

## UMA CONSTITUIÇÃO PARA A EUROPA

FERNANDO WHITAKER DA CUNHA

*“Par-de-à des variantes nationales, les États d’Europe occidentale ont en commun un même type d’institutions politiques: le régime parlementaire.”*

Hugues Portelli, “Les Regimes Politiques Européens”, p.13.

O 1º Congresso de Direito Internacional Público e Privado, patrocinado por prestigiosas entidades nacionais e estrangeiras, com rico temário, possibilitaria a abordagem de matérias altamente sedutoras e relevantes, com reflexo no milênio próximo.

Uma delas seria a Resolução da ONU sobre a Declaração de Direitos das Pessoas Deficientes, assunto que, entre nós, sob diversos ângulos, é tratado pelo ilustre advogado Octavio Blatter Pinho, e ao qual poderia ser aplicado o instituto do Mandato em Caso de Incapacidade, criado por Lei de Quebec. Também o enfoque de problemas de Direito Internacional Penal, mais que de Direito Penal Internacional, seria oportuno.

Todavia, questão aflorada na França, em maio de 2000, mereceria atenção por sua indiscutível importância. Pelas colunas do Figaro se debateu a possibilidade ou não de uma Constituição para a Europa, em que as nações seriam colorações locais de um Estado maior, como as moedas são uma tonalidade geográfica do euro, moeda a que ainda não aderiram a Inglaterra, a Suécia e a Dinamarca. Em *Os Maias*, Eça de Queiroz prega como Victor Hugo e o Abade Saint Pierre, que influiu e foi divulgado por Rousseau, os Estados Unidos da Europa, objetivando a paz, como outros grandes espíritos.

A história e a cultura européias, marcadas pela disparidade, conspiram contra essa idéia globalizante.

É verdade que o federalismo de regiões parece tomar-se o destino do Estado Federal, que Bernard Barthalay considerava difícil definir, sendo certo que, como observa Michael Reagan, o “federalism old style is dead”.

Há que se repensar, por conseguinte, entre outras coisas, as questões do “Federalismo Hegemônico” e da atribuição dos poderes enumerados e residuais.

Se a Constituição para a Europa abranger apenas os Estados da C.E.E., sonhada por Jean Monnier e Robert Schumann, haverá duas Europas e eles configurariam uma nova espécie de Federação ou uma Confederação. Nessa última, se ela for típica, há que resguardar o direito de secessão e prever, como exemplos anteriores, a hegemonia de um (ou mais) dos Estados confederados que teriam poder político de maior voltagem. Essa é a razão pela qual o filósofo Kant, que aspirava à “paz perpétua”, descartou a idéia de um Estado Mundial, como o havia feito Hobbes, optando por uma espécie de Estado Federal.

As divergências culturais (religiosas, inclusive), entre os países europeus, e neles mesmos, são inocultáveis, em razão do problema das etnias, das minorias nacionais e das redistribuições territoriais em virtude das guerras ou das transformações institucionais de certos Estados, como a Rússia, cuja constituição de 1993, exemplarmente democrática, consagrando os direitos inalienáveis, adverte em seu preâmbulo que regula um complexo estado multinacional, atenta às peculiaridades da pátria comum.

Essa exortação seria aplicável de modo geral, a todos os países europeus, inclusive ao Reino Unido, às voltas com o bilingüismo de Gales e da Irlanda e com os nacionalismos irlandês e escocês, que obteve larga autonomia legislativa, sendo certo que em o norte da Escócia também se fala o gaélico, havendo até dicionários a respeito, e nas ilhas Shetland centenas de palavras têm origem norueguesa. A Bélgica tentou solucionar seus choques culturais com a adoção do Estado Federal (regional e comunitário).

A Espanha tem quatro línguas, além de dialetos, permitindo às regiões autônomas, devido as suas peculiaridades, legislar sobre Direito Civil, lutando, ainda, contra a fanatismo independentista de alguns bascos, que não envolve, a rigor, os bascos franceses.

A Suíça, igualmente, com quatro idiomas, é uma complexa tessitura social controlada por objetivos comuns.

Na Itália, formada somente no século XIX como a Alemanha, com vários dialetos, o norte industrializado pleiteia a independência e, em Portugal, há forte rivalidade entre o norte e o sul. Na Grécia chega a existir, em Monte

Athos, uma república autônoma e teocrática, que não admite o ingresso de mulheres, subordinada ao Patriarca de Istambul.

“L’organisation territoriale des États européens illustre, davantage que les institutions politiques nationales, la diversité de l’Europe. Non seulement chaque État présente des caractéristiques propres, tant au niveau des institutions locales que de leurs compétences ou de leur mode de gestion, mais encore cette diversité a tendance à s’accroître au fil des ans.” Registra Hugues Portelli (op. cit., p.53).

Criações artificiais como a Iugoslávia e a Tchecoslováquia vieram a se desfazer.

Mancini, em sua clássica dissertação “Sobre a Nacionalidade”, advertiu que “não há nação da Europa moderna que não conserve, ainda hoje, em alguns traços característicos, certos vestígios das qualidades étnicas das raças primitivas”.

Napoleão viu claro que a “Europa não estará tranqüila até que as coisas estejam assim: a cada nação, seus Limites Naturais”.

É claro que a nova feição comunitário-econômica da Europa impõe um novo direito (comercial, bancário, civil, penal etc.), idéias políticas gerais e mesmo uma “linguagem jurídica comum”, como nota o professor Diogo Leite Campos (“A unificação do direito financeiro como pressuposto e consequência da união européia”, em *Revista de Direito Comparado*, nº 16”), e que Montesquieu lobrigava o Direito das Gentes, “como o Direito Civil do universo”, mas isso não deve constituir uma visão utópica, como a do direito mundial, nem a aceitação da possibilidade de uma constituição única para o velho continente ou mesmo de um Direito Constitucional comum para a Europa, pois ele é reflexo de uma cultura, de uma história sócio-política e de nada adiantaria ter uma Constituição, como diz Gordilho, sem estar nela.

A União Européia não é federação nem simples organização de colaboração entre Estados soberanos e independentes como a ONU. É uma figura com traços confederativos e montada sobre tratados (o de Paris, CECA, assinado em 1951, os de Roma que instituíram a CEE e a EURATOM, em 1957, o de Maastrècht, celebrado, em 1992, que criou a UE, e o de Bruxelas que aprovou, em 2004, uma Constituição para a Europa), fundamentos para todas as suas ações, tendo como órgãos diretivos o Parlamento Europeu, eleito diretamente a cada cinco anos, representando os cidadãos da UE, que elege seu presidente, os vice-presidentes e questores, e que foi conquistando, paulatinamente, sua competência legislativa, que divide (co-decisão) com o Conselho da União Européia (numa perspectiva bicameral), representante dos Estados-Membros, integrado que é por ministros dos países da UE, e a Co-

missão Européia, pilar executivo que zela pelos interesses de toda a União, propondo, inclusive, projetos de legislação e programa de ação. Os comissários são escolhidos pelo presidente designado, de comum acordo, pelos governos dos Estados-Membros, mas que devem ser eleitos pelo Parlamento Europeu.

O Conselho da UE, não se confunde com o Conselho Europeu, que reúne os chefes de Estado e de Governo da comunidade, além do presidente da Comissão Européia, sendo colegiado de mais alto nível para deliberações políticas, nem com o Conselho da Europa, que é instituição intergovernamental destinada, basicamente, a amparar os direitos humanos e a zelar pela diversidade cultural da Europa.

Existe, ainda, um Tribunal de Justiça, preconizado por Leibnitz, composto por um juiz de cada país, e advogados gerais, presidido, como o Tribunal de Primeira Instância, por um magistrado eleito pelos juizes respectivos, sendo os integrantes dessas cortes designados por período renováveis de seis anos, como os membros do Tribunal de Contas, que controla o orçamento da UE, verificando se foi ele bem administrado. O Provedor de Justiça escolhido pelo Parlamento Europeu, por cinco anos renováveis, investiga queixas dos cidadãos.

Atuam, igualmente, vários comitês, cujo estudo pode ser objeto da comitologia, e agências, organismos que cumprem tarefas específicas de natureza científica, técnica ou de gestão.

Os Tratados de Amsterdam (1999), Nice (2003) e o Ato Único Europeu (1987) aperfeiçoaram o sistema comunitário adotado.

O Parlamento Europeu, que abriga várias comissões e tem escritórios em Estrasburgo, Bruxelas e Luxemburgo, por suas características, é *sui generis*, dinamizado pelo conceito de cidadania européia que é complementar à cidadania nacional, embora não a substitua, possibilitando que o cidadão de um Estado Membro seja eleito em lista de outro Estado-Membro, como o foram Maurice Duverger, pela Itália, e Cohn Bendit, pela França.

Os parlamentares distribuem-se, não pela nacionalidade, mas por grupos políticos europeus, apesar de não existir, ainda, partido político transnacional.

O sistema eleitoral uniforme permitiu a estruturação de um sistema político europeu impulsionado pela Carta de Direitos Fundamentais.

O que se chama de Constituição Européia é, substancialmente, um tratado que estabelece diretrizes a Estados soberanos de diferentes modelos políticos (monárquicos e republicanos, federais, regionais e unitários), sendo uma norma dirigente, categoria que se deslocou para o campo internacional, uma vez que no âmbito local perdeu sua força propulsora, mesmo porque as constituições modernas devem estabelecer objetivos e programas para o

Estado e a sociedade, para que atinjam sua finalidade no universo democrático. O finalismo é, aliás, atributo do Poder Constituinte, como nota Friedrich Müller (**Fragmento sobre o Poder Constituinte do Povo**, p.30).

Observe-se que assim como se combate o neoliberalismo, deve-se recusar o neoconstitucionalismo que “empalidece as linhas que separam o Poder Constituinte do Poder Reformador” (Ayres Brito, **Teoria da Constituição**, p.07), o que é próprio de regimes autoritários que almejam transpor garantias básicas.

O art. 1º do Tratado Constitucional, que não deixa de ser um tratado normativo, porque expõe normas gerais que devem ser respeitadas pelos diversos países “que manifestaram sua adesão” (Arnaldo Süssekind, “Convenções e Recomendações da OIT”, em *Rev. da ABLJ*, nº 24), torna claro o estabelecimento da UE, à qual os Estados-Membros, destinatários dos poderes residuais, atribuem competências coordenadoras para atingirem os seus objetivos comuns, gozando a União de personalidade jurídica (art. 9º), em sua tipicidade internacional, havendo campos de competência partilhada (art. 13).

Os atos jurídicos da União são os referidos no art. 32, que enfatiza o reconhecimento das instâncias nacionais.

A admissão de Estado europeu é precedida de acordo entre os Estados-Membros e o Estado candidato (art. 57), que tem o perfil de um tratado-contrato.

O Estado-Membro pode ter seus direitos suspensos (art. 58) e tem a prerrogativa de retirar-se da União Européia, de conformidade com suas normas constitucionais, sendo oportuno registrar que o Tratado que estabelece a Constituição deve ser ratificado pelas Altas Partes Contratantes, na forma das respectivas regras constitucionais, devendo os instrumentos de ratificação ser depositados junto ao Governo da República Italiana.

O Tratado Constitucional Europeu formulou uma espécie mais ampla de pacto confederativo surgido da anuência de Estados Soberanos, que conservam a personalidade jurídica, para a objetivos comuns, havendo, pois, sintonia das ordens constitucionais.

O Parlamento Europeu, que pode vir a apresentar os mesmos vícios dos parlamentos nacionais, é sucedâneo, *mutatis mutandis*, das antigas Dietas e nada impede que alguns Estados-Membros tenham maior projeção política do que outros (hegemonia), como foi o caso da Holanda, na Confederação dos Países Baixos, e da Prússia, na Confederação Alemã, em razão de desníveis entre eles. Os cidadãos, primordialmente, estão subordinados aos Estados a que pertencem e podem denunciar o tratado.

O modelo confederativo apresentado pelo Tratado Constitucional, renova, sem dúvida, um estilo político-jurídico, estimula uma nova arquitetura de convivência, “una nueva relacion de los ciudadanos con el poder y sus organos de expresion y incluso de los ciudadanos entre si” (Cesáreo Rodrigues — Aguillera, *El Poder Judicial em la Constitución*. p.21), possibilitando uma organização em que pequenos Estados podem “subsistir al lado de las grandes potencias” (Rubio Carracedo — *Rousseau en Kant*, p.180).

A Carta, para entrar em vigor, necessita aprovação (por via parlamentar ou de referendo) dos 25 membros da União Européia, ou de 80% deles (Tratado de Nice) que, entretanto, não têm o mesmo desenvolvimento político, social e econômico.

A significativa rejeição que sofreu por parte da França e da Holanda (além da recusa circunstancial à admissão do euro pelo Reino Unido, pela Suécia e pela Dinamarca; a Suíça, que não faz parte do sistema, por históricas razões, apenas adotou o tratado de Schengen, permitindo a livre circulação de pessoas da UE pelas fronteiras), por motivos de política externa, como o próximo ingresso da Turquia no bloco, ou interna, pela restrição de certos direitos, por uma organização superior, possibilitadora de desemprego, nos Estados que a integram, pode acarretar outras, estimuladas pelo nacionalismo, impondo revisão do texto, que foi elaborado por uma comissão presidida por Giscard D'Estaing, refletindo a complexidade cultural do continente europeu, com um tecido histórico que dificilmente poderá ser condensado em uma fórmula única.