



***UMA APROXIMAÇÃO AOS EUROPARTIDOS NO MARCO JURÍDICO-POLÍTICO DA
UNIÃO EUROPEIA: RUMO A UMA MAIOR INTEGRAÇÃO REGIONAL***

*ONE APPROACH TO THE EUROPARTIES IN THE LEGAL-POLITICAL FRAMEWORK
OF THE EUROPEAN UNION: TOWARDS TO A GREATER REGIONAL INTEGRATION*

Ana Claudia Santano

Pós-doutoranda em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, mestre e doutora em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha; membro integrante da Asociación Iberoamericana de Derecho Electoral – AIDE; pesquisadora no Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano – NUPED, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Rodolfo Viana Pereira

Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Especialista em Direito Eleitoral e Administração de Eleições pela Universidade de Paris II. Especialista em Educação à Distância pela Universidade da Califórnia, Irvine. Professor Adjunto da Faculdade de Direito da UFMG. Coordenador Acadêmico do IDDE – Instituto para o Desenvolvimento Democrático. Coordenador-Geral da ABRADep – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Membro da Comissão Nacional de Direito Eleitoral da OAB. Advogado.

Resumo

O Direito de Partidos na estrutura jurídica-política da União Europeia ainda é um tema em construção, tendo como centro os europartidos, definição esta aportada pela doutrina estrangeira, ou “partidos a escala europeia”. Através da pesquisa bibliográfica realizada, tem-se que o desenvolvimento deste assunto na União Europeia não ocorre sem um embate de posições dos Estados-membros, embora se reconheça que se trata de uma realidade e que seja vital para a garantia dos direitos políticos fundamentais dos cidadãos europeus. Esta análise se justifica devido ao crescimento do processo da supranacionalidade, que não avançaria para além das fronteiras econômicas sem a presença dos europartidos, uma vez que foram colocados como os protagonistas da formação de uma consciência europeia e do funcionamento de uma democracia que atende às novas necessidades dos Estados-membros. Conclui-se que a existência dos europartidos é essencial para a permanência do bloco e que o processo democrático na Europa ainda não está inteiramente consumado.

Palavras-chave: Democracia. Desenvolvimento. União Europeia. Direitos fundamentais. Partidos políticos.

Abstract

The Party Law in the legal-political framework of the European Union is still being built, having as a central point the europarties, definition given by foreign doctrine, or “parties in the European level”. Through a bibliographic research, it can be observed that the development of this matter has not come without a conflict between the State-members, although it is recognized as a irreversible reality and a necessity to the European citizen’s political fundamental rights guaranty. This analysis is justified due to the grow of supranationality process, which could not be more developed to beyond of the economical borders without the presence of europarties, considering that they were put as the central actors to the formation of an European conscience and for the development of a democracy that can attend the State members needs. Finally, this article concludes that the existence of europarties is essential to the continuity of the EU and this democratic process in Europe, not concluded yet.

Key-words: Democracy. Development. European Union. Fundamental rights. Political parties.

1. INTRODUÇÃO - POR QUE FALAR EM EUROPARTIDOS?

Os partidos a escala europeia – também chamados de europartidos - ainda são abordados pela doutrina com certa dose de incerteza, já que o fenômeno da supranacionalidade partidária parece não estar ainda consolidado.¹ A dificuldade no manejo do tema aumenta principalmente pela necessidade de tratá-lo junto com as instituições europeias e a noção de supranacionalidade, paralelamente ao conhecido déficit democrático que constantemente coloca em xeque o bloco.² Esta “insuficiência de democracia” parece ser causada pela não percepção direta de um sentimento único de sociedade europeia.³ Além disso, os europartidos, embora sejam uma

¹ Sobre a matéria, vid. LADRECH, Robert. Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis. *Party Politics*. v. 8. n. 4. Sage. London, 2002. p. 393-396.

² Sobre a história da União Europeia e uma análise de sua democratização, cf. LIMA, Manoel Pedro Ribas de. Democratização da União Europeia: o problema da constitucionalização na supranacionalidade. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. v. 2, jul./dez., 2007. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/192>> Acesso em 16 jul. 2015.

³ Não é possível nesse trabalho tratar sobre o tema do déficit democrático ao nível europeu, ainda que se relacione diretamente com o objeto em estudo. Desse modo, vid. os famosos textos de Habermas, que tratou sobre a dificuldade do fenômeno supranacional e seus grandes desafios: HABERMAS, Jürgen: *A inclusão do outro*: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002. Recomenda-se também BASTOS, Francisco Roa. Les ‘partis politiques au niveau européen’ et l’élection du Parlement européen. Réflexions autor de la notion de ‘démocratie européenne’. Communication au Colloque ‘Le lien électoral au Parlement européen’, 19-20 nov., Strasbourg, 2009. Disponível em < <http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/2009/coll191109/roabastos.pdf> > Acesso em 12 jan. 2015; e MAIR, Peter; THOMASSEN, Jacques. Political Representation and Government in the European Union. *Journal of European Public*

realidade incontestável, ainda não são vistos como partidos fixos e permanentes, mas sim como organizações interpartidárias afastadas da dinâmica europeia ou mesmo nacional.⁴

Mesmo assim, os europartidos já formam parte das instituições europeias, não havendo como excluí-los. É certo que o tema ora tratado é um dos nós górdios mais difíceis de superar quando se pensa na configuração de um estatuto para regulá-los. Trata-se de uma normativa que há anos motivam constantes debates, buscando justamente o encaixe destas organizações entre o seu marco legal clássico e o comunitário.

2 A CONCEITUALIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS A ESCALA EUROPEIA

O início dos partidos ao nível europeu deu-se nos anos 70, a partir de grupos de partidos e federações com uma atuação e importância minoritária. Eram considerados como um pretexto para que os líderes pudessem viajar, simplesmente, já que se entendia que tais agremiações não eram capazes sequer de conduzir as políticas europeias, uma vez que nunca tinham realizado esta tarefa e nem sabiam como fazê-la. No entanto, as primeiras eleições ao Parlamento Europeu em 1979, a realização de atos europeus em 1986, bem como o Tratado de Maastricht em 1992 e a redução do veto nacional no Conselho demonstraram que os europartidos tinham uma alta capacidade de se organizar transnacionalmente. Contudo, antes das eleições ao Parlamento Europeu de 1994, tanto os europartidos quanto os grupos e federações ainda eram tidos como elementos invisíveis das políticas da UE. Na época ainda prevalecia o perfil e o funcionamento dos partidos nacionais sobre o supranacional. Ou seja, eram os partidos nacionais os que realmente coordenavam a operação dos europartidos na integração europeia.⁵

Devido à sua trajetória histórica, ainda se constrói um conceito politológico de partido ao nível europeu, cuja dinâmica é distante da que se presencia nos partidos nacionais. Os europartidos não competem para eleger um *premier*, não se enfrentam sobre a lógica de governo-oposição, bem como não podem propor um programa e

Police. v. 17. n. 1, January, Routledge Press, UK, 2010. p. 20-35.

⁴ CALOSS, Enrico; PIZZIMENTI, Eugenio. Os partidos políticos ao nível europeu: evolução, institucionalização e possível desenvolvimento. *Relações internacionais*, n. 41, março, 2014. p. 27-28.

⁵ Cf. HIX, Simon; LORD, Christopher: *Political Parties in the European Union*. Macmillan: Basingstoke, 1997. p. 13-15.

perseguir uma dada política como os partidos nacionais, pois não legisla por ele mesmo de forma autônoma, legislando em conjunto com outras instituições representativas dos governos nacionais, inclusive por não ter competência de iniciativa legislativa dentro da UE.⁶

Enquanto os partidos nacionais são uma associação de indivíduos unidos por objetivos comuns e que têm como meta alcançar o controle do governo para colocar em prática os seus próprios, os europartidos não se encaixam nesse molde. Tardou muitos anos até que a legislação comunitária aportasse um conceito jurídico para os europartidos⁷, traduzindo-se em uma coalizão de partidos políticos que perseguem objetivos políticos e que está registrado na autoridade europeia competente, segundo os requisitos e procedimentos estabelecidos na normativa vigente.⁸ No entanto, não parece que este conceito auxilie a uma compreensão do fenômeno dos partidos a escala europeia na prática, o que requer sempre o refinamento de suas disposições legais.

3 OS ELEMENTOS DIFERENCIADORES DOS EUROPARTIDOS DOS PARTIDOS NACIONAIS

Se os partidos nacionais servem de instrumento para que os cidadãos alcancem as instituições públicas, ao nível supranacional parece ocorrer o contrário, já que os europartidos são um meio que as instituições públicas fazem uso para atingir os cidadãos. Os europartidos não atuam para conquistar o poder político e operam mais em favor de certa “tomada de consciência” e da “expressão do cidadão europeu”. Por outro lado, os europartidos continuam a não eleger aos seus próprios candidatos para as eleições europeias, já que eles são apresentados por meio de listas nacionais e realizam uma campanha eleitoral que independe da participação do

⁶ Cf. TSEBELIS, George; GARRETT, Geoffrey. Legislative Politics in the European Union. *European Union Politics*. n° 1, February, 2000. p. 9-36; KÖNIG, Thomas; PÖTER, Mirja. Examining the EU legislative process – the relative importance of agenda and veto power. *European Union Politics*. n° 3, October, 2001. p. 329-351; WALLACE, Hellen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair R.: *Policy-making in the European Union*, 6° ed.; Oxford: Oxford University Press, 2010; e BÁEZ GARCÍA, Alberto Javier. Aproximación a los partidos políticos supranacionales de Europa: dificultades, retos y oportunidades. *Revista Atlántida*, n. 4, p. 179-190, 2012.

⁷ Isso pode ter, inclusive, tardado o processo de reconhecimento e consolidação da realidade partidária europeia. Neste sentido, cf. JOKSIC, Mladen. Regulating europarties: one step closer to integration or two steps back?. Disponível em: < http://www.etd.ceu.hu/2009/joksic_mladen.pdf > Acesso em 16 jun. 2015.

⁸ Vid. art. 2.3 do Regulamento (UE, EURATOM) n° 1141/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de outubro de 2014.

“europartido” envolvido. Na verdade, mostram-se muito mais como organizações em desenvolvimento, buscando formas e modos de se adaptar ao sistema institucional da União Europeia.⁹

Em 1995, durante os debates sobre uma eventual legislação sobre o direito de partidos ao nível europeu, o eurodeputado Tsatsos elaborou uma tipologia de partidos fundamentada em três tipos: (i) confederal; (ii) federal; e (iii) supranacional, que por sua vez representam as fases do desenvolvimento dos europartidos, ou seja, (i) o contato; (ii) a cooperação; e (iii) a integração. Nessa última, os europartidos deveriam ser canais de representação de um *demos* europeu, tendo como membros não somente os partidos nacionais, mas também os cidadãos individuais da União Europeia.¹⁰ Esse era o caminho considerado ideal.

Foram inúmeras as tentativas de formular definições e conceitos do que poderia ser considerado um partido político a escala europeia. De igual maneira, esse silêncio conceitual também tinha um perfil dualista, tanto negativo quanto positivo. Negativo porque, sem uma clara definição, poder-se-ia produzir um abuso do uso do termo, sem que pudesse realmente identificá-los como europartidos. Positivo porque, sem uma descrição fechada ou terminada, haveria um espaço de manobra suficiente para garantir a evolução de um sujeito político ainda não identificado, evitando que tal desenvolvimento fosse interrompido antes do tempo adequado.¹¹

Portanto, uma conceitualização aproximada do que se pode entender como um partido a escala europeia também foi elaborado Tsatsos: eles seriam associações políticas que formulavam opiniões e agrupavam posições políticas europeias e internacionais, que fossem representados no Parlamento Europeu ou que fossem notoriamente um canal de expressão da vontade popular europeia e que não se

⁹ O que ocorre é exatamente o que afirma Vlad Constantinesco: “(...) la vida política sigue desarrollándose en el marco privilegiado del espacio político nacional. Así se explica que las elecciones europeas siguen siendo, ante todo, elecciones nacionales. Los «partidos políticos a escala europea» se manifiestan más bien antes o después del momento electoral.” (Cf. CONSTANTINESCO, Vlad. Los partidos políticos y sus fundaciones en el ámbito europeo: Análisis a la luz del Reglamento (UE, EURATOM) n° 1141/2014 del Parlamento europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas. *Teoría y Realidad Constitucional* – UNED, n° 35, 2015. p. 343, nota de rodapé 5).

¹⁰ TSATSOS, Dimitri Th. European Political Parties? Preliminary Reflection on Interpreting the Maastricht Treaty Article on Political Parties (article 138a of the EC treaty). *Human Rights Law Journal*. v. 16. n. 1-3, 1995. p. 1 e ss.

¹¹ DORGET, Christelle. Recognition and Status of European Parties. In: DELWIT, Pascal; KULAHCI, Erol; VAN WALLE, Cedric (eds): *The Europarties: Organisation and Influence*. Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004. p. 84.

limitassem em ser uma “máquina eleitoral”, sendo mais do que isso.¹² Contudo, ela ainda dista bastante de uma noção jurídica apropriada, ainda que considerado o último Regulamento n° 1141/2014, sobre o estatuto e o financiamento dos europartidos.

4 DA AUSÊNCIA DE UM “DIREITO DE PARTIDOS” PRÓPRIO DA UNIÃO EUROPEIA PARA UMA REGULAÇÃO RESULTADO DE MUITAS NEGOCIAÇÕES

Ainda que os europartidos não sejam tidos como os atores centrais do sistema político europeu desde um ponto de vista político, a elaboração de uma regulação sobre o tema tem despertado intensos debates, não só no momento das discussões sobre os tratados de constituição da UE, mas também por ocasião da própria negociação para a aprovação das normativas necessárias.

Uma das possíveis razões que indica a doutrina para a ausência de consenso no tema é o choque de tradições e de leis específicas com as normas da UE, como também os mais variados pontos de vista sobre o presente e o futuro da própria integração do bloco.¹³ Tendo isso em consideração, poder-se-ia destacar dois períodos históricos dos europartidos na UE, sendo o primeiro desde o Tratado de Maastricht até o Tratado de Nice, no qual a agenda era “constitucionalizar os partidos” e redigir uma Constituição ao nível supranacional;¹⁴ e o segundo a partir do Tratado de Nice e uma regulação específica sobre os europartidos, com a divisão

¹² Cf. Tsatsos Report. A4-0342/96. Disponível em < <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0342+0+DOC+XML+V0//ES> > Acesso em 19.02.13.

¹³ Cf. GAGATEK, Wojciech. Political Financing Regulation at the EU Level: The Conflict of National Traditions and Interests. *Papers: Party Law – The Legal Regulation of Political Parties in Post-war Europe*. n. 14, Nov., Centre for Europe, [s.l.], 2011. p. 02. Como um exemplo disso, cf. o assunto Front National e outros (Parlamento Europeu e Conselho, de 13 de janeiro de 2004), T-17/04, em que os demandantes do Front National alegaram que o Regulamento 2004/2003 vulnera a lei francesa n. 95-65 de 19 de janeiro de 1995 sobre o financiamento dos partidos políticos, já que tal lei proíbe as doações de pessoas jurídicas aos partidos políticos, enquanto que o regulamento mencionado não. Vid. Decisão do recurso disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2005%3A315%3A0009%3A0009%3Aes%3APDF> > Acesso em 12 mai. 2015.

¹⁴ Sobre o tema, cf. GOMES, Eduardo Biacchi; ANDRADE, Gabriel Merlin. O Direito Constitucional: entre o Direito Internacional e o Direito Comunitário. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C*. a. 6, n° 33, jan./mar., 2006. Disponível em: < <http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDfexibepdf.aspx?tipoConteudo=Normal&vw=S&pdiCntd=34580&idPublicacao=7> > Acesso em 04 ago. 2015; MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Dilemas do constitucionalismo contemporâneo: é possível uma Constituição para a União Europeia? *Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C*. a. 6, n° 34, abr./jun., 2006. Disponível em: < <http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDfexibepdf.aspx?tipoConteudo=Normal&vw=S&pdiCntd=36089&idPublicacao=7> > Acesso em 04 ago. 2015.

dos países membros sobre qual seria o modelo a seguir, até os dias atuais, com o Tratado de Lisboa.¹⁵

O projeto europeu foi, durante 40 anos, uma medida razoavelmente eficiente adotada por parte da elite dos partidos nacionais em transferir à esfera europeia a solução de alguns de seus problemas em comum, de modo que o seu manejo se fizesse mais fácil, inclusive acomodando uma eventual falta de apoio popular ou talvez a acentuação da mobilização das massas nesta estratégia. Frente a isso, a partir de Maastricht os líderes europeus têm se esforçado para aumentar a presença e o papel dos europartidos, desde o momento em que se deram conta de que os assuntos europeus deveriam ser solucionados através de partidos também europeus.¹⁶

A inserção do art. 138a¹⁷, o pioneiro na matéria, foi considerado como o primeiro sinal da constitucionalização e institucionalização dos europartidos, embora tenha sido avaliado como insuficiente para embasar a real existência de uma normativa sobre o tema, já que não era necessário que a competência legislativa estivesse em mãos da própria União Europeia.¹⁸

Paralelamente, em que pese ter sido um importante passo para a institucionalização dos partidos a escala europeia, este dispositivo legal tampouco encontrava um lugar adequado dentro do Tratado, transmitindo a imagem de que o legislador não tinha grandes ambições na sua aplicação. Não se tratava unicamente da competência legislativa sobre a matéria, mas sim da não permissão, ou mesmo não integração, dos elementos que pudessem realmente concretizar esta “constitucionalização” dos europartidos. Resumia-se, sobretudo, em uma manifestação simbólica.¹⁹

¹⁵ Cf. GAGATEK, Wojciech. Political Financing Regulation at the EU Level: The Conflict of National Traditions and Interests. *Papers: Party Law – The Legal Regulation of Political Parties in Post-war Europe*. n. 14, Nov., Centre for Europe, [s.l.], 2011. p. 3 e ss. Aqui complementa-se a classificação elaborada pelo autor, acrescentando que a segunda fase ainda segue até hoje, considerando que a elaboração de uma regulação própria dos europartidos ainda não se concluiu.

¹⁶ Cf. BARDI, Luciano. *et al.* Political parties and political foundations at European Level: Challenges and opportunities. Study for Policy Department c: Citizens' rights and constitutional affairs. 2014. Disponível : < http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/afco/dv/study_pe509983/_study_pe509983_en.pdf > Acesso em 17 jun. 2015.

¹⁷ “Article 138a: Political parties at European level are important as a factor for integration within the Union. They contribute to forming a European awareness and to expressing the political will of the citizens of the Union.”

¹⁸ Nesse sentido, cf. JOHANSSON, Karl Magnus; RAUNIO, Tapio. Regulating Europarties: Cross-Party Coalitions Capitalizing on Incomplete Contracts. *Party Politics*. v. 11. n. 5. Sage. London, 2005. p. 516-517.

¹⁹ Cf. STEPHEN, Day; SHAW, Jo. The Evolution of Europe's Transnational Political Parties in the era of European Citizenship. In: CICHOWSKI, Rachel; BOERZEL, Tanja (eds): *State of the European Union*. v.

Objetivando reformar as instituições da UE após somar 25 países no bloco, o Tratado de Nice conseguiu avançar em dois assuntos muito importantes em relação aos europartidos. O primeiro foi a modificação do art. 138a para permitir a adoção de um Regulamento próprio para eles e que englobasse também o seu financiamento, fundamentando-se em um procedimento de co-decisão, com uma clara declaração de que o novo dispositivo legal não representava nenhuma transferência de competência dos Estados-membros à UE. O segundo ponto foi que as subvenções oriundas do orçamento geral europeu, destinadas aos europartidos, não poderiam ser utilizadas para financiar os partidos nacionais. Foi durante esse período que foi descoberto o financiamento dos europartidos com recursos econômicos dos grupos políticos do Parlamento Europeu, o que motivou ainda mais os debates sobre a sua regulação.²⁰

Esse momento destacou-se pela difícil tarefa de formar um consenso entre os países membros que detinham tradições legais bastante diversas sobre os partidos. Como exemplo, poder-se-ia dizer que em um extremo estava Alemanha, com um modelo prescritivo de normas, estando no outro extremo Reino Unido, com um modelo permissivo e pouco regulador. Os demais se encontravam dentro desse espectro.²¹

Apesar das divergências significativamente acentuadas, o texto resultante do acordo que se produziu tinha mais elementos que os constantes no Tratado de Maastricht, abrindo espaço para o desenvolvimento dos europartidos como instituição de forma mais concreta, sem que representasse nenhuma transferência de competências para a União Europeia. Esta declaração colaborou expressivamente

6, Law, Politics and Society, Oxford University Press, Oxford, 2003. p. 155.

²⁰ Cf. FUSACCHIA, Alessandro. The Party Must Go On!: Il Finanziamento Pubblico dei Partiti Politici Europei. *Rivista Italiana di Scienza Politica*. n. 1, anno XXXVI, aprile, Il Mulino, Bologna, 2006. p. 94-95; SEATZU, Francesco. La Nuova Disciplina Giuridica sul Finanziamento dei "Partiti Politici a Livello Europeo. *Studi sull'Integrazione Europea*. n. 3. anno III, ed. Cacucci, Bari, 2008. p. 580-581; ALLUÉ BUIZA, Alfredo; LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela. Los Partidos Políticos a Escala Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. 1º sem. n. 18, UNED: Madrid, 2010. p. 183. Sobre o financiamento dos europartidos, através de recursos concedidos pelos grupos parlamentares, cf. sentença da Corte de Justiça de 23 de abril de 1986, assunto 294/1983, do partido ecologista Os Verdes contra Parlamento Europeu, quando a Corte decidiu que o sistema de financiamento de partidos era legítimo. Posteriormente, foi revelado o regresso desse sistema de financiamento por parte de diversos europartidos e grupos parlamentares, culminando na publicação do informe especial do Tribunal de Contas n. 13/2000 sobre os gastos dos grupos políticos do Parlamento Europeu, acompanhando as respostas do Parlamento Europeu. DOUE. Diário Oficial da União Europeia núm. 1, 28 de Junho de 2000.

²¹ Cf. GAGATEK, Wojciech. Political Financing Regulation at the EU Level: The Conflict of National Traditions and Interests. *Papers: Party Law – The Legal Regulation of Political Parties in Post-war Europe*. n. 14, Nov., Centre for Europe, [s.l.], 2011. p. 6.

para que alguns países mais receosos mudassem de posição e apoiassem a proposta final do texto do art. 191.²²

Posteriormente, e diante de uma crescente crise de legitimidade da UE, o Tratado de Lisboa foi o resultado de uma ampla negociação entre os já 28 países membros, com o claro objetivo de tornar as instituições europeias mais democráticas. Com isso, o documento recepcionou o antigo art. 191 do Tratado de Nice de forma menos problemática e mais consensual. Destaque-se que este Tratado também pretendeu adaptar as instituições da UE para o número cada vez maior de países membros, redistribuindo cadeiras no Parlamento Europeu e conferindo a esta Câmara mais competências. Sendo assim, é inegável que esta instituição saiu significativamente mais fortalecida desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

As disposições referentes ao art. 191 do Tratado de Nice foram divididas em dois, sendo uma parte constante no art. 10.4²³, e a outra no art. 224.²⁴ Ressalte-se que a mudança que resultou da redação do dispositivo é de grande importância, considerando que integrou no procedimento para a aprovação de um estatuto para os europartidos o Parlamento Europeu, instituição mais conectada a esta normativa. Não somente garante as condições necessárias para o desenvolvimento legislativo da matéria, mas também conferiu ao Parlamento Europeu o devido reconhecimento da sua importância no processo legislativo.

5 OS REGULAMENTOS ESPECÍFICOS VIGENTES

A aprovação de uma norma específica sobre os europartidos foi um processo complexo, tendo em vista as já citadas diferenças nas tradições jurídicas existentes entre os Estados-membros em relação à natureza jurídica dos partidos, democracia interna e a modulação do sistema de financiamento. De fato, ainda que a Comissão tenha se posicionado favoravelmente em boa parte das propostas realizadas pelo

²² O texto do art. 191 dispõe que: “Os partidos políticos ao nível europeu são um factor importante para a integração dentro da União. Estes contribuem para formar uma consciência europeia e para expressar uma vontade política do cidadão da União. O Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.o, definir um estatuto dos partidos políticos ao nível europeu, nomeadamente as regras relativas ao seu financiamento.”

²³ “Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.” Encontrado somente em espanhol.

²⁴ “El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán mediante reglamentos el estatuto de los partidos políticos a escala europea, a los que se hace referencia en el apartado 4 del artículo 10 del Tratado de la Unión Europea, y en particular las normas relativas a su financiación.” Encontrado somente em espanhol.

Parlamento Europeu, isso não ocorreu no Conselho da União Europeia. Embora muitas decisões tomadas no Conselho sejam por unanimidade, na aprovação do Regulamento 2004/2003 isso não ocorreu devido às polêmicas de grande envergadura geradas pelas suas disposições, fazendo com que não somente não se alcançasse a unanimidade, mas também que países que sempre estavam propensos a um consenso estivessem em desacordo com o seu conteúdo, como a Dinamarca.²⁵ Em comparação com os ambiciosos objetivos da Comissão, o resultado possível foi quase que somente um estatuto para o financiamento dos partidos, não um estatuto de partidos.²⁶

O Regulamento 2004/2003 de 4 de novembro de 2003, com vigência a partir de 2004, foi a primeira norma específica sobre os europartidos, modificada em 2007 (por meio do Regulamento 1524/2007 de 18 de dezembro) para aperfeiçoar algumas de suas disposições, fundamentando-se nessa primeira experiência.²⁷ Em ambas as normas, era evidente a ideia de co-decisão da União com os Estados-membros, sublinhando desde o início que as subvenções recebidas pelos europartidos não poderiam ser utilizadas a favor dos partidos nacionais ou regionais, seja direta ou indiretamente. Esta linha foi seguida pela atual normativa, aprovada em 2014, o que deixa claro que o papel dos europartidos se difere objetiva e materialmente tanto dos partidos nacionais, como também dos grupos políticos no Parlamento Europeu. De fato, os partidos políticos a escala europeia confirmam o surgimento de um tipo de organização *sui generis*, aperfeiçoada com o passar dos anos e com muitos desafios a enfrentar.

5.1 Regulamento (CE) 2004/2003

Tendo em conta que as normas eram destinadas aos europartidos, era

²⁵ GAGATEK, Wojciech. Political Financing Regulation at the EU Level: The Conflict of National Traditions and Interests. *Papers: Party Law – The Legal Regulation of Political Parties in Post-war Europe*. n. 14, Nov., Centre for Europe, [s.l.], 2011. p. 6-10.

²⁶ FUSACCHIA, Alessandro. The Party Must Go On!: Il Finanziamento Pubblico dei Partiti Politici Europei. *Rivista Italiana di Scienza Politica*. n. 1, anno XXXVI, aprile, Il Mulino, Bologna, 2006. p. 99; ALLUÉ BUIZA, Alfredo; LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela. Los Partidos Políticos a Escala Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. 1º sem. n. 18, UNED: Madrid, 2010. p. 188.

²⁷ Destaca-se que este regulamento foi aprovado por uma ampla maioria, obtendo 538 votos a favor, 74 contra, e 10 abstenções, o que demonstra a preocupação pela integração cidadã nas políticas desenvolvidas pelo Parlamento Europeu, e que inclusive a promoção das fundações dos partidos europeus se fundamenta na promoção da democracia ao nível supranacional que carece de efetividade. A normativa também é bastante clara no sentido de que o déficit democrático presente na esfera europeia deve ser combatido justo por tais fundações dentro de cada país membro, como um requisito para participar da divisão das subvenções. (Cf. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=14170&l=en> Acesso em 12 mai. 2014).

necessário elaborar uma definição legal para o que seria considerado um partido a escala europeia, algo que, na sua versão original, o Regulamento 2004/2003 não fez de todo. O texto original trouxe uma definição primária, submetendo o reconhecimento desta condição ao cumprimento de certos requisitos por parte das agremiações que estão vigentes até hoje. Este silêncio por parte da normativa provavelmente contribuiu para a lentidão da consolidação de um direito de partidos no marco jurídico europeu.

O que se tratou no início foi de estabelecer alguns requisitos capazes de identificá-los e de classificá-los como partidos ao nível europeu, diferenciando-os da clássica idéia de partidos políticos em esfera nacional. A intenção foi criar um mecanismo que não somente pudesse identificá-los como tais, mas também dotá-los de um perfil supranacional, traduzindo os objetivos de integração que tem a União Europeia. Assim, para que o partido político tenha o status de um europartido e, conseqüentemente, tenha o direito às subvenções do orçamento europeu, eles devem atender às quatro imposições dispostas no art. 3º do Regulamento, comprovadas anualmente:

- * Que tenham personalidade jurídica devidamente legal no Estado-membro que tenham a sua sede;

- * O partido deve estar representado em pelo menos ¼ dos Estados-membros por meio dos membros do Parlamento Europeu, ou estar representado em pelo menos ¼ nos Parlamentos Nacionais ou Regionais, ou nas Assembleias Regionais, ou mesmo ter obtido em pelo menos ¼ dos Estados-membros ao menos 3% dos votos em cada um deles nas últimas eleições europeias;

- * Observar e agregar nas suas atividades e programas os princípios sobre os quais se embasa a União Europeia: liberdade, democracia, respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, como também o Estado de Direito;

- * Ter participado nas eleições europeias ou ter expressado a intenção de participar.

A partir daqui, evidencia-se que a normativa mostra em si mesma a natureza dual de um “europartido”, bem como a sua posição destinada à cooperação transnacional e a uma forma soberana de integração política.²⁸

Debateu-se muito sobre algumas possíveis consequências da aplicação

²⁸ FUSACCHIA, Alessandro. The Party Must Go On!: Il Finanziamento Pubblico dei Partiti Politici Europei. *Rivista Italiana di Scienza Politica*. n. 1, anno XXXVI, aprile, Il Mulino, Bologna, 2006. p. 99.

destes requisitos, principalmente sobre os direitos dos europartidos. Havia o receio de que se produzisse uma exclusão dos novos partidos²⁹, ou que o Regulamento pudesse ser vítima de si mesmo, uma vez que um número grande de partidos com uma quantia econômica fixa poderia tornar os recursos públicos europeus insuficientes, o que também não era o objetivo.³⁰ Outro ponto também muito polêmico foi o terceiro requisito, que impôs aos europartidos alguns princípios a serem respeitados. Esta obrigação reflete bem a divisão dos Estados-membros na discussão sobre o Regulamento e terminou por criar diversas correntes de pensamento sobre o tema, já que se tratam de termos pouco palpáveis e que atendem muitas vezes a uma ideologia política vigente, algo que difere muito entre os membros do bloco.

Por outro lado, também é certo que, a partir desse mesmo mecanismo, a norma tratou de separar os partidos nacionais dos europartidos, já que, para ser considerada uma organização partidária a escala europeia, ela também deve ser representativa ao nível transnacional. Além disso, havia também uma preocupação em diferenciar os europartidos dos grupos políticos, como maneira de consolidar uma distinção de funções.³¹ É com o reconhecimento da qualidade de um europartido que estes adquirem o direito de receber financiamento público do Orçamento Geral Europeu.

5.2 Regulamento (CE) 1524/2007

A aprovação do Regulamento 1524/2007 deixou em evidência a necessidade de ampliar a regulação tanto dos partidos políticos a escala europeia, quanto do seu financiamento, considerando-se a experiência tida com o primeiro Regulamento. Dessa maneira, esta normativa aperfeiçoou algumas regras e permitiu o trâmite de novas propostas para a composição de um conjunto legal cada vez mais completo.

Logo no seu início, a norma aporta um novo conceito, referente às fundações dos partidos políticos ao nível europeu, sendo este um dos seus pontos centrais. As

²⁹ Vid. BOZÓKI, András. *Political Parties and the Prospects for Democracy*. Disponível em: < http://www.unc.edu/depts/europe/conferences/parties/papers/bozoki_cosntitution2.pdf >. Acesso em 09 jan. 2015. p. 18; GAGATEK, Wojciech. *Political Financing Regulation at the EU Level: The Conflict of National Traditions and Interests*. *Papers: Party Law – The Legal Regulation of Political Parties in Post-war Europe*. n. 14, Nov., Centre for Europe, [s.l.], 2011. p. 12 e ss.

³⁰ Vid. MARTENS, Wilfried. *Europe: I Struggle, I Overcome*. Springer Press, Dordrecht; Heidelberg; London; New York, 2008. p. 182-183.

³¹ Cf. BALLANCE, John; LIGHTFOOT, Simon. *The Impact of the Party Regulation on the Organisation Development of Europarties*. Work Paper, University of Leeds, UK. p. 5. Disponível em < www.leeds.ac.uk/jmce/p-impact.doc > Acesso em 14 jan. 2015.

fundações vinculadas aos europartidos têm como objetivo promover a participação cidadã nas políticas exercidas pelo Parlamento Europeu, fomentando paralelamente a função de informação e de formação política que têm os europartidos. Primeiramente, o Regulamento dispõe sobre alguns requisitos necessários para a configuração de uma fundação ao nível europeu e que possibilite o seu financiamento por meio de recursos provenientes do orçamento geral da União Europeia. Tais fundações deverão cumpri-los da mesma forma que ocorre com os partidos políticos ao nível europeu, estando também submetidas ao respeito aos princípios que fundamentam a União Europeia, embora não se limite a isso, já que não poderão ter objetivos de lucro e deverão gozar de uma distribuição geograficamente equilibrada.

Como destinatárias de recursos da UE, as fundações também estão submetidas a um controle externo do cumprimento dos elementos descritos no art. 3, ou seja, o mesmo controle ao que os europartidos estão sujeitos tanto por parte do Parlamento Europeu, como por petição de outros membros da mesma instituição, também se estende às fundações. Além disso, se o partido ao nível europeu com o qual a fundação se vincula perde o *status* de europartido, perdendo por sua vez o direito ao financiamento público, isso ocorre também com a fundação.

Com o debate suspenso devido à polêmica gerada pela aprovação do Regulamento (CE) 1524/2007, em 2011 a eurodeputada Marietta Giannakou (PPE – Grécia) elaborou um informe³² sobre a aplicação do Regulamento 2004/2003, e constatou que o Regulamento 1524/2007 melhorou consideravelmente o papel dos europartidos, principalmente por permitir entre os seus gastos a possibilidade de financiar as suas campanhas eleitorais, bem como aumentou a transparência e a publicidade do fluxo de recursos. Contudo, a eurodeputada fez constar que somente seria possível avançar no tema a partir da adoção de um estatuto jurídico europeu uniforme e comum para todos os partidos e fundações, embasado no Direito da UE. Entendeu-se que os Regulamentos não faziam uma clara distinção entre o que seria o reconhecimento dos europartidos e o seu financiamento, o que, de alguma forma, impedia que, até então, os europartidos estivessem em contato direto com os cidadãos europeus porque ainda se fundamentam nos partidos nacionais.³³ Visando

³² Cf. Giannakou Report A7-0062/2011. Disponível em <
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-62&language=EN>> Acesso em 05 fev. 2015.

³³ Para maiores detalhes sobre este informe, cf. CALOSSÌ, Enrico; PIZZIMENTI, Eugenio. Os partidos

o aprimoramento da normativa, principalmente no regime de financiamento dos europartidos, algumas das sugestões da eurodeputada foram: (i) a restrição dos critérios de acesso ao financiamento, limitando-os ao critério representativo; (ii) o aumento do limite máximo para as doações (de 12.000 a 25.000 euros); (iii) a necessidade de se preencher a lacuna de um regime de sanções para os casos de descumprimentos dos Regulamentos, ainda que não tenha sido necessário impor nenhuma sanção até o momento.

Em 2012, e aproveitando o ensejo do informe da eurodeputada Giannakou, a Comissão Europeia propôs um estatuto para os europartidos e o seu financiamento, sugerindo um procedimento de registro dos europartidos separado da sua elegibilidade para o financiamento; a exigência de democracia interna e uma clara estrutura de direção; seis meses para a realização das campanhas eleitorais europeias com normas específicas de financiamento eleitoral, bem como o aumento do limite máximo para doações (como havia sido sugerido pelo Parlamento Europeu), com total publicidade.³⁴ Já em 2014, a Comissão de Assuntos Constitucionais³⁵ aprovou o relatório da eurodeputada por 18 votos a favor, 4 contra e uma abstenção, agregando no texto outras alterações muito importantes para o avanço da transparência dos europartidos e da utilização de recursos públicos. Segundo o texto final que foi encaminhado ao Conselho, as doações privadas para os europartidos e fundações passariam de 12.000 euros para 18.000 euros. Para quaisquer doações acima de 3.000 euros, o nome do doador seria automaticamente divulgado, embora em caso de doações entre 1.500 e 3.000 euros, o doador devesse concordar com esta divulgação. Os europartidos ainda deveriam arrecadar pelo menos 15% dos seus próprios recursos para receber as subvenções do orçamento geral europeu. Também foi inserido no texto um regime de sanções em caso de descumprimento das regras de financiamento, que poderia ser desde a inclusão do nome do “europartido” em uma base de dados, vedando o seu financiamento público por cinco

políticos ao nível europeu: evolução, institucionalização e possível desenvolvimento. *Relações internacionais*, n. 41, março, 2014. p. 39-40.

³⁴ Vid. European Commission COM(2012) 499 2012/0237 (COD) final. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0499:FIN:EN:PDF> > Acesso em 05 fev. 2015.

³⁵ Vid. Opinião da Comissão de Assuntos Jurídicos para a Comissão de Assuntos Constitucionais sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o estatuto e o financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas (COM(2012)0499 – C7-0288/2012 – 2012/0237(COD)) Opinião de Luigi Berlinguer 2012/0237(COD). Disponível em < <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-500.627%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES> > Acesso em 05 fev. 2015.

anos, bem como multas que iriam de 2% do valor total das subvenções concedidas, até 20% em caso de reincidência.³⁶

O fruto desta votação é uma normativa completa sobre o estatuto dos partidos políticos a escala europeia e o seu financiamento, bem como de suas fundações, que entrou em vigor em 2014.

5.3 Regulamento (UE, EURATOM) n° 1141/2014

Em 22 de outubro de 2014 foi publicado no Diário Oficial da União Europeia o Regulamento n° 1141/2014, que traz uma verdadeira norma sobre o Direito de Partidos na União Europeia. Trata-se de um extenso texto que aborda pontos centrais na matéria, como o registro dos europartidos e de suas fundações; os requisitos de seus estatutos; uma autoridade específica encarregada do seu registro e controle; aquisição e extinção de sua personalidade jurídica; regime de financiamento público e privado de suas atividades ordinárias; controle e sistema de sanções sobre as contas dos europartidos; e transparência e publicidade dos dados. Reflete, indubitavelmente, um avanço muito significativo e um esforço coletivo por parte dos Estados-membros na direção da consolidação desta realidade.³⁷

No que se refere ao objeto central deste trabalho, as disposições que tratam sobre os europartidos cuidam de detalhes vitais para a construção de um sistema de partidos a escala europeia. Por meio da linguagem utilizada, verifica-se que a normativa não regula algo existente e estável, mas sim busca iluminar o caminho para o surgimento e consolidação dos europartidos, estabelecendo requisitos para a sua criação e manutenção, ultrapassando somente obrigações formais. Por outro lado, um elemento diferenciador dos partidos nacionais e dos europeus é que, segundo os termos do Regulamento – repita-se – em seu art. 2.3, somente poderá pleitear a condição de um europartido uma coalizão de partidos, “que perseguem objetivos políticos e que está registrado perante a Autoridade para os partidos políticos europeus” (art. 2.3). Este conceito, antes ausente nos regulamentos anteriores, auxilia a demarcar a linha onde se separam os europartidos das

³⁶ Informações constantes em < <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140317IPR39131/html/New-rules-on-funding-EU-political-parties-and-foundations> > acesso em 12 mai. 2014.

³⁷ Esta também é a opinião de Constantino, cf. CONSTANTINESCO, Vlad. Los partidos políticos y sus fundaciones en el ámbito europeo: Análisis a la luz del Reglamento (UE, EURATOM) n° 1141/2014 del Parlamento europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas. *Teoría y Realidad Constitucional* – UNED, n° 35, 2015. p. 349.

agregações nacionais e dos grupos políticos, não havendo mais como confundirlos.³⁸ No entanto, não basta ser uma coalizão. Os europartidos, para obter o seu registro, devem cumprir alguns requisitos formais já constantes nos regulamentos anteriores referentes à representação proporcional em Estados-membros e outros, com a novidade de declarar-se uma organização sem fins lucrativos (art. 3.1, “e”). As fundações políticas europeias (nova definição também trazida pelo Regulamento e que trata sobre as fundações dos partidos políticos a escala europeia) também se submetem a estes critérios para a obtenção do seu registro, que deve ser feito em conjunto com a agregação com a qual se vinculam. Ou seja, está claro que a União Europeia deseja consolidar um sistema de europartidos, mas não apenas isso. Estas organizações deverão fazer valer o título de europartidos, pois, caso contrário, poderão perder esta qualidade e todos os direitos que advêm dela.

Os partidos europeus existentes atualmente são os seguintes: Partido Popular Europeu; Partido dos Socialistas Europeus; Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa; Partido Verde Europeu; Aliança dos Conservadores e Reformistas Europeus; Partido da Esquerda Europeia; Movimento para a Europa da Liberdade e da Democracia; Partido Democrático Europeu; Aliança Livre Europeia; Aliança Europeia para a Liberdade; Aliança dos Movimentos Nacionais Europeus; Movimento Político Cristão da Europa e Democratas da União Europeia. Todos eles trabalham em consonância com o seu grupo político.³⁹ Também já houve casos de partidos que perderam a condição de “europartido”, como a Aliança para a Europa das Nações, em 2009. Isso demonstra que não se trata de um registro estável, mas submetido a um controle periódico dos requisitos e deveres dos partidos a escala europeia.

Outra inovação que traz o Regulamento é com relação ao funcionamento dos partidos político ao nível europeu, bem como de suas fundações. Embora o art. 4.1 remeta ao direito aplicável do Estado-membro no qual o partido tenha a sua sede, o Regulamento elenca alguns elementos considerados mínimos para estarem dispostos em seus estatutos, como o seu nome e logotipo, que devem distinguir-se claramente dos de outro europartido ou fundação política europeia; o endereço de sua sede; o seu programa político; uma declaração de que se trata de uma

³⁸ CONSTANTINESCO, Vlad. Los partidos políticos y sus fundaciones en el ámbito europeo: Análisis a la luz del Reglamento (UE, EURATOM) n° 1141/2014 del Parlamento europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas. *Teoría y Realidad Constitucional* – UNED, n° 35, 2015. p. 345.

³⁹ http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.3.3.pdf Acesso em 17 jul. 2015.

organização sem fins lucrativos; organização, procedimentos administrativos e financeiros; bem como um procedimento interno para o caso de sua dissolução voluntária. Além disso, o art. 4.2 estabelece que os estatutos devam cumprir certas obrigações no que tange à democracia interna, como modalidades de admissão, demissão e exclusão de seus membros; direitos e deveres dos filiados e direitos de voto; competências e composição de seus órgãos de governo, bem como seus respectivos critérios de seleção de candidatos, de nomeação e de destituição; a sua política de transparência, principalmente econômica-financeira, com a devida proteção de dados pessoais; e o procedimento interno para a modificação dos estatutos.

Um dos pontos principais a se destacar é a criação de uma Autoridade (assim denominada no Regulamento, art. 6), encarregada do registro e controle dos europartidos e suas fundações. Além de dispor detalhadamente sobre a sua composição, seleção de integrantes e posição institucional, a Autoridade será a responsável por realizar a verificação das condições que permitem a permanência dos partidos políticos a escala europeia no sistema (art. 10). Foi uma opção inteligente por parte do Parlamento Europeu em outorgar esta prerrogativa a um órgão independente e não submetido aos grupos políticos, transmitindo confiança nos procedimentos e decisões. Inclusive, para o controle ideológico dos europartidos – a observância dos valores da União Europeia de dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de Direito e Direitos Humanos⁴⁰ (art. 3.1, “c”), está prevista a participação de um Comitê de Personalidades Independentes (art. 11), que, à solicitação da Autoridade, se manifestará sobre uma eventual violação destes valores por parte de um europartido ou de suas fundações, resguardado expressamente o direito fundamental à liberdade de associação e à necessidade de assegurar o pluralismo político. Por ser um tema muito delicado dentro do bloco, é elogiável a sistemática elaborada para tratá-lo.⁴¹

Finalizando a parte sobre direito de partidos, o Regulamento traz disposições

⁴⁰ Sobre o tema, cf. PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; SOCORRO, Tatiana de Carvalho. O terror e seus efeitos contra os direitos humanos: estudo interdisciplinar. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional* – A&C. a. 15, n° 59, p. 93-111, jan./mar., 2015.

⁴¹ São conhecidos os problemas existentes com ideologias radicais nos Estados-membros, o que requer a mesma cautela no que se refere aos europartidos. Sobre isto, cf. GARCÍA ROCA, Javier. La problemática disolución del partido de la Prosperidad ante el TEDH: Estado constitucional y control de las actuaciones de partidos fundamentalistas. *Revista Española de Derecho Constitucional*. n. 65, año 22, mai./ago., p. 295-334, 2002; RAMOS, André de Carvalho. Liberdade de expressão e ideais antidemocráticos veiculados por partidos políticos – tolerância com os intolerantes? In: RAMOS, André de Carvalho: *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: ESMPU, 2012. p. 15-36.

sobre a aquisição de personalidade jurídica pelos europartidos (art. 15), que ocorre somente com a publicação no Diário Oficial da União Europeia a decisão da Autoridade para registrá-lo, bem como as regras para a extinção destas organizações, sempre com base em uma decisão da Autoridade (art. 16). Todas as decisões deste órgão são proferidas após a oitiva do partido político a escala europeia e também são passíveis de recurso perante o Tribunal de Estrasburgo, nos termos dos arts. 34 e 35.

Como se pôde observar, o Regulamento representa uma verdadeira abertura de caminhos para a ascensão e consolidação de um sistema de partidos próprio da UE, mostrando que as longas negociações foram capazes de superar as diferenças existentes entre os Estados-membros. Os efeitos da normativa, no entanto, somente poderão ser analisados futuramente, uma vez que, embora o Regulamento tenha revogado o Regulamento n° 2004/2003, este ainda segue vigente para os exercícios orçamentários de 2014 a 2017 (art. 40).

6 UMA REFLEXÃO FINAL - DÉFICIT DE DEMOCRACIA OU UM PROJETO EM CONSTANTE CONSTRUÇÃO?

Embora o reconhecimento formal dos partidos na esfera europeia já fosse algo concreto, um fator que dificultou este resultado foi a não consideração na elaboração da normativa que na Europa existem realidades muito diversas, como é o caso da Itália, que não tem no seu ordenamento a configuração dos partidos como uma pessoa jurídica, mas sim de uma associação não reconhecida.⁴²

Até os anos 90, o Parlamento Europeu se absteve e não atuou para impedir ou diminuir o crescimento do ceticismo na integração dos países do bloco.⁴³ Os cidadãos acreditam que o que se defende ao nível europeu não é o que se relaciona com eles, e os europartidos não conseguem identificar as demandas dos cidadãos de outros países que não sejam o seu. Se a identidade não é clara, será mais difícil para os governos articularem suas visões em grau de supranacionalidade.⁴⁴ Os cidadãos europeus não estão muito suscetíveis a aceitar as negociações vindas de uma

⁴² Vid. art. 49 de la Constitución Italiana. También en este sentido, cf. MARTINELLI, Claudio. II Finanziamento Pubblico dei Partiti Europei. *Quaderni Costituzionali*. Anno XXVX. n. 2, Giugno. Ed. II Mulino, Bologna, 2004. p. 416-418.

⁴³ Cf. PRAT, Cesáreo Rodríguez-Aguillera de. ¿Es el Parlamento Europeo el principal responsable del déficit democrático comunitario?. *REAF*. n. 21, abril, p. 99-127, 2015.

⁴⁴ Sobre a cidadania europeia em construção, cf. RODRIGUES, José Noronha. Cidadania e Direitos Fundamentais. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. v. 8, n. 8, jul./dez., p. 181-212, 2010.

coalizão que não reflete amplamente os seus interesses⁴⁵, ainda mais após os últimos episódios caracterizados pela crise econômica do bloco e da política de austeridade imposta aos Estados-membros mais pobres e mais necessitados de ajuda.⁴⁶

Em que pese todo esse diagnóstico, na última década se construiu uma base jurídica que permitisse a introdução de um estatuto dos europartidos, para mais além do que um estatuto somente do seu financiamento, que na realidade deveria ter sido elaborado em um segundo momento. O Parlamento Europeu ganhou muita força a partir do Tratado de Lisboa, os europartidos estão mais comprometidos com o seu fortalecimento e o resultado desse processo será, com certeza, uma maior manifestação do Parlamento Europeu, independentemente do euroceticismo e seus porta-vozes.

Há muito que se fazer ainda. A participação política nas eleições europeias cai a cada processo eleitoral. Na Espanha, por exemplo, não passou de 44,0% em 2009, avançando pouco em 2014, alcançando 45,84%, após uma forte campanha para fomentar a participação eleitoral. Ambos os números são superiores à média europeia, de 42,97% em 2009⁴⁷ e de 42,68% em 2014.⁴⁸ Por outro lado, talvez seja possível construir uma relação mais próxima entre os europartidos e os cidadãos. Tampouco se deve esquecer que, em 2011, foram destinados 17,2 milhões de euros, sendo que em 2012 a quantia alcança 12,2 milhões de euros. Logo, em 2013 o montante foi para 21,5 milhões, aumentando mais ainda em 2014, 27,7 milhões.⁴⁹ O orçamento previsto em 2015 subiu expressivamente o valor das subvenções – por conta do aumento do número de beneficiários – chegando a mais de 28,3 milhões de euros⁵⁰, o que demonstra a disposição do bloco em fomentar a atividade dos europartidos e em possibilitar que eles cumpram as funções que o Tratado de Lisboa

⁴⁵ Cf. HIX, Simon; LORD, Christopher: *Political Parties in the European Union*. Macmillan: Basingstoke, 1997. p. 200 e ss.

⁴⁶ Sobre as dificuldades da integração e os próximos passos do bloco no sentido de reforçar as suas bases, cf. LAUREANO, Abel. Dificuldades e soluções (ou pseudo-soluções) da integração: a 'cooperação reforçada' europeia, mecanismos de integração ou nova forma de mera cooperação internacional? *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. v. 7, n. 7, jan./jun., p. 270-282, 2010.

⁴⁷ Dados disponíveis em < <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/00264f77f5/Subvenciones-a-partidos-pol%C3%ADticos-y-fundaciones.html> > Acesso em 14 jan. 2015.

⁴⁸ Cf. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54dd041c6014dd30b8908006b.do> Acesso em 10 jul. 2015.

⁴⁹ Dados disponíveis em < http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/grant_amounts_parties_25-03-2013.pdf > Acesso em 27 mai. 2015.

⁵⁰ Não considerando o montante destinado às fundações. Cf. < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015B0339&from=EN> > Acesso em 16 jun. 2015.

os atribuiu. Não há dúvidas que se tratam de valores muito relevantes que não devem ser ignorados.

Não se deve ver a União Europeia como uma organização internacional, onde os Estados-membros são os atores centrais, mas sim se deve vê-la como um sistema político que nasce com os europartidos como protagonistas, que competem entre ideologias, sem temer as patologias que os sistemas de partidos nacionais padecem. Por tudo isso, o tema deve ser analisado a partir da política comparada, e não das relações internacionais, refletindo a Europa de partidos, não a Europa de nações.⁵¹

REFERÊNCIAS

ALLUÉ BUIZA, Alfredo; LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela. Los Partidos Políticos a Escala Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. 1º sem. n. 18, UNED: Madrid, p. 181-199. 2010.

BÁEZ GARCÍA, Alberto Javier. Aproximación a los partidos políticos supranacionales de Europa: dificultades, retos y oportunidades. *Revista Atlántida*, n. 4, p. 179-190, 2012.

BALLANCE, John; LIGHTFOOT, Simon. The Impact of the Party Regulation on the Organisation Development of Europarties. Work Paper, University of Leeds, UK. p. 5. Disponível em < www.leeds.ac.uk/jmce/p-impact.doc > Acesso em 14 jan. 2015.

BARDI, Luciano. *et al.* Political parties and political foundations at European Level: Challenges and opportunities. *Study for Policy Department c: Citizens' rights and constitutional affairs*. 2014. Disponível em: < http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/afco/dv/study_pe509983/study_pe509983_en.pdf > Acesso em 17 jun. 2015.

BASTOS, Francisco Roa. Les 'partis politiques au niveau européen' et l'élection du Parlement européen. Réflexions autour de la notion de 'démocratie européenne'. Communication au Colloque 'Le lien électoral au Parlement européen', 19-20 nov., Strasbourg, 2009. Disponível em < <http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/2009/coll191109/roabastos.pdf> > Acesso em 12 jan. 2015.

BOZÓKI, András. Political Parties and the Prospects for Democracy. Disponível em: < http://www.unc.edu/depts/europe/conferences/parties/papers/bozoki_cosntitution2.pdf >. Acesso em 09 jan. 2015.

CALOSSI, Enrico; PIZZIMENTI, Eugenio. Os partidos políticos ao nível europeu: evolução, institucionalização e possível desenvolvimento. *Relações internacionais*, n. 41, março, p. 27-43, 2014.

COM(2012)0499 – C7-0288/2012 –2012/0237(COD) Disponível em < <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=->

⁵¹ Nesse sentido, posiciona-se a favor de Hix e Lord. Cf. HIX, Simon; LORD, Christopher: *Political Parties in the European Union*. Macmillan: Basingstoke, 1997. p. 204.

[%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-](#)

[500.627%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES](#) > Acesso em 05 fev. 2015.

CONSTANTINESCO, Vlad. Los partidos políticos y sus fundaciones en el ámbito europeo: Análisis a la luz del Reglamento (UE, EURATOM) n° 1141/2014 del Parlamento europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas. *Teoría y Realidad Constitucional* – UNED, n° 35, p. 341-354, 2015.

DORGET, Christelle. Recognition and Status of European Parties. In: DELWIT, Pascal; KULAHCI, Erol; VAN WALLE, Cedric (eds): *The Europarties: Organisation and Influence*. Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004. p. 83-110.

DOUE. Diário Oficial da União Europeia núm. 1, 28 de Junho de 2000.

European Commission COM(2012) 499 2012/0237 (COD) final. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0499:FIN:EN:PDF> > Acesso em 05 fev. 2015.

FUSACCHIA, Alessandro. The Party Must Go On!: Il Finanziamento Pubblico dei Partiti Politici Europei. *Rivista Italiana di Scienza Política*. n. 1, anno XXXVI, aprile, Il Mulino, Bologna, p. 87-104. 2006.

GAGATEK, Wojciech. Political Financing Regulation at the EU Level: The Conflict of National Traditions and Interests. *Papers: Party Law – The Legal Regulation of Political Parties in Post-war Europe*. n. 14, Nov., Centre for Europe, [s.l.], 2011.

GARCÍA ROCA, Javier. La problemática disolución del partido de la Prosperidad ante el TEDH: Estado constitucional y control de las actuaciones de partidos fundamentalistas. *Revista Española de Derecho Constitucional*. n. 65, año 22, mai./ago., p. 295-334, 2002.

Giannakou Report A7-0062/2011. Disponível em < <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-62&language=EN> > Acesso em 05 fev. 2015.

GOMES, Eduardo Biacchi; ANDRADE, Gabriel Merlin. O Direito Constitucional: entre o Direito Internacional e o Direito Comunitário. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional* – A&C. a. 6, n° 33, jan./mar., 2006. Disponível em: < <http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDfexibepdf.aspx?tipoConteudo=Normal&vw=S&pdicntd=34580&idPublicacao=7> > Acesso em 04 ago. 2015.

HABERMAS, Jürgen: *A inclusão do outro*: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

HIX, Simon; LORD, Christopher: *Political Parties in the European Union*. Macmillan: Basingstoke, 1997.

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.3.3.pdf Acesso em 17 jul. 2015.

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=14170&l=en> Acesso em 12 mai. 2014.

[\[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2005%3A315%3A0009%3A0009%3Aes%3APDF\]\(http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2005%3A315%3A0009%3A0009%3Aes%3APDF\) Acesso em 14 jan. 2015.](http://eur-</p>
</div>
<div data-bbox=)

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/00264f77f5/Subvenciones-a-partidos-pol%C3%ADticos-y-fundaciones.html> Acesso em 14 jan. 2015.

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54dd041c6014dd30b8908006b.do> Acesso em 10 jul. 2015.

JOHANSSON, Karl Magnus; RAUNIO, Tapio. Regulating Europarties: Cross-Party Coalitions Capitalizing on Incomplete Contracts. *Party Politics*. v. 11. n. 5. Sage. London, p. 515-534. 2005.

JOKSIC, Mladen. Regulating europarties: one step closer to integration or two steps back?. Disponível em: < http://www.etd.ceu.hu/2009/joksic_mladen.pdf > Acesso em 16 jun. 2015.

KÖNIG, Thomas; PÖTER, Mirja. Examining the EU legislative process – the relative importance of agenda and veto power. *European Union Politics*. n° 3, October, p. 329-351. 2001.

LADRECH, Robert. Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis. *Party Politics*. v. 8. n. 4. Sage. London, p. 389-403. 2002.

LAUREANO, Abel. Dificuldades e soluções (ou pseudo-soluções) da integração: a 'cooperação reforçada' europeia, mecanismos de integração ou nova forma de mera cooperação internacional? *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. v. 7, n. 7, jan./jun., p. 270-282, 2010.

LIMA, Manoel Pedro Ribas de. Democratização da União Europeia: o problema da constitucionalização na supranacionalidade. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. v. 2, jul./dez., 2007. Disponível em: < <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/192> > Acesso em 16 jul. 2015.

MAIR, Peter; THOMASSEN, Jacques. Political Representation and Government in the European Union. *Journal of European Public Policy*. v. 17. n. 1, January, Routledge Press, UK, p. 20-35. 2010.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Dilemas do constitucionalismo contemporâneo: é possível uma Constituição para a União Europeia? *Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C*. a. 6, n° 34, abr./jun., 2006. Disponível em: < <http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDlexibepdf.aspx?tipoConteudo=Normal&vw=S&pdicntd=36089&idPublicacao=7> > Acesso em 04 ago. 2015.

MARTENS, Wilfried: *Europe: I Struggle, I Overcome*. Springer Press, Dordrecht; Heidelberg; London; New York, 2008.

MARTINELLI, Claudio. Il Finanziamento Pubblico dei Partiti Europei. *Quaderni Costituzionali*. Anno XXVX. n. 2, Giugno. Il Mulino, Bologna, p. 416-418. 2004.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; SOCORRO, Tatiana de Carvalho. O terror e seus efeitos contra os direitos humanos: estudo interdisciplinar. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C*. a. 15, n° 59, p. 93-111, jan./mar., 2015.

PRAT, Cesáreo Rodríguez-Aguillera de. ¿Es el Parlamento Europeo el principal responsable del déficit democrático comunitario?. *REAF*. n. 21, abril, p. 99-127, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. Liberdade de expressão e ideais antidemocráticos veiculados por partidos políticos – tolerância com os intolerantes? In: RAMOS, André de Carvalho: *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: ESMPU, 2012. p. 15-36.

RODRIGUES, José Noronha. Cidadania e Direitos Fundamentais. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. v. 8, n. 8, jul./dez., p. 181-212, 2010.

SEATZU, Francesco. La Nuova Disciplina Giuridica sul Finanziamento dei "Partiti Politici a Livello Europeo". *Studi sull'Integrazione Europea*. n. 3. anno III, ed. Cacucci, Bari, p. 575-595. 2008.

STEPHEN, Day; SHAW, Jo. The Evolution of Europe's Transnational Political Parties in the era of European Citizenship. In: CICHOWSKI, Rachel; BOERZEL, Tanja (eds): *State of the European Union*. v. 6, Law, Politics and Society, Oxford University Press, Oxford, 2003. p. 149-169.

TSATSOS Report. A4-0342/96. Disponível em <
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0342+0+DOC+XML+V0//ES> > Acesso em 28 fev. 2015.

TSATSOS, Dimitri Th. European Political Parties? Preliminary Reflection on Interpreting the Maastricht Treaty Article on Political Parties (article 138a of the EC treaty). *Human Rights Law Journal*. v. 16. n. 1-3, p. 1-9. 1995.

TSEBELIS, George; GARRETT, Geoffrey. Legislative Politics in the European Union. *European Union Politics*. n° 1, p. 9-36. February, 2000.

WALLACE, Hellen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair R.: *Policy-making in the European Union*, 6° ed.; Oxford: Oxford University Press, 2010.

Recebido em 04/08/2015

Aprovado em 19/08/2015

Received in 04/08/2015

Approved in 19/08/2015