

## O direito de iniciativa do Parlamento Europeu <sup>1</sup>

### RESUMO

O Parlamento Europeu é o único órgão democraticamente eleito da União Europeia. Porém, ao contrário da maioria dos parlamentos, não tem um direito formal de iniciativa legislativa. A iniciativa legislativa é uma competência reservada quase exclusivamente aos órgãos executivos da UE, nomeadamente, a Comissão e — de forma limitada, mas crescente — o Conselho Europeu e o Conselho. Este estudo, encomendado pelo Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu, a pedido da Comissão AFCO, revela que os «relatórios de iniciativa» do Parlamento constituem um instrumento, geralmente subestimado e pouco reconhecido, que permite moldar de forma informal a agenda política da União. O estudo apresenta uma análise exaustiva dos relatórios de iniciativa legislativa e não legislativa. Consideramos que o Parlamento tem condições para criar um ambiente de cooperação, suscetível de levar a Comissão a seguir as suas prioridades legislativas e, por vezes, a aceder aos seus pedidos de iniciativa legislativa que podem ser bastante específicos. Com base nos dados relativos à atividade do Parlamento desde 1993, o estudo analisa, por fim, as modalidades para proceder a uma reforma pragmática e a uma revisão dos tratados.

### Contexto

Nos Estados-Membros da UE, os parlamentos têm competência para propor legislação, paralelamente aos governos nacionais. Porém, a nível da UE, o direito de iniciativa legislativa é uma competência reservada quase exclusivamente à Comissão Europeia (artigo 17.º, n.º 2, do TUE). Tanto o Conselho da União Europeia (artigo 241.º do TFUE) como o Parlamento Europeu (artigo 225.º do TFUE) têm um direito de iniciativa indireto, podendo solicitar à Comissão que submeta à sua apreciação propostas legislativas. Caso a Comissão recuse apresentar qualquer proposta, terá de se justificar perante essas instituições. Além disso, o Parlamento desempenha um papel proativo, exercendo influência política na programação legislativa global e na definição da agenda política. Em conformidade com o Acordo-Quadro sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, a Comissão deve ter em conta as prioridades expressas pelo Parlamento e justificar qualquer desvio em relação às propostas apresentadas no programa de trabalho anual da Comissão. O acordo prevê igualmente um diálogo estruturado entre a Comissão e as comissões parlamentares correspondentes. Ademais, o Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre Legislar Melhor prevê outros compromissos relativos ao diálogo entre a Comissão, o Parlamento e o Conselho, tanto antes como após a adoção do programa de trabalho anual da Comissão.

<sup>1</sup> Estudo completo em inglês disponível em:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL\\_STU\(2020\)655134\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU(2020)655134_EN.pdf)



Somente em casos muito específicos, os tratados concedem ao Parlamento o direito de iniciativa direta. Este direito aplica-se aos regulamentos relativos à sua composição, à eleição dos seus membros e às condições gerais de exercício das funções de deputado. Aplica-se, igualmente, à constituição de uma comissão temporária de inquérito, bem como ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça.

## Finalidade

Este estudo visa analisar, na prática, o exercício dos direitos de iniciativa direta e indireta do Parlamento e examinar se são necessárias alterações para conferir ao Parlamento Europeu o direito pleno de iniciativa legislativa. A partir dos dados existentes e da sua análise realizada pelo Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, dos dados originais extraídos do portal EUR-Lex (portal de direito da União) e do Observatório Legislativo (OEIL) do Parlamento, bem como das respostas a um inquérito que o Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu enviou aos parlamentos dos Estados-Membros, em novembro de 2019, em cooperação com o Centro Europeu de Investigação e Documentação Parlamentares (CERDP), analisámos a forma como o Parlamento pode explorar plenamente o potencial dos tratados em vigor, as alterações que podem ser necessárias e as melhores práticas já existentes.

## Principais conclusões

A elaboração das políticas da UE continua a ser um processo complexo. Na estrutura de governação da União, composta por múltiplos níveis e intervenientes, o ciclo das políticas pode ser dividido em cinco fases, nomeadamente: a) processo de deliberação e de identificação de problemas comuns, seguido da definição da agenda; b) especificação das alternativas propostas; c) escolha de uma solução vinculativa entre as alternativas propostas; d) execução da decisão; e e) controlo político e judicial da execução da decisão. A possibilidade de intervir nas primeiras fases do processo reveste-se de extrema importância. Os responsáveis pela definição da agenda determinam o palco da atividade política e delimitam os contornos do debate legislativo. Seguidamente, a possibilidade de definir e configurar a agenda constitui, em última análise, um direito de veto, uma vez que as propostas que não são submetidas ao processo de tomada de decisão ulterior dificilmente serão adotadas. Por último, os responsáveis pela definição e configuração da agenda podem, através de propostas estrategicamente orientadas, maximizar os seus interesses. Perante o quase total monopólio de iniciativa legislativa da Comissão, o Parlamento carece de uma forma de iniciativa legislativa «direta» na maior parte dos domínios relativos à elaboração de políticas da UE.

Apesar do aumento gradual dos seus poderes legislativos, o Parlamento continua a ser considerado excluído, pelo menos formalmente, da definição direta da agenda legislativa. Determinados observadores consideram, portanto, que o Parlamento é uma instituição «fraca» que não corresponde à definição comum de um parlamento «normal» ou «real». O facto de o Parlamento não poder decidir diretamente a sua agenda legislativa é considerado, por conseguinte, uma anomalia em comparação com as outras assembleias legislativas dos sistemas democráticos. A analogia com os parlamentos nacionais parece evidente: a instituição que mais se assemelha a um parlamento nacional, ou seja, um órgão representativo eleito diretamente pelos cidadãos, é naturalmente o Parlamento Europeu. Todavia, esta comparação com os parlamentos nacionais, apesar de simplista e centrada no conceito de Estado, suscita a questão de saber por que razão é conferido ao Parlamento um poder de iniciativa legislativa direta num sistema institucional que não se caracteriza pela fusão estrutural dos poderes legislativo e executivo, mas pelo equilíbrio interinstitucional e por uma variação híbrida da separação de poderes. Por outro lado, a atual estrutura de governação supranacional e intergovernamental provocou efetivamente uma erosão do monopólio da Comissão em matéria de iniciativa legislativa. Afigura-se adequado, por conseguinte, questionar as razões tradicionais e desatualizadas de se continuar a privar o Parlamento de um poder de iniciativa legislativa.

O presente estudo descreve de forma exaustiva o direito de iniciativa direta do Parlamento e a sua aplicação nos últimos 20 anos, o quadro e a prática interinstitucional e intrainstitucional dos seus pedidos de iniciativa legislativa (INL) e não legislativa (INI) desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993, e apresenta uma visão comparativa e uma síntese das diferentes práticas nos parlamentos nacionais dos Estados-Membros.

De um modo geral, fornecemos dados que demonstram que a influência do Parlamento na definição e configuração da agenda política é muito maior do que se pensa. Mais especificamente, o estudo aborda os aspetos que, em seguida, se descrevem. Em primeiro lugar, examinamos e analisamos os quadros constitucional, interinstitucional e intrainstitucional, jurídico e político da UE no que respeita ao direito de iniciativa legislativa direta e indireta do Parlamento. Apresentamos uma panorâmica aprofundada sobre os pedidos de iniciativa legislativa e não legislativa do Parlamento e analisamos os seus resultados intermédios (respostas e iniciativas da Comissão) e os resultados finais (medidas da UE que dão uma resposta definitiva às respetivas iniciativas legislativas do Parlamento Europeu). Em seguida, apresentamos uma síntese das disposições formais e da prática política da definição da agenda legislativa nos parlamentos nacionais dos Estados-Membros. Por último, formulamos recomendações sobre a forma de explorar plenamente o potencial dos tratados em vigor, a fim de permitir que o Parlamento tenha o direito de iniciativa legislativa, bem como sobre a necessidade de uma eventual alteração dos tratados.

O estudo mostra que o Parlamento foi bastante bem sucedido ao transpor as disposições jurídicas do Tratado para um quadro de acordos interinstitucionais e ao impelir a Comissão a comprometer-se com uma intensa atividade de programação legislativa e uma definição conjunta da agenda. Por outro lado, salientamos igualmente a erosão constante do poder de iniciativa legislativa da Comissão e a ingerência do Conselho Europeu nas competências da Comissão. Qualquer nova alteração das modalidades de definição da agenda da UE deve ter em conta este esvaziamento da razão de ser inicial da Comissão. Por conseguinte, o Parlamento não poderá apenas ponderar a forma de reforçar o seu atual direito de iniciativa legislativa. Tendo em conta a atual repartição do poder de definição da agenda entre o Parlamento, o Conselho Europeu, o Conselho e a Comissão, afigura-se oportuno refletir sobre um reequilíbrio global dos respetivos direitos e obrigações de cada instituição.

O estudo destaca, também, o potencial do Parlamento em termos de definição da agenda, bem como a prática de negociar antecipadamente o programa de trabalho legislativo da Comissão, a possibilidade de exercer pressão política sobre a Comissão e o facto de proceder à interpretação dos tratados e a novas reformas, instando as outras instituições a celebrar acordos interinstitucionais.

As nossas conclusões sobre o direito de iniciativa direta demonstram um balanço global bastante díspar. Os casos positivos são caracterizados pelo facto de as propostas do Parlamento estarem sujeitas ao consentimento do Conselho e não terem provocado litígios significativos entre as instituições. Por outro lado, demonstramos que a aplicação das iniciativas do Parlamento relativas às disposições sobre a composição do Parlamento e a legislação eleitoral europeia é objeto de forte conflito com o Conselho ou o Conselho Europeu. A partir de uma análise caso a caso, fornecemos dados que demonstram que o êxito do Parlamento depende essencialmente da modalidade de tomada de decisões do Conselho (maioria qualificada ou unanimidade).

No que diz respeito ao direito de iniciativa indireta, as nossas conclusões são as seguintes: embora as iniciativas legislativas (relatórios INL) tenham assumido apenas um valor constitucional com o Tratado de Maastricht, as iniciativas não legislativas (relatórios INI) constituíram desde sempre um instrumento para manifestar as preocupações e exprimir as ideias da maioria parlamentar. Os relatórios INL têm a sua base jurídica no artigo 225.º do TFUE, ao passo que os relatórios INI não são explicitamente mencionados nos tratados.

Estes dois tipos de iniciativa indireta são aplicados de forma bem-sucedida, pelo menos em certa medida, pela Comissão. Uma das principais diferenças entre relatórios INI e INL reside na definição do seu conteúdo mínimo. Embora os relatórios INI possam conter pedidos de medidas legislativas, a própria natureza dos relatórios INL é caracterizada pela obrigatoriedade de solicitar a adoção de medidas legislativas. Ademais, os relatórios INI são mais fáceis de aprovar no plenário do Parlamento do que os relatórios INL, por dois motivos. Em primeiro lugar, os relatórios INI são adotados por maioria simples dos votos expressos, ao passo que o artigo 225.º do TFUE exige uma maioria dos membros que compõem o Parlamento. Em segundo lugar, o Regimento do Parlamento dificulta a elaboração dos relatórios INL, uma vez que os seus autores devem incluir um projeto do ato legislativo de direito derivado que estão a solicitar.

A tendência que provavelmente se destaca mais, que é mais fácil de quantificar e diminuir a eficácia da cooperação interinstitucional diz respeito ao calendário previsto para os relatórios INL. Nos últimos 20 anos, a Comissão não respeitou uma única vez o calendário das resoluções INL, apresentando atempadamente propostas legislativas. Observamos, ademais, uma tendência para se agrupar um número cada vez maior de pedidos legislativos individuais num único relatório INL. Nas duas últimas legislaturas, os relatórios INL tornaram-se cada vez mais abrangentes no que se refere a) ao âmbito das questões abordadas e b) aos seus destinatários. Este último aspeto é ainda mais surpreendente, uma vez que o artigo 225.º do TFUE apenas menciona a Comissão como único destinatário dos pedidos de medidas legislativas.

A fim de melhorar o processo de tratamento dos pedidos INL numa perspetiva de cooperação, podem ser exploradas duas vias possíveis. A primeira consiste em reconsiderar ou prorrogar o «prazo de três meses» e a segunda consiste na necessidade de ser o Parlamento a analisar seriamente a tendência de introduzir cada vez mais informação e complexidade em cada relatório INL. Uma combinação das duas vias permitiria que o processo se tornasse mais rápido e se centrasse no que é importante. O Parlamento pode, por conseguinte, ponderar se a acumulação de pedidos (que, por vezes, atingem dezenas e não necessariamente relacionados entre si) dirigidos a vários intervenientes para além da Comissão é feita no seu interesse político e constitui uma boa estratégia para ganhar visibilidade enquanto «coincidiador» e se não seria mais sensato procurar estabelecer uma parceria legislativa com outros intervenientes amplamente ignorados pelo Conselho Europeu ou pelo Conselho. Se o Parlamento pretende seguir rigorosamente as estruturas de oportunidade previstas nos tratados, deve centrar-se nos relatórios INL específicos que formulem pedidos legislativos e transmitam as ideias do Parlamento apenas à Comissão. Se necessário, esses pedidos de elaboração de nova legislação ou de alteração da legislação em vigor podem ser acompanhados por relatórios «normais», ou seja, relatórios INI (não legislativos). Uma distinção mais clara entre relatórios INL (legislativos) e relatórios INI (não legislativos) poderia reforçar, assim, a importância e a transparência das resoluções INL no seu conjunto. Além disso, propomos que o Parlamento convide a Comissão a associar mais claramente os seus projetos de iniciativas aos relatórios INL ou INI. Mostrar mais claramente a «pegada legislativa» do Parlamento nas propostas legislativas reforçaria tanto a transparência como a responsabilização.

O estudo termina com uma análise de três soluções de reforma possíveis. Sugerimos a possibilidade de rever diretamente o artigo 225.º do TFUE, que poderia ter impacto na revisão dos artigos 17.º do TUE, 241.º do TFUE, 289.º do TFUE e 294.º do TFUE. Uma revisão mais flexível incidiria na adaptação do acordo-quadro em vigor, a fim de reforçar a natureza restritiva dos relatórios INL do Parlamento.

Propomos, por isso, a análise das soluções de reforma a seguir referidas.

Se o artigo 225.º do TFUE for sujeito a revisão, o Parlamento deve ponderar, em primeiro lugar, se a Comissão deve continuar a ser o principal destinatário das iniciativas parlamentares, em plena consonância com o artigo 17.º do TUE. Em alternativa, o Parlamento pode optar por um direito de iniciativa legislativa direta, em concorrência com as funções da Comissão. Uma versão revista do artigo 225.º do TFUE que reforce o carácter obrigatório dos pedidos INL não seria incompatível com o papel da Comissão como catalisador fundamental da iniciativa legislativa.

Se o Parlamento optar por esta revisão dos tratados, deve igualmente preparar uma argumentação estratégica, salientando a atual assimetria extrema entre o Parlamento, o Conselho Europeu e o Conselho, e a Comissão no que diz respeito à definição da agenda legislativa na atividade quotidiana da União. A este respeito, o Parlamento pode igualmente propor uma revisão do direito efetivo de iniciativa operacional do Conselho Europeu em matéria de Justiça e Assuntos Internos, nos termos do artigo 68.º do TFUE. A adoção pelo Conselho Europeu de programas operacionais plurianuais neste domínio, sem obrigação de consultar o Parlamento ou a Comissão, constitui um instrumento e um procedimento desatualizados e pouco democráticos. O Parlamento poderá propor o reforço do seu papel na formulação de políticas em matéria de segurança interna e de direito penal da UE, invocando o artigo 225.º do TFUE para uma adoção de programas relativos ao espaço de liberdade, segurança e justiça que seja mais coerente com a atribuição de competências no âmbito do processo legislativo ordinário.

De um modo geral, o Parlamento poderia defender um poder de iniciativa mais amplo ou reforçado para melhorar o equilíbrio institucional nos domínios em que a Comissão não dispõe de um direito exclusivo de iniciativa.

Na prática, o Parlamento poderá reconsiderar a proposta que apresentou na conferência intergovernamental que deu origem ao Tratado de Maastricht. Nesta perspetiva, seria possível conferir ao Parlamento o direito de iniciativa através da elaboração de propostas legislativas nos casos em que a Comissão não responda num prazo determinado a um pedido específico de apresentação de propostas, adotado por uma maioria de deputados. A aplicação desta alteração no âmbito dos tratados em vigor seria possível mediante uma revisão do artigo 225.º do TFUE ou do artigo 294.º do TFUE relativo ao processo legislativo ordinário. Esta alteração poderia conferir ao Parlamento a plena responsabilidade numa fase inicial, pré-legislativa, pelos pedidos referidos no artigo 225.º.

Se o Conselho Europeu não aceitar uma revisão dos tratados nos termos do artigo 48.º do TUE, o Parlamento poderá explorar outras vias de reforma. O Parlamento poderá convidar a Comissão a negociar uma atualização do Acordo-Quadro de 2010 sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia. Essa revisão seria o momento adequado para chegar a acordo sobre um calendário mais realista para a resposta da Comissão, que poderia tornar todo o processo mais credível. O mesmo se aplica, em princípio, aos calendários estabelecidos para a apresentação de propostas legislativas. Neste contexto, o Parlamento poderá também reconsiderar e limitar a sua prática de acumulação de pedidos (por vezes não necessariamente relacionados entre si) que dirige a vários intervenientes para além da Comissão. Argumentamos que o Parlamento deve elaborar relatórios INL mais específicos que formulem pedidos legislativos de forma clara, justifiquem a sua necessidade e transmitam as suas ideias à Comissão. Além disso, um acordo-quadro revisto poderá obrigar a Comissão a estabelecer uma ligação mais clara entre as suas propostas de iniciativas e os respetivos relatórios INL ou INI do Parlamento Europeu. Mostrar mais claramente a «pegada legislativa» do Parlamento nas propostas legislativas reforçaria tanto a transparência como a responsabilização.

Por último, propomos que se avalie o conceito de patrocínio das medidas legislativas por parte de terceiros para reforçar o pedido de iniciativa legislativa do Parlamento. Nada impede o Parlamento de apoiar acordos celebrados entre parceiros sociais, nos termos do artigo 155.º do TFUE. Assim, poderia prever-se um procedimento idêntico para «reforçar» os pedidos legítimos de medidas legislativas de outros intervenientes no caso do Comité Económico e Social Europeu (CESE) e do Comité das Regiões (CR), sempre que uma das instituições consultivas adotar um pedido de iniciativa legislativa. Neste caso de patrocínio legislativo e de pedidos das três instituições, um acordo-quadro revisto poderia impor de facto à Comissão a obrigação de apresentar uma proposta legislativa. A ideia de um copatrocínio interinstitucional para iniciativas legislativas poderia também ser aplicada no quadro da cooperação entre o Parlamento e os parlamentos nacionais. Neste contexto, o Parlamento poderia prever um mecanismo autónomo para incluir os parlamentos nacionais nas suas iniciativas legislativas no âmbito do artigo 9.º do Protocolo n.º 1 do Tratado de Lisboa.

A imagem errada que certos observadores têm do Parlamento como assembleia que não é verdadeira ou não tem substância irá manter-se, se continuarem a considerar os relatórios de iniciativa como um instrumento tradicional destinado a compensar os direitos legislativos em falta. Nada impede o Parlamento de alterar esses pontos de vista ultrapassados. Com base nos seus procedimentos estabelecidos para a estruturação e gestão da sua atividade, o Parlamento poderá analisar formas de aumentar a visibilidade dos relatórios INL e o conhecimento que se tem dos respetivos procedimentos. Na prática, os relatórios INL poderiam figurar de forma mais proeminente na ordem do dia da sessão plenária, estar devidamente assinalados no sítio Web do Parlamento e ser objeto de atividades específicas de divulgação. Neste contexto, o Parlamento poderá igualmente ponderar dar seguimento à prática de nomeação de vice-presidentes com pastas específicas. Dois vice-presidentes responsáveis pela iniciativa legislativa poderão facilitar a definição da agenda do Parlamento e contribuir para aumentar a visibilidade do Parlamento. Também poderão assumir a responsabilidade pelas negociações e acordos interinstitucionais tendo em vista a aplicação das disposições do acordo-quadro bilateral e do acordo interinstitucional trilateral «Legislar Melhor», bem como pela organização do copatrocínio de iniciativas legislativas de outros intervenientes.

**Exoneração de responsabilidades e direitos de autor** As opiniões expressas no presente documento são da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não refletem necessariamente a posição oficial do Parlamento Europeu. A reprodução e a tradução para fins não comerciais são autorizadas, desde que a fonte seja indicada e o Parlamento Europeu seja previamente notificado e lhe seja enviada uma cópia. © European Union, 2020.

Autores externos: Andreas MAURER, Universidade de Innsbruck, Cátedra Jean Monnet de Estudos de Integração Europeia  
Michael C. WOLF, Universidade de Innsbruck

Administradora responsável: Eeva PAVY Assistente editorial: Fabienne VAN DER ELST

Contacto: [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

O presente documento está disponível na Internet em: [www.europarl.europa.eu/supporting-analyses](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses)

PE 655.134  
IP/C/AFCO/2020-18

Edição impressa ISBN 978-92-846-6968-4 | doi: 10.2861/4026 | QA-03-20-516-PT-C  
PDF ISBN 978-92-846-6975-2 | doi: 10.2861/052198 | QA-03-20-516-PT-N