



Bruxelas, 14 de outubro de 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

PARECER DO SERVIÇO JURÍDICO ¹

de: Serviço Jurídico

Assunto: Proposta de lei eleitoral – Compatibilidade com os Tratados

I. INTRODUÇÃO

1. Nas suas reuniões de 1 de junho e 15 de julho de 2022, o Grupo dos Assuntos Gerais analisou a proposta de regulamento do Parlamento Europeu relativo à eleição dos deputados ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto, adotada pelo Parlamento Europeu (PE) em 3 de maio de 2022² ("proposta do PE"), e solicitou ao Serviço Jurídico do Conselho que analisasse a compatibilidade dessa proposta com os Tratados.

¹ O presente documento contém aconselhamento jurídico protegido nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão e não facultado ao público pelo Conselho da União Europeia. O Conselho reserva-se a faculdade de exercer todos os seus direitos em caso de publicação não autorizada.

² Proposta de regulamento do Conselho relativo à eleição dos deputados ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto, que revoga a Decisão 76/787/CECA, Euratom do Conselho e o Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto, anexo a essa decisão (documento 9333/22).

2. Em resposta a este pedido, o presente parecer avalia as principais questões jurídicas suscitadas pela proposta do PE, a saber, o respeito pelo princípio da subsidiariedade e pelo princípio da proporcionalidade, bem como a compatibilidade com os Tratados de um círculo eleitoral à escala da União à luz do artigo 14.º, n.º 2, do TUE e do processo de candidatos cabeça de lista. Quanto ao resto, o Serviço Jurídico do Conselho remete, em particular, para o seu parecer de 15 de março de 2016³ sobre a proposta do PE, de 11 de novembro de 2015, de decisão do Conselho que altera o Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto⁴ que – apesar de haver na presente proposta do PE algumas alterações em relação à proposta de 2015 – continua a ser pertinente, em especial no que diz respeito aos artigos 3.º e 10.º da atual proposta do PE, referentes às disposições nacionais e aos princípios para a seleção dos candidatos⁵, bem como ao artigo 6.º da atual proposta do PE sobre o exercício do direito de voto⁶. Além disso, o Serviço Jurídico do Conselho voltará, se for caso disso, a pronunciar-se sobre outras questões jurídicas que possam surgir durante o debate sobre a proposta do PE.

II. QUADRO JURÍDICO

3. A proposta do PE tem por base o artigo 223.º, n.º 1, do TFUE, nos termos do qual:

"O Parlamento Europeu elaborará um projeto destinado a estabelecer as disposições necessárias para permitir a eleição dos seus membros por sufrágio universal direto, segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros ou baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros.

O Conselho, deliberando por unanimidade de acordo com um processo legislativo especial e após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronuncia por maioria dos membros que o compõem, estabelece as disposições necessárias. Essas disposições entram em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respetivas normas constitucionais."

³ Documento 7038/16.

⁴ Documento 14743/15.

⁵ Ver pontos 40 a 52 do documento 7038/16.

⁶ Ver pontos 61 a 65 do documento 7038/16.

III. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

4. Nos termos do primeiro parágrafo do artigo 5.º, n.º 3, do TUE, "*[e]m virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União*".
5. O artigo 223.º, n.º 1, do TFUE permite ao Conselho, com a aprovação do PE, estabelecer as disposições necessárias para a eleição dos deputados ao Parlamento Europeu quer segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros quer baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros. Uma vez que tanto um processo uniforme como princípios comuns a todos os Estados-Membros só podem, por definição, ser estabelecidos a nível da União, pode argumentar-se que o ato a adotar ao abrigo do artigo 223.º, n.º 1, do TFUE se enquadra no exercício de uma competência da União relativa ao seu funcionamento, que, pela sua natureza, só pode ser exercida pela própria União, pelo que não devem ser aplicáveis o princípio da subsidiariedade e o Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (Protocolo n.º 2)⁷.
6. Dito isto, o PE parece aceitar a aplicação do princípio da subsidiariedade, pois afirma, em termos gerais, que a sua proposta respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (considerando 23 da proposta do PE). Com efeito, na medida em que a proposta do PE não prevê um processo eleitoral completamente uniforme, antes estabelece determinados princípios comuns (ver ponto 16 infra) que devem ser complementados, em certos casos, por disposições nacionais (como indicado no artigo 3.º, primeiro parágrafo, da proposta do PE), seria necessário justificar as escolhas feitas pelo legislador no que diz respeito à intensidade da sua intervenção regulamentar, aplicando em substância os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

⁷ Ver, neste sentido, o acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Polónia/Parlamento e Conselho, C-157/21, EU:C:2022:98, n.º 241.

7. Para o efeito, o artigo 5.º do Protocolo n.º 2 exigiria que o PE justificasse o seu projeto de ato legislativo à luz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade através de uma ficha com elementos circunstanciados, corroborada "*por indicadores qualitativos e, sempre que possível, quantitativos*". A proposta do PE deveria também "*conter elementos que permitam avaliar o impacto financeiro*" e ter "*em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo, de natureza financeira ou administrativa, que incumba à União, aos Governos nacionais, às autoridades regionais ou locais, aos agentes económicos e aos cidadãos, seja o menos elevado possível e seja proporcional ao objetivo a atingir*".
8. O PE não forneceu essa ficha circunstanciada, que seria, no entanto, essencial para que o Conselho e os parlamentos nacionais dos Estados-Membros⁸ pudessem apreciar a conformidade do ato com o princípio da subsidiariedade e, em última análise, para que o Tribunal de Justiça exercesse a sua fiscalização da validade do ato, que abrange a observância do princípio da subsidiariedade⁹, incluindo o respeito tanto dos requisitos substantivos estabelecidos no artigo 5.º, n.º 3, do TUE como dos requisitos processuais estabelecidos no Protocolo n.º 2¹⁰.
9. Por conseguinte, o Conselho pode solicitar ao PE que apresente fundamentos adicionais para a proposta. Dito isto, cabe em última análise ao Conselho, na sua qualidade de autor do ato legislativo a adotar, assegurar a conformidade deste ato com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

⁸ Cinco parlamentos nacionais – o Parlamento irlandês (documento 12148/22), o Parlamento sueco (Riksdagen) (documento 10652/22), o Senado do Reino dos Países Baixos (documento 12153/22), a Câmara dos Representantes do Reino dos Países Baixos (documento 12266/22) e o Parlamento dinamarquês (Folketinget) (documento 12267/22) – emitiram pareceres fundamentados ao abrigo do artigo 6.º do Protocolo n.º 2, que o PE é obrigado a ter em conta nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Protocolo n.º 2.

⁹ Ver, por exemplo, o acórdão de 9 de outubro de 2001, Países Baixos/Parlamento Europeu e Conselho, C-377/98, EU:C:2001:523, n.ºs 30 a 33; o acórdão de 10 de dezembro de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C- 491/01, EU:C:2002:741, n.ºs 180 e 183; o acórdão de 12 de julho de 2005, Alliance for Natural Health, C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, n.ºs 104 a 108.

¹⁰ Acórdão de 4 de maio de 2016, Polónia/Parlamento Europeu e Conselho, C-358/14, EU:C:2016:323, n.º 113.

10. Neste contexto, é de notar que algumas disposições da proposta do PE, como as disposições do artigo 10.º respeitantes à seleção dos candidatos e, por conseguinte, à fase pré-eleitoral, vão para além da adoção de "disposições necessárias para permitir a eleição" dos deputados na aceção do artigo 223.º, n.º 1, do TFUE. Para tais regras, é necessário demonstrar uma ligação suficiente com o processo eleitoral¹¹, e o Conselho deverá convidar o PE a apresentar a justificação necessária a este respeito.

IV. FORMA DO ATO E CONFORMIDADE COM O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

11. O primeiro parágrafo do artigo 5.º, n.º 4 do TUE estabelece que "*[e]m virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.*"
12. Antes de mais, importa recordar que o Conselho dispõe do mais amplo poder discricionário no exercício da sua competência ao abrigo do artigo 223.º, n.º 1, do TFUE e não está vinculado pelo âmbito ou pelo objeto da proposta do PE¹², inclusive no que diz respeito à forma do ato proposto. Com efeito, o artigo 223.º, n.º 1, do TFUE não especifica o tipo de ato a adotar, limitando-se a prever que o Conselho "*estabelece as disposições necessárias.*" Neste caso de figura, o primeiro parágrafo do artigo 296.º do TFUE prevê que as instituições escolham o tipo de instrumento, ou seja, determinem "*caso a caso, no respeito dos processos aplicáveis e do princípio da proporcionalidade*" se devem adotar um regulamento, uma diretiva ou uma decisão, numa escolha.

¹¹ Ver também, no mesmo sentido, o parecer do Serviço Jurídico do Conselho de 15 de março de 2016, documento 7038/16, ponto 42.

¹² Ver parecer de 15 de março de 2016, documento 7038/16, n.ºs 7 e 8, com argumentos mais pormenorizados.

13. A este respeito, é útil recordar que existe uma gradação entre os diferentes tipos de instrumentos previstos no artigo 288.º do TFUE no que diz respeito à sua intensidade normativa e, inversamente, à maior ou menor medida em que limitam a margem de manobra de que gozam os Estados-Membros.
- a) Nos termos do segundo parágrafo do artigo 288.º do TFUE, um regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros. Segundo jurisprudência constante, um regulamento faz automaticamente parte da ordem jurídica de um Estado-Membro, sem que seja necessário proceder à sua transposição¹³. No entanto, algumas das suas disposições podem exigir, para a respetiva implementação, a adoção de medidas de aplicação pelos Estados-Membros¹⁴. O Tribunal de Justiça declarou que, devido à sua própria natureza e à sua função no sistema das fontes do direito da União, os regulamentos têm efeitos imediatos e, assim, podem conferir aos particulares direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais têm a obrigação de proteger¹⁵.
- b) O artigo terceiro parágrafo do 288.º TFUE, prevê que uma diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, mas deixa às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. Ao contrário dos regulamentos, as diretivas não são, portanto, diretamente aplicáveis nos sistemas jurídicos nacionais dos Estados-Membros e têm de ser transpostas para o direito nacional¹⁶. Segundo jurisprudência constante, a obrigação de os Estados-Membros alcançarem o resultado previsto nas diretivas, bem como o seu dever de, por força do artigo 4.º, n.º 3, do TUE, e do artigo 288.º, do TFUE, tomarem todas as medidas gerais ou especiais adequadas para assegurar o cumprimento dessa obrigação se impõem a todas as autoridades dos Estados-Membros, inclusive, no âmbito das suas competências, às autoridades jurisdicionais¹⁷. Sempre que as disposições de uma diretiva se afigurem incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar nos tribunais nacionais contra o Estado quando este não tenha transposto a referida diretiva¹⁸.

¹³ Acórdão de 14 de julho de 2011, Bureau National Interprofessionnel du Cognac, C-4/10 e C-27/10, EU:C:2011:484, n.º 66.

¹⁴ Acórdão de 15 de junho de 2021, Facebook, C-645/19, EU:C:2021:48, n.ºs 109 e 110 e jurisprudência referida.

¹⁵ Acórdão de 14 de dezembro de 1971, Politi, 43/71, EU:C:1971:122, n.º 9; acórdão de 17 de maio de 1972, Leonasio, C-93/71, EU:C:1972:39, n.ºs 5 e 22.

¹⁶ Acórdão de 6 de maio de 1980, Comissão/Bélgica, processo C102/79, EU:C:1980:120, n.º 12.

¹⁷ Acórdão de 17 de março de 2021, UH, C-64/20, EU:C:2021:207, n.º 31 e jurisprudência referida.

¹⁸ Acórdão de 24 de novembro de 2011, ASNEF e FECEMD, C-468/10 e C-469/10, EU:C:2011:777, n.º 51 e jurisprudência citada.

c) Nos termos do quarto parágrafo do artigo 288.º do TFUE, uma decisão é obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes. Daqui resulta que uma decisão não é necessariamente dirigida a pessoas específicas e pode ter um alcance geral. Com efeito, as instituições têm utilizado a forma de decisão quando adotam atos com base em disposições do Tratado que não exigem a utilização de um instrumento jurídico específico¹⁹, ou para a sua organização interna²⁰. As decisões dirigidas aos Estados-Membros são vinculativas para todas as instituições do Estado em causa, incluindo o poder judicial. Por conseguinte, os órgãos jurisdicionais nacionais estão obrigados, por força do primado do direito da União, a abster-se de aplicar quaisquer disposições nacionais cuja aplicação seja suscetível de obstar à execução de uma decisão²¹. Em determinadas circunstâncias, as disposições de uma decisão podem ter efeito direto de modo a que um particular possa prevalecer-se dessa decisão num litígio que o oponha a uma entidade estatal²². Neste sentido, há que verificar se a natureza, a economia e os termos da disposição em causa são suscetíveis de produzir efeitos diretos nas relações jurídicas entre o destinatário do ato e terceiros²³.

14. A escolha entre os instrumentos jurídicos acima referidos deve orientar-se, nomeadamente, pelo princípio da proporcionalidade, que exige que a ação seja simultaneamente "adequada" para atingir os seus objetivos e não vá além do que é "necessário" para esse efeito. Quando exista a possibilidade de escolha entre várias medidas adequadas, deve recorrer-se à menos rígida e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos²⁴.

¹⁹ Ver, por exemplo, a Decisão (UE, Euratom) 2018/994 do Conselho, de 13 de julho de 2018, que altera o Ato relativo à eleição dos membros do Parlamento Europeu por sufrágio universal direto, JO L 178 de 16.7.2018, p. 1.

²⁰ Ver, por exemplo, a Decisão 2009/937/UE do Conselho, de 1 de dezembro de 2009, que adota o Regulamento Interno do Conselho, JO L 325 11.12.2009, p. 35, e a Decisão 2013/488/UE do Conselho, de 23 de setembro de 2013, relativa às regras de segurança aplicáveis à proteção das informações classificadas da UE, JO L 274 15.10.2013, p. 1.

²¹ Acórdão de 21 de maio de 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, n.º 17; acórdão de 30 de abril de 2020, D.Z., C-584/18, EU:C:2020:324, n.ºs 49 e 63.

²² Acórdão de 21 de maio de 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, n.º 10.

²³ Acórdão de 6 de outubro de 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, n.º 6.

²⁴ Ver, por exemplo, acórdão de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho, C-611/17, EU:C:2019:332, n.º 55 e jurisprudência citada; acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento Europeu e Conselho C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 76 e jurisprudência citada.

15. Tal como referido, o artigo 223.º, n.º 1, do TFUE permite ao Conselho, com a aprovação do PE, estabelecer as disposições necessárias para a eleição dos deputados ao Parlamento Europeu, quer segundo um processo uniforme em todos os Estados-Membros quer baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros. Estas duas opções implicam diferenças na intensidade normativa das disposições adotadas a nível da União.
- Se o Conselho optar pelo estabelecimento de um processo uniforme, um regulamento poderá ser o instrumento mais adequado. Com efeito, um processo uniforme em todos os Estados-Membros para a eleição dos deputados ao Parlamento Europeu exige um elevado grau de harmonização, que pode ser alcançado de forma mais eficaz através de um regulamento, tendo em conta as suas características acima referidas (ponto 13, alínea a)²⁵.
 - Se, pelo contrário, o Conselho limitar a sua intervenção normativa à definição de princípios comuns, poderá ser adequada uma forma menos intensa do ato, como uma diretiva ou uma decisão, que deixaria aos Estados-Membros uma margem de manobra relativamente à escolha da forma e dos meios para a realização dos princípios comuns estabelecidos a nível da União.

²⁵ Importa no entanto salientar que, uma vez que o artigo 223.º, n.º 1, do TFUE permite expressamente ao Conselho estabelecer um processo uniforme, esta opção não pode ser excluída *a priori* com base no princípio da proporcionalidade.

16. Decorre do artigo 1.º da proposta do PE que esta visa estabelecer as disposições relativas à eleição dos deputados ao Parlamento Europeu *"de acordo com um processo eleitoral uniforme no que se refere ao círculo eleitoral à escala da União [artigo 15.º] e com princípios comuns a todos os Estados-Membros"*. No entanto, em substância, a proposta do PE contém uma combinação de elementos de um processo uniforme e de princípios comuns, tanto no que diz respeito ao círculo eleitoral à escala da União como aos círculos eleitorais nacionais.
- As disposições que estabelecem elementos de um processo uniforme são, por exemplo, as relativas ao direito de voto (artigo 4.º, n.ºs 1 e 2), ao direito de elegibilidade (artigo 5.º), à criação de cadernos eleitorais (artigo 9.º), à apresentação das listas de candidatos (artigo 11.º), ao sistema eleitoral (artigo 12.º), ao dia das eleições (artigo 19.º) e à Autoridade Eleitoral Europeia (artigo 28.º).
 - As disposições que estabelecem princípios comuns, e que deixam uma certa margem aos Estados-Membros para a aplicação desses princípios, são, por exemplo, as disposições destinadas a evitar a dupla votação (artigo 4.º, n.º 3) e as respeitantes ao exercício do direito de voto (artigo 6.º), à acessibilidade (artigo 7.º) e às medidas para garantir a fiabilidade e o segredo do voto por correspondência (artigo 8.º, n.º 1).
17. É lícito argumentar que as disposições da proposta do PE que estabelecem elementos de um processo uniforme prevalecem em número e em importância, pelo que a forma de regulamento se afigura adequada à luz do texto atual.

18. No entanto, no exercício da sua ampla margem de apreciação, o Conselho pode também adotar um ato que inclua um misto de elementos de um processo uniforme e elementos que estabeleçam princípios comuns, e que altere o equilíbrio entre os dois tipos de elementos proposto pelo PE. Em última análise, a escolha do tipo de instrumento adequado dependerá, por conseguinte, do seu conteúdo final e do nível de intensidade normativa visado pelo legislador da União. As razões desta escolha devem ser expostas nos considerandos do ato, a fim de permitir ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização (v., supra, n.º 8 e jurisprudência citada).
19. Importa igualmente salientar que, por força do princípio do primado do direito da União²⁶, os atos diretamente aplicáveis das instituições, incluindo, em especial, os regulamentos e as decisões dirigidas aos Estados-Membros, tornam automaticamente inaplicável qualquer disposição contrária do direito nacional em vigor e impedem a adoção de novas medidas legislativas nacionais na medida em que sejam incompatíveis com as disposições da União²⁷. Segundo jurisprudência constante, a manutenção na legislação de um Estado-Membro de uma disposição incompatível com uma disposição do direito da União gera ambiguidade e incerteza quanto às possibilidades de os particulares invocarem o direito da União. Tal manutenção constitui, portanto, um incumprimento por parte desse Estado das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado²⁸. Além disso, recorde-se que, independentemente do tipo de ato juridicamente vinculativo da União, os Estados-Membros têm a obrigação geral de tomar "*todas as medidas de direito interno necessárias à execução [desses atos]*" (artigo 291.º, n.º 1, do TFUE).

²⁶ Ver acórdão de 15 de julho de 1964, Costa/E.N.E.L, C6/64, EU:C:1964:66.

²⁷ Acórdão de 9 de março de 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, n.º 17.

²⁸ Acórdão de 18 de janeiro de 2001, Comissão/Itália, C-162/99, EU:C:2001:35, n.º 33 e jurisprudência referida.

V. COMPATIBILIDADE DE UM CÍRCULO ELEITORAL À ESCALA DA UNIÃO COM O ARTIGO 14.º, N.º 2, DO TUE

20. Nos termos do considerando 9 da proposta do PE, "*deverá ser criado um círculo eleitoral à escala da União, cujas listas sejam encabeçadas pelo candidato de cada família política ao cargo de Presidente da Comissão, a fim de reforçar a dimensão democrática e pan-europeia das eleições europeias.*"
21. O artigo 12.º, n.º 1, da proposta do PE prevê que cada eleitor disponha de dois votos, um para a eleição dos deputados ao Parlamento Europeu nos círculos eleitorais nacionais e outro para a eleição de deputados ao Parlamento Europeu no círculo eleitoral à escala da União.
22. O artigo 15.º, n.º 1, da proposta do PE tem a seguinte redação:
- "Após a primeira eleição de deputados ao Parlamento Europeu após a entrada em vigor do presente regulamento é criado um círculo eleitoral constituído por todo o território da União Europeia, pelo qual são eleitos 28 deputados ao Parlamento Europeu.*
- Nas subseqüentes eleições para o Parlamento Europeu, a dimensão do círculo eleitoral à escala da União é determinada pela Decisão do Conselho Europeu que fixa a composição do Parlamento Europeu.*
23. Independentemente da questão da compatibilidade do círculo eleitoral proposto à escala da União com o artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do TUE, que será analisada mais adiante, há que salientar, antes de mais, que o artigo 15.º, n.º 1, da proposta do PE não respeita a repartição de competências entre o Conselho Europeu e o Conselho prevista nos Tratados.
24. Decorre do artigo 14.º, n.º 2, segundo parágrafo, do TUE que cabe ao Conselho Europeu adotar "*por unanimidade, por iniciativa do Parlamento Europeu e com a aprovação deste, uma decisão que determine a composição do Parlamento Europeu, na observância dos princípios referidos no primeiro parágrafo.*" A dimensão do círculo eleitoral à escala da União é um elemento que tem implicações diretas na composição do PE, uma vez que determinaria o número de deputados cujos lugares não são atribuídos a determinados Estados-Membros. A definição da dimensão do círculo eleitoral à escala da União é, por conseguinte, da competência do Conselho Europeu, deliberando de acordo com o procedimento previsto no artigo 14.º, n.º 2, segundo parágrafo, TUE.

25. Por outro lado, o artigo 223.º, n.º 1, do TFUE constitui a base jurídica para a adoção pelo Conselho, no âmbito do processo legislativo especial previsto nesse artigo, das *"disposições necessárias para permitir a eleição dos seus membros por sufrágio universal direto"*. Ao abrigo desta disposição, o Conselho pode, por conseguinte, estabelecer as disposições relativas ao processo eleitoral, incluindo as regras a aplicar para a eleição dos deputados ao Parlamento Europeu no círculo eleitoral à escala da União, mas não pode determinar a dimensão desse círculo eleitoral à escala da União, que é uma prerrogativa do Conselho Europeu. O artigo 15.º, n.º 1, da proposta do PE deverá, por conseguinte, ser alterado em conformidade e o Conselho Europeu, deliberando nos termos do artigo 14.º, n.º 2, segundo parágrafo, do TUE, deverá adotar atempadamente a decisão necessária para determinar a dimensão do círculo eleitoral à escala da União. Em contrapartida, as disposições necessárias para a eleição dos deputados do círculo eleitoral à escala da União (artigo 15.º, n.ºs 2 a 13 da proposta do PE) e todas as outras disposições da proposta do PE que se aplicam igualmente à eleição dos deputados ao Parlamento Europeu nos círculos eleitorais nacionais e no círculo eleitoral à escala da União baseiam-se corretamente no artigo 223.º, n.º 1, do TFUE.
26. Nos termos do artigo 15.º, n.º 3, da proposta do PE, todas as entidades eleitorais europeias na aceção do artigo 2.º podem apresentar listas para o círculo eleitoral à escala da União, que devem incluir um número de candidatos igual ao número de deputados ao Parlamento Europeu a eger a partir do círculo eleitoral à escala da União. A noção de lista à escala da União é definida como *"a lista de candidatos apresentada no círculo eleitoral à escala da União por uma entidade eleitoral europeia"* (artigo 2.º, n.º 9, da proposta do PE).
27. Isto levanta a questão da compatibilidade do círculo eleitoral à escala da União com o artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do TUE, questão que o PE abordou na sua resolução legislativa, afirmando que, na sua opinião, tal círculo é compatível com o Tratado²⁹.
28. O primeiro parágrafo do artigo 14.º, n.º 2 tem a seguinte redação:
- "O Parlamento Europeu é composto por representantes dos cidadãos da União. O seu número não pode ser superior a setecentos e cinquenta, mais o Presidente. A representação dos cidadãos é degressivamente proporcional, com um limiar mínimo de seis membros por Estado-Membro. A nenhum Estado-Membro podem ser atribuídos mais do que noventa e seis lugares."*

²⁹ Ver ponto 19 da resolução legislativa do PE.

29. Uma vez que esta disposição estabelece várias condições relacionadas com a composição do PE, é conveniente examinar separadamente cada uma dessas condições.

A) Representação dos cidadãos da União (primeiro período)

30. O primeiro período do primeiro parágrafo do artigo 14.º, n.º 2, do TUE determina que o "*Parlamento Europeu é composto por representantes dos cidadãos da União.*"³⁰ Isto, na sequência do artigo 10.º, n.º 2, TUE, que determina que os "*cidadãos [ou seja, os cidadãos da União na aceção do artigo 9.º do TUE e do artigo 20.º, n.º 1 do TFUE] estão diretamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu.*" Essas disposições substituíram o antigo artigo 189.º do Tratado CE, que, antes do Tratado de Lisboa, estabelecia que o PE fosse composto por "*representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade.*"
31. À luz destas disposições, é evidente que tanto os deputados eleitos nos círculos eleitorais nacionais como os que serão eleitos no círculo eleitoral à escala da União representam os cidadãos da União. Isto é reafirmado no artigo 12.º, n.º 2, da proposta do PE, que estabelece que os deputados ao Parlamento Europeu "*são eleitos enquanto representantes dos cidadãos da União por escrutínio de tipo proporcional, em cada círculo eleitoral nacional e no círculo eleitoral à escala da União.*" Daqui resulta que as disposições da proposta do PE sobre a lista à escala da União respeitam a condição estabelecida no artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, primeiro período, do TUE, de o PE ser composto por "*representantes dos cidadãos da União Europeia*".

³⁰ Ver também, neste sentido, o acórdão de 6 de outubro de 2021, Rivière a.o/Parlamento, T-88/20, EU:T:2021:664, n.º 49.

B) Um máximo de 751 deputados ao PE no total (segundo período)

32. O segundo período do primeiro parágrafo do n.º 2 do artigo 14.º do TUE determina que o número de deputados ao Parlamento Europeu "*não pode ser superior a setecentos e cinquenta, mais o Presidente.*"
33. Dado que o PE é atualmente composto por 705, tal significa que o Conselho Europeu pode decidir que um máximo de 46 deputados sejam eleitos no círculo eleitoral à escala da União. Por conseguinte, o número de 28 deputados a eleger a partir dessa lista, previsto pelo PE, não excederia o limiar de 751 deputados no total. Caberá naturalmente ao Conselho Europeu, ao qual pertence a competência para determinar a dimensão do círculo eleitoral à escala da União, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, segundo parágrafo, do TUE, assegurar na sua futura decisão o respeito desta condição.

C) A representação dos cidadãos é degressivamente proporcional, com um limiar mínimo de seis membros por Estado-Membro e a nenhum Estado-Membro podem ser atribuídos mais do que 96 lugares (terceiro e quarto períodos)

34. Os terceiro e quarto períodos do primeiro parágrafo do n.º 2 do artigo 14.º do TUE determinam que a "*representação dos cidadãos é degressivamente proporcional, com um limiar mínimo de seis membros por Estado-Membro. A nenhum Estado-Membro podem ser atribuídos mais do que noventa e seis lugares.*"

35. Os princípios para a aplicação do artigo 14.º, n.º 2, do TUE são especificados no artigo 1.º da Decisão (UE) 2018/937 do Conselho Europeu, de 28 de junho de 2018, que fixa a composição do Parlamento Europeu³¹ do seguinte modo:

- "– a repartição de lugares no Parlamento Europeu deve utilizar plenamente os limites mínimos e máximos fixados pelo TUE para cada Estado-Membro, a fim de refletir tão aproximadamente quanto possível as dimensões das respetivas populações dos Estados-Membros,*
- a proporcionalidade degressiva é definida do seguinte modo: 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 população de modo a que cada deputado ao Parlamento Europeu de um Estado-Membro mais povoado represente mais cidadãos do que cada deputado ao Parlamento Europeu 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 no Parlamento Europeu,*
- a repartição de lugares no Parlamento Europeu deve refletir a evolução demográfica nos Estados-Membros."*

³¹ JO L 164 de 2.7.2018, p. 1.

36. O artigo 15.º, n.ºs 9 e 10, da proposta do PE prevê um sistema destinado a garantir o equilíbrio, no âmbito das listas à escala da União, entre três grupos de Estados-Membros, determinados em função da dimensão da sua população³². Partindo do pressuposto de que o círculo eleitoral à escala da União será composto por 28 lugares, o artigo 15.º, n.º 10, da proposta do PE impõe uma variação da ordem dos candidatos residentes em qualquer dos Estados-Membros de cada um dos três grupos de Estados-Membros até ao lugar número catorze da lista, que corresponderá de facto muito provavelmente ao número máximo de deputados eleitos em cada lista. Tal como ilustrado no anexo II da proposta do PE, tal assegurará uma distribuição equitativa dos lugares entre os três grupos de Estados-Membros, correspondentes, respetivamente, ao grupo dos cinco Estados-Membros mais populosos (grupo A, com população entre 37,9 e 83,1 milhões de habitantes), ao grupo de dez Estados-Membros de média dimensão (grupo B, com uma população entre 6,9 e 19,3 milhões de habitantes) e ao grupo dos doze Estados-Membros mais pequenos (grupo C, com uma população entre 0,5 e 5,8 milhões de habitantes).
37. Embora vise assegurar o equilíbrio geográfico entre os deputados eleitos no círculo eleitoral à escala da União, este sistema respeita também o princípio da proporcionalidade degressiva. Com efeito, o artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do TUE, tal como especificado no artigo 1.º, segundo travessão, da Decisão 2018/937 do Conselho Europeu, não define este princípio em termos matemáticos precisos, antes visa apenas, no essencial, assegurar uma correlação significativa entre a população de cada Estado-Membro e o número de deputados ao PE que representam os cidadãos de cada Estado-Membro, refletindo a evolução demográfica dos Estados-Membros.

³² No essencial, este sistema prevê que as listas à escala da União sejam divididas em secções de três lugares. Cada um desses três lugares deve ser preenchido com um candidato proveniente de cada um dos três grupos de Estados-Membros, definidos no anexo I com base na população dos Estados-Membros em causa. A ordem dos candidatos residentes em qualquer um dos Estados-Membros em cada um destes três grupos de Estados-Membros varia em cada secção de três lugares da lista até ao lugar número catorze da lista. Assim sendo, é possível que os candidatos de cada uma destas secções provenham do mesmo Estado-Membro dentro do grupo de Estados-Membros em causa (A, B e C). A partir do número quinze até ao número vinte e oito, não se aplicam restrições quanto à ordem dos candidatos em cada secção de três lugares. Estes números terão, evidentemente, de ser adaptados se o Conselho Europeu vier a decidir dar ao círculo eleitoral à escala da União uma dimensão diferente.

38. Esta correlação significativa parece ser assegurada pelo sistema proposto pelo PE. Com efeito, o sistema descrito no ponto 36 supra garante que os deputados eleitos no círculo eleitoral à escala da União residentes num dos cinco Estados-Membros mais populosos (grupo A) representarão mais cidadãos do que os residentes nos dez Estados-Membros de média dimensão (grupo B), que, por sua vez, representarão mais cidadãos do que os residentes nos doze Estados-Membros mais pequenos (grupo C), preenchendo assim a primeira condição prevista no artigo 1.º, segundo travessão, da Decisão 2018/937 do Conselho Europeu. Por outro lado, este sistema garante igualmente que, entre os deputados eleitos no círculo eleitoral à escala da União, os residentes nos Estados-Membros mais populosos estarão representados em maior número do que os residentes nos Estados-Membros menos populosos, preenchendo assim, em substância, a segunda condição prevista no artigo 1.º, segundo travessão, da Decisão 2018/937 do Conselho Europeu. Além disso, o PE prevê que o número de deputados ao Parlamento Europeu a eleger no círculo eleitoral à escala da União seja relativamente pequeno (28 de um total de 733 deputados). Mantém-se por conseguinte o efeito útil do princípio da proporcionalidade degressiva consagrado no artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, TUE.
39. Em qualquer caso, caberá ao Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, por iniciativa do Parlamento Europeu e com a sua aprovação, nos termos do artigo 14.º, n.º 2, segundo parágrafo, do TUE, determinar o número de deputados ao Parlamento Europeu a eleger no círculo eleitoral à escala da União que, no seu entender, respeita os princípios referidos no artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do TUE e, se necessário, adaptar em conformidade os princípios para a aplicação desta disposição estabelecidos no artigo 1.º da Decisão 2018/937 do Conselho Europeu.

40. Importa igualmente notar que – como já acontece com os círculos eleitorais nacionais – o critério para a afetação de candidatos em listas à escala da União a um determinado Estado-Membro não é a nacionalidade, mas a residência (ver artigo 20.º, n.º 2, alínea b), do TFUE e artigo 15.º, n.º 10, da proposta do PE). O estabelecimento de secções de três lugares destina-se a assegurar uma representação adequada dos cidadãos que votam em Estados-Membros com diferentes dimensões de população, sem determinar antecipadamente e de forma fixa a posição na lista de um candidato residente num determinado Estado-Membro. Cabe a cada entidade eleitoral europeia determinar a ordem na lista de candidatos em cada secção de três lugares da sua lista à escala da União (ver artigo 15.º, n.º 10, da proposta do PE).
41. Resta analisar se a criação de um círculo eleitoral à escala da União é compatível com o artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, quarto período, do TUE, nos termos do qual "*[a] nenhum Estado-Membro podem ser atribuídos mais do que noventa e seis lugares*".
42. Para o efeito, há que ler conjuntamente o primeiro e o quarto períodos do artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do TUE.
43. O primeiro período do primeiro parágrafo do n.º 2 do artigo 14.º do TUE determina que o "*Parlamento Europeu é composto por representantes dos cidadãos da União*", o que, tal como referido acima (pontos 30 e 31), é respeitado tanto no que diz respeito aos deputados eleitos nos círculos eleitorais nacionais como aos eleitos no círculo eleitoral à escala da União.
44. Em seguida, o conceito de "*atribuição*" de lugares aos Estados-Membros, utilizado no artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, quarto período, TUE, deve ser interpretado no sentido de que existe uma garantia de que cada Estado-Membro tem direito a um número predefinido de deputados ao Parlamento Europeu residentes nesse Estado-Membro, independentemente do resultado das eleições. Esta garantia é dada a cada Estado-Membro através do artigo 3.º da Decisão 2018/937 do Conselho Europeu, adotada ao abrigo do artigo 14.º, n.º 2, segundo parágrafo, do TUE, que fixa, para cada Estado-Membro, o número de deputados ao Parlamento Europeu que lhe são atribuídos.

45. No entanto, no âmbito do sistema proposto pelo PE para a eleição dos deputados ao Parlamento Europeu no círculo eleitoral à escala da União, não existe uma tal atribuição a cada Estado-Membro.

- Em primeiro lugar, este sistema não se baseia no critério da residência de um candidato num determinado Estado-Membro, mas no critério da sua residência em qualquer dos Estados-Membros pertencentes, respetivamente, a um dos três grupos de Estados-Membros definidos no anexo I da proposta do PE.
- Em segundo lugar, cada entidade eleitoral europeia é livre de determinar a ordem na lista de candidatos em cada secção de três lugares da sua lista à escala da União (artigo 15.º, n.º 10, da proposta do PE).
- Em terceiro lugar, a afetação dos lugares nas listas à escala da União com base nos resultados agregados no círculo eleitoral à escala da União deve ser efetuada de acordo com o método D'Hondt (artigo 15.º, n.º 12, da proposta do PE).

46. Por todas estas razões, é impossível determinar antecipadamente o número de deputados residentes num determinado Estado-Membro que serão eleitos no círculo eleitoral à escala da União. Por conseguinte, quarto período do primeiro parágrafo do n.º 2 do artigo 14.º do TUE, relativo à atribuição de lugares a cada Estado-Membro, não pode ser interpretado como sendo aplicável aos deputados eleitos no círculo eleitoral à escala da União, e sim apenas aos deputados eleitos nos círculos eleitorais nacionais, uma vez que só em relação a esses deputados é que os lugares são atribuídos a determinados Estados-Membros.
47. Esta conclusão é igualmente corroborada pelo artigo 27.º, n.ºs 2 e 6, da proposta do PE, nos termos do qual as vagas para lugares dos deputados eleitos no círculo eleitoral à escala da União devem ser preenchidas pelo candidato seguinte da lista de candidatos em que o deputado cujo lugar ficou vago foi inicialmente eleito, segundo a ordem de precedência. Por conseguinte, regra geral, o novo deputado não residirá no mesmo Estado-Membro que o deputado cujo mandato cessou.
48. À luz do que precede, afigura-se que o estabelecimento de uma lista à escala da União, tal como previsto na proposta do PE, respeita as condições estabelecidas no artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, terceiro e quarto períodos, do TUE. Dito isto, o legislador poderá considerar oportuno melhorar a redação do artigo 15.º da proposta do PE, nomeadamente a fim de reforçar o equilíbrio geográfico entre os deputados ao Parlamento Europeu a eleger no círculo eleitoral à escala da União.

VI. O PROCESSO DE CANDIDATOS CABECAS DE LISTA ("SPITZENKANDIDATEN")

49. Nos considerandos 8 e 9 da sua proposta, o PE propõe um processo de candidatos cabeças de lista com vista a escolher o futuro presidente da Comissão, que o PE associa à criação de um círculo eleitoral à escala da União. Em substância, decorre destes considerandos que as listas à escala da União elaboradas pelas entidades eleitorais europeias devem ser presididas pelo candidato de cada família política ao cargo de presidente da Comissão, que deve poder apoiar um programa eleitoral comum em todos os Estados-Membros. Com base num acordo político entre as entidades políticas europeias, o candidato cabeça de lista cuja entidade política europeia tenha recebido o maior número global de lugares deve ser incumbido, em primeiro lugar, de formar uma maioria de coligação no Parlamento recém-eleito no que diz respeito à designação de um candidato ao cargo de presidente da Comissão. Além disso, *"fim orientar o processo de nomeação, o Presidente do Conselho Europeu deverá consultar estes dirigentes das entidades políticas e dos grupos parlamentares europeus. O [processo do] candidato cabeça de lista pode ser formalizado através de um acordo político entre as entidades políticas europeias e de um acordo interinstitucional entre o Parlamento e o Conselho Europeu"* (ver considerando 8, *in fine*).
50. Estes considerandos não são acompanhados de disposições correspondentes na parte dispositiva do regulamento proposto. É evidente que, a serem aceites pelo Conselho, seriam interpretados como uma expressão da aceitação política pelo Conselho do processo proposto pelo PE. No entanto, este processo é altamente problemático do ponto de vista jurídico, pelas razões a seguir expostas.
51. O artigo 17.º, n.º 7, primeiro parágrafo, tem a seguinte redação:

"Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu e depois de proceder às consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, propõe ao Parlamento Europeu um candidato ao cargo de Presidente da Comissão. O candidato é eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõem. Caso o candidato não obtenha a maioria dos votos, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, proporá no prazo de um mês um novo candidato, que é eleito pelo Parlamento Europeu de acordo com o mesmo processo."

52. Esta disposição é especificada na Declaração n.º 11³³, nos termos da qual os representantes do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu "*procederão, antes da decisão do Conselho Europeu, às consultas necessárias no quadro que se considere mais adequado*". Essas consultas "*incidirão sobre o perfil dos candidatos às funções de presidente da Comissão, tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu (...)*." Além disso, resulta da Declaração n.º 6³⁴ que na "*escolha das pessoas chamadas a ocupar as funções de presidente do Conselho Europeu, de presidente da Comissão e de alto representante da União (...), deverá ter-se na devida conta a necessidade de respeitar a diversidade geográfica e demográfica da União e dos Estados-Membros.*"
53. Daqui resulta, em primeiro lugar, que cabe ao Conselho Europeu propor ao PE o candidato ao cargo de presidente da Comissão. O Conselho não tem qualquer papel neste processo e, por conseguinte, num ato adotado com base no artigo 223.º, n.º 1, do TFUE, não pode assumir compromissos políticos, através de considerandos, sobre questões que o Tratado reserva ao Conselho Europeu.
54. Em segundo lugar, no quadro estabelecido pelo artigo 17.º, n.º 7, do TUE e pelas Declarações n.ºs 6 e 11 (ver ponto 52 supra), o Conselho Europeu dispõe de uma ampla margem de apreciação na escolha do candidato ao cargo de presidente da Comissão. A criação ou o reforço de uma prática de candidatos cabeças de lista, tal como propõe o PE, reduziria seriamente, ou excluiria até, esta margem de apreciação. O facto de, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o PE ser chamado a "*eleger*", e não já a "*aprovar*", o presidente da Comissão, deve ser entendido como uma expressão da dimensão política da relação existente entre o PE e a Comissão, mas não tem consequências no que diz respeito ao papel e às prerrogativas do Conselho Europeu no processo de nomeação do presidente da Comissão³⁵.
55. Decorre do que precede que o processo previsto de candidatos cabeças de lista ("*Spitzenkandidaten*") alteraria profundamente, em detrimento do Conselho Europeu, a estrutura constitucional da União e o equilíbrio institucional consagrado nos Tratados. Os considerandos 8 e 9 da proposta do PE deverão por conseguinte ser suprimidos.

³³ Anexa à Ata Final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa.

³⁴ Anexa à Ata Final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa.

³⁵ A este respeito, ver também o parecer do Serviço Jurídico do Conselho de 15 de março de 2016, documento 7038/16, pontos 27 a 31.

VII. CONCLUSÕES

56. À luz do que precede, o Serviço Jurídico do Conselho considera que:

- a) o ato a adotar nos termos do artigo 223.º, n.º 1, do TUE se enquadra no exercício de uma competência da União relativa ao seu funcionamento, que, pela sua natureza, só pode ser exercida pela própria União; no entanto, na medida em que a proposta do PE não prevê um processo eleitoral completamente uniforme, antes estabelece também determinados princípios comuns, é necessário justificar, com uma fundamentação adequada, as escolhas feitas pelo legislador no que diz respeito à intensidade da sua intervenção normativa;
- b) o círculo eleitoral proposto à escala da União é compatível com o artigo 14.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do TUE;
- c) os considerandos 8 e 9 da proposta do PE relativa ao processo de candidatos cabeças de lista ("Spitzenkandidaten") para a escolha do futuro presidente da Comissão alterariam profundamente, em detrimento do Conselho Europeu, a estrutura constitucional da União e o equilíbrio institucional consagrado nos Tratados, pelo que deverão ser suprimidos.