



11.4.2017

# **DOCUMENTO DE TRABALHO**

sobre a composição do Parlamento Europeu

Comissão dos Assuntos Constitucionais

Relatores: Danuta Maria Hübner, Pedro Silva Pereira

A repartição de lugares no Parlamento é uma questão politicamente sensível, na medida em que tem um impacto direto na representação dos cidadãos naquela que é a única instituição europeia eleita por sufrágio direto. Neste contexto, é extremamente importante assegurar que a composição do Parlamento Europeu se baseie em princípios justos, transparentes, objetivos, sustentáveis e equitativos.

A distribuição de lugares no Parlamento Europeu deve ser feita em conformidade com as disposições gerais do artigo 14.º do Tratado da União Europeia. Estas disposições dizem respeito à composição do Parlamento, ao limite máximo e ao limite mínimo de membros a atribuir por Estado-Membro e ao facto de a repartição de lugares dever ser feita de acordo com o princípio da proporcionalidade degressiva. Este princípio está atualmente definido na Decisão do Conselho Europeu 2013/312/UE.

Ao longo dos anos, o Parlamento tem reconhecido a importância de um sistema permanente para a distribuição justa, objetiva e transparente<sup>1</sup> dos seus lugares, antes de cada nova eleição europeia, em conformidade com as disposições previstas nos Tratados. A este respeito, o Parlamento procurou encontrar um método adequado, encomendando vários estudos com vista à análise de um conjunto de modelos matemáticos a utilizar para a repartição de lugares. Apesar disso, ainda não foi posto em prática um sistema permanente e a composição do Parlamento tem sido decidida antes de cada eleição europeia através de uma solução pragmática resultante de um compromisso político, alcançado nesse momento, entre os Estados-Membros e entre estes e o Parlamento.

A atual distribuição de lugares no Parlamento respeita apenas de forma parcial as disposições que consagram o princípio da proporcionalidade degressiva, constantes de atos de direito derivado. A atual distribuição foi aprovada como «solução pragmática», concebida para compensar os desequilíbrios resultantes do atual sistema de votação no Conselho. Em 2013, esta solução pragmática baseou-se no princípio segundo o qual «ninguém ganha e ninguém perde mais do que um lugar», em consequência do compromisso político que foi alcançado. O referido compromisso político significou que, em alguns casos, deputados ao Parlamento Europeu de Estados-Membros com uma densidade populacional menor representavam mais cidadãos por deputado em comparação com os seus colegas de Estados-Membros relativamente mais populosos<sup>2</sup>. Esta situação contraria o princípio da proporcionalidade degressiva, tal como definido atualmente.

Na sua resolução, de 13 de março de 2013, sobre a composição do Parlamento Europeu tendo em vista as eleições de 2014<sup>3</sup>, o Parlamento comprometeu-se a propor um sistema permanente para a repartição dos seus lugares. Esta ideia foi retomada pelo Conselho Europeu no artigo 4.º da sua decisão de junho de 2013 que fixa a composição do Parlamento Europeu<sup>4</sup> (tendo o

---

<sup>1</sup> Nota sobre a distribuição de lugares do Parlamento Europeu entre os Estados-Membros [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432760/IPOL-AFCO\\_NT\(2011\)432760\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432760/IPOL-AFCO_NT(2011)432760_EN.pdf) e a análise aprofundada sobre «A reforma eleitoral do Parlamento Europeu: composição, procedimento e legitimidade»

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510002/IPOL\\_IDA\(2015\)510002\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510002/IPOL_IDA(2015)510002_EN.pdf)  
<sup>2</sup> Deputados franceses, britânicos e espanhóis representavam mais cidadãos do que deputados alemães; deputados holandeses representavam mais cidadãos do que deputados romenos; deputados suecos e austríacos representavam mais cidadãos do que deputados húngaros; os cidadãos dinamarqueses tinham mais representantes por deputado do que os búlgaros e os irlandeses mais do que os eslovacos.

<sup>3</sup> P6\_TA (2013) 0082

<sup>4</sup> Decisão do Conselho Europeu, de 28 de junho de 2013, que fixa a composição do Parlamento Europeu

Parlamento dado o seu consentimento). De acordo com esta decisão, o PE devia apresentar, antes do final de 2016, uma iniciativa destinada a estabelecer «...um sistema que, no futuro, antes de cada nova eleição para o Parlamento Europeu, permita repartir os lugares entre os Estados-Membros...». Devido a razões políticas imperiosas relacionadas com o referendo britânico de 23 de junho de 2016, o Parlamento não conseguiu apresentar, antes do final de 2016, uma iniciativa com vista à criação de um sistema permanente, como exigido pela decisão do Conselho Europeu.

A Comissão dos Assuntos Constitucionais foi incumbida de propor ao plenário um método para a distribuição de lugares no Parlamento. Para o efeito, a Comissão AFCO estudou atentamente várias possibilidades, analisou a literatura existente e ouviu novas propostas de peritos que poderiam assegurar a distribuição sustentável, objetiva, justa, transparente e degressivamente proporcional dos assentos parlamentares.

Inevitavelmente, o debate político do assunto em apreço será influenciado pela notificação, apresentada em 29 de março de 2017, da saída do Reino Unido, nos termos do artigo 50.º do TUE, uma vez que a saída de um Estado-Membro afetará a distribuição de lugares e poderá, potencialmente, ter impacto no número total de membros do Parlamento. O debate sobre a adequação do critério da «população habitualmente residente», em substituição do critério da «cidadania», para o cálculo da população dos Estados-Membros para efeitos da distribuição de lugares no Parlamento, poderá igualmente fazer parte da discussão, ainda que a Comissão AFCO não tenha sido incumbida de propor tal alteração. Tendo em conta que uma decisão do Conselho Europeu sobre a composição do Parlamento não pode alterar a legislação que define o método de cálculo da população de um Estado-Membro, não poderá também o presente relatório, por consequência, propor uma alteração legislativa ao método de cálculo da população de um Estado-Membro. O principal objetivo do presente relatório é encontrar um método permanente para a distribuição de lugares no Parlamento.

### ***Em que consiste a proporcionalidade degressiva?***

O artigo 14.º, n.º 2, do TUE consagra os princípios orientadores para a repartição de lugares no Parlamento. O referido artigo prevê que o número máximo de representantes dos cidadãos da União é 751 e que a nenhum Estado-Membro podem ser atribuídos mais do que 96 e menos do que 6 lugares. Além disso, o mesmo artigo impõe que a representação dos cidadãos seja degressivamente proporcional. Embora o critério para o número máximo de representantes dos cidadãos da União, bem como o critério para o limiar máximo e mínimo de membros por Estado-Membro sejam claros, o termo «proporcionalidade degressiva» não se encontra definido claramente nos Tratados. Por essa razão, o Parlamento tomou a iniciativa e propôs uma definição de proporcionalidade degressiva no Anexo I da sua resolução de 11 de outubro de 2007, sobre a composição do Parlamento Europeu, bem como no Anexo da sua resolução de 13 de março de 2013, sobre a composição do Parlamento Europeu tendo em vista as eleições de 2014<sup>5</sup>. A última foi aprovada pelo Conselho Europeu na sua decisão de 28 de junho de 2013<sup>6</sup>, onde se pode ler que:

*«o rácio entre a população e o número de lugares de cada Estado-Membro antes do arredondamento para números inteiros deve variar em função da respetiva*

---

<sup>5</sup> P6\_TA (20017)0429 e P7\_TA-PROV (2013) 0082

<sup>6</sup> Decisão do Conselho Europeu, de 28 de junho de 2013, que fixa a composição do Parlamento Europeu (2013/312/UE).

*população de modo a que cada deputado ao Parlamento Europeu de um Estado-Membro mais povoado represente mais cidadãos do que cada deputado de um Estado-Membro menos povoado e, inversamente, que quanto mais povoado for um Estado-Membro, maior deve ser o seu direito a um número elevado de lugares.»*

Em termos simplificados, a «proporcionalidade degressiva» deve cumprir dois requisitos:

- (1) um Estado-Membro com menor população não deve dispor de mais lugares do que um Estado-Membro com maior população,
- (2) o rácio entre a população e o número de lugares deve aumentar em função do aumento da população antes do arredondamento para números inteiros.

Importa assinalar que a definição de proporcionalidade degressiva, tal como se encontra nos Tratados, deixa alguma margem de manobra no que diz respeito à interpretação deste conceito. Assim, a fim de encontrar um mecanismo justo, equilibrado e viável de distribuição de lugares no Parlamento, que respeite os limites impostos pelos Tratados, é possível fazer uma interpretação do conceito que se adequa, da melhor forma, ao objetivo deste exercício.

### ***Quais as possibilidades para criar um sistema permanente de distribuição de lugares no Parlamento?***

A natureza da proporcionalidade degressiva prevê a possibilidade de escolha entre uma multiplicidade de algoritmos matemáticos que poderiam oferecer uma solução sustentável, objetiva e transparente para a distribuição de lugares no Parlamento e preencher os critérios estipulados no artigo 14.º, n.º 2, do TUE. Por conseguinte, devem ser tidas em conta considerações políticas, de forma a que o Parlamento escolha um dos algoritmos de entre as soluções disponíveis.

As opções seguintes foram propostas por peritos como sendo as soluções mais objetivas, transparentes e equilibradas para a repartição de lugares no Parlamento Europeu (por ordem cronológica de acordo com a sua apresentação na Comissão AFCO) e as que respeitam plenamente os princípios estipulados nos Tratados:

- O método parabólico (2007)<sup>7</sup>: o método parabólico baseia-se numa função com três coeficientes, cujo gráfico é uma parábola de segundo grau, a fim de transformar a quota exata de um determinado país num outro valor, intitulado quota ajustada (o que cumpre os critérios estipulados para a proporcionalidade degressiva).

A aplicação deste método implicaria a transferência de lugares de Estados-Membros de média dimensão para os Estados-Membros mais e menos populosos. O impacto total no número de lugares pode ser consultado [no quadro 3 do Anexo I do projeto de relatório da Comissão AFCO sobre a composição do Parlamento Europeu tendo em vista as eleições de 2014](#)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> O método parabólico de repartição de lugares no Parlamento Europeu foi proposto pelo Professor Victoriano Ramirez Gonzalez em 2007.

<sup>8</sup> Projeto de relatório sobre a composição do Parlamento Europeu tendo em vista as eleições de 2014 (2012/2309(INI)).

- Compromisso de Cambridge<sup>9</sup>: distribui lugares no Parlamento Europeu de forma a que cada Estado-Membro receba de base 5 lugares, sendo os restantes lugares distribuídos entre os Estados-Membros de forma proporcional às suas populações e arredondado por excesso (sujeito às restrições estabelecidas no Tratado, isto é, ao limite máximo de 96 e ao limite mínimo de 6 deputados).

A aplicação deste método implicaria a transferência de lugares de Estados-Membros de média dimensão para os Estados-Membros mais e menos populosos. O impacto total no número de lugares pode ser consultado na [nota do Departamento Temático C, de 2011, sobre a distribuição de lugares no Parlamento Europeu entre os Estados-Membros](#)<sup>10</sup>.

- Compromisso de Cambridge com populações adaptadas em função de um fator de multiplicação, também conhecido como compromisso em função de uma potência (2017) e Compromisso de Cambridge alterado (2017)<sup>11</sup>: essencialmente o mesmo que o Compromisso de Cambridge, com a diferença de que, após a atribuição dos 5 lugares de base a todos os Estados-Membros, os restantes são distribuídos proporcionalmente por unidades de populações adaptadas. Embora estes métodos sejam mais flexíveis e degressivamente proporcionais em comparação com os do Compromisso de Cambridge, tornam-se ligeiramente menos transparentes. Ambos os métodos (compromisso em função de uma potência e Compromisso de Cambridge alterado) baseiam-se no mesmo princípio, embora os resultados por Estado-Membro possam variar ligeiramente, não mais do que 1 lugar.

A aplicação destes métodos implicaria a transferência de lugares de Estados-Membros de média dimensão para os Estados-Membros mais e menos populosos.

- Método 0,5-DP, ou seja, 50% de proporcionalidade e 50% de representação degressivamente proporcional (2017)<sup>12</sup>: de acordo com este método, metade dos lugares são distribuídos em proporção da população dos Estados-Membros (uma vez que os deputados podem votar tendo em consideração as suas filiações ideológicas) e a outra metade em proporção da raiz quadrada das suas populações (uma vez que os deputados podem votar tendo, também, em consideração o seu Estado-Membro de eleição). A aplicação deste método implicaria a transferência de lugares de alguns dos Estados-Membros mais populosos, de alguns dos menos populosos e de alguns Estados-Membros de média dimensão.

O impacto do método do Compromisso de Cambridge alterado, do método do compromisso em função de uma potência e do método 0,5-DP no número de lugares por Estado-Membro,

---

<sup>9</sup> O Compromisso de Cambridge foi desenvolvido durante a Reunião de Repartição de Cambridge, em 2011, por um consórcio de matemáticos, incluindo: o Prof. Geoffrey Gimmet, o Prof. Jean-François Leslier, o Prof. Friedrich Pukelsheim, o Prof. Victoriano Ramirez Gonzalez, o Prof. Richard Rose, o Prof. Wojciech Sloczynski, o Prof. Martin Zachariassen e o Prof. Karol Zyczkowski.

<sup>10</sup> Nota do Departamento Temático C sobre a distribuição de lugares no Parlamento Europeu entre os Estados-Membros.

<sup>11</sup> Apresentados de forma independente no seminário da Comissão AFCO sobre a composição do Parlamento Europeu, em 30 de janeiro de 2017, pelo Professor Pukelsheim (que trabalhou com o Professor Gimmet) e pelo Professor Sloczynski (que trabalhou com o Professor Zyczkowski).

<sup>12</sup> Apresentado no seminário da Comissão AFCO sobre a composição do Parlamento Europeu, em 30 de janeiro de 2017, pelo Professor Victoriano Ramirez Gonzalez.

em comparação com a situação atual, pode ser consultado na [análise aprofundada sobre a composição do Parlamento Europeu](#), elaborada em resultado do seminário, realizado em 30 de janeiro de 2017, pelo Departamento Temático C sobre o mesmo tema<sup>13</sup>.

### ***Uma relação entre a distribuição de lugares no Parlamento e as regras de votação no Conselho?***

A fim de assegurar o equilíbrio interinstitucional, o Parlamento Europeu sempre atribuiu grande importância à necessidade de se considerar a implementação de um sistema permanente para a distribuição de lugares em conjunto com a revisão do sistema de votação no Conselho<sup>14</sup>. De facto, a União Europeia, enquanto união de Estados e cidadãos, está empenhada em respeitar a igualdade entre os Estados-Membros (artigo 4.º, n.º 2, do TUE) e a igualdade entre todos os seus cidadãos (artigo 9.º do TUE). Estes dois pilares essenciais da União devem refletir-se na composição das suas instituições. O atual modelo de composição do Parlamento Europeu, a instituição na qual os cidadãos se veem representados, e do Conselho, a instituição que representa os Estados-Membros, é um compromisso entre aqueles dois princípios orientadores. Portanto, a fim de não perturbar esse equilíbrio, é legítimo questionar se as alterações à distribuição de poder numa dessas instituições não deverão implicar alterações na distribuição do poder da outra.

O sistema de dupla maioria, atualmente aplicável no Conselho, parece proporcionar uma distribuição desequilibrada de poder não só entre os Estados-Membros, mas também entre os cidadãos da União, prejudicial principalmente para os cidadãos nacionais de Estados-Membros de média dimensão. Por essa razão, alguns académicos têm salientado a necessidade de se começar a aplicar o sistema de maioria qualificada intitulado Compromisso Jagieloniano, que asseguraria que todos os cidadãos da União têm o mesmo poder para, através dos seus governos, influenciar as decisões do Conselho. A aplicação do Compromisso Jagieloniano seria particularmente importante se um dos métodos permanentes da atribuição de lugares no Parlamento fosse escolhido, o que resultaria na transferência de lugares de Estados-Membros de média dimensão para os Estados-Membros mais e menos populosos. De forma a acolher tal alteração e a contrabalançá-la eficazmente, o poder de voto dos Estados-Membros de média dimensão no Conselho deveria ser reforçado em comparação com o poder de voto dos Estados-Membros mais e menos populosos, através do Compromisso Jagieloniano, criando, assim, condições de concorrência equitativas. Caso contrário, a mera redistribuição de lugares poderá criar um desequilíbrio de poder, favorecendo os Estados-Membros mais e menos populosos, quer no Parlamento, quer no Conselho.

O impacto do poder de decisão dos Estados-Membros, na hipótese de o atual sistema de votação ser substituído pelo Compromisso Jagieloniano, pode ser consultado na análise aprofundada sobre a composição do Parlamento Europeu, elaborada em resultado do seminário, realizado em 30 de janeiro de 2017, pelo Departamento Temático C sobre o mesmo tema.

O Parlamento Europeu poderia, portanto, considerar o equilíbrio interinstitucional quando decidisse sobre o sistema permanente de distribuição de lugares, em particular a distribuição de poder entre os Estados-Membros, quer no Conselho, quer no Parlamento Europeu. Esta questão é abordada na Decisão do Conselho Europeu 2013/312/UE. Deve, contudo, assinalar-se que uma alteração às regras de votação no Conselho implicaria a alteração dos Tratados.

---

<sup>13</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/583117/IPOL\\_IDA\(2017\)583117\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/583117/IPOL_IDA(2017)583117_EN.pdf)

## *Conclusões*

Este documento de trabalho tem por objetivo lançar o debate sobre a futura composição do Parlamento e preparar os relatores para a elaboração do projeto de relatório. Contudo, antes de ser tomada a decisão sobre o sistema de distribuição de lugares no Parlamento em 2019, é necessário responder às perguntas seguintes:

- 1. Como deve o princípio da proporcionalidade degressiva ser aplicado na prática?**
- 2. Dos modelos descritos neste documento, qual o mais adequado enquanto sistema permanente para a repartição de lugares no Parlamento? Deverão ser explorados outros modelos além dos aqui propostos?**
- 3. Deverá ser estabelecida uma relação entre a distribuição de lugares no Parlamento e as regras de votação no Conselho, tendo em conta a Decisão do Conselho Europeu 2013/312/UE?**

---

<sup>14</sup> Este assunto é levantado nas resoluções do Parlamento P6\_TA(2007)0429 e P7\_TA-PROV(2014)0082.