobre alterações à Constituição].(...)*

Da mesma forma a “cláusula da UE” da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece o seguinte:

Artigo 7º (Relações internacionais)

(...)

*6. Portugal pode, em condições de reciprocidade, com **respeito pelos princípios fundamentais de um Estado de direito democrático** e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da união europeia.*

Por conseguinte, precisamos de responder a esta pergunta chave: *a UE satisfaz efetivamente a exigência democrática estabelecida por essas (e outras) constituições nacionais como uma condição para a participação nacional na União?*

Se a resposta a esta questão for positiva, há um outro tópico que necessita de ser abordado. Como qualificar a democracia da UE, de acordo com a tipologia tradicional de sistemas de governo? Dado que quase todos Estados-membros da UE são democracias parlamentares - sendo exceções Chipre (presidencialismo) e a França (“semipresidencialismo”) -, o sistema de governo da UE segue o mesmo padrão parlamentar ou apresenta peculiaridades que tornam impossível juntá-lo à família parlamentar?

O objetivo deste trabalho é responder a estas duas perguntas do *ponto de vista do direito constitucional da União*, i. é, de acordo com os Tratados da União, tal como revistos pelo Tratado de Lisboa (2007, entrado em vigor em 2009). Isto não significa que se vá ignorar a abordagem da ciência política, que pode ajudar a interpretar a configuração constitucional. No entanto, a fim de manter uma abordagem coerente, vamos manter um discurso essencialmente jurídico-institucional⁸.

⁸ O “direito primário” da UE compreende principalmente o Tratado da União Europeia (TUE) (com origem no Tratado de Maastricht de 1992), o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) (originado no Tratado de Roma de 1957), a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) e os diversos protocolos anexos aos dois referidos Tratados.

2.2. Os “princípios democráticos” do Tratado de Lisboa

Na versão do Tratado de Lisboa (2007), o Tratado da União Europeia (TUE) inclui um conjunto de preceitos dedicados à qualificação democrática da União. Depois de afirmar no art. 2º que a União se baseia, entre outros, nos princípios da democracia, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos – ou seja, no princípio do Estado de direito democrático –, o título II do TUE estabelece diretamente os “princípios democráticos” da União.

Vale a pena transcrevê-los (rubricas dos artigos acrescentadas).

Título II

Disposições relativas aos princípios democráticos

Artigo 9º [Cidadania da União]

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. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui.

Artigo 10º [Democracia representativa]

- 1. O funcionamento da União baseia-se na democracia representativa.*
- 2. Os cidadãos estão diretamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu.*
Os Estados-membros estão representados 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.
- 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 11º [Democracia participativa]

- 1. As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União.*
- 2. As instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil.*
- 3. A fim de assegurar a coerência e a transparência das ações da União, a Comissão Europeia procede a amplas consultas às partes interessadas.*
- 4. Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados.*

Os procedimentos e condições para a apresentação de tal iniciativa são estabelecidos nos termos do primeiro parágrafo do artigo 24º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 12º [Papel dos parlamentos nacionais]

Os Parlamentos nacionais contribuem ativamente para o bom funcionamento da União:

a) Sendo informados pelas instituições da União e notificados dos projetos de atos legislativos da União, de acordo com o Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia;

b) Garantindo o respeito pelo princípio da subsidiariedade, de acordo com os procedimentos previstos no Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;

c) Participando, no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça, nos mecanismos de avaliação da execução das políticas da União dentro desse mesmo espaço, nos termos do artigo 70º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e sendo associados ao controlo político da Europol e à avaliação das atividades da Eurojust, nos termos dos artigos 88º e 85º do referido Tratado;

d) Participando nos processos de revisão dos Tratados, nos termos do artigo 48º do presente Tratado;

e) Sendo informados dos pedidos de adesão à União, nos termos do artigo 49º do presente Tratado;

f) Participando na cooperação interparlamentar entre os Parlamentos nacionais e com o Parlamento Europeu, nos termos do Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia.

Importa sublinhar à partida os principais aspetos destes preceitos inovadores (salvo o primeiro) do Tratado de Lisboa. São eles:

- a instituição da cidadania europeia (art. 9º);
- a primazia da democracia representativa e a natureza dual desta (art. 10º);
- o relevo dado à democracia participativa (art. 11º);
- o destaque conferido ao papel dos parlamentos nacionais (art. 12º).

Importa desenvolver estes tópicos.

3. Condições para a democracia da UE

3.1. A integração transnacional plurifuncional

A história da UE não é somente a história do seu alargamento geográfico (de seis países para os atuais 28) mas sobretudo a história da *ampliação do âmbito funcional da integração europeia*, desde a Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA), de 1951, até à União Europeia, de 1992, passando pela Comunidade Económica Europeia (CEE), de 1957.

O grande salto quantitativo e qualitativo na ampliação funcional da integração europeia – de uma integração monossetorial, de natureza exclusivamente económica (“mercado comum” e união aduaneira) para uma integração plurifuncional de natureza caracterizadamente política - é dado pelo Tratado de Maastricht de 1992, que acrescentou às atribuições da União não somente a união económica e monetária (UEM), incluindo a moeda comum (que haveria de ser o euro), mas também um conjunto de atribuições extraeconómicas, nomeadamente a política externa e de segurança comum (PESC) (incluindo uma política de defesa), a política de liberdade, segurança e justiça, a que a acrescem outras áreas, tanto no domínio interno (política social, educação, saúde, defesa dos consumidores, investigação científica, ambiente, energia, proteção civil, etc.) como no domínio externo (cooperação para o desenvolvimento, ajuda humanitária, etc.).

Sem ser dotada de fins gerais, como os Estados, a UE tornou-se uma *entidade supranacional de fins múltiplos*, onde figuram atribuições de sensibilidade política suprema, como a política de relações externas e de defesa e a política de liberdade, segurança e justiça, que reclamam uma legitimidade política muito superior à da integração económica.

3.2. O “governo em dois níveis”

A UE é um tipo original de “poder político em vários níveis”. Sem ser um Estado federal – desde logo porque não é um Estado -, a UE mostra várias características federais, nomeadamente a existência de dois níveis de governo: o nível nacional, dos Estados-membros, e o nível supranacional, da União⁹.

Além disso, a União Europeia tem as suas próprias instituições, dedicadas ao desempenho das funções tradicionais do Estado: função legislativa, executiva e judicial, assim como outras instituições paraestatais, como o banco central, etc.. Embora algumas das instituições da União sejam constituídas por representantes das instituições dos Estados-membros - nomeadamente o Conselho da União e o Conselho Europeu -, outras são independentes das instituições nacionais; isto aplica-se particularmente ao Parlamento Europeu, após 1979 (ano em que passou a ser diretamente eleito), à Comissão Europeia e ao Tribunal de Justiça da União.

Por último, existem dois níveis de ordem jurídica – a dos Estados-membros e a da UE – e as normas e as decisões da União Europeia são diretamente vinculativas não só para os Estados-membros e as suas instituições mas também para os seus cidadãos, que também são ao mesmo tempo cidadãos da União. Ao contrário do direito internacional, que precisa de ser “internalizado” na ordem jurídica doméstica, o direito da União cria diretamente direitos e obrigações na ordem jurídica dos Estados-membros, sem sequer precisar de ser publicado no jornal oficial nacional. Como é próprio dos Estados federais, o direito da União impõe-se efetivamente aos Estados-membros, sob pena de sanções da União, prevalece sobre o direito nacional e goza em princípio de imunidade constitucional na ordem jurídica interna, não podendo os Estados-membros invocar o sua ordem constitucional para não cumprir as suas obrigações decorrentes do direito da União. Além disso, os Estados-membros são responsáveis perante a União pela

⁹ Sobre o “governo em dois níveis” da UE ver, por todos: PAGOULATOS/ TSOUKALIS, 2012.

efetiva aplicação do direito desta na sua ordem interna, responsabilidade que existe mesmo quando o incumprimento do direito da União se deve aos tribunais do Estado.

Nestas circunstâncias, por ser uma fonte de direito e de autoridade autónoma, se a União Europeia quiser ser um sistema democrático não é suficiente que os seus Estados-membros sejam democráticos. A própria União Europeia deve preencher as exigências democráticas. Se a autoridade político-jurídica da União Europeia afeta diretamente os seus cidadãos, sem qualquer mediação dos Estados-membros, assim criando direitos e obrigações para aqueles, o princípio democrático exige que *os próprios cidadãos, e não somente os Estados-membros, tenham uma palavra decisiva a dizer no governo da União, particularmente na aprovação da sua legislação e na designação e escrutínio do seu executivo.*

A democracia ao nível da UE significa necessariamente autogoverno dos cidadãos da UE, tal como a democracia ao nível estadual significa o autogoverno dos cidadãos nacionais. Pela mesma razão que existe uma cidadania da UE acima da cidadania nacional, também não deve haver *uma democracia da UE acima das democracias nacionais.*

3.3. A cidadania europeia

Um dos traços tipicamente federais da União Europeia é a noção de cidadania europeia, que se encontra hoje prevista no art. 9º TUE, acima transcrito. A Parte II do Tratado de Funcionamento da UE (TFUE) desenvolve essa noção e define os direitos de cidadania (arts. 18º-25º), entre os quais a liberdade de circulação e de residência em qualquer Estado-membro e o direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência. Os mesmos direitos são reproduzidos no cap. V (“Cidadania”, arts. 39º-46º) da Carta de Direitos Fundamentais da União (CDFUE), que o Tratado de Lisboa incluiu no “direito primário” (constitucional) da União (TUE, art. 6º).

Não é por acaso que o capítulo dos princípios fundamentais do TUE começa com a cidadania europeia e que o art. 10º-3 acrescenta que *“todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União”*, evocando o conhecido art. 21º-1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Com efeito, a noção de democracia da União só é possível porque há duas décadas e meia, no primeiro avanço para a integração política europeia, o Tratado de Maastricht (1992) criou a noção de cidadania da União, sendo cidadãos europeus por definição todos os nacionais dos Estados-membros. A União Europeia tornou-se então uma *união dos seus Estados-membros e dos seus cidadãos*. Ao criar a noção de cidadãos da UE e ao reconhecer um conjunto de direitos de cidadania - acima de tudo, o direito de estabelecer residência em qualquer Estado-membro e o direito de votar e ser eleito para o Parlamento Europeu, independentemente do país de residência dentro da União -, o Tratado de Maastricht criou também uma *comunidade política autónoma, diferente e separada das comunidades políticas nacionais*, com as suas próprias instituições e mecanismos democráticos¹⁰.

¹⁰ Sobre a cidadania europeia, ver, por todos, BAUBÖCK, 2007; MOCCIA, 2012; MOREIRA, 2014; SCHNEIDER, 2008; SCHONBERGER, 2007.

Enquanto cidadãos nacionais, os cidadãos dos Estados-membros da União participam na vida política do seu país. Enquanto cidadãos europeus, participam na vida política da União. *Dupla cidadania, dupla democracia.*

3.4. A questão da legitimidade do poder político da UE

De acordo com o entendimento generalizado da noção desde Max Weber, “legitimidade” é o ingrediente que torna legítimo o poder, ou aceite como legítimo, isto é, como válido e vinculativo, por aqueles que a ele se encontram submetidos. O poder democrático é legítimo porque os governados estão eles mesmos ao comando do poder político, ou pelo menos são chamados a selecionar os governantes e a escolher as orientações políticas da governação. O poder democrático é legítimo porque é baseado na vontade dos cidadãos e porque é responsável perante os cidadãos.

Como veremos, a questão da democracia na UE foi levantada quando a legitimidade da União começou a ser posta em causa. No início da integração europeia, quando as suas competências eram limitadas à criação de um “mercado comum” e as decisões eram tomadas por unanimidade dos Estados-membros, foi alegado que a sua legitimidade era assegurada pela vontade comum dos Estados-membros e pela legitimidade dos seus governos democráticos que decidiam por unanimidade regras comuns a aplicar e a ser implementados por todos eles. Como não havia verdadeiramente perda de soberania, dada a regra da unanimidade, a questão da legitimidade do poder da União não se colocava.

As coisas começaram a tornar-se menos claras quando as competências da União foram aumentadas, quando a unanimidade no Conselho foi substituída pela regra da maioria qualificada num certo número de áreas e quando se observou que a cadeia de legitimidade desde os cidadãos às instituições da União era demasiado extensa e com muitos elos: cidadãos → parlamentos nacionais → governos nacionais → Conselho da União → Comissão Europeia. A legitimidade das decisões da União já não era assegurada pela democracia nacional na base, tanto assim que essas decisões, agora tomadas por maioria, criavam diretamente novos direitos e obrigações para os próprios cidadãos em todos os Estados-membros, independentemente da oposição destes.

Como assinalou P. Maignette (2000), a integração europeia traduziu-se numa *compressão da soberania nacional e, por consequência, numa constrição da democracia nacional*. Logo, a transferência de poderes de soberania para a União tinha de ser acompanhada de uma “compensação” democrática ao nível da União, sob pena de criação de uma situação de *soberania supranacional sem democracia supranacional*.

Havia um “elo ausente” na cadeia de legitimação do poder da União Europeia, um elo que poderia fornecer a legitimidade vinda diretamente dos próprios cidadãos, através de mecanismos adequados, nomeadamente a representação e a responsabilização ao nível da UE. Este argumento é a verdadeira fonte da democracia da UE¹¹. E o a

¹¹ Sobre a questão da legitimidade democrática da UE ver, entre muitos: KOHLER-KOCH/ RITTENBERGER, 2007; LENAERTS/ CAMBIAN, 2009; SCHMIDT, 2012.

Leo que faltava era um parlamento da União diretamente eleito pelos cidadãos, com efetivos poderes legislativos e poderes de fiscalização do governo da União.

4. O “défice democrático” e a construção da democracia na UE

4.1. Dimensões do “défice democrático”

O desenvolvimento da democracia na União Europeia deve muito ao debate sobre o “défice democrático”, que surgiu nos anos oitenta do século passado e que foi um reflexo da sensação de legitimidade política insuficiente da integração europeia.

O discurso sobre o déficit democrático da UE foi baseado numa série de temas, designadamente as seguintes¹²:

a) Déficit democrático da própria integração europeia

Para o “eurocéticos”, ou seja, os opositores da integração europeia, situados tanto na direita nacionalista como na esquerda soberanista, o déficit democrático da UE começa com a própria integração europeia, ou pelo menos com a sua contínua expansão e aprofundamento, através de novos tratados, alegadamente negociados e ratificados pelas elites políticas sem verdadeiro debate político e sem procurar um explícito consentimento popular.

Para consubstanciar esse alegado déficit, algumas acusações falam mesmo de uma “integração furtiva”, nas costas dos povos europeus.

b) “Governamentalização” dos poderes legislativos conferidos à UE

No início da integração europeia, a legislação relativa às áreas atribuídas à União deixava obviamente de ser adotada pelos parlamentos nacionais, no âmbito de um debate público, passando a ser aprovada pelo Conselho por acordo intergovernamental e sem qualquer debate público, visto que o Parlamento Europeu não tinha nessa altura poderes legislativos.

Integração significava *desparlamentarização da função legislativa e de aprovação de acordos internacionais*, que passavam a ser exercidas pelos governos, sem mandato específico dos parlamentos nacionais. A expropriação dos poderes legislativos dos parlamentos nacionais foi durante muito tempo o principal argumento sobre o déficit democrático da União.

¹² Sobre o déficit democrático europeu ver, entre muitos: BOWMAN, 2006; CROMBEZ, 2003; HÖRETH, 2013; NEUBÜSER, 2002;

c) Défice de participação política a nível da UE

Nas primeiras décadas da integração europeia, havia um contraste marcado entre os tradicionais meios de envolvimento de interesses organizados e outras organizações e grupos da sociedade civil no processo político nacional e a sua ausência no processo político da União.

Por conseguinte, a dimensão de democracia participativa, que tem um papel importante nas democracias modernas, também estava ausente no que diz respeito à tomada de decisão política ao nível da UE.

d) Falta de poderes legislativos parlamentares a nível da UE

Para tornar as coisas piores, durante muito tempo a perda do poder dos parlamentos nacionais não foi compensado por um correspondente *empowerment* legislativo do Parlamento Europeu, que foi estabelecido pelo Tratado de Roma, mas que não foi diretamente eleito antes de 1979, tendo continuado sem poderes legislativos significativos até uma fase muito tardia.

Por conseguinte, faltava a peça fundamental de qualquer democracia representativa, que é uma assembleia legislativa eleita por sufrágio universal.

e) Falta de accountability da Comissão Europeia

A Comissão Europeia foi inicialmente concebida como um órgão técnico, neutral e independente, “não-maoritário”, livremente nomeado pelo Conselho por unanimidade, e que não era responsável nem perante o Conselho nem perante o Parlamento Europeu.

Por conseguinte o braço executivo da União não era responsável perante nenhum dos órgãos com legitimidade democrática da União. Sem legitimidade política própria e sem ser responsável perante os órgãos representativos da União, a Comissão não respeitava manifestamente os cânones do governo democrático.

4.2. Respostas e soluções

Estas acusações levaram a grandes mudanças ao longo do tempo, tanto no quadro institucional da União como nos seus procedimentos. Todas estas alterações convergem em trazer mais representação e mais participação política, mais debate público, mais transparência e *accountability*, mais poder do Parlamento Europeu, em suma, mais democracia para a União Europeia.

a) Democratização das alterações ao Tratados

No que diz respeito ao primeiro défice – “integração furtiva” –, ele pouco depende da própria União Europeia. Compete aos Estados-Membros decidir quando e como alargar e aprofundar a integração europeia com novos Tratados e como ratificá-los

internamente, o que sempre envolve a aprovação dos parlamentos nacionais e o assentimento dos chefes de Estado.

No entanto, deve ser mencionada a adoção do “método da convenção” para a aprovação da Carta de Direitos Fundamentais da UE (2000) e do falhado “Tratado Constitucional” (2004), que permitiu o envolvimento direto não só dos governos dos Estados-membros mas também das instituições da UE (PE e Comissão), e por último, mas não menos importante, dos parlamentos nacionais.

O método da convenção foi introduzido no Tratado de Lisboa como um procedimento permanente de futuras revisões ordinárias dos Tratados, como mostra o art. 48º-3 TUE. Em todo o caso, antes de iniciar o procedimento de revisão, o Conselho deve consultar o Parlamento Europeu e as alterações que vierem a ser aprovadas têm de passar pelo processo de ratificação interna em todos os Estados-membros.

O procedimento de revisão dos Tratados tornou-se, portanto, muito mais transparente e participado, quer pelo PE quer pelos parlamentos nacionais.

b) Reforço do papel dos parlamentos nacionais

Também o segundo défice democrático - expropriação dos parlamentos nacionais nos domínios de competência da UE - só podia ser colmatado no nível nacional. Cabe aos parlamentos e constituições nacionais decidir em que medida os governos nacionais devem envolver os parlamentos nacionais na definição das posições a adotar pelos governos no Conselho em matéria de competência da UE e até que ponto é que os parlamentos nacionais intervêm nas tarefas legislativas da União¹³.

No entanto, do lado da UE foram tomadas várias medidas a fim de melhorar a informação disponibilizada aos parlamentos nacionais. De facto, o Tratado de Lisboa assegurou uma informação geral e pronta dos parlamentos nacionais sobre todas as iniciativas lançadas a nível da UE, permitindo-lhes interagir com os seus governos e apresentar as suas posições e contribuições diretamente às instituições europeias (TUE, art. 12º).

Além disso, o TUE estipula agora que as reuniões do Conselho, quando no exercício de poderes legislativos, são públicas (art. 16º-8), o que, além do escrutínio público, permite também aos parlamentos nacionais inteirarem-se sobre as posições assumidas pelos respetivos governos.

Por último, o TUE tornou um certo número de decisões importantes da União dependentes da sua aprovação (ou não oposição) pelos parlamentos nacionais, o que reforça a sua posição em relação a esses atos legislativos.

c) O Parlamento Europeu como colegislador

A principal resposta ao défice democrático da União foi, indubitavelmente, a atribuição de poderes legislativos ao Parlamento Europeu, em codecisão com o Conselho.

¹³ Aqui o mecanismo e os procedimentos são muito diferentes entre os parlamentos nacionais. Nos casos mais exigentes, como na Dinamarca, os governos têm de obedecer às indicações aprovadas pelo parlamento. Quanto ao caso português, ver MOREIRA, 2016.

Iniciado com o Ato Único Europeu (1986), esse processo foi sendo progressivamente ampliado com os sucessivos tratados, até culminar com o Tratado de Lisboa, ao considerar como “processo legislativo comum” o exercício compartilhado do poder legislativo entre o Parlamento e o Conselho.

Doravante, e com ressalva dos procedimentos legislativos especiais, *o poder legislativo da União passa em geral pelo Parlamento Europeu*, tendo os parlamentos nacionais vários instrumentos para contribuir para o exercício da função legislativa da União.

d) Ampliar a transparência e a participação

Todas as alterações desde o Tratado de Maastricht têm vindo a melhorar os mecanismos de transparência dos procedimentos e das decisões das instituições da União bem como os espaços de participação de cidadãos e organizações nesses procedimentos.

Como se viu, o Tratado de Lisboa dedicou um preceito específico à democracia participativa na União (TUE, art. 11º), a que abaixo se voltará.

4.3. Destaques do processo de democratização da UE

No longo processo de democratização da União Europeia, são de assinalar alguns passos singulares de especial importância.

O primeiro deles foi a decisão de fazer eleger diretamente os deputados ao Parlamento Europeu, que estava prevista desde o Tratado de Roma, mas que durante mais de duas décadas foi substituída pela representação de delegações dos parlamentos nacionais. Começaram aí, em 1979, os alicerces da democracia representativa da União Europeia.

O segundo grande avanço foi protagonizado pelo Tratado de Maastricht, que, além da criação da cidadania europeia e dos direitos de cidadania, iniciou a atribuição de poderes de codecisão legislativa ao Parlamento Europeu, começando a reduzir o monopólio legislativo do Conselho, iniciando a construção das bases de uma verdadeira democracia parafederal.

O terceiro passo foi a aprovação da Carta de Direitos Fundamentais da União, a qual, embora inicialmente sem força vinculativa – que só veio a adquirir com o Tratado de Lisboa –, reiterou os direitos políticos dos cidadãos europeus.

Por último, há assinalar destacadamente o Tratado de Lisboa (2007), que, além dos preceitos sobre os princípios democráticos acima vistos, submeteu o poder legislativo da União, com poucas exceções, ao processo de codecisão entre o Conselho e o Parlamento Europeu e conferiu ao Parlamento Europeu poderes reforçados na eleição e no controlo da Comissão Europeia.

Com todas estas alterações, as instituições políticas da União passaram a respeitar no essencial os requisitos de uma democracia representativa de tipo federal. Os cidadãos europeus e as eleições europeias passaram a ser a base da legitimidade do poder da União para estabelecer direitos e obrigações que os beneficiam ou vinculam diretamente.

5. Dimensões da democracia na UE

5.1. Democracia para-federal

5.1.1. A repartição vertical de funções

À imagem da repartição vertical de funções nos Estados federais, entre a federação e as unidades federadas, assim também os Tratados da União procedem à delimitação de “competências” entre a União e os Estados-membros.

A primeira regra, estabelecida no art. 5º-2 TUE, é de que a União só pode atuar na área das atribuições que lhe sejam conferidas nos Tratados, que abrangem nomeadamente as políticas internas (parte III do TFUE) e as políticas de ação externa (tít. V TUE e parte V TFUE). Tudo o resto é competência dos Estados-membros.

A segunda regra é a distinção entre as competências exclusivas da União, em que só esta pode tomar decisões jurídicas vinculativas, e as competências concorrentes ou partilhadas, em que tanto a União como os Estados-membros são competentes. As primeiras estão previstas no art. 3º TFUE e as segundas no art. 4º. Todavia, os Estados-membros só podem exercer a sua competência se e na medida em que a União não tenha exercido a sua, perdendo-a quando a segunda a tenha exercido (“princípio da preempção”) (TFUE, art. 2º-2).

5.1.2. A dupla representação

A UE não é um Estado federal, por não ser um Estado, mas o sistema político da UE só pode ser entendido com uma “chave” federal: governo em dois níveis; repartição de atribuições entre a União e os Estados-membros, incluindo competências exclusivas daquela; cidadania europeia; efeito direto e primado da ordem jurídica da União; duplicação de órgãos representativos, um para os cidadãos da UE e o outro para os Estados-membros.

Na definição do TUE (art. 10º-2 e 14º-2), depois do Tratado de Lisboa, *o Parlamento Europeu não representa os diferentes povos da União, como anteriormente, mas sim os cidadãos da União, indiferenciadamente, independentemente do Estado de residência*. De facto, embora os deputados ao PE sejam eleitos por país, os eleitores são todos os cidadãos europeus residentes em cada país e não somente os nacionais; o mesmo se passa com os candidatos, pelo que pode haver deputados europeus que não sejam nacionais dos países onde foram eleitos.

A representação de cada país no PE, que tem um máximo de 751 lugares (TUE, art. 14º-2), não é exatamente proporcional à população de cada um. Por um lado, seguindo o exemplo do Brasil, todos os países, por mais pequenos que sejam, têm direito a seis lugares (o que beneficia países como Luxemburgo, Chipre e Malta), enquanto nenhum país pode ter mais de 96 lugares (o que limita a representação da Alemanha); por outro lado, a representação dos demais países obedece a uma regra

de “proporcionalidade degressiva”, beneficiando os pequenos e médios países à custa dos maiores.

O tempo de mandato do PE é de cinco anos e não pode ser encurtado por dissolução parlamentar, não havendo portanto eleições antecipadas. Os deputados não se agrupam por delegações nacionais mas sim em grupos parlamentares correspondentes aos partidos europeus.

Tanto o Conselho da União (que reúne os ministros dos governos dos Estados-membros, conforme os diversas “formações” setoriais) como o Conselho Europeu (que é formado pelos chefes de Estado ou chefes de Governo dos Estados-membros, conforme os seu próprio sistema de governo) representam os governos dos respetivos Estados-membros, pelo que os seus membros são substituídos quando cessam funções governamentais nos seus países.

Ao contrário do que ocorre com o senado no modelo federal típico dos Estados Unidos e de outros países que seguem esse modelo (Brasil, etc.) - que são compostos por senadores diretamente eleitos, que não respondem perante ninguém -, no caso da União Europeia *a representação dos Estados-membros está a cargo dos respetivos governos*, que naturalmente são responsáveis perante os respetivos parlamentos a nível nacional, permitindo um controlo democrático “doméstico” das políticas europeias dos respetivos países. A União segue aqui o modelo de federalismo alemão, onde também o Conselho Federal é composto por membros não eleitores, representando os governos regionais.

5.1.3. O método federal de decisão

Depois do Tratado de Lisboa, existem dois métodos distintos de decisão dos dois órgãos representativos da União.

A regra geral é o agora chamado “processo legislativo ordinário” regulado no art. 294º TFUE. O procedimento começa pela iniciativa legislativa da Comissão junto do PE e do Conselho. O PE é o primeiro a definir a sua posição, seguindo-se o Conselho. Na falta de acordo nessa “primeira leitura”, há uma “segunda leitura” e, na falta de acordo, há ainda uma “terceira leitura”, protagonizada por um comité de conciliação. Todavia, na generalidade dos casos, logo após a primeira leitura tem lugar um processo de negociações entre as duas instituições com a participação da Comissão (os chamados “trólogos”).

Os procedimentos legislativos especiais afastam-se desse modelo, porque as decisões cabem a um dos órgãos representativos, com participação do outro (TFUE, art. 289º), mas não através de codecisão.

Tanto no Conselho da União como no Conselho Europeu, as decisões são tomadas por maioria qualificada, salvo quando os Tratados exigem unanimidade, caso em que todos os Estados-membros têm um poder de veto. Cada país tem um voto, independentemente da sua dimensão, o que em princípio respeita a regra geral da igualdade de representação na “câmara alta” dos Estados federais. A maioria qualificada consiste numa maioria de 55% dos Estados-membros, mas desde que representem 65% da população, o que exclui maiorias compostas somente por pequenos Estados. Mas a exigência de uma “minoridade de bloqueio” de quatro países impede um poder de veto dos três maiores Estados só por efeito do seu peso populacional.

5.1.4. Papel das instituições nacionais

Uma das características peculiares da democracia parafederal da UE, quando comparada como o modelo federal clássico dos Estados Unidos, é a participação das instituições nacionais - dos parlamentos nacionais e dos governos - na vida política, legislativa e administrativa da União, desde a elaboração da legislação da União até à sua execução.

Este sistema de “federalismo cooperativo” contrasta com o “federalismo dual” dos Estados Unidos, em que cada nível de governo elabora e executa separadamente a sua própria legislação dentro da esfera das suas atribuições. A “separação vertical de poderes” entre a União e os Estados-membros é menos nítida na UE do que nos Estados federais; e a União depende mais dos Estados-membros (e vice-versa) do que nos Estados federais.

A participação dos parlamentos nacionais na vida da UE tem lugar a vários títulos¹⁴.

Primeiro, os parlamentos nacionais podem escrutinar a política europeia dos seus governos e a sua ação no Conselho e no Conselho Europeu, de acordo com as suas normas constitucionais internas, sendo de observar que a maior parte dos países europeus possuem sistemas de governo parlamentar, pelo que os governos dependem da confiança política dos parlamentos. Alguns Estados-membros, como a Dinamarca e a Alemanha, condicionam as posições dos seus governos nas instituições representativas da União a uma prévia aprovação parlamentar interna, quando se trate de áreas politicamente mais sensíveis.

Segundo, como já se viu, nos termos dos Tratados, os parlamentos nacionais têm o poder de vetar certas decisões da União, cuja eficácia necessita de aprovação dos Estados-membros, como por exemplo a legislação eleitoral da União (TFUE, art. 223º-2).

Terceiro, depois do Tratado de Lisboa os parlamentos nacionais têm direito a conhecer desde o início todas as iniciativas legislativas apresentadas ao PE e podem tomar posição sobre as mesmas. Embora sem força vinculativa, essas posições dos parlamentos nacionais podem influenciar as decisões do PE.

Quarto, os parlamentos nacionais têm o poder de monitorizar o respeito pelo “princípio da subsidiariedade” no exercício dos poderes da União, segundo o qual, na esfera das atribuições concorrentes, a União só deve legislar se se mostrar que essas atribuições não podem ser mais bem desempenhadas pelos Estados-membros (TUE, art. 5º-3). Para esse efeito, existe um mecanismo de alerta, regulado num Protocolo anexo aos Tratados. Em última instância, os parlamentos nacionais podem impugnar esses atos junto do TJUE.

Quinto, uma parte das leis da União, as “diretivas”, não compreende normas exequíveis por si mesmas, consistindo em normas-quadro a serem desenvolvidas pelos legisladores nacionais, com alguma margem de liberdade de decisão quanto aos meios e a forma de obter o resultado pretendido (TFUE, art. 202º), permitindo portanto alguma diferenciação de país para país. As leis finais acabam por ser as leis nacionais que “transpõem” as diretivas da União.

Por último, os parlamentos nacionais são decisivos na aprovação de alterações aos Tratados (TUE, art. 48º), quer na “revisão simplificada” – que é decidida pelas

¹⁴ Sobre o papel dos parlamentos nacionais na UE ver, entre muitos: PERNICE, 2001; ROSENBERG, 2017.

instituições representativas da União, mas que carece da aprovação subsequente dos parlamentos nacionais –, quer da “revisão ordinária”, que é feita por via de uma “convenção”, em que participam os parlamentos nacionais e que depois têm de ser aprovada pelos parlamentos nacionais no âmbito do processo de ratificação de convenções internacionais, ao abrigo das normas constitucionais internas.

Quanto aos governos nacionais, além da sua intervenção direta no Conselho Europeu e no Conselho da União, eles têm um papel decisivo na execução das leis, decisões e políticas da União.

Com efeito, outra das características peculiares do federalismo europeu, particularmente do modelo alemão, é o facto de a execução das leis e políticas da União não caber por via de regra às próprias instituições da União, mas sim aos governos e administrações dos Estados-membros. Desse ponto de vista, os governos e as administrações nacionais são órgãos *executivos da União*, cabendo aos tribunais nacionais fazer cumprir o direito da União na ordem interna, pelo que também eles se tornam um braço judicial de *enforcement* do direito da União. O TFUE verifica não somente essa obrigação de execução dos Estados-membros (art. 291º) mas também aplica as sanções em caso de incumprimento dessas obrigações.

Nos casos especiais em que é a própria União a executar as suas próprias leis e decisões políticas, através da Comissão Europeia, os governos dos Estados-membros acompanham essa execução através da chamada “comitologia”, que consiste na criação de comités de representantes dos governos ou das administrações dos Estados-membros com a missão de controlar a execução de cada diploma da União, podendo em certos casos ter um poder de veto sobre os projetos de atos executivos da Comissão (cfr. TFUE, art. 291º-2 e 3).

5.2. Democracia representativa

5.2.1. Solução birrepresentativa

Como estabelece explicitamente o art. 10º TUE, “*o funcionamento da União baseia-se na democracia representativa*”.

Como é próprio de uma democracia de tipo federal, trata-se de uma democracia birrepresentativa, visto que existem duas câmaras representativas, uma que representa os Estados-membros e outra que representa os cidadãos, respetivamente o Conselho e o Parlamento Europeu. Como se viu, só a segunda é diretamente eleita, sendo a primeira composta por representantes diretos dos governos dos Estados-membros. Para além de “poupar” a eleição direta da “câmara alta”, esta solução de incorporação dos governos dos Estados-membros no Conselho da União tem a vantagem de os vincular à execução das suas decisões, visto que, como vimos acima, o federalismo da União Europeia assenta na descentralização da função executiva nos Estados-membros. Daí que o art. 16º TUE refira expressamente que o Conselho é composto por um representante de cada Estado-membro “*com poderes para vincular o Governo do respetivo Estado-membro*”.

Além disso, sendo os sistemas políticos europeus em geral de natureza parlamentar, essa solução submete a atuação do Conselho e do Conselho Europeu ao escrutínio regular dos parlamentos nacionais, o que não sucede no federalismo de tipo norte-americano, onde os senadores não respondem perante os parlamentos dos estados federados.

5.2.2. Democracia proporcional

De acordo com a habitual distinção entre “democracia proporcional” e “democracia maioritária”, a democracia da UE pertence indiscutivelmente à segunda categoria. Isto não está estabelecido diretamente nos Tratados, sendo uma consequência do modo de composição do Conselho e da lei eleitoral da União para a eleição do Parlamento Europeu.

Por definição, a composição do Conselho depende da distribuição do poder político nos numerosos Estados-membros da União. Por isso, o Conselho é uma representação das famílias políticas governantes na Europa, nomeadamente os conservadores, os cristãos-democratas, os liberais, os social-democratas e os verdes. Por conseguinte, a câmara representativa dos Estados-membros será sempre aproximadamente proporcional das diferentes famílias políticas europeias. Na ausência habitual de uma expressiva maioria, o processo de tomada de decisão será baseado em coligações, permanentes ou ocasionais, ou até no consenso, como se verá. Para isso contribui a circunstância de, em muitos casos, os governos nacionais serem eles próprios governos de coligação.

Os eurodeputados são eleitos de acordo com um processo uniforme ou com respeito de princípios comuns estabelecidos na legislação da União (TFUE, art. 223º-1). Mas até agora não foi possível adotar um processo comum. Por isso, a lei eleitoral da União limita-se a estabelecer alguns princípios comuns, entre os quais se conta o sistema proporcional, mas cada país goza de uma certa margem de liberdade legislativa, permitindo por exemplo escolher a sua própria fórmula de sufrágio e de sistema proporcional. Assim, muitos países adotam fórmulas de sufrágio de lista, enquanto outros optaram pelo sistema de “voto único transferível” (Irlanda e Malta). Quanto aos primeiros, uns adotam a fórmula do quociente eleitoral (como a Holanda) e outros optam por fórmulas de divisor, nomeadamente o método de Hondt (Portugal, Espanha, etc.)¹⁵.

Em alguns países que adotam o sufrágio de lista é possível exercer um “voto preferencial”, podendo os eleitores selecionar um (ou mais) dos candidatos da lista partidária em que votam. Há uma recomendação do Parlamento Europeu para a adoção geral do sufrágio preferencial, mas essa recomendação não teve seguimento em muitos países, nomeadamente aqueles, como Portugal e Espanha, em que não existe voto preferencial nas eleições nacionais.

A democracia proporcional, que exclui em princípio a existência de maiorias monopartidárias e obriga à formação de coligações parlamentares, tem como consequência o reforço do papel do Parlamento Europeu como câmara legislativa e orçamental e como câmara de escrutínio e controlo político do executivo.

¹⁵ Sobre o sistema eleitoral do Parlamento Europeu nos diversos países, ver em especial LEHMAN, 2014.

5.2.3. Democracia de partidos

Nos termos do art. 10º-4 do TUE, “*os partidos políticos a nível europeu contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União*”. Com efeito, um dos traços da integração política Europa é o papel dos partidos políticos europeus, quer nas eleições e no funcionamento do Parlamento Europeu, quer na articulação da atividade do Conselho da União, quer na nomeação da Comissão Europeia. Os partidos políticos europeus e as suas fundações gozam de financiamento do orçamento da União.

Sendo em geral federações dos partidos políticos nacionais da mesma família política, alguns partidos europeus admitem também filiação individual transnacional.

Apesar de eleitos nos seus países sob proposta dos partidos políticos nacionais, os eurodeputados agrupam-se depois no Parlamento Europeu de acordo com os respetivos partidos políticos europeus, em linha com as tradicionais famílias políticas europeias, nomeadamente extrema-esquerda, socialistas / social-democratas, verdes, liberais, centro direita (conservadores / democratas-cristãos) e nacionalistas.

Dado o sistema proporcional e a fragmentação da paisagem política europeia, nenhuma “bancada” fica próxima da maioria absoluta; os dois maiores agrupamentos são usualmente o do Partido Popular Europeu (PPE) e o dos Sociais-Democratas (S&D). Além das normais clivagens político-doutrinárias na esfera económica e social, há ainda a clivagem entre os partidos políticos hostis à integração europeia (extrema-esquerda e direita nacionalista) e todos os demais, mais ou menos favoráveis.

5.2.4. Democracia consensual

Tanto no Conselho como no Parlamento prevalece tradicionalmente uma atitude de busca de abrangência e de consenso político.

No Conselho, a preocupação é não exacerbar as divergências entre Estados-membros e obter compromissos que tenham em conta o máximo dos diferentes interesses nacionais, tanto mais que na generalidade dos casos incumbe aos Estados-membros implementar as leis e decisões da União, pelo que há vantagem em manter “toda a gente a bordo”, sem exclusões desnecessárias e contraproducentes. Como escreve Dann “*behind the formal majority rule there is an informal consensus method*”.

No PE, dada a inexistência de maiorias monopartidárias, torna-se necessária a busca de coligações tão abrangentes quanto possível, quer na aprovação e apoio à Comissão, quer para o exercício das funções legislativa e orçamental da União. No Parlamento, como se referiu já, há duas divisórias políticas mais frequentes: por um lado, a oposição entre os partidários da integração europeia, largamente maioritários, e os opositores (extrema-esquerda soberanista e direita nacionalista); por outro lado, existe a tradicional oposição entre esquerda e direita política, em termos económicos e sociais. Se a primeira não admite pontes, já a segunda é muitas vezes superada por coligações abrangentes, nomeadamente a chamada “grande coligação” entre o centro-direita do PPE e o centro-esquerda social-democrata, a que se junta quase sempre o grupo liberal, que pode funcionar como fiel da correlação de forças políticas.

5.3. Democracia participativa

5.3.1. Os instrumentos da participação dos cidadãos

O art. 11º do TUE consagra a vertente da democracia participativa, de que são protagonistas tanto os cidadãos individualmente considerados como as suas organizações, através dos instrumentos que a liberdade de associação e as liberdades de expressão, de reunião e de manifestação proporcionam.

Todos os grupos de interesse minimamente relevantes (associações empresariais, sindicatos, ONGs, etc.) têm uma sede ou representação em Bruxelas e muitas delas utilizam serviços profissionais de representação e defesa dos seus interesses junto das instituições da União. Para conferir transparência a essas relações e prevenir práticas menos corretas, existe uma regulação explícita dessas atividades de *lobbying*.

Em segundo lugar, o nº 3 do referido preceito estipula que a Comissão procede a amplas consultas às partes interessadas (*stakeholders*) em todas as suas funções (preparação de iniciativas legislativas, negociação de acordos internacionais, execução da legislação europeia, etc.). As audições públicas aos grupos interessados tornaram-se também uma prática corrente na atividade do Parlamento Europeu.

Por último, existem dois órgãos consultivos permanentes de representação de interesses, previstos nos Tratados (TUE, art. 13º-4) – o Conselho Económico e Social e o Comité das Regiões. O primeiro representa os interesses económicos e sociais organizados ao nível nacional; o segundo representa as entidades do poder regional e local nos Estados-membros. Esses conselhos funcionam por iniciativa própria ou a pedido das instituições da União¹⁶.

5.3.2. A “iniciativa dos cidadãos europeus”

Uma das inovações do Tratado de Lisboa em prol da democracia participativa na UE foi a chamada iniciativa dos cidadãos europeus (legalmente chamada de “Iniciativa de cidadania europeia”, ICE), prevista no art. 11º-4 do TUE, cujo texto é o seguinte.

“Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados.”

Ao contrário do que por vezes se lê, não se trata de um mecanismo de democracia direta - visto que a ECI não tem efeito jurídico vinculativo -, mas sim de uma instância de democracia participativa, na medida em que visa instar a Comissão Europeia, que dispõe do poder de iniciativa legislativa na União, a exercer esse poder para apresentar uma proposta de ato jurídico (legislação, regulamento, ato administrativo, etc.) considerado necessário “para aplicar os Tratados”.

¹⁶ Sobre a democracia participativa na UE ver em especial CUESTA LÓPEZ, 2010.

A iniciativa dos cidadãos foi regulada pelo Regulamento n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011. Desde então, várias iniciativas foram organizadas e apresentadas à Comissão. A Comissão é obrigada tomar posição sobre cada ICE, tendo de justificar a sua decisão.

Este instrumento tornou-se um meio privilegiado de organizar os cidadãos para além das fronteiras nacionais (visto que ela exige a assinatura de cidadãos de vários Estados-membros, pelo menos sete) e de ajuda à construção de uma consciência política na União¹⁷.

5.4. Democracia parlamentar

5.4.1. As funções do PE

Sendo o único órgão da União dotado de legitimidade eleitoral direta, o PE é o fulcro da legitimidade política da União¹⁸. Nas palavras de Raunio (2012: 365), das instituições da UE, *“o PE é indubitavelmente a que mudou mais ao longo destas décadas”*. Mudou o modo de eleição, a sua composição e sobretudo os seus poderes¹⁹.

Nos termos do art. 14º TUE, o Parlamento europeu exerce, junto com o Conselho, a função legislativa e orçamental da União. O mesmo vale para a conclusão de acordos internacionais da União. Quando for caso disso, o PE pode delegar poderes de legislação secundária à Comissão (*“regulamentos delegados”*), imitando instituições de *“legislação delegada”* existentes nos Estados-membros.

Além disso, o PE elege o presidente da Comissão Europeia, sob proposta do Conselho e aprova a composição global da Comissão, o que vai além das exigências do sistema de governo parlamentar de muitos Estados-membros. Ao longo da legislatura o PE controla o exercício de funções pela Comissão Europeia, tendo o poder de deliberar a criação de comissões parlamentares de inquérito. Em última instância, o PE pode votar moções de censura, as quais, se aprovadas por maioria de 2/3, implicam a demissão da Comissão.

Entre os seus poderes de nomeação e conexos são de registar o poder de designação do *Ombudsman* da União, bem como o poder de aprovar a nomeação de vários outros cargos de outras instituições e órgãos da União, como por exemplo os membros das agências reguladoras.

Dada a inexistência de maiorias monopartidárias, torna-se necessário constituir coligações parlamentares para legislar e para eleger o Presidente da Comissão e votar a Comissão, o que reforça o seu poder efetivo.

¹⁷ Sobre a ICE ver, por todos, CLERCK-SACHSSE, 2012.

¹⁸ Como se verá, esta tese é contrariada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão, que contesta a representatividade do PE, por a repartição dos assentos pelos Estados-membros não respeitar proporcionalmente a respetiva população, e faz recair a legitimidade democrática da União no Conselho e indiretamente nos parlamentos nacionais.

¹⁹ Sobre o Parlamento Europeu ver, por todos, JUDGE / EARNSHAW, 2008; MOREIRA, 2012; RAUNIO, 2012.

Por fim, através de pareceres, resoluções e recomendações, o PE influencia consideravelmente a definição das políticas da União nos mais variados domínios. Nas palavras de Dann (2002), o PE constitui “*a strong and policy-shaping legislature*”.

5.4.2. A democracia parlamentar em geral

O parlamentarismo é o sistema de governo prevalecente nos Estados-membros da UE (sendo exceção Chipre e, em certa medida, a França). Quais são as características da sistema de governo parlamentar?

Podem mencionar-se as seguintes características principais:

- o papel crucial das eleições parlamentares, não só para a eleição dos deputados mas também para a escolha do executivo e das políticas de governo;
- a posição central do Parlamento no sistema de governo e o papel limitado do chefe de Estado, independentemente de ser um monarca (monarquia parlamentar) ou um presidente da república (república parlamentar);
- a escolha do executivo de acordo com as eleições parlamentares e a composição do parlamento;
- a necessidade de o executivo ter o apoio de uma maioria no parlamento (ou pelo menos não ter uma maioria hostil);
- a responsabilidade política do executivo perante o parlamento e a possibilidade de sua demissão por meio de um voto de censura;
- simetricamente, a possibilidade de o executivo fazer dissolver o parlamento e antecipar as eleições parlamentares.

Estes traços valem tanto para estados unitários como para estados federais. Em federações parlamentares, como Alemanha ou a Bélgica, a chave do sistema são as eleições para a câmara baixa (câmara representativa dos cidadãos), e o executivo é apenas responsável perante ela, não perante a câmara alta (câmara representativa dos territórios federados)²⁰.

5.4.3. A progressiva edificação de uma democracia parlamentar na UE

Inicialmente, o sistema de governo da UE estava muito longe de qualquer coisa como parlamentarismo. Com efeito:

- a Comissão era considerada como um organismo não político, neutro e técnico;
- a designação do presidente da Comissão e dos comissários era feita pelo Conselho independentemente das eleições parlamentares e da composição do Parlamento;
- o parlamento não dispunha de quaisquer poderes decisórios nem na área legislativa ou orçamental nem na nomeação ou aprovação da Comissão.

²⁰ Sobre a democracia parlamentar em geral ver, por todos: AUEL / BENZ, 2006; BASSETT, 1964; STROM / MÜLLER / BERGMAN, 2006.

Todavia, existia já no Tratado de Roma um dos principais recursos de qualquer sistema parlamentar, nomeadamente a possibilidade de voto de censura à Comissão, embora por uma maioria de dois terços, com a consequência de extinguir o mandato da Comissão.

Todos a evolução posterior foi no sentido de acumular novos aspetos do sistema parlamentar:

- poder de escrutínio da Parlamento sobre a Comissão;
- confirmação parlamentar do presidente da Comissão nomeado pelo Conselho e votação parlamentar sobre o colégio de comissários.

O Tratado de Lisboa concluiu esta evolução com importantes alterações:

- o candidato a presidente da Comissão é nomeado pelo Conselho “tendo em conta” os resultados das eleições para o Parlamento;
- o presidente da Comissão é eleito pelo Parlamento, o que se traduz numa revolução conceitual, porque significa que ele será designado pelo Parlamento e não mais pelo Conselho.

O Parlamento é agora uma *instituição central do sistema político da UE*, com todos os poderes típicos de todos os parlamentos e sistemas de governo parlamentar: poderes legislativos, poderes orçamentais, poderes de controlo político. As eleições para o Parlamento Europeu são agora determinantes para a escolha do Presidente da Comissão e aprovação global desta. A Comissão é plenamente responsável perante o Parlamento e pode ser demitida por um voto de censura.

Por sua vez, o Conselho tem uma escolha muito limitada na nomeação do candidato da presidência da Comissão e não tem poder de controlo sobre a Comissão, nem o poder para terminar o seu mandato.

A crescente parlamentarização da democracia da UE teve duas consequências importantes sobre o sistema político da União: (i) o surgimento de coligações formais no Parlamento para efeito de seleção do Presidente da Comissão e a aprovação global desta; (ii) a “politização” da Comissão, que passa a ser expressão da maioria parlamentar que a elege²¹.

5.4.4. Explorar as potencialidades do Tratado de Lisboa

Escrevendo em 2002, muito antes do Tratado de Lisboa, Dann adiantava a caracterização do sistema de governo da UE como “sistema semiparlamentar”. Mas as mudanças do Tratado de Lisboa vieram sem dúvida acentuar os traços parlamentaristas.

²¹ Sobre a democracia parlamentar da UE ver, em especial, DUFF, 2011; JAKAB, 2012; JUDGE / EARNSHAW, 2008; PETROVAS, 2011; RITTENBERGER, 2005 e 2007.

Como já se assinalou, há duas grandes mudanças no Tratado de Lisboa relativamente à designação do presidente da Comissão Europeia, que poderão significar uma revolução no sistema político da UE, nomeadamente (i) a eleição do Presidente da Comissão pelo PE, embora sob proposta do Conselho e (ii) a ideia de que a partir de agora os resultados das eleições parlamentares são um elemento chave na nomeação do presidente da Comissão.

Isso deve levar à apresentação dos candidatos para esse cargo pelos partidos políticos europeus, bem como de plataformas eleitorais, assim tornando as eleições parlamentares na *escolha do candidato a líder do executivo*, seguindo a regra dos sistemas parlamentares estatais. Adicionalmente, este desenvolvimento vai dar visibilidade aos partidos políticos europeus e, acima de tudo, vai ajudar a “europeizar” as eleições europeias.

Neste sentido, antes das eleições de 2014 - as primeiras depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa -, a Comissão emitiu uma recomendação aos partidos políticos europeus para apresentarem os seus candidatos a presidente da Comissão²². E o Parlamento, já em 2012, tinha adotado igualmente uma resolução com o mesmo objetivo²³. Como se sabe, os principais partidos europeus apresentaram efetivamente os seus candidatos a presidente da Comissão, e o candidato do partido vencedor (Claude Juncker, do PPE), veio ser proposto pelo Conselho e eleito pelo Parlamento Europeu como presidente da atual Comissão. Se este precedente vingar, as eleições parlamentares europeias de 2014 tornaram-se as primeiras eleições de um *sistema de governo parlamentar maduro*²⁴.

6. Uma avaliação controversa

6.1. Défice ou excesso de democracia da UE?

Apesar dos decisivos avanços da democracia da UE nas suas diversas dimensões, antes e depois do Tratado de Lisboa, eles deram lugar a duas avaliações assaz assimétricas. Por um lado, apesar disso, continuam a ser invocadas diversas objeções e reservas a esse respeito; por outro lado, há quem já sugira um excesso de democracia na União.

a) A tese da democracia imperfeita ou incompleta

Entre as deficiências do sistema parlamentar da UE podem mencionar-se as seguintes:

- limitações da competência legislativa do Parlamento (PESC, alguns poderes legislativos exclusivos do Conselho);
- falta do poder de iniciativa legislativa formal dos deputados no Parlamento e dos Estados-membros no Conselho, estando aquela reservada à Comissão;

²² Cfr. a nota da Comissão disponível na Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-215_en.htm

²³ Ver o texto da resolução do PE disponível na Internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-462>

²⁴ Sobre a importância deste desenvolvimento ver em especial MARGARITIS, 2014.

- necessidade de maioria de dois terços para a aprovação de uma moção de censura à Comissão;
- inexistência do poder de dissolução parlamentar;
- deficiente separação de poderes entre o Conselho e a Comissão, mantendo aquele poderes governativos (na PESC e noutras áreas), junto com os seus poderes de colegislador;
- “declinação” nacional das eleições europeias, ainda travadas pelos partidos políticos nacionais e segundo agendas políticas predominantemente nacionais;
- incipiência dos partidos políticos europeus;
- baixa participação eleitoral nas eleições europeias.

As limitações respeitantes à falta de poderes legislativos do PE quanto à PESC têm a ver com a natureza intergovernamental desta, em que as decisões são tomadas por unanimidade e não existe em princípio adoção de legislação.

A falta de iniciativa legislativa dos deputados e dos membros do Conselho, salvo os casos previstos nos Tratados, deve-se ao monopólio de iniciativa legislativa da Comissão. Todavia, tanto o PE como o Conselho podem requerer à Comissão que exerça os seus poderes de iniciativa legislativa, cuja recusa terá de ser justificada pela Comissão.

A necessidade de 2/3 para aprovar moções de censura constitui uma importante limitação da responsabilidade política do Conselho perante o PE. Todavia, mesmo sem essa maioria, a aprovação de uma moção de censura não deixa de ter um enorme impacto político.

Mais comprometedora é a deficiente separação de poderes entre o Conselho e a Comissão. De facto, o Conselho desempenha não somente a função legislativa e orçamental em conjunto com o PE mas também tem competência para definir as principais políticas da União, expropriando a Comissão dessa função, limitando esta à função de iniciativa política e legislativa e de implementação das políticas decididas pelo Conselho. Existe portanto uma espécie de *poder executivo dualista* na UE, composto pelo Conselho e pela Comissão. Ora, como o Conselho não é politicamente responsável perante o PE (embora deva reportar as suas decisões ao PE), isso limita efetivamente os poderes parlamentares de controlo da função governativa da União²⁵.

Quanto às três últimas limitações práticas da democracia da UE acima referidas, elas não dizem respeito a défices constitucionais mas sim à insuficiente “europeização” prática das eleições europeias, que somente o tempo e o aprofundamento da consciência política europeia fará reduzir. Dessa perspetiva, *a democracia europeia ainda está em construção*, sendo portanto uma democracia “incompleta”²⁶ ou “imperfeita”²⁷.

b) O excesso de democracia

Em contraponto desta visão “deficitarista” da democracia europeia não falta quem aponte o “superávite democrático” na UE²⁸. A favor desta visão podem aduzir-se

²⁵ Sobre este argumento ver em especial DANN, 2002.

²⁶ Assim ERIKSEN, 2009: 229.

²⁷ Note-se que as noções de “défice democrático” e de “democracia imperfeita” são aplicadas por alguns autores também a velhas e incontroversas democracias nacionais como o Canadá e os Estados Unidos. Ver, por exemplo, o livro de LENARD/SIMEON, 2012.

²⁸ Ver neste sentido MADURO, 2001.

vários argumentos, desde a exigência de unanimidade no Conselho para a tomada de decisão em várias áreas (o que confere a todos um poder de veto) até à duplicação dos mecanismos democráticos no plano da União e no plano nacional, imposta pelo “federalismo cooperativo” atrás assinalado (*supra*, 5.1.4.).

Quanto à legislação da União, aprovada pelos dois órgãos representativos supranacionais (o PE e o Conselho), precisa depois da confirmação de todos os parlamentos nacionais para ganhar eficácia, como ocorre em certos casos, ou quando os acordos internacionais da União, depois de obtido o assentimento dos dois referidos órgãos, ainda têm de ser aprovados por todos os Estados-membros, com sucede, por exemplo, com o acordo de adesão da UE à Convenção Europeia de Direitos Humanos (TFUE, art. 218º-6), torna-se evidente que o antigo “défice democrático” deu lugar a um “excesso democrático”.

Importa sublinhar a este propósito que tanto o procedimento legislativo parlamentar como o procedimento de aprovação de acordos internacionais da UE nada ficam a dever democraticamente aos mesmos procedimentos quando ocorridos a nível nacional, pelo contrário, sobretudo em termos de debate político e de participação de “stakeholders”.

O caso do procedimento de negociação e de aprovação dos acordos internacionais é particularmente expressivo dessa mais-valia democrática da União (TFUE, arts. 216º-219). Antes do início de qualquer negociação externa, a Comissão deve obter um mandato negocial do Conselho, que é normalmente precedido de um debate e de uma resolução parlamentar. A negociação é seguida *pari passu* pela comissão parlamentar competente e pelo Conselho, devendo a Comissão informar regularmente os dois órgãos representativos sobre o andamento das negociações. Enquanto dura a negociação de cada acordo, o PE organiza debates públicos com especialistas e *stakeholders* e faz aprovar resoluções e recomendações dirigidas à Comissão. No final, o Conselho só pode concluir os acordos com prévio assentimento do PE. Sempre que se trate “acordos mistos” (ou seja, que versem simultaneamente questões da competência da União e dos Estados-membros), ainda é necessária a aprovação cumulativa de todos os parlamentos nacionais, no âmbito dos procedimentos “domésticos” de ratificação de acordos internacionais.

c) Propostas de aprofundamento da democracia na UE

Apesar de a UE respeitar no fundamental os princípios de uma democracia de tipo federal, representativa e parlamentar, é indesmentível que existem áreas em que se continua a verificar o défice democrático antes assinalado – défice de decisão e de controlo parlamentar – num conjunto de políticas importantes, como a PESC, a política de liberdade segurança e justiça e, em parte, a união económica e monetária, não por acaso aquelas áreas de competência da UE acrescentadas no Tratado de Maastricht (1992), que continuam a ser responsabilidade própria do Conselho Europeu e do Conselho da União, no todo (caso da PESC) ou em parte (restantes áreas enunciadas), com limitada participação do Parlamento Europeu, como órgão legislativo e de controlo político. Nesta perspetiva, como se viu, a *democracia da UE continua inacabada*²⁹.

²⁹ Neste sentido, ERIKSON, 2009.

Não têm faltado propostas de aprofundamento da democracia na UE, a fim de suprir esse déficit remanescente. Uma procuram explorar as potencialidades oferecidas pelos Tratados em vigor, através de “acordos interinstitucionais”, de cooperações reforçadas e de práticas mais amigas do papel das eleições europeias e da participação do Parlamento Europeu; outras propõem a alteração dos Tratados para completar a arquitetura democrática da União ou a celebração de tratados intergovernamentais complementares dos Tratados da União, seguindo o exemplo do chamado Tratado Orçamental de 2012.

São muito variadas as propostas aventadas, como, por exemplo, a generalização do “processo legislativo ordinário” (codecisão Conselho-PE); o fim dos poderes governativo-executivos do Conselho, reduzindo-o tendencialmente a uma câmara legislativa; a eleição direta de um presidente da União; a substituição do Conselho por um senado composto por representantes dos parlamentos nacionais ou diretamente eleitos; a introdução do referendo ao nível da União, etc. Note-se, no entanto, que algumas dessas propostas, como a eleição direta de um presidente da União ou do presidente da Comissão ou a introdução do referendo pan-europeu, teriam por efeito o reforço extraordinário do poder dos grandes Estados-membros, em virtude do seu peso populacional, o que vai contra a lógica própria do sistema federal.

Uma das áreas em que mais se defende o aprofundamento da democracia parlamentar na União é a união económica e monetária, incluindo o governo do euro e a disciplina orçamental dos Estados-membros, cujas políticas são definidas e executadas pelo Conselho e, parcialmente, pela Comissão, com limitada intervenção do Parlamento Europeu (TFUE, arts. 119º-138º). Também aqui são muito diversas as propostas, desde aquelas que preconizam a submissão dessas políticas chamado “método comunitário” ou seja, ao poder legislativo conjunto do PE e do Conselho e ao poder executivo da Comissão, incluindo a criação de um ministro da Economia e Finanças responsável perante o PE, até as propostas mais radicais que preconizam a criação de um sistema de governo próprio da zona euro, incluindo um parlamento especial para a zona euro³⁰.

O problema com as propostas mais radicais que exigem a revisão dos Tratados, direta ou indireta (através de tratados intergovernamentais paralelos aos Tratados da União), está em que as condições políticas prevalentes em vários Estados-membros não são propriamente favoráveis a um avanço na integração europeia, pelo que a possibilidade de êxito da revisão dos Tratados seria assaz reduzida. Já a via das cooperações reforçadas entre uma parte dos Estados-membros ou dos acordos interinstitucionais, bilaterais ou tripartidos, entre o PE, a Comissão Europeia e o Conselho se afigura mais viável.

A saída do Reino Unido pode facilitar eventualmente o aprofundamento da integração europeia e da democracia na União, visto que aquele país, além de já não ser um *full member* desde o Tratado de Maastricht, era uma “força de bloqueio” em ambas essas direções.

³⁰ Neste último sentido ver, por exemplo, HENNETTE/PIKETTY/SACRISTE/VAUCHEZ, 2017.

6.2. Democracia sem povo?

Etimologicamente, democracia significa “governo do / pelo povo”, contrapondo-se à autocracia, em qualquer das suas formas. Isso significa *autogoverno do povo*, nomeadamente no que se refere à elaboração de normas, seja diretamente, através de assembleias populares ou de referendos e plebiscitos (democracia direta), seja indiretamente, através de representantes eleitos (democracia representativa). Democracia significa antes de mais *autonomia*, segundo a qual os governados definem as normas que regem a comunidade política e os seus próprios direitos e deveres.

O problema com esta definição-padrão da democracia – governo do / pelo povo – é que em comunidades políticas multinacionais não existe um só povo, mas vários povos. Uma teoria conceptualista simplista concluiria que a democracia é impossível em comunidades políticas plurinacionais, pela simples razão de que *não há um povo, um demos*. No entanto, como se sublinha abaixo, a história e a experiência mostram que os mecanismos e os procedimentos democráticos podem funcionar em comunidades políticas multinacionais (democracias multinacionais).

A dificuldade pode ser superada se, em vez de se falar em “governo do povo”, falarmos do autogoverno *da comunidade política*, através dos seus *cidadãos*. De facto, se separarmos a noção de democracia da noção de povo, continuamos a ter a mesma ideia de autogoverno coletivo da comunidade política, que constitui o cerne da definição de democracia.

A compreensão tradicional da democracia foi desenvolvida tendo em vista o *estado-nação* (uma nação - um estado), que emergiu na Europa desde o século XVII e alcançou o seu ápice entre a segunda metade do século XIX (com a unificação de Itália e Alemanha) e o final do I Guerra Mundial (com a independência das nações que constituíam os antigos impérios Austro-Húngaro e Otomano). Este foi também o tempo da identificação romântica do conceito de *povo* com a *nação*, no sentido de uma herança histórica, cultural, linguística e étnica comum.

No entanto, a moderna democracia constitucional não é baseada em agregados sociais (povos, nações) mas sobre os *cidadãos individuais*, que só precisam pertencer à mesma *polity* e compartilhar a mesma comunidade política, no sentido de organização política estatal. É por esta razão que a democracia é possível em comunidades políticas multinacionais, mesmo se profundamente divididas. Os cidadãos não precisam de pertencer à mesma nação ou povo; só precisam de pertencer como cidadãos à mesma comunidade política ou ao mesmo sistema político.

Além disso, nas últimas décadas temos vindo a assistir ao crescente *reconhecimento de direitos de cidadania a não nacionais*, nomeadamente aos residentes estrangeiros, incluindo o direito de voto e de elegibilidade. Os direitos eleitorais de residentes estrangeiros não estão limitados aos níveis de governo infraestaduais (municípios, etc.), abrangendo também o próprio governo do Estado, nomeadamente as eleições para o parlamento nacional.

Estamos a passar por uma *separação entre democracia e Estado-nação*. Há uma mudança da noção de democracia baseada no *demos* para uma noção de democracia *para além do povo*, onde os participantes no governo da comunidade não pertencem necessariamente ao mesmo “povo”, nem sequer são nacionais daquela comunidade

política. A história e a política comparada mostram que existem numerosas democracias plurinacionais, muitas delas organizadas em estados federais (Bélgica, Canadá, Índia) ou como estados protofederais (Espanha e Reino Unido). Em algumas comunidades políticas profundamente divididas (Líbano, por exemplo, Chipre antes da secessão da parte turca) existe uma representação democrática separada das diferentes secções da comunidade. A maior parte dos novos Estados africanos têm uma base multiétnica e plurilinguística, estando ainda em processo de *nation building*, e isso não impede o funcionamento em alguns deles de mecanismos e procedimentos democráticos. Historicamente, *a identidade política coletiva não precede a democracia, é uma construção desta*. Mais do que uma identidade étnica pressuposta, como pretende o nacionalismo étnico, trata-se uma identidade cívica historicamente construída³¹.

No caso da UE, poucas pessoas defendem que existe um *demos* subjacente, no tradicional sentido da palavra, ou que isso vai mudar num futuro previsível. Por conseguinte, quando os Tratados dizem que a União é uma comunidade política democrática, a noção de democracia não é mais uma noção baseada num “povo europeu” mas sim uma noção que compartilha os mesmos objetivos e valores da democracia, nomeadamente o governo dos membros da União, ou seja, os *cidadãos da União*.

A UE é uma união de diferentes povos. Os Tratados são muito claros neste aspeto: o processo de integração europeia é um processo de “união cada vez mais estreita entre os povos da Europa” (TUE, artigo 1º). Neste sentido, nas palavras de von Parijs (1999), a UE não é uma *demos-cracia*, mas sim uma *demoi-cracia*³².

Mas se não há um *demos europeu*, há uma *cidadania europeia* comum a todos. Os cidadãos da UE pertencem a diferentes Estados / nacionalidades / povos, mas eles compartilham uma cidadania transnacional comum. Na ausência de uma “povo europeu”, a democracia europeia não é baseado numa “vontade popular”, mas sim na “vontade dos cidadãos da União” (cfr. TUE, art. 10º-4)³³.

Decididamente, a UE é apenas um novel exercício da democracia sem *demos* singular, tal como tantas outras *democracias plurinacionais*³⁴. O que importa, para além da comum cidadania europeia, é a criação e aprofundamento de uma “consciência política europeia”, como refere expressamente ao art. 10º-4 do TUE, a propósito do papel dos partidos políticos europeus³⁵.

Tendo por base uma pluralidade de Estados constitucionalmente muito diversos (grandes países e micro-Estados, monarquias e repúblicas, Estados unitários e Estados federais, sistemas de governo parlamentares e presidencialistas, etc.), a construção da unidade política europeia, que se iniciou na esfera económica, é muito mais árdua do que nos Estados federais em geral.

Como não tem substrato sociológico num “povo europeu”, mas sim uma pluralidade de povos com histórias, línguas e religiões diferentes, a União encontra a sua coesão

³¹ Neste sentido, ver especialmente GÓRA / MACH / TRENZ, 2012.

³² Sobre o conceito de “demoicracia” aplicado à UE ver também NICOLAIDIS, 2013.

³³ A expressão “dos cidadãos” foi introduzida nos Tratados pelo Tratado de Maastricht na cláusula dos partidos políticos europeus.

³⁴ Sobre as democracias multinacionais ver por todos, GAGNON / TULLY, 2001 e BOHMA, 2007.

³⁵ Para a crítica do argumento da democracia sem *demos*, ver por todos, ERIKSEN, 2009; ERIKSEN/ FOSSUN, 2012; INNENARATY, 2014

social e política em dispositivos constitucionalmente estabelecidos, como a comunidade de valores (TUE, art. 2º), a cidadania europeia (TUE, art. 9º) e a comunidade de direito e de direitos (TUE, art. 6º). Em grande medida, a história da integração europeia é uma história de *community building* através da sua juridificação e constitucionalização.

A história jurídica da integração europeia é a história da criação de uma nova ordem jurídica autónoma em relação às ordens jurídicas nacionais, que substitui não somente o direito internacional público e o direito internacional privado nas relações entre os Estados-membros e entre os nacionais de cada um deles, mas também vai ocupando crescentemente o espaço outrora ocupado pelo direito nacional. Além do nascimento dos diferentes ramos do direito supranacional da União (direito constitucional, direito administrativo, direito da concorrência, direito financeiro, direito do ambiente, direito do consumo, direito penal, etc.), a expansão dessa ordem jurídica supranacional vai sendo acompanhada de um crescente “europeização” dos direitos nacionais, traduzida na sua convergência e na adoção de institutos e soluções jurídicas comuns.

Do mesmo modo, a redução de poder das democracias nacionais dos Estados-membros em consequência da integração europeia vai sendo compensada, como nos Estados federais, pela democracia supranacional da União. Esta transferência ascendente de poderes das democracias nacionais para a democracia supranacional pode ser criticada sobe um ponto de vista soberanista mas não é atacável como alegada “perda de democracia”. Pelo contrário, como a integração europeia veio responder à crescente incapacidade dos Estados nacionais para controlarem realidades que fogem cada vez mais ao seu poder (clima, ambiente, migrações em massa, globalização e empresas multinacionais, terrorismo internacional, etc.), a democracia nacional traduz-se globalmente num ganho democrático. No final, *a democracia da União constitui um virtuoso mecanismo de superação do inexorável défice das democracias nacionais depois da crise do “Estado vestefaliano”*.

6.3. A “sentença Lisboa” do BVG

Embora sem pôr em causa a natureza democrática da União, a *Lissabon Urteil* do Tribunal Constitucional alemão (BVG) contesta o papel do Parlamento Europeu nessa qualificação, focando-a no papel do Conselho da União e indiretamente nos parlamentos nacionais.

Partindo de uma visão “estatocêntrica” da UE, essencialmente assente nos Estados-membros, a desvalorização do Parlamento Europeu recorre essencialmente a dois argumentos: (i) que os eurodeputados são eleitos numa base nacional e não como representantes dos cidadãos europeus em geral; (ii) que a falta de representatividade proporcional de cada país no PE, de acordo com sua população, lhe retira legitimidade democrática.

Nenhum destes argumentos procede, porém. Primeiro, é certo que os eurodeputados são eleitos em circunscrições eleitorais correspondentes aos Estados-membros ou subdivisões destes; mas o mesmo sucede em qualquer Estado federal, onde os representantes da câmara dos deputados são eleitos em circunscrições das unidades federadas (EUA, Brasil, Alemanha, etc.). Em segundo lugar, os eurodeputados ao PE não são representantes dos respetivos países nem dos seus nacionais, pois, como já se referiu, são eleitores todos os cidadãos europeus residentes em cada país, qualquer que seja a sua nacionalidade,

o mesmo podendo suceder com os candidatos e os deputados eleitos. O TUE diz hoje explicitamente que o PE representa os cidadãos europeus (art. 10º-2), substituindo a definição anterior, em que ele representava os “povos” das União, o que é bastante diferente. Por último, é certo que os limites mínimo e máximo de lugares no PE por país, bem como o princípio da “proporcionalidade degressiva” estabelecem uma falta de correspondência proporcional exata entre a população de cada Estado-membro e os deputados por ele eleitos; todavia o mesmo sucede em vários outros países, como, por exemplo, o Canadá ou o Brasil, sem que se ponha em causa a sua natureza democrática³⁶.

Devem por isso rejeitar-se as objeções do Tribunal Constitucional alemão, reivindicando a centralidade do PE no sistema, democrático da União.

7. A UE como “Estado de direito democrático”

7.1. O princípio do *rule of law*

Resta responder à questão colocada no início deste artigo, sobre saber se a UE cumpre os requisitos do “Estado de direito democrático” inscritos nas “cláusulas europeias” de algumas constituições nacionais, nomeadamente no caso alemão e português.

Como se defendeu em texto anterior (Moreira, 2016), depois do Tratado de Lisboa, a resposta, é globalmente positiva.

Desde cedo, por ação determinante do Tribunal de Justiça do Luxemburgo, a integração europeia prestou tributo incondicional ao princípio da *rule of law*, nas suas diferentes vertentes. Primeiro, a União só pode atuar no âmbito das atribuições e dos poderes que lhe são conferidos pelos Tratados. Segundo, na sua atividade política e legislativa as decisões da União estão sujeitas ao “direito primário” dos Tratados (princípio da constitucionalidade) e na sua função executiva estão vinculadas às leis e acordos internacionais da União (princípio da legalidade), sob pena de invalidade das suas normas e dos seus atos. Por último, os Estados-membros estão vinculados ao direito da União (direito primário e derivado) e devem fazer cumpri-lo na sua ordem interna, sob pena de punição pela União, por iniciativa da Comissão e por decisão do Tribunal de Justiça. Nas palavras de von Bogdandy (2012: 762), o *rule of law* “foi o primeiro princípio clássico de direito constitucional a ser reclamada para o direito da União”.

A adoção da Carta de Direitos Fundamentais em 2000, a que o Tratado de Lisboa conferiu força constitucional, veio culminar a construção da União como “comunidade de direito”, vinculando as instituições e autoridades da União e dos Estados-membros quando atuam ao abrigo do direito da União³⁷.

Através do *rule of law*, as instituições da União (e os Estados-membros ao aplicarem o direito da União) só podem atuar de acordo com o direito da União (direito primário e direito derivado). A adoção da codecisão entre o Parlamento e o Conselho como via privilegiada

³⁶ Para uma apreciação crítica da *Lissabon Urteil* ver, por todos, LOCK, 2009; HÖRETH, 2013; MOREIRA, 2016.

³⁷ Sobre o *rule of law* na UE ver por todos VON BODGADANY, 2012.

de aprovação do direito derivado da União (legislação e convenções internacionais) veio acrescentar a *necessária vertente democrática à noção de Estado de direito democrático*. Além de serem sujeitos e atores da sua própria ordem jurídica nacional, os cidadãos europeus passam a ser também sujeitos e atores da ordem jurídica supranacional da União.

7.2. Estado de direito e democracia na UE

Se a UE foi um Estado de direito antes de ser tornar democrática, a construção da democracia supranacional veio a ser progressivamente erigida desde o Tratado de Maastricht até ao Tratado de Lisboa. Embora com algumas limitações, atrás assinaladas, a União preenche substancialmente os requisitos de uma democracia representativa de modelo federal e de orientação parlamentar.

Ao contrário da tese sufragada pelo Tribunal Constitucional alemão, a legitimidade democrática da União não decorre somente dos parlamentos nacionais, por intermédio da presença dos governos nacionais, responsáveis perante aqueles, no Conselho da União e no Conselho Europeu. Pelo contrário, ela assenta na centralidade do Parlamento Europeu, como único órgão diretamente eleito pelos cidadãos europeus, como cotitular, junto com o Conselho, da função legislativa e orçamental da União.

O princípio do Estado de direito tem imbricação com princípio democrático a dois títulos. Primeiro, o direito em causa é o direito da União, quer o direito “primário” ratificado democraticamente por todos os Estados-membros, quer o direito “derivado” (leis e regulamentos, acordos internacionais), aprovado pelas instituições representativas da União (PE e Conselho). Segundo, é o direito da União *que constitui o principal cimento da coesão da comunidade jurídica que a União constitui* e que, através do vínculo jurídico-constitucional da cidadania europeia, funciona como sucedâneo da comunidade histórica que a União (ainda) não é.

O preceito do Tratado da União Europeia, na redação do Tratado de Lisboa, que conferiu às eleições parlamentares e ao Parlamento Europeu um papel fundamental na nomeação do presidente da Comissão Europeia e na composição desta culmina essa longa viagem para uma democracia supranacional de índole parlamentar.

Bibliografia

- AUEL, Katrin; BENZ, Arthur (eds.) – *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Routledge: Milton Park, 2006.
- BASSETT, Reginald G. – *Essentials of Parliamentary Democracy*. Londres, 1964.
- BAUBÖCK, Rainer – “Why European Citizenship? Normative Approaches to Supranational Union”. *Theoretical Inquiries into Law*. Vol. 8 (2) (julho 2007). p. 453-488.
- BEVIR, Mark; PHILLIPS, Ryan – “EU democracy and the Treaty of Lisbon”. *Comparative European Politics*. 2016. p. 1-24.
- BOGDANDY, Armin von – “A Disputed Idea becomes Law: Remarks on the European Democracy as a Legal Principle”. In KOHLER-KOCH, Beate; BERTHOLD Rittenberger – *Debating Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham Ma: Rowman and Littlefield, 2007. p. 33-44.

- BOGDANDY, Armin von – “Neither an International Organization nor a Nation State: The EU as a Supranational Federation”. In JONES, Erik; MENON, Anand; WEATHERHILL, Stephen (eds.) – *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: OUP, 2012. p. 761-776.
- BOGDANDY, Armin von; BAST, Jürgen – *Principles of European Constitutional Law*, Oxford: Harts, 2009.
- BOHMAN, J. – *Democracy across Borders: From Dêmos to Dêmoi*. Cambridge Mass: MIT Press, 2007.
- BOWMAN, J. – “The European Union Democratic Deficit: Federalists, Skeptics, and Revisionists”. *European Journal of Political Theory*. N° 5 (abril 2006). p. 191-212.
- CORBETT, Richard; JACOBS, Francis; SHACKLETON, Michael – *The European Parliament*. 7ª ed. Londres: John Harper.
- CLERCK-SACHSSE, Julia De – “Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens’ Initiative”. *Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 13 (3) (2012).
- CROMBEZ, C. – “The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?”. *European Union Politics*. N.º 4 (março 2003). p. 101-120.
- CUESTA LOPEZ, V. – “The Lisbon treaty’s provisions on democratic principles: A legal framework for participatory democracy”. *European Public Law*. 16(1) (2010). p. 123-138.
- DANN, Philipp – *Looking through the Federal Lens: The Semi-Parliamentary Democracy of the EU*. Jean Monet Working Paper, 5/02, NYU School of Law 2002. Disponível em <URL: <http://www.essaydocs.org/looking-through-the-federal-lens-the-semi-parliamentary-democr.html>>.
- ERIKSEN, Erik O. – *The Unfinished Democratization of Europe*. Oxford: OUP, 2009.
- ERIKSEN, Erik O.; FOSSUM, John Erik (eds.) – *Rethinking Democracy and the European Union*. Milton Park: Routledge, 2012.
- DUFF, Andrew – *Post-national Democracy and the Reform of the European Parliament*. Bruxelas: Notre Europe, s/d, 2011.
- FABRINI, Sergio – *Compound Democracies: Why the Unites States and Europe are becoming Similar*. Oxford: OUP, 2007.
- GAGNON, A.-G.; TULLY, J. (Edts) – *Multinational Democracies*. Cambridge: CUP, 2001.
- GÓRA, M.; MACH, Z.; TRENZ, H.-J. – “Situating the Demos of a European Democracy”. In ERIKSEN; FOSSUN. 2012. p. 159-178
- HABERMAS, J. – *The Postnational Constellation: Political Essays*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- HÄBERLE, Peter – *Europäische Vefassunslehre*. Bade.Baden: Nomos, 2006.
- HENNETTE, Stéphanie; PIKETTY, Thomas; SACRISTE, Guillaume; VAUCHEZ, Antoine – *Pour un traité de démocratisation de l’Europe*. Paris: Seuil, 2017.
- HIX, Simon – *The Political System of the European Union*. 2ª ed. Londres: Palgrave, 2005.
- HÖRETH, Markus – “Die Demokratieverflechtungsfalle: Warum die EU nach dem Lissabon-Urteil demokratisch defizitär bleiben muss”. In LHOTTA, Roland; KETELHUT, Jörn; SCHÖNE, Helmar (eds.) – *Das Lissabon-Urteil: Staat, Demokratie und europäische Integration im “verfassten politischen Primärraum”*. Springer, 2013. p. 37-66.
- INNERARITY, Daniel – *Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?* LEQS Paper n°. 77/2014. Londres, 2014. Disponível em <URL: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper77.pdf>>.

- ISIKSEL, Turkuler – *Europe's Functional Constitution: A Theory of Constitutionalism beyond the State*. Oxford: OUP, 2016.
- JAKAB, András – *Full Parliamentarization of the EU without changing the Treaties*. New York: NYU School of Law, 2012.
- JUDGE, Davis; EARNSHAW, David – *The European Parliament*. 2ª ed. Houndmills: Palgrave, 2008.
- KOHLER-KOCH, Beate; RITTENBERGER, Berthold – *Debating Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham, Ma: Rowman and Littlefield, 2007.
- LEHMANN, Wilhem – *The European Elections: EU legislation, national provisions and civic participation*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2014.
- LENAERTS, Koen; CAMBIEN, Nathan – “The democratic Legitimacy of the EU after the Treaty of Lisbon”. In WOUTERS, Jan; VERHEY, Luc; KIIVER, Philip (eds.) – *European Constitutionalism beyond Lisbon*. Antuerps: Intersentia, 2009. p. 185-208.
- LENARD, Patti Tamara; RICHARD, Simeon (Edts.) – *Imperfect Democracies, The Democratic Deficit in Canada and the United States*. 2012.
- LEVRAT, Nicolas – *La construction européenne est-elle démocratique?*. Paris: La Documentation française, 2012.
- LOCK, Tobias – “Why the European Union is Not a State: Some Critical Remarks”. *European Constitutional Law Review*. 5 (2009) p. 407-420.
- LORD, Christopher – *Democracy in the European Union*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998.
- MOCCIA, Luigi – “Union's Citizenship as the Basis for European Democracy”. In GARZÓN, Gregorio (ed.) – *Ciudadanía Europea y Democracia*. Madrid: Marcial Pons, 2012. p. 121-136.
- MCCORMICK, John P. – “Habermas, Supranational Democracy and the European Constitution”. *European Constitutional Law Review* 2 (3). (2006). p. 398-423
- MADURO, Miguel Piores – “O *superavit* democrático europeu”. *Análise Social*. vol. XXXVI (nº 158-159). (2001) p. 119-152. Disponível em <URL: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218726235P4oDU9zc1En43LC4.pdf>>.
- MAGNETTE, Paul – *L'Europe, l'État et la démocratie*. Bruxelles: Editions Complexe, 2000.
- MARGARITIS, Konstantinos – “The appointment of the president of the EU Commission: some legal and political aspects”. *European Journal of Current Legal Studies*, 20 (2) (2014). Disponível em <URL: <http://webjcli.org/article/view/325/431>>.
- MOREIRA, Vital – “A União Política Europeia e a Democracia Portuguesa”. In AAVV – *Portugal na Transição do Milénio*. Lisboa: Fim de Século, 1998. p. 83-98.
- MOREIRA, Vital – Anotação ao art. 14º do TUE [Parlamento Europeu]. In PORTO, Manuel Lopes; ANASTÁCIO, Gonçalo (coords.) – *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado*. Coimbra: Almedina, 2012.
- MOREIRA, Vital – “A “constitucionalização” dos direitos fundamentais na União Europeia”. In AAVV – *Estudos em homenagem ao Consº Cardoso da Costa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 697-735 (= SILVA, Luciano Nascimento (coord) – *Estudos jurídicos de Coimbra*. Curitiba: Juruá Editora, 2007.
- MOREIRA, Vital – “Constitucionalismo supranacional: A União Europeia depois do Tratado de Lisboa”. In AAVV – *Estudos de homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho*. Vol. II. Coimbra: FDUC; Coimbra Editora, 2013 (= MOREIRA, Vital – *‘Respublica’ Europeia: Estudos de Direito Constitucional da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 66-71).

- MOREIRA, Vital – “Cidadania para além do Estado: A cidadania europeia depois do Tratado de Lisboa”. In AAVV – *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*. Coimbra: Almedina, 2013 (= MOREIRA, Vital – ‘*Respublica*’ *Europa: Estudos de Direito Constitucional da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 51-133).
- MOREIRA, Vital – “A CRP e a União Europeia”. In AAVV – *Estudos em homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*. Coimbra: Almedina, 2016. Vol. I, p. 869-926.
- NEUBÜSER, Felix – *The Europäische Parlament und das Demokratiedefizit der EU - Das Legitimationspotential des Europäischen Parlaments*. Grin Verlag: Norderstedt, 2002.
- NICOLAIDIS, Kalypso – “European Democracy and Its Crisis”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 51 (2) (2013). p. 351–369.
- PAGOULATOS, George; TSOUKALIS, Loukas – “Multilevel Governance”. In JONES, Erik; MENON, Anand; WEATHERHILL, Stephen (eds.) – *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: OUP, 2012. p. 62-75.
- PARIJS, Philippe van – “Should the European Union become more democratic?”. In FOLLESDAL, Andreas; KOSLOWSKI, Peter – *Democracy and the European Union*. 1998.
- PERNICE, Ingolf – *The Role of National Parliaments in the EU*, Working Paper Walter-Hallstein Institut No. 5/2001. Disponível em <URL: <http://www.whi-berlin.de/>>.
- PETROVAS, Sotirios – *Parliamentary Democracy in the Lisbon Treaty*. Boca Raton: FL.: s/e, 2011.
- RAUNIO, Tapio – “The European Parliament”. In JONES, Erik; MENON, Anand; WEATHERHILL, Stephen (eds.) – *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: OUP, 2012. p. 365-379.
- RITTBERGER, Berthold – *Building Europe’s Parliament: Democratic Representation beyond the Nation State*. Oxford: OUP, 2005.
- RITTBERGER, Berthold – “Constructing Parliamentary Democracy in the European Union: How did it happen?”. In KOHLER-KOCH, Beate; RITTBERGER, Berthold – *Debating Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham, Ma: Rowman and Littlefield, 2007. p. 111-138.
- ROSAS, Allan; ARMATTI, Lorna – *EU Constitutional Law: An Introduction*. Oxford: Hart, 2010.
- ROZENBERG, Olivier – *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2017.
- SCHMIDT, Vivien A. – *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: OUP, 2006.
- SCHMIDT, Vivien A. – “Democracy and Legitimacy in the European Union”. In JONES, Erik; MENON, Anand; WEATHERHILL, Stephen (eds.) – *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: OUP, 2012.
- SCHNEIDER, Daniel – *Demokratie und Bürgerschaft in der Europäische Union*. Nordstedt: Grin, 2008.
- SCHÖNBERGER, Ch. – “European Citizenship as Federal Citizenship - Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism”. *European Review of Public Law*. nº 19/1(63). (2007).
- STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang C.; Torbjörn BERGMAN – “Parliamentary Democracy: Promise and Problems”. In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: OUP, 2006.
- WEILER, J. H. H.; HALTERN, Ulrich R.; MAYER, Franz C. – “European Democracy and its Critique”. *West European Politics*, vol 18 (3). (1995). p. 4-39.
- WEILER, J. H. H. – *The Constitution of Europe*. Cambridge University Press, 1999.